

Fraunhofer
IWES

FRAUNHOFER-INSTITUT FÜR WINDENERGIE UND ENERGIESYSTEMTECHNIK IWES

André Bisevic

EU-Strukturfondspolitik

Grenzen der Lissabonstrategie in Mecklenburg-Vorpommern und Pommorskie

FRAUNHOFER VERLAG

Fraunhofer-Institut für
Windenergie und Energiesystemtechnik IWES

André Bisevic

EU-Strukturfondspolitik

Grenzen der Lissabonstrategie in Mecklenburg-Vorpommern und Pommorskie

FRAUNHOFER VERLAG

Kontaktadresse:
Fraunhofer-Institut für
Windenergie und Energiesystemtechnik IWES
Königstor 59
34119 Kassel
Telefon +49 (0)561 7294-0
Telefax +49 (0)561 7294-100
E-Mail info@iwes.fraunhofer.de
URL www.iwes.fraunhofer.de

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.
ISBN (Print): 978-3-8396-1044-2

D 34

Zugl.: Kassel, Univ., Diss., 2015

Druck: Mediendienstleistungen des
Fraunhofer-Informationszentrum Raum und Bau IRB, Stuttgart

Für den Druck des Buches wurde chlor- und säurefreies Papier verwendet.

© by FRAUNHOFER VERLAG, 2016
Fraunhofer-Informationszentrum Raum und Bau IRB
Postfach 80 04 69, 70504 Stuttgart
Nobelstraße 12, 70569 Stuttgart
Telefon 07 11 9 70-25 00
Telefax 07 11 9 70-25 08
E-Mail verlag@fraunhofer.de
URL http://verlag.fraunhofer.de

Alle Rechte vorbehalten

Dieses Werk ist einschließlich aller seiner Teile urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die über die engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes hinausgeht, ist ohne schriftliche Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen sowie die Speicherung in elektronischen Systemen.
Die Wiedergabe von Warenbezeichnungen und Handelsnamen in diesem Buch berechtigt nicht zu der Annahme, dass solche Bezeichnungen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und deshalb von jedermann benutzt werden dürften. Soweit in diesem Werk direkt oder indirekt auf Gesetze, Vorschriften oder Richtlinien (z.B. DIN, VDI) Bezug genommen oder aus ihnen zitiert worden ist, kann der Verlag keine Gewähr für Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität übernehmen.

EU-Strukturfondspolitik

Grenzen der Lissabonstrategie
in Mecklenburg-Vorpommern und Pomorskie

André Bisevic

Dissertation am Fachbereich Gesellschaftswissenschaften
der Universität Kassel (Disputation am 29.01.2015)
von Dr. André Bisevic

INHALTSVERZEICHNIS

1 EINLEITUNG: STRUKTURFONDS ALS RESONANZKÖRPER DER LISSABONSTRATEGIE 10

1.1 Problemaufriss: Lissabonisierung der EU-Strukturfondspolitik 10

1.2 Fragestellung: Does Lissabon Really Matter and to What Extent? 17

1.3 Thesen: Paradigmenwechsel oder regionale Disparitäten? 24

2 EU-STRUKTURFONDSPOLITIK: POLITIKWISSENSCHAFTLICHER KONTEXT 31

2.1 Strukturfondspolitik im EU-Integrationsprozess 32

2.2 Politikfeld: Governance der EU-Strukturfondspolitik 39

2.3 Lissabonisierung von EU-Strukturfondspolitik- Welcher Wandel? 62

3 WANDEL DER STRUKTURFONDSPOLITIK – WANDEL DER REGIONEN 65

3.1 Regionalökonomie: Interventionen in Wirtschaftsräume 68

3.2 EU-Strukturfondspolitik in der Politikwissenschaft 71

3.2.1 WANDEL ALS EUROPÄISIERUNG, LISSABONISIERUNG UND PFADABHÄNGIGKEIT 71

3.2.2 EUROPÄISIERUNG DURCH STRUKTURFONDSPOLITIK 94

3.2.3 DIMENSIONEN VON EUROPÄISIERUNG: INSTITUTIONEN, PROZESSE UND POLITIKFELDER 101

3.3 Referenzstudien zur Europäisierung der Strukturfondspolitik 117

3.3.1 EUROPÄISIERUNG ALS PARALLELE INSTITUTIONALISIERUNG UND ENTGRENZUNG 118

3.3.2 EUROPÄISIERUNG DURCH LERNEN, EXPERIMENTIEREN UND KONFLIKT 123

3.3.3 EUROPÄISIERUNG IN OSTEUROPA DURCH ASSIMILATION 130

3.4 Europäisierung, Lissabonisierung oder Pfadabhängigkeit 142

4 UNTERSUCHUNGSDESIGN 147

5 MECKLENBURG-VORPOMMERN AUF ALTEN PFADEN 166

5.1 Akteurskonstellation in der Programmerstellung 170

5.2 Ziele und Mittelverwendung 182

5.3 Lissabonisierung durch Earmarking und Strategische Programmplanung? 201

5.4 Fazit: Pfadabhängigkeit in neuer Rhetorik 215

6 POMORSKIE ANGEKOMMEN IN EUROPA 221

6.1 Akteurskonstellation in der Programmerstellung 227

6.2 Ziele und Mittelverwendung 237

6.3 Lissabonisierung durch Earmarking und Strategische Programmplanung? 243

6.4 Fazit: Vertiefte Europäisierung durch regionale Handlungsfähigkeit 248

7 FAZIT: GRENZEN DER LISSABONISIERTEN EU-STRUKTURFONDSPOLITIK 251

8 LITERATUR 273

ABBILDUNGEN UND TABELLEN

Abbildung 1: Interessen an der Strukturfondspolitik in der Förderperiode 2007-13 34
Abbildung 2: Kaskade der strategischen Programmplanung 59
Abbildung 3: Steuerungsarchitektur der lissabonisierten EU-Strukturfondspolitik 60

Tabelle 1: Unterschiede zwischen Mecklenburg-Vorpommern und Pomorskie 23
Tabelle 2: Policy Paradigms in Regional Policy 37
Tabelle 3: Zielsetzungen der EU-Strukturfondspolitik zwischen 1988-2013 52
Tabelle 4: Pressure on Current Cohesion Policy 70
Tabelle 5: Die drei Dimensionen der innerstaatlichen Wirkung der Europäisierung 102
Tabelle 6: Europäisierungen in der EU-Strukturfondspolitik 137
Tabelle 7: Europäisierung durch EU-Strukturfondspolitik 139
Tabelle 8: Idealtypik: Europäisierung, Lissabonisierung oder Pfadabhängigkeit 143
Tabelle 9: Analysierte Dokumente 155
Tabelle 10: Sample der Experteninterviews 163
Tabelle 11: Ebenen des europäisch-regionalpolitischen Entscheidungsprozess 172
Tabelle 12: Wichtige Partner im Begleitausschuss des Landes Mecklenburg-Vorpommern 179
Tabelle 13: Finanzielle Gewichtung nach Prioritätenachsen 186
Tabelle 14: EFRE Förderung im Ziel-1-OP der Förderperioden 2000-2006 und 2007-2013 189
Tabelle 15: Schwerpunkte, spezifische Ziele und Fördermaßnahmen in der Prioritätenachse 1 191
Tabelle 16: Schwerpunkte, spezifische Ziele und Fördermaßnahmen in der Prioritätenachse 2 194
Tabelle 17: Schwerpunkte, spezifische Ziele und Fördermaßnahmen in der Prioritätenachse 3 197
Tabelle 18: Schwerpunkte, spezifische Ziele und Fördermaßnahmen in der Prioritätenachse 4 199
Tabelle 19: Forderungen der Sozialpartner an das EFRE-OP/ an die EU-Strukturfondspolitik in M-V. 210
Tabelle 20: Inbezugnahmen zwischen EFRE-OP, NSRP, EU-Kohäsionsleitlinien 211
Tabelle 21: Mittelaufschlüsselung nach Prioritätenachsen 242
Tabelle 22: Bindung für Lissabon-Ziele in den Operationellen Programmen Polens 246

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AdR	Ausschuss der Regionen
AFD	Alternative für Deutschland
BDI	Bundesverband der deutschen Industrie e.V.
BGA-MV	Begleitausschuss Mecklenburg-Vorpommern
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BRD	Bundesrepublik Deutschland
CEE-NMS	Central Eastern Europe New Member States
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DTI	Danish Technology Institute
EAGLF	Europäischer Agrarfonds
ECU	European currency unit
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ELER	Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EU-RL	EU Richtlinien
EUZBLG	Gesetz über die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in Fragen der Europäischen Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZB	Europäische Zentralbank
FuE	Forschung und Entwicklung

