

Arthur Benz

Politik in Mehrebenensystemen

Governance Band 5

Herausgegeben von

Arthur Benz

Susanne Lütz

Uwe Schimank

Georg Simonis

Arthur Benz

Politik in Mehrebenen- systemen



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

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.

1. Auflage 2009

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2009

Lektorat: Frank Schindler

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



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

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-14530-3

Vorwort der Herausgeber

Regieren in modernen Gesellschaften wird zunehmend komplexer. Dies zeigt sich in der Gewaltenteilung in demokratischen Regierungssystemen, der funktionalen Differenzierung von Regierungsorganisationen in Politiksektoren und 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.

Das vorliegende Buch dient der notwendigen Bestandsaufnahme der Forschung zu Governance in Mehrebenensystemen. Darüber hinaus stellt es einen analytischen Rahmen vor, der es erlaubt, verschiedene Formen von Mehrebenenpolitik systematisch zu vergleichen. Die Governance-Perspektive, die der Darstellung zugrunde liegt, dient dazu, verständlich zu machen, wie und unter welchen Bedingungen in komplexen Mehrebenensystemen effektive und demokratisch legitimierte Entscheidungen möglich sind. Statt generell Blockaden oder Blockadegefahren oder Legitimationsdefizite zu konstatieren, fordert der Autor eine differenziertere Beurteilung von Politik in Mehrebenensystemen, indem er auf Variationen von Governance-Formen und institutionellen Konfigurationen, aber auch auf Handlungsoptionen und Interaktionsstrategien von Akteuren aufmerksam macht.

Hagen, im November 2008

Arthur Benz, Helmut Breitmeier, Uwe Schimank, Georg Simonis

Inhalt

Vorwort des Autors	11
1 Einleitung	13
2 Ursachen von Mehrebenenpolitik	21
2.1 Institutionelle Differenzierung und Interdependenzen zwischen Ebenen	22
2.1.1 Konstitution von Gebietseinheiten und Ebenen	23
2.1.2 Kompetenzen- und Ressourcenverteilung	27
2.1.3 Autonomie, Gewaltenteilung und wechselseitige Machtkontrolle	31
2.2 Interessen verfassungspolitischer Akteure	33
2.3 Pfadabhängigkeit von Mehrebenensystemen	38
2.4 Gesellschaftliche Bedingungen von Differenzierung und Interdependenzen	40
2.5 Zusammenfassung	48
3 Theorien von Governance in Mehrebenensystemen	50
3.1 Vetospieler-Theorie	52
3.2 Theorie der Politikverflechtung	56
3.3 Parteienwettbewerb und Interessenvermittlung in Mehrebenensystemen	62
3.4 Multilevel Governance in der europäischen Politik	66
3.5 Das „two-level-game“ der internationalen Politik	70
3.6 Theorie des Wettbewerbsföderalismus	73
3.7 Politikdynamik im Mehrebenensystem	78
4 Analyserahmen	81
4.1 Kombination von Governance-Mechanismen	81
4.2 Formen und Mechanismen intergouvernementaler Koordination	85
Exkurs: Recht und Finanzen als Steuerungsinstrumente im Mehrebenensystem	92
4.3 Mehrebenenpolitik in Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratien	94
4.4 Dynamik von Mehrebenenpolitik	97
4.4.1 Endogene Dynamik: Interaktionsstrategien und ihre Wirkungen	97
4.4.2 Verfassungspolitik	101

5	Varianten der Mehrebenenpolitik im deutschen Bundesstaat	103
5.1	Institutionelle Strukturen: Verhandlungssysteme und Wettbewerbsdemokratie	103
5.2	Zustimmungspflichtige Gesetzgebung	104
5.3	Gemeinschaftsaufgaben	115
5.4	Politikverflechtung in der Bildungs- und Forschungspolitik	118
5.5	Bund-Länder-Kooperation in der Europapolitik	122
5.6	Vergleich der Verhandlungssysteme in der deutschen Mehrebenenpolitik	124
5.7	Wandel des deutschen Föderalismus: Tendenzen zu mehr Wettbewerb?	125
6	Varianten der Mehrebenenpolitik in der Europäischen Union	134
6.1	Europäische Verhandlungsdemokratie und lose gekoppeltes Mehrebenensystem	134
6.2	Joint decision-making in der europäischen Rechtsetzung	138
6.3	Freiwillige Verhandlungen: Verfahren der „Verstärkten Zusammenarbeit“	148
6.4	Koordination zwischen drei Ebenen: EU, Mitgliedstaaten und Regionen in der regionalen Strukturpolitik	150
6.5	New Modes of Governance: Institutionen- und Leistungswettbewerb im Schatten von Verhandlungen	156
6.5.1	Regulierung durch „gegenseitige Anerkennung“	157
6.5.2	Die Offene Methode der Koordinierung	160
6.6	Governance-Formen im Europäischen Mehrebenensystem	164
7	Dynamik der Mehrebenenpolitik I: Akteure und Interaktionsstrategien	166
7.1	Von Störungen zu Strategien	166
7.2	Strategien in Verhandlungssystemen	171
7.2.1	Strategien interner Vetospieler	171
7.2.2	Strategien externer Vetospieler	181
7.3	Strategien im intergouvernementalen Wettbewerb	186
7.3.1	Strategien von Konkurrenten (Regierungen, Verwaltungen)	188
7.3.2	Strategien externer Vetospieler	191
7.4	Private Akteure in der Mehrebenenpolitik	192
8	Dynamik der Mehrebenenpolitik II: Verfassungspolitik	198
9	Möglichkeiten und Grenzen einer demokratischen Mehrebenenpolitik	205
9.1	Problematik der demokratischen Legitimation	205
9.2	Ein Konzept demokratischer Legitimation in der Mehrebenenpolitik: Demokratie als Lernprozess	210

