

Arthur Benz

# Politik in Mehrebenen- systemen

# LEHRBUCH

GOVERNANCE



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

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](http://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

# 1 Einleitung

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

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

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

Einheit und Differenzierung im modernen Staat

Dezentralisierung der Staats- und Verwaltungsorganisation

ihre eigenen Beziehungen zu den gesellschaftlichen Eliten in ihrem Zuständigkeitsgebiet und gewannen dadurch eine beträchtliche Autonomie. Mit der Ausdehnung staatlicher Leistungen nahm der Umfang des zentralen Verwaltungsapparats in allen Staaten zu, gleichzeitig stieg aber auch die Bedeutung der dezentralen Verwaltungseinheiten für den Vollzug staatlicher Programme. Diese übernahmen vor allem Aufgaben der Versorgung der Bevölkerung mit grundlegenden Leistungen, die nur begrenzt durch zentrale Gesetzgebung geregelt werden konnten, weshalb die Autonomie der regionalen und lokalen Verwaltungen zunahm. Dieser Prozess bewirkte eine polymorphe Struktur des modernen Staates (Mann 1993: 358-395), eine nach Ebenen unterteilte Staatsorganisation, in der Aufgaben zwischen größeren und kleineren Gebietseinheiten aufgeteilt wurden. Die meisten demokratischen politischen Systeme können daher, selbst wenn sie formal als Einheitsstaaten organisiert sind, als Mehrebenensysteme betrachtet werden, weil in ihnen regionale oder lokale Einheiten existieren, in denen eigenständige Regierungsmacht ausgeübt wird (Marks/Hooghe 2004).

Föderative Staaten

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

Vertikale  
Gewaltenteilung

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

Multinationale  
Staaten

Föderative Verfassungskonstruktionen wurden auch für Staaten attraktiv, in denen regionale Bevölkerungsgruppen sich gegen eine unitarische Politik wehr-

ten, die ihre wirtschaftliche und kulturelle Eigenständigkeit beeinträchtigte. Der Mehrebenencharakter der Staatsorganisation wird hier anders begründet als in der amerikanischen Föderalismustheorie. Er dient dem Zusammenhalt von Regionen, die ihre sozio-kulturellen Eigenarten in einem Staat bewahren wollen. Durch Verzicht auf zentrale Mehrheitsentscheidungen zu Lasten strukturell unterlegener Regionen wird ein Ausgleich zwischen regionalen Bevölkerungsgruppen angestrebt („holding-together federalism“: Linz 1999 und Stepan 1999; „multinational federalism“: Kymlicka 2005).

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

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

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

Diese Erkenntnis, dass Regieren notwendigerweise mehrere Ebenen betrifft, ist alles andere als neu, wird aber oft ignoriert. Anders als es manche Modelle eines Trennsystems suggerieren, die in den letzten beiden Jahrzehnten die Reformdiskussionen in Bundesstaaten beherrschten, zeigt die vergleichende Föderalismusforschung (dazu Benz/Lehmbruch 2002; Hueglin/Fenna 2006; McKay 2001; Watts 2008), dass moderne Bundesstaaten zwar der Idee der Gewaltenteilung zwischen Bund und Gliedstaaten folgen mögen, eine Trennung der Ebenen

Internationalisierung  
von Politik

Perspektivenwechsel:  
Vom Staat zum  
Mehrebenensystem

Multilevel  
governance

Anwendungsbereiche

aber nicht realisierbar ist. In den USA, deren Verfassung das Modell eines dualen Bundesstaats verwirklichen sollte, wurde schon in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts von einem kooperativen Föderalismus gesprochen (vgl. Walker 1995). In der amerikanischen Politikwissenschaft entstand der Begriff „intergouvernemental relations“ (Wright 1988), der Verhandlungsbeziehungen zwischen Regierungen oder auch Parlamentariern bei der Formulierung von Programmen sowie die Zusammenarbeit von Verwaltungen bei der Durchführung von Programmen erfasst. In Einheitsstaaten beschreibt der Begriff Beziehungen zwischen Staat und Lokalverwaltungen (Rhodes 1981; Crozier/Thoenig 1976; Thoenig 1978). In Deutschland wird seit den 1960er Jahren von „Politikverflechtung“ zwischen Bund, Ländern und Gemeinden gesprochen (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976; Hesse 1978). In den Theorien der internationalen Beziehungen wurde der „linkage approach“ (Putnam 1988) entworfen, der den Blick auf das Zusammenspiel von internationaler und nationaler Politik lenkte, zugleich entdeckte man die Rolle privater Akteure im Kontext internationaler Regime und internationaler Organisationen. Seit den 1990er Jahren verwenden Europaforscher die Bezeichnung „multilevel governance“, nachdem man feststellte, dass im institutionell verflochtenen „Staatenverbund“ der Europäischen Union die regionale Ebene an Bedeutung gewann und die ohnehin ausgeprägten Interdependenzen zwischen den Ebenen ausgedehnt wurden (Bache/Flinders 2004; Benz 2003, 2004; Gualini 2004: 30-55; Grande/Jachtenfuchs 2000; Marks/ Hooghe/Blanck 1996; Hooghe/Marks 2001). Dieser Begriff wird inzwischen auch für die Analyse föderativer Staaten (Marks/Hooghe 2004) und der Beziehungen zwischen Staat und Gemeinden genutzt (Reigner 2001; Painter 2001; Pierre/Stoker 2000).

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

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

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