GA	Gemeinschaftsaufgabe
GB	Großbritannien
GD	Generaldirektion
GEFRA/MR	Gesellschaft für Regionalberatung mbH
GFK	Gemeinschaftliches Förderkonzept
GRW	Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur
IHK	Industrie- und Handelskammer
INTERREG	Gemeinschaftsinitiative für Grenzgebiete
IROP	Integrated Regional Operational Programme
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession
IT	Informationstechnik
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KOM	Dokumente Europäische Kommission
LFI	Landesförderinstitut
MLG	Multi-Level-Governance
M-V	Mecklenburg-Vorpommern
MZES	Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung
Nord/LB	Norddeutsche Landesbank
NSRP	Nationaler strategischer Rahmenplan
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques
OP	Operationelle Programme
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OSCE	Organization for Security and Co-Operation
PARR	Polish Agency for Regional Development
Phare	Poland and Hungary: Aid for Restructuring of the Economies
REGE	Regionen als Handlungseinheiten in der europäischen Politik
RGW	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
Sapard	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development
SME	Small and medium Enterprizes

SWOT	Stengths, Weakness, Opportunities and Threats
TBI	Technologie und Beratungsinstitut
US	United States
USA	United States of America
VVMV	Vereinigung der Unternehmensverbände Mecklenburg-Vorpommern
WWF	World Wildlife Fund
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion

VORWORT

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2014/15 vom Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Universität Kassel als Dissertation angenommen. Sie ist das Ergebnis einer langjährigen wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Thema EU und ihrer Strukturfondsförderung. Während dieser Zeit erhielt ich von verschiedenen Personen, Personenkreisen und Institutionen unterschiedlichste Formen der Unterstützung, ohne die eine Fertigstellung dieser Arbeit nicht möglich gewesen wäre. Dafür möchte ich mich nun herzlichst bedanken.

Mein erster und aufrichtiger Dank gilt meinen beiden Doktorvätern *Prof. Dr. Christoph Scherrer* und *Prof. Dr. Detlef Sack*. Bei beiden bedanke ich mich herzlichst für die gute inhaltliche Betreuung dieser Arbeit und für die Begleitung meines Qualifikationsweges an der Universität Kassel. Ich habe während meiner gesamten Promotionszeit sehr von ihren Kritiken und Anregungen zu Thesen, einzelnen Textpassagen und ganzen Kapiteln dieser Arbeit profitiert. Ich hoffe sehr, ihre vielen wertvollen Hinweise nun auch für die Veröffentlichung meiner Promotion berücksichtigt zu haben. In diesem Zusammenhang bedanke ich mich auch herzlichst bei allen *Mitstreitern* aus dem Doktoranden-Kolleg von Prof. Dr. Christoph Scherrer. Die intensiven, ehrlichen und zielführenden Diskussionen in diesem Kolleg waren für die Strukturierung meiner Ideen zu einzelnen Kapiteln, eine ungemein wichtige Quelle der Inspiration. Ich war froh, dass eine solche Kollegstruktur am Fachgebiet Globalisierung und Politik für die Doktoranden etabliert ist.

Für die finanzielle Unterstützung gilt mein Dank auch der Universität Kassel sowie der Rudolf und Ursula Lieberum Stiftung. Erst durch den Erhalt eines Promotions- und eines Forschungsstipendiums ist die Durchführung dieses Promotionsvorhabens möglich geworden. Dem Fraunhofer IWES in Kassel danke ich für die Übernahme der Druckkosten dieser Veröffentlichung beim Fraunhofer Verlag. Ein großer Dank geht ebenso an den Deutsch Akademischen Austausch Dienst (DAAD), der mir in der Zeit meiner Promotion einen Auslandsaufenthalt an der Rutgers University in New Jersey ermöglichte. Auch bedanke ich mich beim Europäischen Gewerkschaftsbund und beim Regionalne Centrum Informacji i Wspomagania Organizaci Pozarzadowych, die mir für meine empirische Feldforschung in Brüssel und Danzig Büroräumlichkeiten zur Verfügung stellten. Mein Dank gilt auch allen Interviewpartnern, die ihr Wissen und ihre Zeit für mein Anliegen teilten.

Ich freue mich nun abschließend sehr, allen Freunden, Kollegen und Bekannten aus dem Wissenschaftsumfeld der Universität Kassel, dem Fraunhofer IWES und aus meinem privaten Umfeld danken zu dürfen. Hier gilt mein besonderer und herzlichster Dank *Daniela Gleim* und *Dr. Mathias Heiden* für das viele Gegenlesen von unfertigen Textteilen und die vielen arbeitsintensiven Stunden der Auseinandersetzung für die Strukturierung einzelner Textpassagen. *Vielen Dank!* Mein Dank gilt auch *Dr. Stefan Beck* und *Holger Schoneville* für die unzähligen Male, in denen wir uns über

unsere Promotionsarbeiten austauschten konnten. Diese eher loseren Formen des Gedankenaustauschs waren sehr wichtig für mich.

Meiner *Familie* und meinen *Eltern* danke ich sehr dafür, dass sie in all den Jahren meiner Promotion an das Gelingen dieses Vorhabens glaubten und mich darin unterstützten. Ich bin mir sicher, sie freuen sich nun sehr darüber, ein fertiges Buch ihres Sohnes lesen zu können.

Kassel, im Mai 2016 *André Bisevic*

1 EINLEITUNG: STRUKTURFONDS ALS RESONANZKÖRPER DER LISSABONSTRATEGIE

Mitte der 1990er Jahre geriet der *ökonomische Aufholprozess* der europäischen Staaten gegenüber der US-Wirtschaft ins Stocken. Mittels eines breit angelegten Programms sich gegenseitig ergänzender *Reformen* auf dem Arbeits-, Finanz-, Produkt- und Dienstleistungsmarkt sollte mit der *Lissabonstrategie* die Wettbewerbsfähigkeit in der Europäischen Union (EU) erhöht und die Lücke zwischen der US amerikanischen und der europäischen Wirtschaft geschlossen werden. Beschlossen wurde die Lissabonstrategie im Frühjahr 2000 auf einem Sondergipfel der europäischen Staats- und Regierungschefs in der portugiesischen Hafenstadt Lissabon. Ziel der Lissabonstrategie war eine *Erhöhung der Beschäftigungsquote* und die *Steigerung der Arbeitsproduktivität* in allen EU-Mitgliedstaaten bis zum Jahr 2010. Ein weiteres Ziel der Lissabonstrategie war auch die langfristige Umsetzung des europäischen Sozialmodells (Europäische Kommission 2000; Kellermann et al. 2009: 3f.).

Um diese Ziele zu erreichen, wurden verschiedene Verfahren und Steuerungsinstrumente eingeführt. Hierzu gehörten erstens die *Frühjahrsgipfel des Europäischen Rats*, zweitens *die Methode der offenen Koordinierung* sowie drittens *Strukturindikatoren für die Kernbereiche der Lissabonstrategie* (vgl. Becker/Hishow 2005: 2f.). Gespeist von der Euphorie boomender Börsenkurse und dem steigenden Bedarf an Arbeitskräften in der IT-Branche zur Jahrtausendwende gab es in den 15 Mitgliedstaaten bzw. zwischen den Staats- und Regierungschefs eine kongruente Interpretation dessen, was mit den oben genannten Zielen und Instrumenten gegenüber der US-Wirtschaft zu erreichen sei.[1]

1.1 PROBLEMAUFRISS: LISSABONISIERUNG DER EU-STRUKTURFONDSPOLITIK

Ein Zwischenbericht zur Lissabonstrategie, der nach dem ehemaligen niederländischen Ministerpräsidenten „Kok-Bericht“ heißt, machte zur Halbzeit der Strategie im Jahr 2005 jedoch deutlich, dass die angestrebte Zielsetzung (u.a. 3% Wirtschaftswachstum, Beschäftigungsquote von 70%) bei Weitem nicht erreicht wurde (Jessop 2006: 158ff.). Vor allem in wichtigen *Benchmarks* wie der Beschäftigungsquote, den FuE-Ausgaben und den Produktivitätswachstumsraten konnte keine

[1] Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten für beiderlei Geschlecht.

Angleichung gegenüber der US-amerikanischen, aber auch nicht gegenüber der asiatischen Weltmarktkonkurrenz erzielt werden. Der mangelnde Wille einzelner Mitgliedstaaten, in ihrem Land grundlegende Wirtschafts- und Arbeitsmarktreformen durchzuführen, waren nach Ansicht der Expertengruppe der Grund für das Scheitern (Kok 2004: 39ff.). Auch die Methode der offenen Koordinierung wurde als weiches Anpassungsinstrument *angezweifelt*.

