

Roland Sturm

Jürgen Dieringer (Hrsg.)

Regional Governance in EU-Staaten

Verlag Barbara Budrich



Regional Governance in EU-Staaten

Jürgen Dieringer
Roland Sturm (Hrsg.)

Regional Governance in EU-Staaten

Verlag Barbara Budrich
Opladen & Farmington Hills, MI 2010

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Gedruckt auf säurefreiem und alterungsbeständigem Papier.

Alle Rechte vorbehalten.

© 2010 Verlag Barbara Budrich, Opladen & Farmington Hills, MI
www.budrich-verlag.de

ISBN 978-3-86649-265-3 / eISBN 978-3-86649-700-9

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: disegno visuelle kommunikation, Wuppertal – www.disenjo.de

Satz: Redaktion + Satz Beate Glaubitz, Leverkusen

Druck: paper & tinta, Warschau

Printed in Europe

Vorwort

Governance ist zum Mode- und Schlagwort geworden. Wir übersetzen es hier mit Regieren im weitesten Sinne und fragen: Wie wird die EU auf regionaler Ebene regiert? Welche Möglichkeiten und Chancen bieten sich dezentraler Politik, wie stark ist die regionale Ebene als eigenständige gesellschaftliche und politische Realität in den EU-Staaten verankert? Jeder Länderbeitrag in diesem Band bietet Informationen zur Geschichte von Regional Governance, den Rechtsquellen, zur institutionellen Ordnung in den Regionen, zur regionalen Aufgabenverteilung und den Finanzen, zum regionalen Parteiensystem, zu den industriellen Beziehungen auf der regionalen Ebene, zur regionalen Medienlandschaft, zur regionalen Zivilgesellschaft, zu den regionalen Wirtschaftsstrukturen und zur regionalen Europapolitik und grenzüberschreitenden Kooperation.

Dies ist ein neuer Blick auf die Europäische Union, auch wenn die Regionalisierungsdebatte in vielen EU-Ländern unter sehr unterschiedlichen Vorzeichen schon eine geraume Zeit geführt wird. Unsere Sichtweise vereint die EU aller Himmelsrichtungen. Sie wird greifbar und in ihrer Vielfalt erkennbar durch die Analyse exemplarisch ausgewählter Länder im Norden, Süden, Osten und Westen. Es wird deutlich, dass aus vergleichender Perspektive eher föderale, sich regionalisierende Einheitsstaaten und dezentralisierte unitarische Staaten zu unterscheiden sind als beispielsweise neue und alte Mitgliedsländer. Einleitend stellen wir den wissenschaftlichen Erkenntnisstand zum Thema „Regional Governance“ dar und geben Anregungen zur Weiterbeschäftigung mit diesem Thema. Am Ende des Bandes steht eine empirisch vergleichende Bilanz.

Der Band kann, so hoffen wir, sowohl für die vergleichende Politikwissenschaft als auch für die wissenschaftliche Beschäftigung mit der EU in Forschung und Lehre Anregungen geben und Verständnis wecken für die Komplexität, aber auch die demokratischen Potenziale regionalen Regierens.

Die Herausgeber

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Geleitwort des Generalsekretärs des Ausschusses der Regionen	9
<i>Roland Sturm</i> und <i>Michael Bauer</i> Governance und Regionen – Die theoretische Debatte	11
Länderstudien	
1. Föderative Systeme	
<i>Martin Große Hüttmann</i> Bundesrepublik Deutschland – Der unitarische Föderalismus wird vielfältiger	37
<i>Dirk Rochts</i> Belgien – Föderation mit Sollbruchstellen	63
<i>Peter Bußjäger</i> Österreich – Eine Föderation im Unitarisierungstrend	79
2. Regionalisierte Staaten	
<i>Roland Sturm</i> Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland: Devolution und Parlamentssuprematie	107
<i>Stefan Köppl</i> Italien – Devoluzione und asymmetrischer Regionalismus	127
<i>Klaus-Jürgen Nagel</i> Spanien – Auf dem Weg zur Föderation?	149

3. Semipräsidentiell-unitarische Staaten

<i>Petra Zimmermann-Steinhart und Tessa Kazmeier</i> Frankreich – Der dezentralisierte Einheitsstaat	173
<i>Stefan Garsztecki</i> Polen – Dezentralisierung im unitarischen Staat	191
<i>Ana Maria Dobre</i> Romania – Decentralization between history and statistics	203

4. Parlamentarisch-unitarische Systeme

<i>Christian Autengruber und Michael Meznik</i> Bulgarien – Der paradigmatische Zentralstaat	219
<i>Brid Quinn</i> Irland – Rather local than regional	239
<i>Miguel Rodrigues and César Madureira</i> Portugal – Highly centralised despite European pressures	255
<i>Hans Keman and Jaap Woldendorp</i> The Netherlands: Centralized – more than less!	269
<i>Heinrich Pehle</i> Nordeuropa: Schweden, Finnland, Dänemark	286
<i>Stefanie Weiss</i> Tschechische Republik – Regionalisierungstendenzen durch Politisierung	303
<i>Jürgen Dieringer und Loretta Huszák</i> Ungarn – Die verhinderte Dezentralisierung	326

5. Regionalismus und Regionen in Europa

<i>Jürgen Dieringer</i> Regionen und Regionalismus im europäischen Kontext	347
Autoren dieses Bandes	364

Geleitwort des Generalsekretärs des Ausschusses der Regionen

Wer regiert in Europa und wie wird in Europa regiert? Wie spielen die unterschiedlichen Ebenen von der europäischen über die nationale bis zur regionalen und lokalen Ebene zusammen – oder auch gegeneinander? Welche Möglichkeiten hat eine Region, um ihre Interessen im komplexen Geflecht europäischen Regierens durchzusetzen?

Dies sind spannende Fragen, die sich heute nicht mehr so einfach mit dem hierarchischen Staatsaufbau des klassischen Nationalstaats erklären lassen. Bisher lagen die Apologeten des Endes des Nationalstaats daneben, aber gleichwohl ist der europäische Nationalstaat des 21. Jahrhunderts ein viel komplexeres und flexibleres Gebilde als seine bisherigen Ausprägungen in der Geschichte. Die Globalisierung der Lebensverhältnisse entgrenzt auch die Wirkung von Politik und kann zu einem Konflikt zwischen territorial definierter Demokratie und internationalem Markt führen.

In den vergangenen Jahrzehnten konnten wir in Europa sowohl einen Trend zur Integration als auch zur Dezentralisierung beobachten. Allerdings mit sehr unterschiedlichen Ergebnissen, da es kein „one size fits all“-Modell für dezentrales Regieren in Europa gibt. Dies liegt auch daran, dass europäische Nationalstaaten sehr unterschiedlich sind, sowohl was Größe, Wirtschaftsleistung und Handlungsfähigkeit, als auch was Geschichte und Selbstverständnis angeht. Malta und Luxemburg lassen sich nur schwer mit Flächenstaaten wie Frankreich und der Bundesrepublik vergleichen. Selbstverständlich gibt es auch Unterschiede zwischen gewachsenen Regionen mit eigener Identität, sei dies Bayern, Schottland oder Katalonien, und eher regionalen Verwaltungseinheiten, die ihre Existenz durch Effizienz und Problemlösungsfähigkeit und nicht so sehr durch eine eigene Geschichte und politische Identität rechtfertigen.

Es geht heute nicht mehr nur um eine klare Kompetenzverteilung zwischen den vier Ebenen. Regiert wird im 21. Jahrhundert immer stärker in Netzwerken, die problemlösungsorientiert und weniger stark auf formale Strukturen und Hierarchien ausgerichtet sind. Wir entwickeln für Politik eine variable Geometrie, die entsprechend der zu lösenden Probleme mit unterschiedlicher Reichweite und unter unterschiedlichen Partnern arbeitet. Das

fängt schon damit an, dass z.B. deutsche, belgische oder spanische Regionen im Rat der Europäischen Union in jenen Politikfeldern, für die sie jeweils innerstaatlich verantwortlich sind, die aber eine europäische Dimension haben, mit den Mitgliedstaaten am Verhandlungstisch sitzen.

Fast alle Regionen sind heute in Brüssel mit Büros direkt vertreten, durch die sie Einfluss auf die europäische Politik nehmen. Regionen und lokale Gebietskörperschaften haben sogar mittlerweile eine institutionelle Vertretung in Brüssel und Straßburg: In der EU ist dies der Ausschuss der Regionen, der beratend auf die Gesetzgebung Einfluss nimmt, an informellen Ministertreffen teilnimmt und eng mit Kommission und Europäischem Parlament zusammenarbeitet. Im Europarat vertritt der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas die dezentrale Ebene.

Neben dieser institutionellen Einbindung gibt es noch eine Vielzahl an Verbänden der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften, die alle versuchen die europäische Agenda zu beeinflussen: dies können Verbände sein, die die volle Themenpalette europäischer Politik abdecken, oder sich nur auf einzelne Politikbereiche konzentrieren. Es gibt Verbände, die Mitglieder aus ganz Europa haben, oder nur aus einigen Mitgliedstaaten, wie zum Beispiel im Ostseeraum oder im Mittelmeerraum.

Zusätzlich zu diesen festen Strukturen kommt es auch zu ad hoc Koalitionen regionaler Akteure. Hier finden sich anlassspezifisch Regionen mit gemeinsamen Interessen zusammen um europäische Gesetzgebung zu beeinflussen, oder Regionen mit besonderen Kompetenzen zum Erfahrungsaustausch. Diese vielfältigen Netzwerke steigern die ohnehin hohe Komplexität des Regierens in der EU. Sie erlauben den Regionen aber eine wirksamere Interessensvertretung und tragen zur europäischen Demokratie bei.

Regionales Regieren in Europa ist einem ständigen Veränderungsprozess unterworfen – sowohl hinsichtlich der rechtlichen Rahmenbedingungen auf europäischer wie nationaler Ebene, wie auch der handelnden Akteure und der sich bildenden Allianzen. Dies macht die Beschäftigung mit diesem Thema spannend und herausfordernd.

Ich freue mich, dass mit diesem Buch der Versuch unternommen wird, diese vielfältigen Strukturen zu erklären und zur weiteren intensiven Beschäftigung mit Europa und seinen Regionen anzuregen. Da sich dieses Werk in besonderem Maße an Studierende richtet, möchte ich zudem die Gelegenheit nicht versäumen, auf den jährlichen Dissertationswettbewerb des Ausschusses der Regionen zum Thema „Die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in der Europäischen Union“ hinzuweisen. Seit 1996 zeichnen wir damit junge Wissenschaftler mit der Zielsetzung aus, die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Europa und seinen Regionen zu unterstützen.