9.3	Demokratische Legitimation bei unterschiedlichen Governance- Formen	215
9.3.1	Intergouvernementale Verhandlungen, Wettbewerb und demokratische Legitimation	216
9.3.2	Demokratische Mehrebenenpolitik unter Bedingungen von Wettbewerbs- oder Verhandlungsdemokratien in Gebietskörperschaften	221
9.4	Demokratisierung von Mehrebenenpolitik	227
10	Schluss	230
	Literaturverzeichnis	235

Vorwort des Autors

Das vorliegende Buch wurde als Lehrtext geschrieben. Adressaten sind fortgeschrittene Studierende in Masterstudiengängen. Zudem beruht der Text auf eigenen theoretischen und empirischen Untersuchungen der letzten etwa 15 Jahre, die hier zum ersten Mal zusammengeführt sind. Insofern lege ich mit dieser Publikation auch einen Beitrag zur politikwissenschaftlichen Diskussion und Forschung über „multilevel governance“ vor. Dies erklärt, warum die Darstellung, mehr als dies vielleicht für ein Lehrbuch angemessen ist, durch eine spezifische theoretisch-analytische Perspektive geprägt ist. Gleichwohl hoffe ich, den Stand der Forschung in der erforderlichen Breite wiedergegeben zu haben. Geleitet hat mich jedenfalls das Bemühen, Forschung und Lehre zu integrieren.

Im Kern geht es in dem Buch um eine Paradoxie, die sich in der Politik immer wieder stellt: Kollektives Entscheiden in der Demokratie ist, wie immer es organisiert wird, schwierig und droht ständig an Widerständen, Konflikten oder nicht intendierten Effekten von Interaktionen zu scheitern. Dies lässt sich nicht ändern, will man Demokratie erhalten. In demokratischen Regierungssystemen sind Gefahren von Störungen oder gar Blockaden notwendigerweise angelegt, gleichzeitig müssen geeignete institutionelle Arrangements und Verfahrensregeln es ermöglichen, Entscheidungen zu treffen und durchzusetzen. Die Balance von „Machtbegrenzung“ und „Machtschaffung“, auf die schon James Madison hinwies, bleibt immer prekär. In konkreter Praxis sind die handelnden Akteure gefordert, dieses Dilemma in intelligenter Weise zu bewältigen. Das Zusammenwirken von Institutionen und Interaktionen ist somit entscheidend für kollektives Handeln in einer Demokratie, und es macht die Dynamik der Prozesse aus, die in die Blockade hineinführen können, aber auch geeignet sind, Lernprozesse zu erzeugen. Zu untersuchen, unter welchen Bedingungen das eine oder das andere zutrifft, ist eine der wichtigsten Aufgaben der Politikwissenschaft. Die Erforschung des demokratischen Regierens in Mehrebenensystemen erweist sich als besonders geeignet, zum Verständnis dieser Zusammenhänge beizutragen.

Meine Forschung zur Mehrebenenpolitik ist, in jeweils verschiedener Weise, durch verschiedene Kolleginnen und Kollegen beeinflusst worden. Die Kooperation mit Fritz W. Scharpf und Gerhard Lehmbruch ist an erster Stelle zu erwähnen, an zweiter Stelle meine Beteiligung im Schwerpunktprogramm „Regieren in der Europäischen Union“, das Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler initiierten, inspirierten und koordinierten. Drittens profitierte ich von der Zusammenarbeit mit Roland Czada, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg Simonis im Institut für Politikwissenschaft an der FernUniversität in Hagen sowie von langjähriger Kommunikation mit Dietmar Braun, César Colino, Edgar Grande, Adrienne Héritier, Katharina Holzinger, Renate Mayntz, Yannis Papadopoulos, Reinhard Zintl und anderen. Schließlich gewann ich neue Einsichten durch einen Forschungsaufenthalt in Kanada und durch Gespräche mit vielen Kolleginnen und Kollegen, unter denen ich Joan DeBardeleben, Achim Hurrelmann,

Thomas Hueglin und Richard Simeon nennen möchte. Ihnen allen bin ich zu Dank verpflichtet.

Besonderen Dank schulde ich Katrin Auel, Nathalie Behnke Rainer Eising und Anna Meincke, die mich im Laufe der Jahre durch Mitarbeit in Forschungsprojekten und kritische Diskussionen unterstützten, sowie Sandra Wirth für die Erstellung der Druckvorlage. Für die Ergebnisse meiner Forschung und den Inhalt dieses Buchs bin ich trotz aller Unterstützung, die mir zugute kam, allein verantwortlich.

Hagen, im November 2008
Arthur Benz