Als politische Antwort nutzten die vorwiegend konservativ-liberalen Regierungen die negativen Evaluationsergebnisse in ihrem Sinne: Sie stärkten diejenigen Teile der Lissabonstrategie, die auf der Angebotsseite bei Unternehmen ansetzten, und stellten damit Marktschaffung und Wettbewerb in den Vordergrund.[2] Gleichzeitig wurde mit dieser Neuausrichtung der Lissabonstrategie vereinbart, dass in der EU-Strukturfondsperiode 2007-13 die *neuen Strukturfonds in den Dienst der Lissabonstrategie* gestellt werden sollen (vgl. Becker/Zaun 2007: 6ff.; Becker 2009: 13ff.). Mit der Bindung der EU-Strukturfondspolitik an die Lissabonstrategie und ihrer Instrumentalisierung für eine *Stärkung der Stärken* fanden ein *Wandel* und möglicherweise sogar ein *Paradigmenwechsel* im Sinne des globalen Wettbewerbs statt.[3] Damit wurde die Lissabonstrategie zu einem zentralen Bezugspunkt für die Erstellung der mehrjährigen strukturpolitischen Programme der EU, d.h. für die sogenannten „Operationellen Programme" (Erdmenger/Ziegler 2005: 326f.). Die Operationellen Programme sind die entscheidenden Dokumente für die Implementierung der Lissabonstrategie in die EU-Strukturfondspolitik einer Region. In ihnen werden u.a. Planungsschwerpunkte und Entwicklungsstrategien dargelegt (Europäische Union 2007: 41ff.). Sie spielen für diese Arbeit eine herausgehobene Rolle.

Der Wandel in der EU-Strukturpolitik wird insbesondere an den veränderten Beweggründen und Legitimationen für die Initiierung der *Strukturfondspolitik als europäischer Distributionspolitik* deutlich: Das *offizielle* Motiv der 1975 einsetzenden EU- Strukturfondspolitik war der *Ausgleich regionaler Disparitäten* in der EU (vgl. Ast 1999: 60ff.).[4] Dementsprechend war die EU-Strukturfondspolitik

---

[2] Die von den Mitte-links Akteuren erhobene Forderung nach einer Erhöhung der Arbeitsproduktivität durch Steigerung der Kapitalintensität rückte in den Hintergrund. Gleiches gilt für die Politikforderung nach einer stärkeren makroökonomischen Koordination für Europa (Kellermann et al. 2009: 3f.).

[3] In der wissenschaftlichen Literatur sowie in offiziellen EU Texten gibt es keinen *einheitlichen* und damit *verbindlichen* Begriff für die EU-*Kohäsions- und Strukturfondspolitik*. Im EU-Säulenmodell wird der Begriff *EG-Strukturpolitik* verwendet. In anderen EU-Dokumenten wird der Begriff *Kohäsionspolitik* gewählt (Europäische Union 2008). Die zuständige Generaldirektion trägt den Titel *Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung*. Im Rahmen dieser Untersuchung wähle ich die etwas *neutralere* Terminologie EU-Strukturfondspolitik, wenn damit die gesamte EU-Strukturfondspolitik gemeint sein soll. Diesen Begriff verwenden auch andere Politik- und Verwaltungswissenschaftler in ihren Untersuchungen zu dem Politikfeld (siehe u.a. Heinelt 1996; Staeck 1997; Elsen 2003). Mit dieser Terminologie kommt indirekt auch zum Ausdruck, dass die EU-Strukturfondspolitik nicht nur für kohäsionspolitische Ziele eingesetzt wird.

[4] Unter einer „Region" wird ein spezifiziertes Teilgebiet eines geographischen Raums oder eine administrative Gebietseinheit verstanden (Krätke 2006: 203ff.). Dabei ist der Begriff „Region" *funktional* einer bestimmten Intention zuzuordnen. Dies lässt sich anschaulich am Beispiel der beiden Schlagwörter „Europaregionen" und „Europa der Regionen" verdeutlichen. Die Terminologie „Europaregionen" intendiert die Deskription eines übergeordneten Wirtschaftsraums. Mit dem Schlagwort „Europa der Regionen" werden hingegen Themen wie Subsidiarität, regionale Verwaltung und Bürgernähe angesprochen.
Diese funktionale Intention einer regionalen Zuschreibung gilt auch in dieser Untersuchung. Der hier verwendete Regionen Begriff ist dem einer statistischen Region angelehnt, der sogenannten NUTS-Region. Diese Planungs- und

seit der Einführung ihres Hauptinstruments, dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), vor allem der Angleichung (Kohäsion) wirtschaftlicher und sozialer Entwicklungsdisparitäten zwischen den NUTS-2-Regionen im gesamten Gemeinschaftsgebiet verpflichtet.[5] In der konsolidierten Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der EU hießt es in Artikel 174 (ehemals Artikel 158 EGV) hierzu:

> *„Die Union entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern. Die Union setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern." (Europäische Union 2012: 127)*

In ihren Anfängen leistete die EU-Strukturfondspolitik also eine explizite Umverteilung von reicheren zu ärmeren Regionen (Hooghe 1998: 458ff.; Lammers 2006: 288ff.; Eckey 2009: 108). Speziell die süditalienische Region Mezzogiorno, die in der Literatur häufig als Beispiel für eine strukturschwache Region herangezogen wird (Heilemann 2005: 505ff.), profitierte in den 1950er und 1960er Jahren nur im geringen Maße vom Wirtschaftswachstum der EG (Tömmel 1994). Damit diente die EU-Kohäsionspolitik historisch primär dem Ausgleich von Verteilungsproblemen, die durch die ungleiche Verteilung der fortschreitenden Marktliberalisierung erzeugt wurden. Dieses Bestreben nach *wirtschaftlicher Konvergenz* drückte sich auch in der größeren finanziellen Bedeutung aus, die diese Politik seit der großen Strukturfondsreform im Jahre 1988 hat. Im EU-Finanzrahmen der Jahre 1989-93 wurden 66 Mrd. ECU für die EU- Strukturfondspolitik verausgabt. Dies entsprach etwa 20% des damaligen EU-Haushalts. Diese Summe stieg im EU-Haushalt der Jahre 1994-99 auf 200 Mrd. ECU (ca. 30% des EU-Haushalts) und im Haushalt der Jahre 2000-06 nochmals auf 213 Mrd. Euro (ca. 35% des EU-Haushalts) an. Hinzu kamen 22. Mrd. Euro für die 10 EU Beitrittsstaaten. Im EU-Haushalt der Jahre 2007-13 sind nunmehr 308 Mrd. Euro für die EU-Strukturfondspolitik vorgesehen (ca. 36% des EU-Haushalts). Die Höhe der EU-Strukturfondspolitik übersteigt in diesem EU-Haushalt erstmals die der gemeinsamen Agrarpolitik. Die EU-Strukturfondspolitik ist also von hoher wirtschaftlicher, politischer und symbolischer Bedeutung für das „Sichtbar-Werden" der Europäischen Gemeinschaft auf allen politischen und räumlichen Bezugsebenen (Europäische Union 2008: 8ff.).

Raumordnungsgröße wurde durch die Europäische Union nach dem Kriterium der Bevölkerungsgröße festgelegt. Wenn im Rahmen dieser Untersuchung von den Regionen Mecklenburg-Vorpommern oder Pomorskie gesprochen wird, sind damit die NUTS-2-Regionen Mecklenburg-Vorpommern und Pomorskie gemeint.

[5] NUTS ist das Akronym für *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*. Das Kürzel steht inhaltlich für die hierarchisch aufgebaute, einheitliche territoriale *Gliederung zur Erstellung regionaler Statistiken* der Europäischen Union. Insgesamt gibt es drei hierarchisch gegliederte NUTS Ebenen (NUTS-1; NUTS-2 und NUTS-3). Von diesen drei Ebenen wird die NUTS-Ebene 2 zur Durchführung der EU-Strukturfondspolitik zu Grunde gelegt. Die Untersuchungseinheiten Mecklenburg-Vorpommern und Pomorskie sind als NUTS-2 Regionen klassifiziert. Mit dieser Festlegung folgt die EU in der Regel der nationalen Politik. So entsprechen bspw. die drei sächsischen Regierungsbezirke (Chemnitz, Dresden, Leipzig) einer NUTS-2 Region. Zwischen den europäischen Regionen derselben NUTS-Ebene können erhebliche Differenzen in der Wirtschaftskraft, der Fläche und der Bevölkerung auftreten. Unterschiede werden aber auch hinsichtlich der administrativen und politischen Kompetenzen der NUTS-2-Regionen deutlich. Das wird bei einem Vergleich zwischen den deutschen Bundesländern und den polnischen Woiwodschaften deutlich. Die polnischen Woiwodschaften weisen gegenüber den deutschen Bundesländern keine eigene Staatsqualität auf.