Dr. Gerhard Stahl

Governance und Regionen – Die theoretische Debatte

Roland Sturm und Michael W. Bauer

1. Einführung

Aktuelle empirische Arbeiten zeigen einen regionalpolitischen Langzeittrend, wonach politische Autorität in demokratisch verfassten Systemen weltweit seit mehreren Jahrzehnten kontinuierlich auf die regionale Ebene verlagert wird (Marks et al. 2008; Committee of the Regions 2003). Der politische Raum, der unterhalb des Zentralstaats aber oberhalb der lokalen Gebietskörperschaften angesiedelt ist, gehört damit möglicherweise zu den großen Gewinnern der staatlichen Transformationsprozesse der jüngeren Vergangenheit. Blickt man auf die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit diesem Trend zur politischen Emanzipation von Regionen¹, fällt auf, dass die Analyse des Bedeutungsgewinns der regionalen Ebene bis vor kurzem konzeptionell insbesondere durch die Perspektive des Nationalstaates als dem natürlichen Zentrum politischer Ordnung geprägt war (Keating 2008a). Beispielsweise wurde aus der Diagnose der zunehmenden Unfähigkeit des Nationalstaates, effizient sozialpolitische Güter für seine Bürger bereitzustellen, abgeleitet, dass es funktionaler sei, die entsprechende Versorgung regional – mit stärkerer Beteiligung der Betroffenen – zu organisieren. Politikangebote der Europäischen Union an regionale Akteure wurden dahingehend interpretiert, dass sich erstarkende Akteure auf supranationaler und subnationaler Ebene zentralstaatliche Kompetenzen künftig untereinander aufteilen und damit den Nationalstaat zur baldigen Bedeutungslosigkeit verdammen würden. Mit Prozessen der Regionalisierung und der Dezentralisierung sollte zudem

1 Eine konsensuale Definition des Begriffes (sub-staatlicher) „Region“ steht noch aus. Leider ist der Terminus damit so gebräuchlich wie anfällig für Missverständnisse (siehe aber Abschnitte 2 und 3). Gerade im europäischen Forschungskontext wird der Begriff Regionen zudem häufig synonym mit Begriffen „subnationale Gebietskörperschaft“, „dritte Ebene“ und ähnliches mehr verwandt. Die einschlägige empirische Forschung ist angesichts dieser Problematik dazu übergegangen, den Regionenbegriff von dem Begriff subnationale Autorität zu trennen und letztere als politische Einheit zu operationalisieren, die unterhalb der zentralstaatlichen aber oberhalb der lokalen Politikebene eines Landes angesiedelt ist, die sich territorial abgrenzen lässt, eine Art gewählte Regierung oder Administration besitzt und ein Minimum an eigenen Kompetenzen ausübt. Es ist aber offensichtlich, dass damit insbesondere solche Regionalbewegungen, die über Staatsgrenzen oder auch nur über staatliche Verwaltungsgrenzen hinweg gehen, aber noch nicht politisch-administrativ verfasst sind, nicht erfasst werden.

auch die Qualität des Regierens („good governance“) verbessert werden, weil vermutet wurde, dass auf subnationaler Ebene Transparenz und Kontrolle sowie die Responsivität der Entscheidungsträger eher zu verwirklichen sind. Dies sollte dazu beitragen, Korruption, Ressourcenverschwendung und Performanzmängel der Politik einzudämmen (Sturm 2002).

Empirisch haben sich derartige Erwartungen nicht bestätigt. Sie basieren letztlich auf einer Nullsummenlogik politischer Machtverteilung und verkennen, dass der Übergang zu regionaler Mitentscheidung und die Ausweitung von subnationaler Partizipation das Regieren zwar komplexer werden lassen, diese Komplexität aber nicht automatisch die eine oder andere politische Ebene stärkt. Für die europäischen Länder wurde im einzelnen nachgewiesen, dass die Effizienzannahmen von Dezentralisierungsstrategien sich sinnvoll eigentlich nur politikfeldspezifisch und bezogen auf die durch die jeweiligen Nationalstaaten konstituierten Kontexte diskutieren lassen (DeVries 2000). Die Politisierung der regionalen Ebene ist also nicht gleichbedeutend mit dem Verlust der Steuerungsdominanz der traditionellen politischen Zentren. Es ist ein Verdienst der Governance-Debatte in diesem Zusammenhang einen differenzierenden analytischen Zugriff auf das Phänomen der wachsenden politischen Bedeutung von Regionen zu erlauben. Hat die staatszentrierte Regionenforschung bislang nämlich die historische und sozioökonomische Basis von Regionalismen sowie absehbare Implikationen der Regionalisierung für den Zentralstaat (und das zumeist fokussiert auf die Beziehungen zwischen regionaler und zentraler Regierungen) in den Mittelpunkt ihrer Analysen gestellt, fragt die Governance-Forschung – ohne freilich auf die traditionelle Sichtweise der Staat-Regionen-Beziehungen zu verzichten – insbesondere nach der Effizienz und Effektivität tatsächlich beobachtbaren regionalen Regierens. Sie fokussiert ihr Interesse dabei auf konkrete Handlungssysteme, Akteurskonstellationen und Entscheidungsmodi. Die folgenden Ausführungen geben einen Einblick in die Facetten der theoretischen Debatte zum Thema „Regieren in und mit Regionen“. Sie gehen insbesondere dem Governance-Turn der jüngeren Regionalisierungsforschung nach und stecken damit den konzeptionellen Rahmen ab, innerhalb dessen politischer Wandel, aber auch die alltägliche Regierungsarbeit, auf der regionalen Ebene analysiert werden können.

In einem ersten Schritt wird die ideengeschichtliche Entwicklung der theoretischen Zugänge zum Thema Regionalisierung von Gesellschaft und Politik nachgezeichnet (Abschnitt 2). Dabei wird deutlich, dass die politische Emanzipation der regionalen Ebene zunächst insbesondere im Hinblick auf Fragen der Regierbarkeit untersucht wurde. Regierbarkeit wurde dabei nicht nur auf die internen Potenziale der neu entstehenden Einheiten bezogen, sondern gerade auch auf die Fähigkeiten der Akteure auf regionaler und staatlicher Ebene, mit dem entstehenden ebenenübergreifenden Institutionengeflecht auch Lösungen für interdependente Probleme bereitzustellen. Gegenwärtige Trends zur Globalisierung und die Intensivierung der europäischen

Integration verlangen diesem Kontext von regionaler Regierbarkeit zusätzliche Leistungen ab. Im nächsten Schritt wird das Konzept der „regional governance“ vorgestellt und entwickelt (Abschnitt 3), sowie dessen Einbindung in intergouvernementales und Mehrebenenregieren diskutiert (Abschnitt 4). Abschnitt 5 ist der regionalen Mobilisierungsfähigkeit der Europäischen Union gewidmet. Abschnitt 6 stellt typologisierend die bisher vorliegenden Erkenntnisse zur Strategiewahl von Regionen vor, sofern sie auf Ergebnissen empirischer Forschung basieren. Das Kapitel endet mit einem Blick auf künftige Themen der Forschung (Abschnitt 7).

2. „A Case for the Balkanization of Practically Everyone“

Die Debatte über den Zusammenhang, oder genauer über die Vereinbarkeit von effizientem staatlichen Handeln einerseits und einem scheinbar unaufhaltsamen Trend zur vertikalen Ausdifferenzierung und Aufspaltung politischer Gestaltungsräume andererseits, ist alles andere als neu. Der provozierende Titel des Buches von Michael Zwerin (1976), auf den die Überschrift zu diesem Abschnitt rekurriert, kann dabei so verstanden werden: Regionen und die Regionalisierung sind nicht das Problem effizienten Regierens in Nationalstaaten, sondern seine Lösung. Dies war als leidenschaftlich vortragener Denkanstoß gemeint. Die politische und wissenschaftliche Debatte über die Regierbarkeit von Nationalstaaten und über die Vorzüge kleiner Einheiten (Schumacher 1973) für die Stärkung der Demokratie entbrannte bereits in den 1970er Jahren als die Balkanisierung noch eine Metapher war und der tatsächliche Zerfall Jugoslawiens undenkbar schien. Sie dauert nunmehr über dreißig Jahre an und hat dazu beigetragen, Fakten zu schaffen. Die regionale Dimension des Regierens hat in allen Staaten der EU Anerkennung und Eigengewicht erhalten. Nicht der Staatsentwurf am Reißbrett triumphierte jedoch, sondern die Unübersichtlichkeit und Nichtvorhersehbarkeit gesellschaftlicher Umstrukturierung in Ost- und Westeuropa. Das Regierbarkeitsproblem im Kontext regionalisierter Nationalstaaten stellt sich deshalb heute dringlicher als jemals zuvor auch als Aufgabe des Managements von Differenzierungsprozessen in Politik und Gesellschaft und weniger als Suche nach der idealen Verfassung.

Die einseitige Unabhängigkeitserklärung des Kosovo 2008 hat uns wieder daran erinnert, dass Regierbarkeitsprobleme im Kontext von regionaler Herrschaft mindestens zwei Dimensionen haben. Zum einen die nach innen gerichtete, also wie entsteht auf der Ebene der jeweiligen Regionen Legitimität und Effizienz des Regierungshandelns. Zum anderen die nach außen gerichtete Dimension, also die intergouvernementalen Beziehungen zwischen Regionen und Zentralregierung. Letztere Dimension muss für die in diesem Band vorgestellten Regionen heute erweitert werden sowohl um die Ebene der Beziehungen zwischen Regionen und der Europäischen Union, was die

institutionelle Formalisierung von Herrschaft angeht, als auch – zusätzlich im Hinblick auf die Perforierung regionaler Herrschaft – um die allgegenwärtige Dimension der wirtschaftlichen und kulturellen Globalisierung.

Nicht jeder Staat und nicht jeder Wissenschaftler teilt die Positionen der frühen Regionalisten, für die der Zwerinsche Optimismus paradigmatisch steht. Regionalisierung kann durchaus auch als Problem gesehen werden. Aus französischer Sicht, beispielsweise, ist diese nur dann ein sinnvoller Beitrag zur Lösung von Regierbarkeitsproblemen, wenn sie sich von den Grundsätzen ethnisch-territorialer Selbstbestimmung löst (Beispiel Korsika) und stattdessen eine administrativ-funktionale Aufteilung von Staatsaufgaben zwischen Zentrum und Regionen unterstützt. Aus spanischer oder britischer Perspektive ist es bisher paradoxerweise unabdingbar, für die Regierbarkeit des Landes durch ein asymmetrisches Ausbalancieren regionaler Kompetenzen ein politisches Gleichgewicht regionaler Interessenwahrnehmung herzustellen (von Beyme 2007). In Deutschland wiederum ist der Föderalismus im öffentlichen Bewusstsein von einer demokratisierenden Institution zu einem komplexen und in der Außenwelt überwiegend technokratischen Verwaltungsmechanismus herabgesunken, der durch die mangelnde Bereitschaft, regionale Vielfalt tatsächlich zu leben und damit die Ungleichartigkeit der Lebensverhältnisse im Ländervergleich zu akzeptieren, seine eigene Legitimation bedroht (Sturm 2004).