Das Kohäsionsziel sollte durch wirtschaftliche und soziale Innovationen sowie durch eine Stärkung regionaler Wettbewerbsfähigkeit und Eigeninitiative in den NUTS-2-Regionen befördert werden.[6] Mit diesem Förder- und Entwicklungsansatz grenzte sich die EU-Strukturfondspolitik deutlich von einer „exogenen Entwicklungsstrategie" ab (Baudner 2003: 8f.).[7] Der exogene Entwicklungsansatz wurde lange Zeit und bisweilen auch heute noch in der traditionellen Regionalpolitik praktiziert (Eckey 2009: 61ff.).

Während die EU-Strukturfondspolitik in den 1990er Jahren als ein *notwendiges* Umverteilungskorrektiv gegenüber regional ungleich wirkenden Marktkräften verstanden wurde (äquivalent zu dem deutschen Länderfinanzausgleich), ist dieser (Konvergenz-)Politik nun mit Beginn der EU-Förderperiode 2007-13 eine explizit auf den gesamten EU-Wirtschaftsraum abzielende Wachstums- und Wettbewerbspolitik zur Seite gestellt worden (Erdmenger/Ziegler 2005: 325ff.; Europäische Kommission 2005a; Tömmel 2005a: 42ff; Zarth 2007: 349ff.; Mendez/Kah/Bachtler 2010: 3f.;). Die zunehmende Wachstumsorientierung ist das Resultat einer *Funktionalisierung* und *Instrumentalisierung* der EU-Strukturfondspolitik *für die Lissabonziele*.

Die gesamte EU-Strukturfondspolitik einschließlich aller EU-Strukturfonds wurde für den Förderzeitraum 2007-13 an die Prioritäten der Wachstums- und Beschäftigungspolitik ausgerichtet, so dass nun gemäß des Steuerungsparadigmas der Lissabonstrategie ein deutlich strategischerer Ansatz verfolgt wird (Lammers 2007: 297f.; Becker 2009: 13ff.; Mendez et al. 2010: 3f.).[8] Mit anderen Worten: Für die ehrgeizige Zielsetzung der Lissabonagenda (u.a. 3% Wirtschaftswachstum, 70% Beschäftigungsquote bis zum Jahr 2010) sollten die EU-Strukturfondsmittel und die EU-Gelder zur Entwicklung des ländlichen Raums mobilisiert und funktionalisiert werden, um erstens bei den Stakeholder dieser Politik ein *Bewusstsein für regionale Strukturreformen* herzustellen

---

[6] Die Terminologie *Kohäsion* steht in der Politik für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zwischen Staaten oder Regionen. Der Begriff wurde maßgeblich von der Europäischen Union entwickelt. Schon im EWG Vertrag aus dem Jahre 1958 ist festgehalten, dass mit der Gemeinschaftsgründung die bestehenden wirtschaftlichen und sozialpolitischen Divergenzen der einzelnen Teilräume abgebaut werden sollen. Der Hintergrund für diese Politik war die historische Entwicklung, dass mit stark unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen der Europäischen Union Staaten beigetreten sind. Diese unterschiedlichen Entwicklungen manifestierten sich zwischen den industrialisierten und agrarischen Regionen, einem Entwicklungsgefälle zwischen nord- und südeuropäischen Regionen sowie den traditionellen vom Strukturwandel betroffenen Industrieregionen Westeuropas (u.a. Flandern, Ruhrgebiet).

[7] Die *exogen* initiierte Regionalentwicklung wird in der Regel *zentral* vom Staat gelenkt. Die Verbesserung von wirtschaftlicher Entwicklungsfähigkeit wird bei dieser *exogen* initiierten Regionalpolitik primär *verteilungspolitisch* gelöst. Die regionale „Entwicklungshilfe" geht von den hochentwickelten Verdichtungsgebieten (Metropolregionen) hin zu den strukturschwachen und peripheren Regionen. Dies geschieht mittels *direkter Umverteilung* von Finanzmitteln. Zu den Finanzinstrumenten zählen öffentliche Investitionen sowie Finanzausgleichsregelungen. Zu dieser Form der traditionellen Regionalpolitik zählt auch Betriebsauslagerungen (Spreer 1981: 692ff.).
Aus Gründen der hohen politischen Abhängigkeit von der Zentralregierung und von der Entwicklung in den Wachstumsregionen, geriet diese Entwicklungsstrategie mit Beginn der Strukturkrise des fordistischen Produktions- und Entwicklungsmodells zunehmend in die Kritik. Ein typisches Instrumentarium für eine exogene Entwicklungsstrategie ist in der BRD das Instrument der „*Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur*".

[8] Zu den Strukturfonds zählen in der Strukturfondsperiode 2007-13 der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF) sowie der Kohäsionsfonds (Europäische Union 2007: 10).

und zweitens *die Akzeptanz der Lissabonstrategie* insgesamt zu steigern (Europäische Kommission 2005b: 7).

Hierfür wurde auf einem europäischen Ratstreffen im Jahr 2005 beschlossen, einen großen Teil der EU-Strukturfondsmittel zu „*earmarken*"[9] (60% in der Priorität „Konvergenz"/75% in der Priorität „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung"), um damit die Regionen anzuhalten, die EU-Strukturfondsgelder in vorab definierten Lissabon-Ausgabenkategorien einzusetzen (Europäische Union 2007: 6).[10] Die Bindung der EU-Kohäsionspolitik an die Lissabonagenda zeigt sich an inhaltlichen und verfahrenstechnischen Reformen (siehe Abschnitt 2.2). Die Reformen gehen so weit, dass sie in der wissenschaftlichen Begleitforschung als *„watersheed in the policy´s history"* (vgl. Mendez et al. 2010: 5) charakterisiert werden.

Dass die EU-Strukturpolitik bereits zu den Zielen von Lissabon beitrug, zeigt eine empirische Studie des Danish Technoloy Institute (DTI 2005). Dort wurde herausgearbeitet, dass die einzelnen EU-Regionen schon in der EU-Strukturfondsperiode 2000-06 etwas mehr als 50% der EU-Strukturfondsgelder in Bereiche investierten, die einen unmittelbaren Lissabonbezug aufweisen. Ein weiteres Ergebnis der Studie war, dass in den wohlhabenden und prosperierenden Regionen zwischen 67% und 85% der EU-Strukturfondsmittel in Lissabon relevanten Maßnahmen verausgabt wurden, während dies in den ärmeren Regionen nur rund bei 18% bis 33% der gesamten EU-Strukturfondsausgaben der Fall war. Die EU-Strukturfondsgelder wurden in den ärmeren Regionen primär für den *Auf- und Ausbau von Basisinfrastrukturen* verwendet. Im Zuge dessen wird vermutet und zugleich kritisiert, dass die Umsetzung der Prioritäten insbesondere für die weniger innovativen, nicht prosperierenden und ohnehin strukturschwachen Regionen eine größere Herausforderung darstellt, während die innovativen und wohlhabenden (Metropol-)Regionen ihre bisherigen Förderstrategien weiter fortsetzen können.[11] Ob diese postulierten Zweifel in der konkreten Praxis bei der Erarbeitung von regionalen Entwicklungsstrategien in den Operationellen Programmen „berechtigt" waren, kann ausschließlich durch *eine Analyse von Umsetzungsstrategien bei der Implementierung* von EU-Strukturfondspolitik in jenen strukturschwachen Regionen beantwortet werden.

---

[9] Unter dem Begriff „earmarking" ist in der EU-Strukturfondspolitik die Zweckbindung von Geldern für bestimmte Ausgabenkategorien und Fördermaßnahmen zu verstehen.

[10] Die Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung sind das wirtschaftspolitische Koordinierungsinstrument der Lissabonstrategie. Die Leitlinien sind eine Empfehlung der EU-Kommission zu den Grundzügen der EU-Wirtschaftspolitik. Zu den integrierten Leitlinien der Jahre 2005-2008 zählen die makro- und mikroökonomischen Leitlinien sowie die beschäftigungspolitischen Leitlinien. Mit den integrierten Leitlinien sollen sich auf europäischer Ebene die *makroökonomische Politik für Wachstum und Beschäftigung*, die *mikroökonomischen Reformen zur Erhöhung des europäischen Wachstumspotenzials* sowie die *beschäftigungspolitischen Leitlinien* gegenseitig ergänzen und stärken (Europäische Kommission 2005b).

[11] Hinsichtlich der Förderziele und Maßnahmen ergeben sich daraus regionalökonomische Fragen, wie etwa die Rolle der EU-Strukturfonds auf der Angebotsseite. Liegt deren Interventionsbereich zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung im Infrastrukturausbau und in der Förderung des Humankapitals oder sollen Maßnahmen bezuschusst werden (beispielsweise Bereitstellung von Venture Capital) für deren Finanzierung primär die Privatwirtschaft bzw. der private Bankensektor zuständig ist (Begg 2005: 697).

In den klassischen „Narrativen" über die Politische Ökonomie der Europäischen Union nahm die EU-Strukturfondspolitik bislang die Rolle eines *Korrektivs zur marktdominierten Integrationsweise* ein (zuletzt Streeck 2013: 187ff.). Die wohl bekannteste Theoretikerin der Multi-Governance Forschung, Liesbet Hooghe, sieht in der EU-Strukturfondspolitik z.B. ein Synonym für jene politischen Kräfte, die ein *europäisches Wirtschaftsmodell nach keyenesianischem Vorbild* bevorzugen (vgl. Hooghe 1998: 458). Doch die keyenesianische Steuerungsfunktion wurde auf europäischer Ebene mit der engen Kopplung zwischen EU-Strukturfondspolitik und Lissabonagenda *nun weitgehend aufgegeben*. Damit ist zwar für das distributive Politikfeld der EU-Strukturfondspolitik keinesfalls gesagt, dass die Policy-Taker in den Regionen *responsiv* auf die Policy-Shaper (EU-Ministerrat /EU-Kommission) dieser Strategie reagieren (Tömmel 2003:133ff.). Zu komplex erscheint der Wirkungszusammenhang zwischen europäischer Politikgestaltung und der aus ihr resultierenden Veränderung – oder gegenteilig: Résistance – nationaler und regionaler Regulierungsmuster. Dies gilt insbesondere für das Feld der EU-Strukturfondspolitik, in dem europäische Leitlinien keine direkten nationalen Wirkungen entfalten (Eberlein/Grande 2003: 417ff.).

Für den marxistischen Ökonomen und Staatstheoretiker Bob Jessop ist das Institutionensystem der EU im Allgemeinen und die Lissabonagenda im Besonderen Ausdruck und Bedingung für die Transformation keynesianischer Wohlfahrtsstaatsmodelle in verschiedene Formen von „*Schumpeterian workfare post-national regime"*. In diesem Prozess schreibt er der Governance und dem Steuerungsinstrument der Lissabonstrategie, der *Offenen Methode der Koordinierung,* eine exponierte Rolle zu (vgl. Jessop 2006: 145).

Einen *empirischen Beweis* dafür, dass die Lissabonagenda und ihre Steuerungselemente auf nationalstaatlicher und regionaler Ebene einen Wandel oder sogar einen Paradigmenwechsel im Sinne Hall´s hervorrufen, und dies als Ausdruck einer Veränderung des keynesianichen Wohlfahrtsstaatsmodell interpretiert werden kann, *bleibt Jessop schuldig.* Auch andere Theoretiker, die ähnlich argumentieren, bemühen nur unzureichend wenige empirische Belege in der Beweisführung (siehe auch Draeger 2005: 24ff.). Dies ist umso verwunderlicher als z.B. die Europäisierungsforschung und hier insbesondere der italienische Politik- und Verwaltungswissenschaftler Claudio Radaelli mit seinem Konzept der Europäisierung die hierzu notwendigen Grundlagen liefert (Radaelli 2003: 30). Auch die von Peter Hall vorgenommene Unterscheidung von unterschiedlichen Intensitäten des Wandels (erster, zweiter und dritter Ordnung) kann als Interpretationsfolie herangezogen werden, wenn es darum geht, sowohl die durch Lissabon angestoßenen Veränderungen auf europäischer zu kategorisieren als auch verschiedene Formen des Wandel auf regionaler Ebene zu interpretieren.[12]

[12] Peter Hall (2003): Policy Paradigms, Social learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Europe". In dieser Arbeit analysiert Hall den Einfluss von Ideen und wirtschaftspolitischen Paradigmen auf die Ausgestaltung der makroökonomischen Wirtschaftspolitik Großbritanniens (GB) in den 1960er und 1970er Jahren (Hall 1993: 275ff.). Diese zwei Jahrzehnte bilden für ihn den zeitlichen Bezugsrahmen, um dort den Wandel von einer keynesianischen, hin zu einer monetaristischen Wirtschaftspolitik nachzuvollziehen. Um den Tiefengrad des Wandels sprach-

Ohne diese empirische „Basisarbeit“ mit Hilfe solcher politikwissenschaftlichen Konzepte und Kategorien sind auf einer höheren Aggregationsebene *belastbare Aussagen* hinsichtlich spezifischer Integrationsformen der Europäischen Union und den damit verbundenen Europäisierungswirkungen der Lissabonagenda kaum möglich. Die vorliegende Arbeit nimmt sich einer solchen *Beweisführung* an. Sie untersucht empirisch am Beispiel einer Mehrebenenpolitik, *inwieweit eine programmatische Lissabonisierung auf europäischer Ebene zu einer programmatischen Lissabonisierung auf regionaler und lokaler Ebene führt.* Es bietet sich an, dies am Beispiel der EU-Strukturfondspolitik nachzuvollziehen, weil sie als *Synonym* für eine bestimmte Form des *regulierten Kapitalismus* in Europa stand (vgl. Hooghe 1999: 458ff.), nun jedoch selbst zum *strategischen* und *funktionalen Instrument bei der Umsetzung* der marktliberalen Lissabonstrategie gemacht wird (vgl. Becker/Zaun 2007: 3ff.).[13]

---

lich zu verdeutlichen, nutzt er die Terminologie des Paradigmenwechsels, welche er in Anlehnung an Thomas Kuhn und die von ihm beschriebenen Paradigmenwechsel in der Physik und der Biologie, als eine tiefgehende Veränderung in den wirtschaftspolitischen Zielhierarchien begreift (Hall 1993: 279; Caglar 2009:46). In der Wirtschaftspolitik kommt seiner Ansicht nach ein Paradigmenwechsel vor allem dann zustande, wenn einher gebrachte Paradigmen bestimmte Probleme nicht mehr erkläen und lösen können. Bezogen aufl GB konkretisierte sich die Problemlösungsunfähigkeit darin, dass eine keynesianische Wirtschaftspolitik in Folge stagnierender Wachstumsraten und hoher Inflationsraten in die Krise kam und das Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit keynesianischer Wirtschaftspolitik verloren ging. Krisen führten hier zur Delegitimation bestimmter Akteure (Hall nennt hier das Finanzministerium) und beförderten alternative Ideen, wie im Falle GB die Ideen des Monetarismus. Der Ausgangspunkt für einen Wandel ist demzufolge die Krise und die Unfähigkeit etablierter Paradigmen konkrete wirtschaftspolitische Probleme zu lösen. Hall differenziert zwischen drei Formen des Wandels. Dazu zählen die Veränderungen in den bestehenden Steuerungsinstrumenten (first order learning), zweitens die Wahl neuer Steuerungsinstrumente und somit die Veränderung des Sets an politischen Instrumenten (second order learning) und drittens die grundlegende Veränderungen von Zielhierarchien und der politischen Ziele (third order learning). Veränderungen in den Zielhierarchien und in den politischen Zielen wären demnach mit einem Paradigmenwechsel gleichzusetzen (Hall 1993 281ff.). Das von Hall vorgestellt Modell zur Erklärung eines wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsels ist den lerntheoretischen Ansätzen der Politikfeldanalyse zuzuordnen (Bandelow 2003: 6). Seiner Analyse von Wandel liegt daher auch kein funktionalistisches Krisenverständnis zugrunde, in der ein Wandel hin zu einem neuen wirtschaftspolitischen Paradigma (Monetarismus) die logische Konsequenz von krisenhaften Erscheinungen des alten Paradigmas (Keynesianismus) ist. Vielmehr müssen bestimmte Bedingungen vorliegen, dass sich ein neues Paradigma entfalten kann. Diese zeigt er anhand dreier Faktoren auf. Erstens muss eine inhaltliche Überzeugungskraft vorliegen, dass ein neues Paradigma die bestehenden Probleme lösen kann (economic viability). Zweitens, muss das neue Paradigma in den gegebenen politischen Kräfteverhältnissen durchsetzungsfähig sein (political viability). Drittens, muss das Paradigma in den bestehenden administrativen Strukturen realisierbar bleiben (administrative viability). Inhaltliche, politische und administrative Faktoren sind demnach die Voraussetzung für die Durchsetzungsfähigkeit und den Wandel hin zu einem neuen Paradigma (Hall 1989: 360ff.). Die zuvor beschriebenen Bedingungen, die erfüllt sein müssen, um einen Wandel zu generieren (inhaltliche, politische und administrative Faktoren), bezieht Hall v.a. auf den Wandel der dritten Ordnung. Dieser Wandel schließt stetig Lernprozesse der ersten und zweiten Ordnung mit ein (Hall 1993: 280ff.). Politisches Lernen ist demzufolge ausschlaggebend für die Veränderung in den bestehenden Instrumenten und die Wahl neuer Instrumente (first order und second order learining) oder sogar die Erklärung für einen grundlegenden politischen Wandel (third order learning). Der Mehrwert des Ansatzes von Hall ist darin zu sehen, aus einer institutionalistischen Perspektive Ideen und Wissen (wissenschaftliche Expertise) als wichtige Einflussgrößen für politischen Wandel aufgezeigt zu haben. Sein Fokus liegt daher auf den Prozessen wirtschaftlichen Wandels, die auf Lernprozessen beruhen und die einen Paradigmenwechsel auslösen. Auslösender Faktor für einen Wandel sind neue wissenschaftliche Erkenntnisse und darüber hinaus politische, ökonomische und gesellschaftliche Krisen, in denen diese neuen wirtschaftspoltischen Ideen wirkungsmächtig werden können (Hall 1993: 283ff.).