Angesichts unterschiedlicher normativer Vorentscheidungen und historischer Kontexte fällt es also schwer, in allgemeiner Form, einen wissenschaftlich fundierten systematischen Zusammenhang zwischen Regieren und Regionen herzustellen. So viel sich lässt sich aber sagen: In der wissenschaftlichen Debatte zu diesem Thema hat sich seit den 1970er Jahren mehrfach ein deutlicher Perspektivenwechsel vollzogen. Zunächst stand in der Forschung die Frage regionalen Regierens bzw. regionaler Regierungsfähigkeit im Hintergrund. Dies war so, weil schon die Konstituierung von Regionen höchst umstritten war. Die Konfliktthemen reichten von der Anerkennung regionaler Sprachen über die Ausgestaltung von Dezentralisierungsreformen bis hin zu bewaffneten Konflikten (baskische ETA, nordirische Paramilitärs, selbst Bomben im Schweizer Jura). Auf nationaler Ebene fehlte den Regionen aus vielerlei Gründen die nötige Akzeptanz. In erster Linie sind hier zu nennen: die integrativen Auswirkungen des Wohlfahrtsstaates und des Parteienwettbewerbs. Selbst in föderalen Staaten, wie Deutschland und Österreich, setzte sich der unitarische (Hesse 1962) und eben nicht der dezentral agierende Bundesstaat durch. Noch weniger plausibel war in den Staaten mit napoleonischer Tradition der Staatswerdung und Verfassung, wie Frankreich, Spanien, Italien oder Belgien, zunächst die Idee regionaler Autonomie, letztendlich auch aus machtpolitischen Erwägungen zentralstaatlicher Eliten. In diesen Ländern war der Zentralstaat ja als Gegenentwurf zur regionalen „Zersplitterung“ entstanden und wurde damit als Überwindung regionaler Partikularismen und als Schritt hin zu einer „modernen“, nicht-feudalen Gesellschaft ideologisiert.

Angesichts zunächst unerfüllter Hoffnungen einiger Regionalisierungsbewegungen auf eine schnelle Entfesselung endogener Territorialkräfte unterhalb der Nationalstaaten, sahen sich Modernisierungstheoretiker in ihrer Überzeugung bestätigt, dass Regionen, die nicht den Erfordernissen technokratisch-rationaler Umsetzung von Anforderungen an staatliche Aufgabenerfüllung dienten (z.B. überörtliche Versorgungsleistungen bei Strom, Wasser oder im Verkehrsbereich), in erster Linie Überreste von Kirchturmpolitik und primordialer Loyalitäten (Isaacs 1975) seien. Hinzu kam der „industrielle Zentralismus“ (Gustafsson 1976: 4), der umstandslos das Denken in Kategorien großer Fabriken und Produktionseinheiten auf gesellschaftliche Regelsysteme übertrug. In Mittel- und Osteuropa entsprach diesem Denken die Vorherrschaft kommunistischer Parteien mit einem ähnlichen ökonomischen Modernisierungsglauben, zusätzlich angereichert durch diktatorische Macht- und Kontrollansprüche in den Bereichen Kultur und Politik. Unter der Oberfläche vorhandene regionale Konfliktpotentiale, wie der slowakische Nationalismus in der Tschechoslowakei oder die Nationalitätenfrage in Jugoslawien stellten, als sie sich Ende der 1980er Jahre durchsetzten, folgerichtig das Überleben des alten Machtapparates insgesamt und damit die Kontinuität überregionaler Staatlichkeit in Frage (Hale 2004). Die bekannte Folge des politischen Umbruchs in Osteuropa sind neue Kleinstaaten und wiederhergestellte Demokratien, die ihre eigenen Regionen mit mehr (wie beispielsweise Polen) oder weniger Erfolg (wie beispielsweise Rumänien) mit regionaler Regierungsfähigkeit ausgestattet haben (Dieringer et al. 2006).

In Westeuropa wurde seit den 1970er Jahren die regionale Gegenbewegung zur Entterritorialisierung von Staat und Gesellschaft zum Ausdruck auch des „Endes des Fortschrittskonsenses“ (Beck 1986: 324) wie ihn die Modernisierungstheorie verstand. Was daraus zu folgern war, blieb aber umstritten: „Während den rechten Fraktionen Ethnizität als Mobilisierungsfaktor für Forderungen gegenüber dem Zentrum dient, die die bestehenden regionalen Herrschaftsverhältnisse unberührt lassen oder gar stärken sollen, verbinden die linken Fraktionen antizentralistische Aktivierung mit dem Kampf gegen politische und wirtschaftliche Ungleichheit in der Region selbst“ (Blaschke 1980: 24). Keine der beiden Extrempositionen setzte sich letztendlich auf breiter Front durch. Das Leitbild des regionalen Regierens blieb dennoch in der Debatte, obwohl weder die These vom „ethnic revival“ (Smith 1981) noch der emanzipatorische Impetus, den die politische Linke von der Herausforderung der kapitalistischen Wirtschaftsordnung für neue regionalistische Gemeinschaftsgefühle und Gemeinwohlorientierung ausgehen sah, empirisch stichhaltige Erklärungen der beobachtbaren Regionalisierungsmuster liefern konnten.

In den 1980er Jahren entwickelte sich das regionale Projekt sehr stark in eines der wirtschaftlichen Selbstbehauptung der Regionen in der Europäischen Union weiter. Den Binnenmarkt und die japanische technologische Herausforderung vor Augen suchten regionale Regierungen in erster Linie

nach neuen Formen der „economic governance“, also der Konzertierung regionaler Kräfte zur Mobilisierung ihrer endogenen Potentiale. Als Musterbeispiel hierfür kann die Vier-Motoren-Initiative (der Regionen Baden-Württemberg, Katalonien, Lombardei und Rhône-Alpes) genannt werden, die es implizit für möglich hielt, nicht nur national, sondern auch auf europäischer Ebene die Regionen zum Träger des wirtschaftlichen und kulturellen Fortschritts zu machen (Zimmermann-Steinhart 2003: 165ff.). Kritiker dieser Initiative, wie Christopher Harvie (1994: 65ff.), sahen hier „klassenkämpferisch“ eine neue Front zwischen armen und reichen („bourgeois“) Regionen entstehen. Näher betrachtet richtete sich Harvies Unmut aber in erster Linie gegen den fehlenden ethnisch-kleinstaatlich-utopischen Kern der regionalen Industriepolitik, die seit den 1980er Jahren in den USA, Japan und den EU-Ländern in unterschiedlichem Maße Fuß fasste (Sturm 1991; Jürgens/Krumbein 1991) und weniger gegen den ökonomischen Wettbewerb auf regionaler Ebene.

Konkret wurde eine „regionalisierte“ Regierung Europas im weit gespannten Modell des „Europa der Regionen“ (Hrbek/Weyand 1994; Keating 2008b), das den bestehenden Regionen eine machtpolitische Perspektive bot und weitere Regionalisierung ermunterte. Es schien Ende der 1980er Jahre angesichts der beschlossenen Vertiefung des Binnenmarktes ab dem 1.1.1993 Konsens zu sein, dass in Europa der Nationalstaat zu klein geworden war, um die großen Probleme zu lösen und zu groß schien, um die kleinen Probleme zu lösen, wie dies der amerikanische Soziologe Daniel Bell eindringlich formulierte. Zumindest für den Bereich „economic governance“ schienen die Würfel zugunsten der Regionen gefallen, und wenn man zusätzlich davon ausging, dass Politik nicht ohne ökonomischen Grundlagen gedacht werden kann, war klar, dass auch der Nationalstaat selbst, sich gegenüber den Regionen neu positionieren musste.

Für die Neuausrichtung der „regional economic governance“ bedeutete dies nicht nur für den Augenblick, sondern noch mehr als Zukunftsperspektive (Keating 1997): (1) eine neue Rolle für den Mesokorporatismus, d.h. für die Kooperation vor allem kleinerer und mittlerer Unternehmen, regionaler Kreditinstitute, regionaler Gewerkschaftsorganisationen und regionaler Bürgerbewegungen. (2) Eine stärkere politische Profilbildung regionaler Institutionen, insbesondere von Regierungen, Parteien und regionalen Agenturen zur Wirtschaftsförderung (3) die Mobilisierung von regionalem Sozialkapital. Sozialkapital, so die Definition Ronald Ingleharts (1998: 266), „besteht aus einer Kultur von Vertrauen und Toleranz, in der weit reichende Netzwerke von Freiwilligenverbänden entstehen. Diese Netzwerke sorgen für Kontakte und Informationsflüsse, die wiederum eine Kultur des Vertrauens und der Kooperation unterstützen.“ Aus demokratietheoretischer Sicht hat die Mobilisierung bürgerschaftlichen Engagements in solchen Netzwerken den doppelten Effekt, eine Kultur der politischen Extreme zu marginalisieren und durch Ideentransfer die Flexibilität und Innovationskraft des politischen Prozesses zu erhöhen (Knack 2002: 774).

Aus ökonomischer Sicht setzt Sozialkapital das endogene Potential einer Region in Wert. Retrospektiv hat die viel beachtete Studie von Putnam (1993) versucht, dies mit den historischen Erfahrungen der italienischen Regionen zu belegen. Wo sich ausreichend Sozialkapital findet, im Norden Italiens, entstehen auch ökonomische Erfolge. Fehlen diese gesellschaftlichen Voraussetzungen, wie im Süden des Landes, ist der Pfad zur wirtschaftlichen Unterentwicklung vorgezeichnet. Inzwischen wissen wir, dass die Putnam'sche Sichtweise dringend der Ergänzung einer weiteren Dimension bedarf, nämlich der Beziehung von Zentralstaat und Regionen, die im italienischen Fall von einer Kultur der Nichtbeachtung des regionalen Entwicklungsproblems als Problem der Kohäsion des Nationalstaats geprägt ist. Der Mezzogiorno (der wirtschaftlich unterentwickelte Süden Italiens) wird von italienischen Regierungen bis heute als Strukturmerkmal der italienischen Ökonomie wahrgenommen, nicht aber als nationales Krisenphänomen, das zentralstaatliches Handeln unabdingbar macht (Tombeil 1999).

Regionale Anforderungen an effizientes Regieren haben, wie das italienische Beispiel zeigt, letztendlich doch nicht alleine das Regieren in und für Regionen bestimmen können. Heute wird niemand mehr bestreiten, dass der Abgesang auf den Nationalstaat voreilig war. Und damit steht auch fest: Die intergouvernementale Dimension regionalen Regierens ist nicht überflüssig geworden. Der regionale Zugriff (bottom up) auf politische Steuerung blieb begrenzt und beeinflusst von zentralstaatlicher und europäischer Regional- und Strukturpolitik (top down). Aus der Vision des „Europa der Regionen“ wurde die Suche nach neuen Formen eines „Europa mit Regionen“ (Caciagli 2003: 199ff.). Die Regionalforschung setzte sich angesichts der Einbindung regionalen Regierens in überregionale Kontexte folgerichtig intensiv mit der Substanz dessen auseinander, was regionales Handeln in diesem Kontext bedeuten kann.

Zum einen rückten institutionelle Determinanten der Regionalisierung in ihr Blickfeld. Dies war auch deshalb wenig verwunderlich, weil mit der Perspektive der Osterweiterung der Europäischen Union Lösungen für ein „region-building“, vor allem in Mittel- und Osteuropa, gesucht wurden (siehe auch weiter unten). Die Ausgestaltung einer innerstaatlichen Aufgabenteilung zwischen Zentrum und Regionen warf jenseits von administrativen Fragen noch entscheidendere Machtfragen auf. Hinzu kam als weiteres Problem, die Frage, ob es in den Beitrittsländern, aber auch in einer Reihe von etablierten EU-Mitgliedstaaten, wie Schweden, Griechenland oder Irland, überhaupt eine gesellschaftliche Basis für regionales Regieren gibt. Welche Rolle, so wurde gefragt, spielen regionale Identifikationsmuster und regionale gesellschaftliche Netzwerke? Haben nationale Verbände, Parteien oder Interessengruppen eine eigenständige regionale Dimension? Gibt es regionale Kommunikationsstrukturen und Diskurse? Ist ein Regionalbewusstsein konstruierbar? Gerade im Transformationsprozess in Mittel- und Osteuropa fand die Modernisierungsthese mit ihrer Regionenskepsis neue Nahrung. „Good

Governance“ schien nicht mehr als regionale Verwaltung und entsprechende Kapazitäten zur Beantragung bzw. Informationsgewinnung und zur Abwicklung der EU-Strukturfonds zu erfordern (Bauer/Kuppinger 2006).

Es wäre dennoch ein Trugschluss, die „Balkanisierung“ der EU im Sinne der Logik der Modernisierungstheorie als „obsolet“ zu bezeichnen. Die osteuropäischen Erfahrungen erweitern das Spektrum von regionaler Realität (Pitschel et al. 2008). Sie widerlegen nicht die Möglichkeit von „regional governance“. Es dürfte in den Sozialwissenschaften inzwischen unumstritten sein, dass die Annahme einer Linearität gesellschaftlicher Entwicklung problematisch ist. Der Normalfall ist eher die „Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen“ (Ernst Bloch), also das Nebeneinander von symbolischer, institutioneller, ökonomischer, kultureller und gesellschaftlicher Regionalisierung in Europa, auch wenn diese Formen der Regionalisierung unterschiedlichen Kontexten angehören und für unterschiedliche regionale Realitäten stehen. In diesem speziellen Sinne ist die Frage nach den Ausprägungen von „regional governance“ in der EU zu stellen, also nicht unter der Prämisse von Konvergenz, sondern unter dem Gesichtspunkt der Adäquanz.

3. Regional Governance

Hilft uns beim Erfassen der unterschiedlichen Tiefe und Nachhaltigkeit von regionalem Regieren in den Mitgliedstaaten der EU die Begriffsbildung „regional governance“ weiter? Die Position der Skeptiker ist verständlich. Ohne weitere Konkretisierung scheint der „governance“-Begriff nutzlos. Zum einen, weil regionales Regieren schon immer als komplexes Phänomen untersucht wurde. Des Weiteren, weil der häufig implizierte und normativ unterstellte Steuerungsanspruch von „governance“ mit dem oben identifizierten Ungleichzeitigkeitsproblem analytisch schwer zu vermitteln ist, wenn es darum gehen soll, nur einen Modus von „regional governance“ zu bestimmen. Und schließlich ist problematisch, dass die Politikwissenschaft sich nicht zum ersten Mal als unfähig erweist, Jargon und Alltagssprache einerseits und exakte Begriffsbildung und -verwendung andererseits sauber von einander zu trennen. Mit dem inflationären Gebrauch des Governance-Begriffes hat sich im Fach eine Bedeutungsinflation eingestellt, so dass inzwischen wissenschaftliche Beiträge entstanden sind, die sich dem selbst erzeugten Problem widmen, Klarheit in das definitorische Chaos zu bringen (z.B. Treib et al. 2007; Van Kersbergen/Van Waarden 2004).

Für das Verständnis regionalen Handelns und regionaler Realitäten öffnet der „governance“-Zugang aber dennoch insofern eine neue Dimension als er ein neues Verständnis von „Regieren“ auf die regionale Ebene überträgt. Regieren ist in diesem Verständnis nicht länger nur das Entscheiden im traditionellen Institutionensystem, das nationale Konstitutionen Regionen zubilligen. Es ist darüber hinaus eine weit gefächerte Bühne der Einflussnahme bis hin

zur Mitwirkung aller regionalen „stakeholder“ bei Entscheidungsfindungsprozessen und später auch der Umsetzung politischer Programme. Nicht mehr der hierarchisch anweisende regionale staatliche Entscheider steht beim Perspektivenwechsel vom „government“ zu „governance“ im Vordergrund des Grundverständnisses für die Entwicklung regionaler Realitäten, sondern ein weitgefächertes Netzwerk regionaler Akteure. Deren Verhältnis orientiert sich weniger an formalen Regeln und Hierarchien als an informalen Prozessen, die gesteuert werden durch unterschiedliche Möglichkeiten einzelner Akteure, Ressourcen zu sichern und einzusetzen. Letztere reichen von Macht und Geld über die Interpretationshoheit symbolischer Politik bis hin zu strategischen Positionen gegenüber dem nationalen Zentrum bzw. überstaatlichen Verbänden wie der Europäischen Union. Die Netzwerke regionaler Akteure sind offen, flexibel, nicht hierarchisch und wirken politikfeldbezogen. In diesem Sinne spannt „governance“ einen wesentlich weiteren politischen Handlungsrahmen auf als er mit den traditionellen Konzepten von „government“ adäquat bestimmt werden könnte.

In gewisser Weise ist damit auch die Unterscheidung zwischen in erster Linie ethnisch, administrativ oder ökonomisch geprägten Regionen obsolet. Die Prioritäten der Netzwerke sind nichts anderes als unterschiedliche Ausprägungen in Wert gesetzter regionaler Ressourcen mit einer entsprechenden Hervorhebung der in diesem Kontext relevanten Entscheidungsträger. Insofern lässt sich der Terminus „regional governance“ auch als neutraler Begriff verwenden, der regionale Handlungsoptionen sowohl in föderalen als auch in dezentralisierten Nationalstaaten und damit in allen Ländern der EU erfassen kann.

Mit Vorsicht wäre im regionalen Kontext der im Governance-Diskurs allgegenwärtige Steuerungs-begriff zu verwenden, bzw. er wäre zu erweitern. Die Policy-Forschung hat die Neigung entwickelt, Governance als Verfeinerung staatlichen Steuerns durch Erweiterung der Akteurskonstellationen zu verstehen und das Fehlen intervenierender Steuerung auszuschließen. Hinzu kommt die Präferenz der Policy-Forschung für die „rational choice“-Logik bei Steuerungsentscheidungen, zumindest aber für das Argumentieren entlang einer policy-immanenten Logik. Angesichts der Vielfalt dessen, was Regionen in ihrem Kern legitimieren kann, ist dieser Zugriff eine unzulässige Verengung, die Prozesse gesellschaftlicher Selbstfindung (man denke nur an den Extremfall bewaffneter Konflikte) ebenso ausschließt, wie „Irrationalitäten“ symbolischen Handelns.

Lässt man die angemahnte analytische Vorsicht walten, bleibt „regional governance“ ein hilfreiches Konzept. Regional Governance impliziert in erster Linie einen „Perspektivenwechsel“ (Fürst 2006: 55) im Hinblick auf Handlungssysteme, Akteurskonstellationen und Entscheidungsmodi in und für die Regionen und damit auch eine größere Offenheit als beispielsweise administrative Dezentralisierung oder die Selbstbezogenheit ethno-zentrischer Regionalismen. Diese Offenheit für neue Formen verhandelter Demo-

kratie und von Politiknetzwerken wird teilweise begünstigt durch die Notwendigkeit in der globalisierten Welt, auf regionaler Ebene „die Logik von Zentralisierung und Umverteilung des alten Nationalstaats zu ersetzen“ (Paquet 2001: 229). Die Einbettung von „regional governance“ in überregionale Kontexte darf aber auch aus anderen Gründen nicht außer Acht bleiben.

4. „Multi-level Governance“ oder „intergovernmental relations“?

Regional Governance impliziert Mehrebenenregieren, also ein Beziehungsgeflecht das Nationalstaat und EU einbindet. Der in der EU-Integrationsforschung zunächst von Gary Marks (1992, 1993) gerade im Kontext der europäischen Regional- und Strukturpolitik entwickelte Multi-level Governance-Ansatz (Bache/Flinders 2004) trägt der Mehrdimensionalität regionalen Regierens zwar Rechnung.² Er konzentrierte sich aber zunächst auf die policy-bezogenen Entscheidungsnetzwerke. Die policy-übergreifende Dimension regionaler institutioneller, kultureller oder ökonomischer Selbstbehauptung wurde so bestenfalls gestreift. Eine „staatsorganisationszentrierte“ Sichtweise von Kooperation in der EU wird explizit abgelehnt. Auch wenn der Multi-level Governance-Ansatz im Bezug auf die Anerkennung der subnationalen Dimension inzwischen „nachgebessert“ wurde, bleibt daher die Verknüpfung zur vergleichenden Regionalismus- und Föderalismusforschung unbefriedigend.

Für alle Regionen Europas stellt sich die Grundsatzfrage, wie ihre Perspektiven in der EU aussehen, also wie stark ihre Kompetenzen abgegeben oder geteilt werden müssen, in welcher Weise sie direkt oder indirekt durch Mitwirkung an nationalen Entscheidungsprozessen in europäische politische Weichenstellungen eingebunden sind, und ob die EU-Ebene Verbündeter oder Gegner beim Streben nach dem Erreichen oder dem Erhalt regionaler Autonomie und regionaler Kultur ist. Weiterhin können die Vertreter regionaler Interessen nicht zufrieden sein mit einer Netzwerklogik des Regierens, die regionale Grenzmarkierungen durch verflochtenes Entscheiden in policy communities, möglicherweise noch angeleitet durch den sich neutral gebenden Sachverstand von epistemic communities, verwischt.

Regional Governance lässt sich präziser als im Multi-level Governance-Ansatz im Rahmen der Betrachtung intergouvernementaler Beziehungen fassen, die neben der EU-Ebene, stärker die für die Regionen noch immer sehr bedeutende nationale Ebene in den Blick nehmen. Während der Multi-level

2 Marks geht in diesem Kontext von Folgendem aus: „the emergence of multi-level governance, a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers (...) as the result of a broad process of institutional creation and decision reallocation that has pulled some previously centralized functions of the state up to the supranational level and some down to the local/regional level“ (Marks 1993: 392).

Governance-Ansatz von den policy-Vorgaben außerhalb der Regionen ausgeht und in erster Linie deren Umsetzung in den Regionen bzw. den Anteil regionaler Mitwirkung diskutiert, rückt die Perspektive der intergouvernementalen Beziehungen klarer und direkter die Konsequenzen von Regional Governance, auch als eigenständige Leistung der Regionen, in den Vordergrund. Wie Robert Agranoff (2004) in einem internationalen Vergleich von acht Fällen der politischen Regionalisierung zeigen konnte, trägt gerade die Ausgestaltung der intergouvernementalen Beziehungen entscheidend dazu bei, den Kernbestand regionaler Autonomie und damit regionalen Regierens zu gestalten. Hinzu kommt: Prozesse der Regionalisierung und intergouvernementaler Responsivität sowohl im Bereich der Institutionenbildung als auch im Hinblick auf Konzessionen in der materiellen Politik stehen in einem produktiven Wechselverhältnis, wie Loughlin (2007) am Beispiel der Entwicklung des Wohlfahrtsstaates seit dem II. Weltkrieg belegt.