[13] Die EU-Strukturfondspolitik ist durch verschiedene Phasen des policy-making gekennzeichnet. Es wird dabei zwischen *Entscheidungsprozess*, P*rogrammplanung* und *Implementationsprozess* unterschieden (Heinelt 1996a: 14). In jeder dieser drei Phasen des Politik-Zyklus kommt den verschiedenen Akteuren im EU-Mehrebenensystem eine unterschiedlich starke Rolle zu (Ast 1999: 90). Als Programmplanungsphase wird im Rahmen dieser Untersuchung die Phase verstanden, wo in den Regionen mittels Förderplänen (Operationeller Programme) die Ausgestaltung des finanziellen und institutionellen Rahmens der EU-Strukturfondspolitik vorgenommen wird (Ast 2001: 101).

1.2 FRAGESTELLUNG: DOES LISSABON REALLY MATTER AND TO WHAT EXTENT?

Vieles spricht dafür, dass wir es gegenwärtig mit einer Lissabonisierung der EU-Strukturfondspolitik zu tun haben. Zumindest auf der supranationalen Ebene politischer Programmatik lässt sich klar erkennen, dass Strukturfonds zur Erreichung der Lissabonziele instrumentalisiert werden. Vor diesem Hintergrund ist mehr als fraglich, inwieweit sich mit EU-Strukturfonds noch Kohäsionsziele nach keyensianischem Vorbild realisieren lassen. Doch, und dies ist der entscheidende Einwand dieser Arbeit, bleibt bislang völlig unklar, inwieweit die programmatische Lissabonisierung auch eine praktiche Lissabonisierung auf der Ebene politischen Handelns während des Prozesses der Erstellung von Operationellen Programmen nach sich zieht. Hieran setzt die vorliegende Arbeit an. Sie fragt *exemplarisch* anhand von zwei verschiedenen Regionen nach dem *Impact* einer offenkundig programmatisch stark veränderten EU-Strukturfondspolitik. Ein solcher Nachweis kann nur empirisch erbracht werden. Er wäre aber die Voraussetzung für eine *Interpretation* oder gar eine *theoretische Verallgemeinerung* von Aussagen zu *Integrations- und Europäisierungspfaden.*

Die Anzahl an Untersuchungen zu Programmplanungs- und Implementationsprozessen in der EU-Strukturfondspolitik ist seit der großen EU-Strukturfondsreform Ende der 1980er Jahre stark angestiegen. Demzufolge liegt eine Reihe an politikwissenschaftlichen Studien zu den Auswirkungen dieser Politik auf die Regionen vor (siehe u.a. Heinelt 1996; Staeck 1997; Eckstein 2001; Hoppe 2001; Lang 2004; Warleigh-Lack/Stegman 2012; Adshead 2014; Chardas 2014). Seit der EU-Osterweiterung werden dabei insbesondere Dezentralisierungsprozesse in den neuen EU-Mitgliedstaaten näher erforscht (Ferry/Mc Master 2003 und 2013; McMaster/Bachtler 2003, Pieper 2006; Ferry 2010; Brusis 2013). Ein zentrales Erkenntnisinteresse dieser Studien lag darin, herauszufinden, wie regionale Verwaltungskapazitäten durch EU-Strukturfonds gestärkt worden sind (Ferry 2007; Chardas 2011; Bachtler/Mendez/Oraze 2014). Ein Großteil dieser Studien nähert sich diesem Thema eher deskriptiv und losgelöst von theoretischen Konzepten an (Haverland 1999; Tausendpfund 2001; Senoner 2003, Ferry 2004). Theoretisch anspruchsvolle Studien bemühen sich jedoch, die Analyse solcher Programmplanungs- und Implementationsprozesse für weitergehende theoretische Schlussfolgerungen zu nutzen (insbesondere Tömmel 1994; Pieper 2006).

Das sicherlich prominenteste Beispiel hierfür ist die von Gary Marks und Liesbet Hooghe begründete „Schule“ *der Multi-Level-Governance Forschung.* Der mittlerweile weit verbreitete Forschungsansatz wurde am Beispiel der EU-Strukturfondspolitik entwickelt und anschließend auf die EU als Ganze sowie auf andere EU-Politikfelder übertragen (Marks/Hooghe 2001; siehe auch Beiträge in Heinelt/Knodt 2008). Weniger prominent, aber dennoch bedeutsam, wurde zudem versucht, das *Konzept der Europäisierung* für das Feld der EU-Strukturfondspolitik „frucht-

bar“ zu machen (siehe u.a. Conzelmann 1998; Ferry 2007; Mendez/Wishlade/Yuill 2007; Mendez et al. 2007; Chardas 2011; Warleigh-Lack/Stegmann Mccallion 2012; Buzogany/Korkut 2013). Es liegen auch bereits Forschungsarbeiten zu Europäisierungswirkungen der EU-Strukturfondspolitik in den neuen EU-Mitgliedstaaten vor (Schmieder 2009; Dobre 2010; Scherpereel 2010; Bache et al. 2011; Dabrowski 2013) und außerdem erste Ansätze, die Reform(un)fähigkeit der EU-Regionalpolitik mit dem Pfadabhängigkeitstheorem erklären zu wollen (Geppert 2012).

Die Reform der EU-Strukturfonds für die Jahre 2007-13 zog auch ein reges Forschungsinteresse nach sich. Zunächst analysierten im Anschluss an die Fertigstellung der Architektur der EU-Strukturfondspolitik 2007-13 Politik- und Verwaltungswissenschaftler die Veränderungen des Reformpakets (u.a. Axt 2005; Immig 2007). Folgende Frage wurde bedeutsam: *„Who governs EU cohesion policy?“* (Bachtler/Mendez 2007: 1468ff.). Mit anderen Worten: Welche Verschiebungen und Dynamiken brachte die EU-Strukturfondsreform 2007-13 für das politische System der EU *im Allgemeinen* und für das Kompetenzverhältnis zwischen den EU-Mitgliedstaaten und den EU-Institutionen *im Konkreten*? Erste Implementationsstudien zu der Umsetzung von EU-Strukturfondsprogrammen der Förderperiode 2007-13 wurden anschließend verfasst (u.a. Ferry 2007 et al.; Vironen 2008; Vironen/Kah 2008; Fürst 2012). Welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Modellen der Regionalpolitik zwischen der EU und derer von EU-Staaten bestehen, wurde anhand einzelner Länder analysiert (Ferry 2013). Dabei wurde immer der Frage nachgegangen, welcher institutionelle Wandel in den Mitgliedstaaten durch die EU-Strukturfondspolitik hervorgerufen wird (Dabrowski 2008; Ferry 2015).

Im angelsächsischen Wissenschaftsraum publiziert seit jeher ein großes Forschungsteam des European Policies Research Center der University of Strathclyde, häufig als Auftragsforschung für die EU-Kommission, fortlaufende Studien zur EU-Strukturfondspolitik in ausgewählten Ländern und Regionen. Im Rahmen dieser Studien wurde auch schon das Thema Lissabonisierung der EU-Strukturfondspolitik aufgegriffen. Insbsondere die Umsetzung von Lissabon in ausgewählte National Strategische Rahmenpläne (NSRP) mancher Länder wurde hier untersucht (Mendez/Kah/Bachtler 2011). In sehr kurzer Form wurden auch Operationelle Programme dahingehend analysiert, inwiefern sich dort Lissabon-Kernelemente wiederfinden (Danish Technological Institute 2005; Bachtler et al. 2007; Mendez/Kah/Bachtler 2010; Sanchez Salgado 2013) oder wie der Gedanke einer nachhaltigen Regionalentwicklung in den Programmen verankert ist (Ferry/Mendez/Bachtler 2008).