Der Einfluss des Kernbestandes regionalen Regierens auf die Ausgestaltung regionaler Politiken im Kontext der intergouvernementalen Beziehungen kann theoretisch parallel zu Grundannahmen des liberalen Intergouvernementalismus modelliert werden. Regionales Handeln in intergouvernementalen Beziehungen ist abhängig von mindestens fünf Faktoren (Sturm 2006, Trench 2006), nämlich der institutionellen Identität einer Region, ihrer finanziellen Autonomie, dem regionalen Parteienwettbewerb, der Aufgabenteilung mit anderen politischen Ebenen und der regionalen politischen Kultur.

Die Relevanz dieser Faktoren lässt sich jeweils nur durch Fallanalysen feststellen, was aber nicht bedeuten muss, dass keinerlei Regelmäßigkeiten bzw. Muster intergouvernementaler Beziehungen erkennbar sind. Beispielsweise lassen sich mit dem von Luis Moreno entwickelten „multiple ethno-territorial concurrence model“, wie Lecours (2004) gezeigt hat, die Gemeinsamkeiten der intergouvernementalen Kontexte in einer Reihe von Staaten (Spanien, Belgien und Kanada) erfassen. Das Modell arbeitet heraus, dass die Dynamik von Regional Governance nicht nur beeinflusst wird von dem Konflikt zwischen Zentrum und Regionen, sondern im Wesentlichen auch Ergebnis ist eines Wettbewerbs zwischen Regionen um vergleichbare Privilegien, wobei wiederum das Zentrum der Ansprechpartner ist. Der Zentralstaat antwortet auf die Forderungen nach einer stärkeren Ausprägung von Regional Governance“ häufig wenig erfolgreich mit dem Appell an interregionale Solidarität und dem Versprechen der Gleichbehandlung aller Regionen. Hier trifft die Logik der administrativen Reform auf einen ethno-territorialen Forderungskatalog, der intergouvernementale Beziehungen eher als „Außenpolitik“ der Regionen sieht, denn als Mechanismen gesamtstaatlicher Integration und Effizienzicherung.

5. Die Europäische Union und subnationale Mobilisierung

Die Regionenforschung widmet neuerdings der Europäischen Union, genauer der Politikgestaltung im entstehenden Mehrebenensystem und den resultierenden Auswirkungen auf die regionale Emanzipation große Aufmerksamkeit. Eine empirisch fundierte Theorie regionaler Teilhabe am europäischen Integrationsprozess, die erklären könnte, warum sich (allgemein) und in welchen Politikfeldern (speziell) subnationale Gebietskörperschaften auf äußerst differenzierte Weise in den europäischen Politikprozess einbringen, konnte bislang allerdings nicht entwickelt werden. Zumeist wird die Debatte im Hinblick auf die aktivierende Rolle der EU analysiert. Andere Fragen, wie beispielsweise nach dem Potenzial, das auf regionaler Ebene die Nachfrage nach einem verstärkten Austausch mit der EU antreibt, wurden hingegen bisher weitgehend vernachlässigt (Benz 2004; Benz/Eberlein 1998; Börzel 2000, 2001, 2002; Hooghe 1995; Jeffery 2000; Keating 1997, 1998, 2003; Keating/Hooghe 2006).

Das vorläufige Ergebnis der empirisch ausgerichteten westeuropäischen Mobilisierungsforschung ist im Wesentlichen, dass gerade den institutionell wie sozioökonomisch gefestigten subnationalen Einheiten in der supranationalen Erweiterung des politischen Raumes eine nutzbringende Ressource erwuchs, die sie zur Erweiterung ihrer politischen Einflussnahme einbringen können. Ärmere und im Vergleich zu ihren internationalen Partnern minder privilegierte subnationalen Gebietskörperschaften konnten hingegen wenig davon profitieren, dass die regionale Dimension der europäischen Integration an Bedeutung gewann. In Osteuropa war verständlicherweise die Frage nach regionaler Mobilisierung zunächst einmal eine (nachrangige) Debatte der Systemtransformation nach der Desintegration des Warschauer Pakts. Die regionale Dimension der (wieder-)entstehenden Demokratien war denn auch geprägt von Erklärungsansätzen aus dem Bereich der „Legacy-Forschung“, das heißt im Mittelpunkt standen Muster der institutionellen Pfadabhängigkeit, die die beobachtbaren Ausprägungen von Regional Governance mit der Institutionenerfahrung der osteuropäischen Staaten aus der vorkommunistischen Zeit in Verbindung brachten (Batt 2002; Gorzelak 1998; Illner 2002; Kirchner 1999; Tatur 2004).

Nach dem die Europäische Union ein unmissverständliches Versprechen der baldigen Aufnahme an die mittel- und osteuropäischen Transformationsländer gab, rückte zusehends die Konditionalitätsperspektive in den Vordergrund. Nicht zuletzt zum Zwecke der reibungslosen Abwicklung der europäischen Strukturförderung, die bereits bei den Beitrittskandidaten implementiert wurde, musste ein Minimum subnationaler administrativer Handlungsfähigkeit erreicht werden. Auch wenn die Kommission angesichts stockender Mittelabflüsse es bald aufgab, diese minimale administrative Handlungsfähigkeit mit der Forderung nach einer politisch-emanzipatorischen Grundaustattung im subnationalen Raum zu verknüpfen, kann doch konstatiert wer-

den, dass die EU mit ihrer so genannten Konditionalitätspolitik ein beschleunigender Faktor im Hinblick auf die Herausbildung regionalpolitischer Strukturen in Osteuropa war (Brusis 2002, 2003, 2005; Czernielewska et al. 2004; Ferry/McMaster 2005; Hughes et al. 2004a,b; Sturm/Dieringer 2005; Szemlér 2000).

Ging es also in den ersten Jahren nach 1990 um die grundsätzliche Ausrichtung regionaler Reformen und ab Mitte der 1990er Jahre um deren Umsetzung, beschleunigt durch Forderungen der Europäischen Union, so dürfen diese beiden Phasen mit dem Beitritt der meisten mittel- und osteuropäischen Staaten zur Europäischen Union als beendet gelten. Es deutet sich denn auch an, dass die osteuropäische Regionalisierungsdebatte im Hinblick auf die Ausrichtung auf Governance-Fragen mit der westeuropäischen Debatte gleichzieht (Pitschel et al. 2009; Bruszt 2008). Das bedeutet auch, dass die Vielfalt politischer Ordnungsentwürfe im regionalen Raum innerhalb der Europäischen Union weiter zugenommen hat. Die große Bandbreite regionaler Governance-Strukturen – Ost wie West – verspricht künftig zu Analyse Zwecken nutzbar gemacht werden zu können, wenn es darum geht, die unterschiedlichen Wirkungen regionaler politisch-institutioneller Arrangements zu erfassen und mit variierenden Politikergebnissen systematisch in Verbindung zu bringen.

6. Klassische Erklärungsprogramme

Ob man eine endogene Sicht auf die Herausbildung von regional governance wählt, oder ob man eher exogene Umstände für die verschiedenen Ausprägungen von Transformationsprozessen in subnationalen politischen Räumen verantwortlich macht, letztendlich lassen sich Gruppen von Faktoren ausmachen, die regelmäßig, wenn auch in sich verändernden Anteilen Bestandteile gängiger Erklärungsversuche regionaler Strategien sind. Diese Faktorengruppen lassen sich idealtypisch vier unterscheidbaren Erklärungsprogrammen zuordnen. Die zentralen Erklärungsvariablen dieser Programme zielen alle auf ein und dasselbe Problem: sie wollen Unterschiede im „Verhalten“ von regionalen Einheiten oder im „Resultat“ von Regionalisierungsprozessen verstehen. Sie stützen sich auf in der Politikwissenschaft einschlägige Thesen zu den zentralen Verbindungen politischer, ökonomischer und gesellschaftlicher Teilsysteme. Diese Thesen machen sich analytisch fest an Unterschieden in der jeweiligen regionalen Kultur, im sozioökonomischen Entwicklungsstand, in der Leistungsfähigkeit regionaler Institutionen sowie in regionalen parteipolitischen Konkurrenzsituationen.

(1) Die Kulturdifferenzthese: Die auf kulturellen Faktoren und symbolischer Politik basierende Forschung steht auf dem Standpunkt, dass zentrales Motiv von Regionalisierungsaktivität Prozesse der regionalen Selbst(er)findung sind. Gemeint ist damit, dass Regionen mit einer eigenen Regionalspra-

che, einer eigenen kulturellen oder religiösen Identität oder einem hohen Bevölkerungsanteil, der einer ethnischen, sprachlichen oder religiösen Minderheit (im Vergleich zum zugehörigen Staatsgebilde) zuzuordnen ist, stärker dazu neigen, ihre regionalen Potenziale auch gegenüber und auf Kosten anderer Gliedstaaten auszuschöpfen. Im Umkehrschluss heißt das, dass dort, wo kein oder kaum solches Potenzial zur Ausprägung und Pflege regionaler Kulturdifferenz existiert, Regionalisierungsprozesse nicht nachhaltig erfolgreich sein können (Keating 1998; Connor 1994; Esman 1977).

(2) Die Leistungsfähigkeit regionaler politischer Institutionen, das heißt letztendlich die konstitutionell vermittelten Rechte und die formale Regierungsorganisation der regionalen Einheiten, werden in einem zweiten Ansatz als der wichtigste Katalysator dafür gesehen, ob Regionen erfolgreich zu agieren in der Lage sind. Im Zentrum dieses Ansatzes steht das Argument, dass subnationale Einheiten mit starken politischen Institutionen eher und intensiver in einen politischen Austausch mit anderen Ebenen oder gleichartigen Partnern auf horizontaler Ebene treten können. Zudem ist es die Qualität und Reichweite regionaler politischer Organisation, die darüber entscheidet, ob politische Akteure auf regionaler Ebene den Mitgliedern ihrer „Gemeinschaft“ relevante Angebote politischer Partizipation und entsprechende gouvernementale Responsivität anbieten können. Der Ansatz geht davon aus, dass subnationale Entitäten, die über eine funktionsfähige, personell und finanziell gut ausgestattete regionale Exekutive und über verfassungsmäßig garantierte Kompetenzen in bestimmten Politikbereichen, wie etwa Polizei, regionale Wirtschaftsentwicklung, Kultur, Transport und Kommunikation sowie bei der Erhebung von Steuern verfügen, eher zu einer aktiven Gestaltung regionaler Belange in der Lage sind, als diejenigen, denen solche Strukturen nicht zur Verfügung stehen (Kohler-Koch 1995; Marks et al. 1996).

(3) Ein dritter Ansatz stellt auf die sozioökonomische Situation einer Region ab. Dabei schreiben einige Forscher denjenigen Regionen, die über eine solide finanzielle Ausstattung verfügen, ein hohes Gestaltungspotenzial oder zumindest eine größere Nachfrage nach selbst bestimmter regionaler politischer Aktivität zu. Mit anderen Worten, dem sozioökonomischen Erfolg einer Region müsste automatisch auch die Nachfrage nach größerer politischer Autonomie folgen (Bookman 1993; Gourevitch 1979; Harvie 1994). Die Gegenposition innerhalb dieser Debatte sieht den Wirkungspfeil des sozioökonomischen Mechanismus gerade umgekehrt. Vertreter dieser Interpretation sehen also jene regionalen Einheiten nach größerer politischer Autonomie streben, die im Vergleich mit ihren nationalen Geschwisterregionen sozioökonomisch weniger privilegiert sind (Gabel/Whitten 1997; Kohler-Koch et al. 1998; Rokkan/Urwin 1983; Sánchez-Cuenca 2000). Gerade in aufkommenden Konstellationen von Mehrebenensystemen, so die These, sind es diese minderprivilegierten, die „nationale Loyalitäten“ am schnellsten für neue internationale oder transnationale Ordnungen, die ihnen wirtschaftlichen Auf-

schwung versprechen, eintauschen wollen und damit den Regionalisierungsprozessen neue oder weitere Dynamik verleihen.

(4) Schließlich rückt ein vierter Ansatz den Parteienwettbewerb im regionalen Raum in den Mittelpunkt. In diesem Erklärungsmodell sind jene Regionen besonders aktiv um ihre Interessenvertretung bemüht, in denen der Wettbewerb zwischen einer Regionalpartei und den „Gesamtstaatsparteien“ oder sogar zwischen zwei genuin regionalen Parteien der Regionalisierungsdynamik einen entscheidenden Vorschub leistet. Bei einer Konkurrenzsituation zwischen zwei genuin regionalen Parteien müssten diese sich im Hinblick auf Forderungen nach mehr Autonomie ihrer politischen Einheit gegenseitig immer stärker „überbieten“. Die Radikalisierung regionalpolitischer Forderungen wäre demnach eine Funktion parteipolitischer Konkurrenz entlang eines regionalen Alleinvertretungsanspruches, wobei die Akteure den „regional cleavage“ in dem Maße fördern, indem sie für ihre eigene politische Existenz auf dessen dauerhafte Relevanz angewiesen sind (Houten 2003, Jolly 2007).

7. Themen der Forschung

Vor dem Hintergrund der Einordnung gängiger Erklärungsmuster regionaler politischer Aktivierung darf nicht vergessen werden, dass Regional Governance selbst, wie weiter oben bereits angedeutet, kein besonderes „Erklärungsprogramm“ beinhaltet. Vielmehr gibt das Konzept ein analytisches Instrumentarium an die Hand, Fragen nach dem politischen Gehalt und der Praxis einer politischen Ordnung auf regionaler Ebene neu zu stellen. Im Mittelpunkt stehen dabei, jedenfalls zunächst, unterschiedliche Konstellationen von Akteuren mit unterschiedlicher Ressourcenausstattung, die aus den politischen, gesellschaftlichen oder ökonomischen Teilsystemen stammen und deren Interessenaustausch durch unterschiedliche institutionelle Arrangements vermittelt wird (Benz/Eberlein 1998). Die Identifikation „typischer“ Konstellationen und deren wahrscheinlicher Steuerungswirkungen gegebenenfalls differenziert nach dem „Phasenzyklus“ politischen Handelns (Problemdefinition, Entscheidung, Implementation etc.) aufzuzeigen und zu ordnen, ist ein programmatisches Zwischenziel, dem sich die Debatte um Regional Governance stellen muss. Damit ist Regional Governance bislang aber in erster Linie ein Differenzierungskonzept, von dem keine Metatheorie des Regionalismus erwartet werden darf. Aber vielleicht liegt gerade in dieser Selbstbescheidung und der parallelen Entzauberung der bisherigen regionalpolitischen Großtheorien das größte Verdienst der Governance-Debatte im regionalpolitischen Kontext. Klar ist aber auch, dass mit dem Governance-Fokus nicht mehr die Erklärung von Mobilisierung regionaler Bewegungen oder die Herausbildung institutioneller Strukturen auf regionaler Ebene im Vordergrund stehen, sondern die Steuerungswirkungen aktueller regionaler

Konstellationen bei der Produktion oder der Implementation bestimmter Politikinhalt. Es ist daher zu erwarten, dass policyanalytische Theorien und Untersuchungsstrategien fruchtbare Anwendung in der Regionenforschung finden können (Sturm/Dieringer 2005).

Ein Nahziel weiterer Forschung wäre zunächst einmal die Bestimmung der notwendigen und hinreichenden Kontextbedingungen, unter denen beispielsweise die oben vorgestellten (jetzt nur noch) „Teil“-Theorien regionalpolitischer Selbstbestimmung ihre Wirkungsmechanismen zu entfalten vermögen. Auf mittlere Frist wäre es hilfreich, wie es hier schon andeutungsweise versucht wurde, die Suche nach adäquaten Forschungsmethoden für die Regionalisierungsforschung zu forcieren und stärker vergleichend und kumulativ zu forschen, um der nahe liegenden Versuchung zu entgehen, sich den Spezifika jedes Falles in einer Weise zu widmen, die zwar maximal informiert, aber wenig an übergreifender Theoriebildung erlaubt. Wir wissen auch noch nicht genug über die Bildung politischer Präferenzen in den Regionen (korporative/individuelle) und die Probleme der Implementation einzelner Politiken (Bauer/Pitschel 2007). Gerade hat die vergleichende Identitäts- und Parteienforschung im regionalen Kontext mit neuer Intensität begonnen (Houten 2007; Hepburn 2008).

Einer weiteren Verlockung, der die Forschung bisher oft aufsitzt, gilt es ebenfalls Herr zu werden. Zu häufig nämlich konzentrieren sich die empirischen Arbeiten auf „spektakuläre“ Fälle von Regional Governance, insbesondere in einem überschaubaren Kreis der „üblichen Verdächtigen“ (also den Regionalakteuren aus Deutschland, Spanien, Belgien, Großbritannien etc.). Nicht nur im regionalen Handeln in Politikfeldern, sondern auch bei der politischen Beteiligung und im Hinblick auf die Akzeptanz von Regional Governance gilt es aber die unspektakuläre Routine des Tagesgeschäfts sowie jene Regionalakteure, die letztlich gerade in der Europäischen Union die große Mehrheit ausmachen, aber bislang als unscheinbar gelten, mit in die vergleichenden Analysen zu integrieren. Auf diese Weise ließen sich Fehlschlüsse vermeiden und einseitiges Denken korrigieren. Regional Governance lädt zu solchem Perspektivenwandel ein.

Natürlich hängt die Qualität zu erwartender Ergebnisse von der Relevanz der Forschungsfrage und von der Reliabilität und Angemessenheit des zur Beantwortung der gewählten Forschungsfrage entwickelten Untersuchungsdesigns ab. Um zur Wissensakkumulation beizutragen, empfiehlt es sich vermehrt in Konstellationen und Konfigurationen von aktors- oder institutionenbasierten Einflussvariablen zu denken. Das ist deswegen so bedeutsam, weil die oben referierten Erklärungsansätze nicht in der Lage scheinen, zufrieden stellende Antworten auf aktuelle Forschungsrätsel zu geben.³ Ein

3 Um nur einige Beispiel zu nennen: Das Baskenland ist bei den jüngsten Revisionen der Grundlagenverträge der EU dezidiert für eine Ausweitung der Mehrheitsentscheidungsregel bei Entscheidungen im Ministerrat eingetreten. Bayern hingegen ebenso engagiert für eine mehr auf das Subsidiaritätsprinzip ausgerichtete Kompetenzreform. Dabei weisen die beiden

zentrales Problem hierbei ist die Heterogenität der „Regionen“ als Gruppe von Akteuren beziehungsweise politischen Gebilden. Es ist offensichtlich, dass in diesem Kontext noch mehr konzeptionelle sowie definitorische Arbeit zu leisten ist. Was helfen könnte, ist das Identifizieren von Politikstilkategorien als Grundlage für eine differenzierende, aber gleichwohl systematische Hypothesenbildung. Ohne dies an dieser Stelle umfassend ausführen zu können, könnte der Weg zunächst einmal darin bestehen, die nachweislich einflussreichsten Faktoren, die Regional Governance bedingen, systematisch zu kombinieren. Ein Beispiel: Es könnten institutionelle und sozioökonomische Stärke einerseits mit dem politischen Wunsch der maßgeblichen Regionalinstitutionen nach horizontaler oder vertikaler Emanzipation andererseits kombiniert werden. Man käme dann auf vier unterschiedliche Politikstile, die im Einzelfall Regional Governance prägen.

Schaubild 1: Regionale Politikstile

		Institutionelles und sozioökonomisches Potenzial	
		<i>hoch</i>	<i>niedrig</i>
Intensität regionaler Wünsche nach politischer Emanzipation (horizontal, vertikal)	<i>hoch</i>	subsidiär	partnerschaftlich
	<i>niedrig</i>	technokratisch	loyalistisch

Quelle: eigene Zusammenstellung.

Die Konfigurationen und Konstellationen innerhalb der einzelnen Politikstile müssten entsprechend kongruent und homogen sein. Sofern sie das sind, könnten sie aber durchaus den Rahmen für theoriefähige Hypothesenbildung bilden. Die Gruppe der Regionen mit hohem institutionellem Potenzial und hohem Emanzipationswunsch würde beispielsweise wohl einem Politikstil folgen, der in den Beziehungen zu übergeordneten politischen Ebenen sehr stark auf die Erhaltung subsidiärer Steuerungselemente fokussiert ist. Ist die institutionelle Kapazität hoch, aber das Emanzipationsstreben gering, dürften diese politischen Austauschbeziehungen jedoch weniger auf subsidiäre Abgrenzung als auf partnerschaftliche Problemlösung ausgerichtet sein. Hohe institutionelle Kapazität ohne große Emanzipationsbedürfnisse müssten in eine technokratische, elitäre Politikausgestaltung münden; wo es an beidem mangelt, wären die „Regionen“ wenig mehr als eine dezentrierte, zentralstaatliche Verwaltungsstelle, die entsprechend loyalen Umgang und Austausch mit übergeordneten Autoritäten pflegt. Über diese Einteilung kann

Regionen jedoch ansonsten (kulturelles Selbstverständnis, institutionelle Stärke etc.) große Übereinstimmungen auf. Ähnliche erklärungsbedürftig ist die unterschiedliche Implementations-effizienz bei Initiativen aus dem gleichen Politikfeld in unterschiedlichen Regionen eines Staates, wofür es Beispiele aus osteuropäischen Staaten gibt.

man natürlich streiten. Hier sollte nur angedeutet werden, welche Möglichkeiten sich aus einem konsequent angewandten Governance-Ansatz für vergleichende empirische wie für theoretisch-konzeptionelle Forschung ergeben, wenn klassische regionalpolitische Erklärungsprogramme mit policyanalytischen Elementen kombiniert werden. Die Governance-Perspektive und die Regionenforschung versprechen weiterhin zentrale Pole einer spannenden und auch ergiebigen politikwissenschaftlichen Debatte zu bilden.