Die EU-Strukturfondspolitik ist demzufolge eine der am beständigsten untersuchten EU-Politikfelder. Die Vielzahl an Untersuchungen zur EU-Strukturfondspolitik lässt irrtümlicherweise darauf schließen, dass diese hinreichend erforscht ist. Gleichzeitig wächst auch nach dem Durchblick der aktuellen Literaturlage die Erkennntis, dass die Anzahl an neuen Studien zu dem Politikfeld keinesfalls abnimmt. Mit jeder neuen EU-Erweiterungsrunde und Reform der EU-

Strukturfondspolitik werden wieder neue Forschungsfragen bedeutsam. Spezifische Fragen zu institutionellem Wandel in den neuen EU-Mitgliedstaaten und in welchem Maße dieser durch die EU-Strukturfondspolitik ausgelöst wird, oder auch Fragen nach der Wirkungsweise der Lissabonagenda, bleiben weiterhin bestehen. Insbesonderen die Wirkungsweise von Lissabon in der EU-Strukturfondspolitik ist kaum erforscht. Bisweilen wurde lediglich die Effektivität der neuen Lissabon-Governance in der EU-Strukturfondspolitik beschrieben (Mendez 2011). Daher beseht in der politikwissenschaftlichen EU-Forschung weiterhin noch Forschungsbedarf im Hinblick auf empirische Analysen zu Programmplanungs- und Implementationsprozessen der Lissabonstrategie am Beispiel eines konkreten Politikfeldes und/oder am Beispiel exemplarischer Regionen. Insbesondere über die Einordnung solcher Prozesse in die aktuelle Europäisierungforschung ist nicht viel bekannt. Auch nach dem offiziellen Ende der Lissabonagenda im Jahr 2010 ist zudem die *konkrete Wirkungsweise* des Policy-Makings und des Instrumentariums der Lissabonagenda wenig analysiert (Ausnahme hier die Kurzstudie von Mendez 2011). Eine solche empirische Analyse ist jedoch notwendige Voraussetzung zur Einordnung der Lissabonstrategie und ihrer Steuerungsinstrumente in die Europäisierungsforschung. Diese Forschungslücke im Hinblick auf *Programmplanungsprozesse* und ihrer Einordnung in die politikwissenschaftliche Europäisierungsforschung bildet den Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit. Es geht darum, *empirisch* etwas über den regionalen Programmplanungsprozess eines nunmehr (zumindest programmatisch) lissabonisierten Politikfelds in Erfahrung zu bringen.

Die zentrale Frage dieser Arbeit lautet:

- Welche Wirkung entfaltet die programmatisch „lissabonisierte" EU-Strukturfondspolitik im Förderzeitraum 2007-13 auf die Programmplanung des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) im deutschen Mecklenburg-Vorpommern und im polnischen Pomorskie?

Die vorliegende Arbeit analysiert damit exemplarisch aus institutionentheoretischer Perspektive EU-Europäisierungsprozesse am Beispiel der Programmplanung zur EU-Strukturfondspolitik in den beiden Regionen Mecklenburg-Vorpommern und Pomorskie. Sie ist damit innerhalb der *Public Policy Analysis* zu verorten. In dieser Untersuchung werden

- die Wirkungen einer zunehmend wachstumsorientierten EU-Strukturfondspolitik auf die EFRE-Programmplanung in den zwei NUTS-2-Regionen Mecklenburg-Vorpommern und Pomorskie herausgearbeitet,
- um aus einer institutionstheoretischen Perspektive den möglichen Einfluss im Rahmen der policy-analytischen Europäisierungsforschung zu verorten,
- und um zu analysieren, welche Unterschiede in den Europäisierungseffekten zwischen zwei (z.T. sehr) verschiedenen NUTS-2-Regionen bestehen.

Wirkungen werden in dem hier zugrunde liegenden institutionalistischen Verständnis nicht nur als „Output" bzw. als „Outcome" des europäischen „Policy-makings" verstanden, sondern auch *als Möglichkeit für Veränderungen in Akteurs- und Politikstrukturen* sowie in *Politikinhalten* auf nationaler und subnationaler Ebene. Wirkungen werden insofern als möglich erscheinende Veränderungen von *„opportunity structures"* für nationale und subnationale Akteure in deren Verhandlungsarenen innerhalb eines „*lose gekoppelten Mehrebenensystem[s]"* (Benz 2003: 338) verstanden. Dementsprechend wird analysiert, inwiefern sich die für die EFRE-Programmplanung relevanten Akteure in beiden Regionen als *responsiv* auf die strategischen Vorgaben einer zunehmend wachstums- und innovationsorientierten EU-Strukturfondspolitik erweisen. Welche *Ausstrahlungs- und Lerneffekte* sind feststellbar, und wie lässt sich dieser mögliche *„Spill-over"* in die EU-Europäisierungsforschung *einordnen*?

Die „*Objekte der Europäisierung*" (Auel 2006: 299) sind die Public-Policy-Elemente der beiden Untersuchungsregionen. Hierzu zählen vor allem die Politikstrukturen, die Politikakteure und die Politikinhalte. Dementsprechend werden *politische Programme* und *Instrumente* analysiert. Für Radaelli zählen zu den Objekten der Europäisierung aber auch Veränderungen von *kognitiven und normativen Strukturen* der Mitgliedstaaten (vgl. Radaelli 2000: 12f.). Hierzu gehören beispielsweise *Diskurse* und *Politikparadigmen*. Daher werden die politischen Programme in den Untersuchungsregionen auch auf neue, lissabonisierte Rhetoriken und Diskursfragmente untersucht.

Die EU-Strukturfondspolitik ist das einzige Instrument, das es der EU ermöglicht, durch ein monetäres Anreizsystem steuernd in die ökonomischen Entwicklungsprozesse ihrer Staaten und Regionen einzuwirken. Auf diesem Wege könnte sich ein Bewusstsein von Akteuren für die Lissabonstrategie innerhalb eines gekoppelten Mehrebenensystems herstellen. Zur Halbzeit der Lissabonstrategie wurde noch ein mangelndes Bewusstsein und ein mangelnder Wille zur konkreten Umsetzung der Lissabonstrategie auf nationaler Ebene für das zwischenzeitliche Scheitern der Lissabonagenda ausfindig gemacht und folgerichtig in dem eigens dafür angefertigten Kok-Bericht kritisiert (s.o.). Die Bindung der Lissabonstrategie an die EU-Strukturfondspolitik im Jahr 2006 ist ein Resultat dieser Erkenntnis. Darüber hinaus werden seit der Reform der EU-Strukturfondspolitik im Jahre 2006 das Instrumentarium und der Steuerungsansatz der Lissabonagenda in der EU-Strukturfondspolitik angewendet (ausführlich siehe Abschnitt 2.2). Ein wissenschaftlicher Mehrwert dieser Untersuchung besteht auch darin, die Wirkung dieses Steuerungsinstrumentariums einzuschätzen.

Aus arbeitsökonomischen und methodischen Gründen ist dabei eine räumliche und thematische Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands nötig: Dies geschieht durch die Begrenzung auf *zwei EU-Regionen* aus zwei unterschiedlichen EU-Mitgliedstaaten. Es handelt sich um das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern in Ostdeutschland und um die Woiwodschaft Pomorskie in Polen. Zudem wird der Forschungsgegenstand dahingehend eingegrenzt, dass der Fokus auf dem strukturpolitischen Einsatz- und Geltungsbereich des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung

(EFRE) liegt. Der Europäische Sozialfonds (ESF) als zweites strukturpolitisches Instrument unterstützt primär Arbeitsmarktprogramme in den EU-Regionen. Er wird hier dementsprechend außen vor gelassen.