Die Beiträge dieses Bandes liefern empirisches Material für die hier angelegte weitere theoretische Beschäftigung mit regionalem Regieren. In den Blick genommen wird die Europäische Union in ihrer geographischen Gesamtheit, also auch unter Einbeziehung von Beitrittsländern jüngerer Datums. Die Herangehensweise ist strukturorientiert und problembezogen. Wir betrachten regionales Regieren sowohl in föderativen, regionalisierten, semi-präsidentiell-unitarischen als auch in parlamentarisch-unitarischen Systemen. Die einzelnen Länderbeiträge können aber auch als eigenständige Länderstudien gelesen werden. Landesspezifische Befunde werden vergleichbar durch ein Raster von zehn Fragen an jedes einzelne Land.

In jedem Beitrag finden sich Informationen über die Geschichte der politischen Dezentralisierung, deren Verankerung im nationalen Recht, die institutionelle Ordnung der betreffenden Staaten und die Verteilung von Staatsaufgaben und Finanzen auf die staatliche und die substaatliche Ebene. Die gesellschaftliche Dimension von Dezentralisierung wird abgebildet mit Hilfe einer Analyse der Struktur des Parteiensystems, der substaatlichen Einflüsse auf den wirtschaftlichen Interessenausgleich zwischen Kapital und Arbeit („Korporatismus“), der Regionalisierung der Medienlandschaft und der Organisationen der Zivilgesellschaft, sowie der Wirtschaftsstrukturen. Für alle untersuchten Länder gilt als Mitglieder der EU, dass für ihre Regionen die Europapolitik als Forum der Interessenvertretung, aber auch als Ort der Entscheidung über wichtige regionale Anliegen von der Landwirtschaft über den Umweltschutz bis zur Regionalförderung eine große Rolle spielt. Die Europäische Union ist der Kontext, in dem die Regionen die Zusammenarbeit mit Nachbarregionen im Rahmen der grenzüberschreitenden Kooperation suchen.

Der abschließende Beitrag bringt die Ergebnisse des durch das Frageraster ermöglichten Ländervergleichs zusammen und diskutiert die Strategien, die den Regionen in der EU heute zur Wahrung ihrer Interessen zur Verfügung stehen. Als hilfreich zum Erkennen von Strukturmustern erweist sich auch hier wieder die Betrachtung der Fälle nach den Grundtypen: Föderationen, regionalisierte Staaten und unitarische Staaten. Es zeigt sich, dass die EU sowohl ein Segen als auch ein Fluch für erfolgreiche Regionalisierung sein kann. Auch wenn der Nationalstaat nicht abdanken wird, wird es wohl nie mehr möglich sein, dass er sein früheres Vertretungsmonopol gesellschaftlicher Interessen zurück erhält. Die Regionen sind in der politischen Realität nationalstaatlicher und europäischer Politik angekommen und ein fester Bestandteil dieser Realität geworden.

Literatur

- Agranoff, Robert (2004): *Autonomy, Devolution and Intergovernmental Relations*, in: *Regional and Federal Studies* 14(1), S. 26-65
- Bache, Ian/Flinders, Matthews (Hrsg.) (2004): *Multi-Level Governance*, Oxford: OUP
- Batt, Judy (2002): *Introduction: Region, State and Identity in Central and Eastern Europe*, in: Batt, Judy/Wolczuk, Kataryna (Hrsg.), *Region, State and Identity in Central and Eastern Europe*, London und Portland, Or.: Frank Cass, S. 1-14
- Bauer, Michael W. (2004): *Erweiterungsdynamik? Das Europa der Regionen*, in: *Osteuropa. Zeitschrift für Gegenwartsfragen des Ostens* 54 (5-6), S. 160-179
- Bauer, Michael W. (2005): *Die deutschen Länder und der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union: Zwischen subnationaler Interessendivergenz und supranationalem Sozialisationsdruck*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 36 (1), S. 188-207
- Bauer, Michael W. (2006): *The German Länder and the European Constitutional Treaty – Heading for a Differentiated Theory of Regional Elite Support for European Integration*, in: *Journal for Regional & Federal Studies* 16 (1), S. 21-42
- Bauer, Michael W./Kuppinger, Jutta (2006): *Subnationale Autonomie und EU-Regionalförderung. Polen und Tschechien im Vergleich*, in: *Osteuropa. Zeitschrift für Gegenwartsfragen des Ostens*, 56 (10), S. 105-115
- Bauer, Michael W./Pitschel, Diana (2007): *Akteurspräferenzen: Schlüssel zur Erklärung subnationaler Mobilisierung*, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2007*, Baden-Baden: Nomos, S. 74-83
- Beck, Ulrich (1986): *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt a.M.: suhrkamp
- Bell, Daniel (1988): *Previewing Planet Earth in 2013*, *Washington Post*, January 3, 1988, S. B3
- Benz, Arthur (Hrsg.) (2004): *Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Wiesbaden: VS-Verlag
- Benz, Arthur/Eberlein, Burkhard (1998): *Regions in European Governance: The Logic of Multi-Level Interaction*, *EUI Working Paper RSC 98/31*
- Beyme, Klaus von (2007): *Föderalismus und regionales Bewusstsein. Ein internationaler Vergleich*, München: Beck
- Blaschke, Jochen (1980): *Einleitung*, in: Ders. (Hrsg.): *Handbuch der westeuropäischen Regionalbewegungen*, Frankfurt a.M.: Syndikat, S. 7-30
- Bookman, Milica Z. (1993): *The Economics of Secession*, New York: Palgrave/McMillan.
- Börzel, Tanja A. (2000): *From Competitive Regionalism to Cooperative Federalism. The Europeanization of the Spanish State of the Autonomies*, in: *Publius. The Journal of Federalism*, 30(2), S. 17-42
- Börzel, Tanja A. (2001): *Europeanization and Territorial Institutional Change. Towards Cooperative Regionalism?*, in: Caporaso, James/Green Cowles, Maria/Risse, Thomas (Hrsg.): *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, NY: Cornell University Press, S. 137-158

- Börzel, Tanja A. (2002): *States and Regions in the European Union*, Cambridge, Mass.: Harvard UP
- Brusis, Martin (2002): Between EU Requirements, Competitive Politics, and National Traditions: Re-creating Regions in the Accession Countries of Central and Eastern Europe, in: *Governance* 15 (4), S. 531-549
- Brusis, Martin (2003): Regionalisierungsprozesse in Mittel- und Osteuropa. Institutionelle und fiskalische Aspekte regionaler Autonomie, *Osteuropa-Wirtschaft* 48 (4), S. 309-332
- Brusis, Martin (2005): European Union Enlargement and the Europeanisation of Eastern Europe: Research Puzzles and Policy Issues, in: Mansfeldová, Zdenka/ Sparschuh, Vera/Wenniger, Agnieszka (Hrsg.): *Patterns of Europeanization in Central and Eastern Europe*, Hamburg: Krämer, S. 21-38
- Bruzst, Lázló (2008): Multi-level Governance – the Eastern Versions: Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States, in: *Regional and Federal Studies* 18(5), S. 607-627
- Caciagli, Mario (2003): *Regioni d'Europa. Devolutioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna: Il Mulino
- Committee of the Regions (2003): *The regional and local dimension of establishing new forms of governance in Europe*, <http://www.cor.europa.eu/En/documents/studies.htm>
- Connor, Walker (1994): *Ethnonationalism: The Quest for Understanding*, Princeton: Princeton University Press
- Czernielewska, Malgorzata/Paraskevopoulos, Christos J./Szlachta, Jacek (2004): The Regionalization Process in Poland: An Example of 'Shallow' Europeanization?, in: *Regional and Federal Studies* 14 (3), S. 461-493
- DeVries, Michiel S. (2000): The Rise and Fall of Decentralization: A Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries, in: *European Journal of Political Research* 38, S. 193-224
- Dieringer, Jürgen/Sturm, Roland/Dobre, Ana-Maria/Olewinska, Monika (2006): Die Region als politisch-kultureller Raum. Voraussetzungen für gesellschaftliche Regionalisierung in Polen, Ungarn und Rumänien, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2006*, Baden-Baden: Nomos, S. 27-43
- Esman, Milton J. (Hrsg.) (1977): *Ethnic Conflict in the Western World*, Ithaca: Cornell University Press
- Ferry, Martin/McMaster, Irene (2005): Implementing Structural Funds in Polish and Czech Regions. Convergence, Variation, Empowerment?, in: *Regional and Federal Studies* 15 (1), S. 19-39
- Fürst, Dietrich (2006): Regional Governance – ein Überblick, in: Kleinfeld, Ralf/Plamper, Harald/Huber, Andreas (Hrsg.): *Regional Governance*, Band 1, Göttingen: V&R unipress, S. 37-59
- Gabel, Matthew/Whitten, Guy D. (1997): Economic Conditions, Economic Perceptions and Public Support for European Integration, in: *Political Behaviour* 19 (1), S. 81-96
- Grzelak, Grzegorz (1998): *Regional and Local Potential for Transformation in Poland*, Warsaw: European Institute for Local and Regional Development

- Gourevitch, Peter Alexis (1979): The Re-emergence of „Peripheral Nationalisms“: Some Comparative Speculations on the Spatial Distribution of Political Leadership and Economic Growth, in: *Comparative Studies in Society and History* 21, S. 303-322
- Gustafsson, Lars (Hrsg.) (1976): Thema: Regionalismus, in: *Tintenfisch* 10, Berlin: Verlag Klaus Wagenbach
- Hale, Henry E. (2004): Divided We Stand. Institutional Sources of Ethnofederal State Survival and Collapse, in: *World Politics* 56, S. 165-193
- Harvie, Christopher (1994): *The Rise of Regional Europe*, London: Routledge
- Hepburn, Eve (2008): The Rise and Fall of a „Europe of the Regions“, in: *Regional and Federal Studies* 18(5), S. 537-555.
- Hesse, Konrad (1962): *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe: C.F. Müller
- Hooghe, Liesbet (1995): Subnational Mobilisation in the European Union, in: *West European Politics* 18 (4), S. 175-197
- Houten, Pieter van (2003): Globalization and Demands for Regional Autonomy in Europe, in: Kahler, Miles/Lake, David A. (Hrsg.), *Governance in a Global Economy. Political Authority in Transition*, Princeton: Princeton UP, S. 110-135
- Houten, Pieter van (2007): Regionalist Challenges to European States: A Quantitative Assessment, in: *Ethnopolitics* 6 (4), S. 545-568
- Hrbek, Rudolf/Weyand, Sabine (1994): *Betrifft: Das Europa der Regionen*, München: Beck
- Hughes, James/Sasse, Gwendoly/Gordon, Clair (2004a): *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe*, Houndmills: Palgrave McMillan
- Hughes, James/Sasse, Gwendoly/Gordon, Clair (2004b): Conditionality and Compliance in the EU's Eastward Enlargement: Regional Policy and the Reform of Subnational Government, in: *Journal of Common Market Studies* 42 (3), S. 523-551
- Illner, Michal (1997): Territorial Decentralization – a Stumbling Block of Democratic Reforms in East-Central Europe?, in: *Polish Sociological Review* I 117 (97), S. 23-45
- Illner, Michal (2002): *Multilevel Government in Three East Central European Candidate Countries and its Reforms after 1989*, European University Institute, EUI Working Paper, RSC No. 2002 /7
- Inglehart, Ronald (1998): *Modernisierung und Postmodernisierung. Kultureller, politischer und wirtschaftlicher Wandel in 43 Gesellschaften*, Frankfurt a.M./New York: Campus
- Isaacs, Harold R. (1975): Basic Group Identity: The Idols of the Tribe, in: Glazer, Nathan/Moynihan, Daniel P. (Hrsg.): *Ethnicity. Theory and Experience*, Cambridge, Mass.: Harvard UP, S. 29-52
- Jeffery, Charlie (2000): Sub-National Mobilization and European Integration: Does It Make Any Difference?, in: *Journal of Common Market Studies* 38 (1), S. 1-23
- Jeffery, Charlie (2005): Regions and the European Union: Letting them in, and leaving them Alone, in: Weatherill, Stephen (Hrsg.): *The role of regions and subnational actors in Europe*, Portland: Hart, S. 33-45
- Jolly, Seth K. (2007): The Europhile Fringe? Regionalist Party Support for European Integration, in: *European Union Politics* 8 (1), S. 109-130

- Jürgens, Ulrich/Krumbein, Wolfgang (Hrsg.) (1991): *Industriepolitische Strategien. Bundesländer im Vergleich*, Berlin: Edition Sigma
- Keating, Michael (1997): *The Political Economy of Regionalism*, in: Ders./Loughlin, John (Hrsg.): *The Political Economy of Regionalism*, London/Portland, Or.: Frank Cass, S. 17-40
- Keating, Michael (1998): *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham: Elgar
- Keating, Michael (2003): *Regionalization in Central and Eastern Europe: The Diffusion of a Western Model?*, in: Keating, Michael/Hughes, James (Hrsg.): *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration*, Brussels: Lang, S. 51-68
- Keating, Michael (2008a): *Thirty Years of Territorial Politics*, in: *West European Politics* 31 (1-2), S. 61-81
- Keating, Michael (2008b): *A Quarter Century of the Europe of the Regions*, in: *Regional and Federal Studies* 18(5), S. 629-635
- Keating, Michael/Hooghe, Liesbet (2006): *Bypassing the Nation State? Regions and the EU Policy Process*, in: Richardson, Jeremy (Hrsg.): *European Union. Power and Policy Making* (3. Auflage), Abingdon: Routledge, S. 269-284
- Kirchner, Emil J. (Hrsg.) (1999): *Decentralization and Transition in the Visegrad*, Houndmills: McMillan
- Knack, Stephen (2002): *Social Capital and the Quality of Government: Evidence from the States*, in: *American Journal of Political Science* 46(4), S. 772-785
- Kohler-Koch, Beate et al. (1998): *Interaktive Politik in Europa: Regionen im Netzwerk der Integration*, Opladen: Leske + Budrich
- Kohler-Koch, Beate (1995): *Regions as Political Actors in the Process of European Integration. A Research Design*, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES) Arbeitspapier 9, Mannheim
- Lecours, André (2004): *Moreno's Multiple Ethnoterritorial Concurrence Model: A Re-formulation*, in: *Regional and Federal Studies* 14 (1), S. 66-88
- Loughlin, John (2007): *Reconfiguring the State: Trends in Territorial Governance in European States*, in: *Regional and Federal Studies* 17 (4), S. 385-403
- Marks, Gary (1992): *Structural Policy in the European Community*, in: Sbragia, Alberta M. (Hrsg.): *Europolitics: Institutions and Policy-Making in the 'New' European Community*, Washington, D.C.: Brookings, S. 191-224
- Marks, Gary (1993): *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, in: Cafruny, Alan/Rosenthal, Glenda (Hrsg.): *Europolitics: Institutions and Policy-Making in the „new“ European Community*. Washington, DC: Brookings. S. 391-410
- Marks, Gary (1996): *An Actor-Centred Approach to Multilevel Governance*, in: *Regional and Federal Studies* 6 (1), S. 20-38
- Marks, Gary/Hooghe, Liesbet/Schakel, Arjan (2008): *Measuring Regional Authority*, in: *Regional and Federal Studies* 18(2), S. 123-142
- Marks, Gary/Nielsen, Francois/Ray, Leonard/Salk, Jane (1996): *Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union*, in: Marks, Gary/Scharpf, Fritz W./Schmitter, Philippe C./Streeck, Wolfgang (Hrsg.): *Governance in the European Union*, London: Sage, S. 40-63

- Paquet, Gilles (2001): Die neue Gouvernanz, Subsidiarität und der strategische Staat, in: OECD (Hrsg.): Governance im 21. Jahrhundert, Paris: OECD, S. 221-257
- Paraskevopoulos, Christos J./Leonardi, Robert (2004): Introduction: Adaptational Pressures and Social Learning in European Regional Policy – Cohesion (Greece, Ireland and Portugal) vs. CEE (Hungary, Poland) Countries, in: *Regional and Federal Studies* 14 (3), S. 315-354
- Paraskevopoulos, Christos J./Getimis, Panayotis/Rees, Nicholas (Hrsg.) (2006): Adapting to EU Multi-level Governance: Regional and Environmental Policies in Cohesion and CEE Countries, Aldershot: Ashgate
- Pitschel, Diana/Bauer, Michael W./Schäfer, Ansgar (2009): Research about Regionalisation and Decentralisation in Eastern Europe – Fading Paradigms and Comparative Perspectives, in: *Regional and Federal Studies* (im Erscheinen)
- Pitschel, Diana/Studinger, Philipp/Bauer, Michael W. (2008): Subnationale Mobilisierung in den neuen EU-Mitgliedstaaten: Governance-Leitbilder subnationaler Verwaltungseliten in Polen und Ungarn, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2008*, Baden-Baden: Nomos, S. 599-611
- Putnam, Robert (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton UP
- Rokkan, Stein/Urwin, Derek W. (1983): *Economy, Territory, Identity: Politics of West European Peripheries*, London: Sage
- Sánchez-Cuenca, Ignacio (2000): The Political Basis of Support for European Integration, in: *European Union Politics* 1 (2), S. 147-171
- Schumacher, E.F. (1973): *Small is Beautiful. A Study of Economics as if People Mattered*, London: Blond & Briggs
- Smith, Anthony D. (1981): *The Ethnic Revival in the Modern World*, Cambridge: Cambridge UP
- Sturm, Roland (1991): *Die Industriepolitik der Länder und die europäische Integration*, Baden-Baden: Nomos
- Sturm, Roland (2002): Fiskalföderalismus im weltweiten Praxistest – Neuere Forschungsergebnisse des Internationalen Währungsfonds (IWF), in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2002*, Baden-Baden: Nomos, S. 33-42
- Sturm, Roland (2004): *Bürgergesellschaft und Bundesstaat. Demokratietheoretische Begründung des Föderalismus und der Föderalismuskultur*, Gütersloh/Berlin: Bertelsmann-Stiftung/Konrad-Adenauer-Stiftung
- Sturm, Roland (2006): The Adventure of Divergence: An Inquiry into the Preconditions for Institutional Diversity and Political Innovation after Political Decentralization, in: Greer, Scott L. (Hrsg.): *Territory, Democracy and Justice. Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Basingstoke: Palgrave, S. 139-156
- Sturm, Roland/Dieringer, Jürgen (2005): The Europeanization of Regions in Eastern and Western Europe: Theoretical Perspectives, in: *Regional and Federal Studies* 15 (3), S. 279-294
- Zemlér, Tamás (2000): *Regional Development and the EU Pre-Accession and Structural Funds: Trends and Possible Courses of Action*, Budapest: Hungarian Academy of Sciences

- Tatur, Melanie (Hrsg.) (2004): *The Making of Regions in Post-Socialist Europe -The Impact of Culture, Economic Structure and Institutions. Case Studies from Poland, Hungary, Romania and Ukraine*, Wiesbaden: VS
- Tombeil, Anne-Sophie (1999): *Regionale Entwicklungsprozesse in Südeuropa. Italien und Spanien im Vergleich*, Wiesbaden: DUV
- Treib, Oliver/Bähr, Holger/Falkner, Gerda (2007): *Modes of governance: towards a conceptual clarification*, in: *Journal of European Public Policy* 14 (1), S. 1-20
- Trench, Alan (2006): *Intergovernmental Relations: In Search of a Theory*, in: Greer, Scott L. (Hrsg.): *Territory, Democracy and Justice. Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Basingstoke: Palgrave, S. 224-256
- Van Kersbergen, Kees/Van Waarden, Frans (2004): „Governance“ as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy, in: *European Journal of Political Research* 43, S. 143-171
- Zimmermann-Steinhart, Petra (2003): *Europas erfolgreiche Regionen*, Baden-Baden: Nomos
- Zwerin, Michael (1976): *A Case for the Balkanization of Practically Everyone*, London: Wildhouse

Länderstudien

1. Föderative Systeme

Bundesrepublik Deutschland – Der unitarische Föderalismus wird vielfältiger

*Martin Große Hüttmann**

1. Geschichte

Der Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland unterscheidet sich in mancherlei Hinsicht von klassischen Bundesstaaten. Zu den Besonderheiten des deutschen Föderalismus, die ihn vom „Lehrbuchföderalismus“ der USA oder der Schweiz unterscheiden, gehören sein unitarischer Charakter und die auf Einheitlichkeit ausgerichtete politische Kultur in Deutschland, seine Ausprägung als „kooperativer Föderalismus“ und die als typisch angesehene „Politikverflechtung“ (Scharpf u.a. 1976; vgl. Scheller/Schmid 2008), die Exekutivlastigkeit, also die Dominanz der Regierungen, und die schwache Stellung der Landtage, sowie das komplexe System des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs mit seinem im internationalen Vergleich hohen Maß an Umverteilung (vgl. Schmidt 2007: 215). Diese Besonderheiten und Strukturmerkmale des deutschen Föderalismus, wie er sich nach dem Zweiten Weltkrieg – zunächst im westdeutschen Teilstaat – herausgebildet hat, lassen sich teilweise mit seiner historischen Prägung¹ erklären (Lehmbruch 2000).

Man muss nicht so weit in der deutschen Geschichte zurückgehen und das Heilige Römische Reich Deutscher Nation (962-1806) als eine der ersten Formen konföderaler Strukturen oder die seit dem Mittelalter prägende territoriale Zersplitterung und Aufteilung in kleinräumige Herrschaftsgebiete als Basis für die These der Pfadabhängigkeit nehmen (vgl. Dreyer 1987; Holste 2002). Diese historischen Erfahrungen waren jedoch immer prägend für die Föderalismusdebatte in Deutschland und die konkreten Anläufe zur Gründung eines Bundesstaates auf deutschem Territorium. Wenn auch die US-amerikanische Verfassung von 1787, mit der der moderne Föderalismus ‚erfunden‘ wurde, auch in der deutschen Debatte auf großes Interesse gestoßen ist und Teile der Verfassung der Paulskirchenversammlung (1848/49) bis in den Wortlaut hinein geprägt waren von der amerikanischen Verfassung, zeigt sich eine in der deutschen Rezeption bis heute nachwirkende Lesart: Die in der staatsphilosophischen Tradition Hegels stehende Trennung von Staat und Gesellschaft reduzierte den Föderalismus in seiner deutschen Variante auf

* Ich danke Julian Siegl ganz herzlich für seine Hilfe bei der Recherche.

1 „Pfadabhängigkeit“, siehe Erläuterungen am Ende des Beitrags.