Die Regionen: Mecklenburg-Vorpommern und Pomorskie

Ausgehend vom Konzept der *„most-different cases"* (Glaser/Strauss 1998: 53ff., 107ff.) werden zwei Regionen untersucht, die sich hinsichtlich der beiden Vergleichsdimensionen „*Verfasste Kompetenzen"* und „*Dauer der Einbindung in das Systems der EU-Strukturfondspolitik"* deutlich unterscheiden. Es wurden zwei Regionen ausgewählt, bei denen angenommen wird, dass sie durch ihre sozioökonomische Verfasstheit vor größeren Schwierigkeiten stehen als andere, den Zielen der Lissabonstrategie in ihren regionalen Entwicklungsstrategien nachzukommen. Pomorskie und Mecklenburg Vorpommern sind Ziel-1-Gebiete der EU und zudem für die Erstellung ihrer Operationellen Programme selbstverantwortlich. Demzufolge ist in beiden Regionen der Einfluss von EU-Politiken „messbar".[14]

Mecklenburg-Vorpommern ging nach der deutschen Wiedervereinigung als Bundesland aus den drei DDR-Bezirken Rostock, Neubrandenburg und Schwerin hervor. Geografisch gehört Mecklenburg-Vorpommern zu Norddeutschland. Es ist das Bundesland mit der geringsten Bevölkerungsdichte Deutschlands und es weist eine weiträumige Besiedelung auf. Mecklenburg-Vorpommern ist stark agrarisch geprägt. Der Industrieanteil an der Wertschöpfung ist dementsprechend gering (Berg 2001: 7ff.). Die Region zeichnet sich durch eine kleinteilige Unternehmensstruktur aus. Die bedeutendsten wirtschaftlichen Einnahmequellen sind das verarbeitende Gewerbe, die Landwirtschaft, der Schiffbau und der Tourismus. Der noch zu DDR-Zeiten dominierende Schiffbau ist infolge des globalen Konkurrenzdrucks mittlerweile erheblich vom wirtschaftlichen Strukturwandel betroffen und immer wieder in der Krise.

Zu den ökonomischen Problemen der Region zählen vor allem die geringe Wirtschaftskraft, eine unterdurchschnittliche Produktivität und eine niedrige Erwerbstätigenquote bei gleichzeitig hoher Arbeitslosigkeit. Mecklenburg-Vorpommern ist stark vom demografischen Wandel betroffen. Die Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung setzte unmittelbar nach der deutschen Wiedervereinigung ein. Als wirtschaftliches Entwicklungshemmnis Mecklenburg-Vorpommerns gelten die geringen FuE-Kapazitäten der Unternehmen, der mangelnde unternehmerische Innovationserfolg, eine unterdurchschnittliche Kapitalausstattung und daraus folgend eine geringe Investitionstätigkeit der heimischen Industrie (Ministerium für Wirtschaft Arbeit und Tourismus 2007: 10ff.). Außerdem besteht ein erhebliches wirtschaftliches Gefälle zwischen den beiden Landestei-

[14] Beide Untersuchungsregionen sind in der EU-Strukturfondsperiode 2007-13 als Konvergenzregionen der NUTS-2- Ebene klassifiziert. Die Förderfähigkeit im Rahmen der Priorität „Konvergenz" liegt vor, wenn das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (BIP) der NUTS-2-Region in dem Zeitraum 2000-2002, gemessen an den damaligen Kaufkraftstandards, unter 75% des durchschnittlichen Bruttoinlandsprodukt aller EU-Mitgliedstaaten gelegen hat (Europäische Union 2006).

len Mecklenburg und Vorpommern. In Vorpommern liegen die Arbeitslosenzahlen deutlich über denen in Mecklenburg.

Mecklenburg-Vorpommern bezieht *seit Anfang der 1990er Jahre* EU-Strukturfondsmittel und besitzt damit langjährige Erfahrungen bei der Programmplanung, der Absorption und der Implementation von europäischen Fördergeldern. Darüber hinaus gibt es *im deutschen Föderalismus* mit der Gemeinschaftsaufgabe zur *„Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"* bereits Traditionen regional- und strukturpolitischen Handelns. Ein Großteil der Wirtschaftsförderungen in Mecklenburg-Vorpommern wird über die Gemeinschaftsaufgabe sowie über die europäischen Strukturfonds finanziert (Berg 2001: 9ff.)

Pomorskie ist eine Küstenregion, die an der polnischen Ostsee liegt. Pomorskie ist eine von insgesamt sechzehn polnischen Woiwodschaften. Pomorskie ging 1999 im Zuge der Gebietsreform aus den Woiwodschaften Danzig, Slupsk, Elbaq und Bydgoszcz hervor. Geografisch gehört Pomorskie zu Nordpolen. Die Woiwodschaft Pomorskie ist durch eine sehr heterogene Bevölkerungsstruktur gekennzeichnet. In den beieinander liegenden Ballungszentren Danzig, Gdingen und Zoppot, der sogenannten „Dreistadt", leben etwa 35% der Bevölkerung. Dieser Landesteil ist einer der am dichtesten besiedelten Gebiete in Polen und gleichzeitig der wirtschaftliche Wachstumsmotor für die Region. Ein Großteil der Firmen sind kleine und mittlere Unternehmen. Die bedeutenden Wirtschaftszweige des Landes sind das Dienstleistungsgewerbe, der Tourismus, die maritime Industrie, die Papierindustrie, die Forstwirtschaft, die Landwirtschaft und der Bergbau.

Zu den ökonomischen Problemen der Region zählen vor allem eine hohe Arbeitslosigkeit, der niedrige private Investitionsaufwand in Forschung und Entwicklung sowie die eher gering ausgeprägte Innovationskultur. Es sind zwar verschiedene Hochschulen und Forschungsinstitute in der Region ansässig, doch die Verbindung zur Industrie ist weit unterentwickelt. Die Kapitalausstattung der heimischen Industrie ist niedrig und die touristischen Potentiale an der Küste sowie im Landesinneren werden nur unzureichend genutzt (Urzad Marszalkowski Wojewodztwa Pomorskiego 2007: 31ff.). Pomorskie zeichnet sich durch einen hohen Anteil junger qualifizierter Menschen aus, doch werden ab dem Jahr 2020 ein erheblicher Anstieg an älteren Pensionären und ein Rückgang der jungen Bevölkerungsschichten prognostiziert. Diese ökonomischen Problemlagen sind auch eine Folge der erheblichen Entwicklungsunterschiede zwischen der „Dreistadt" und den restlichen Teilen Pomorskies. Der Wachstumsmotor „Dreistadt" zieht nicht die gesamte Woiwodschaft voran.

Das Bruttoinlandsprodukt Pomorskies betrug im Jahr 2011 rund 53% vom EU27-Durchschnitt. Damit ist Pomorskie Ziel-1-Gebiet der EU. Pomorskie erstellte in der EU-Strukturfondsperiode 2007-13 erstmals ein eigenständiges regionales Operationelles Programm und verfügt daher nur über geringe Erfahrungen bei der Programmplanung, der Absorption und der Implementation von EU-Strukturfondsgeldern. Die institutionellen Kapazitäten zur Absorption dieser Gelder

waren zur Mitte des letzten Jahrzehnts gering entwickelt. Im Unterschied zum föderalen Deutschland gab es im zentralistischen Polen vor dem EU-Beitritt keine Tradition für regionalpolitisches Handeln (Ministry of Regional Development of the Republic of Poland 2011: 7; Ferry 2013: 1578ff).

Tabelle 1: Unterschiede zwischen Mecklenburg-Vorpommern und Pomorskie

Vergleichsdimensionen	Mecklenburg-Vorpommern	Pomorskie
Erfahrung bei der Programmplanung, der Absorption und der Implementation von EU-Strukturfondsgeldern	hoch (seit 1991)	niedrig (seit 2004)
Verhältnis von EU-Strukturfondsmitteln zu nationalen/ regionalen Mitteln	EFRE Gelder **deutlich geringer** als die Mittel aus der deutschen GA-Förderung	EFRE Gelder **dominieren** Regionalpolitik in Polen und in Pomorskie
Kompetenzverteilung zwischen regionaler und nationaler Ebene (bei der Erstellung der Operationellen Programme)	**Starke** dezentrale Kompetenzen und regionale Verwaltungsstrukturen	**Schwache** dezentrale Kompetenzen regionale und Verwaltungsstrukturen
Wirtschaftliche Rahmenbedingungen in den NUTS-2-Regionen (u.a.)	Hohe Arbeitslosigkeit Brain Drain / Youth Drain Demograf. Wandel Hoher Anteil ländlicher Bevölkerung Ein stärkeres Industriezentrum (Rostock). Starkes wirtschaftliches Gefälle zwischen Mecklenburg und Vorpommern	Hohe Arbeitslosigkeit Noch junger Bevölkerungsanteil Hoher Anteil ländlicher Bevölkerung Ein Industriezentrum (Sopot, Gdynia, Danzig). Starkes wirtschaftliches Gefälle zwischen Dreistadt und der restlichen Woiwodschaft.
Regionalpolitische Orientierung	**Hohes** regionalpolitisches Engagement in der BRD (u.a. GA-Förderung)	Traditionell **niedriges** regionalpolitisches Engagement in Polen

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Zwischenfazit

Es lässt sich eine Reihe von *Gemeinsamkeiten* zwischen den beiden Regionen erkennen: Der institutionelle Kontext beiden Regionen ist hinsichtlich ihrer sozioökonomischen Daten relativ kongruent. Die beiden Regionen ähneln sich in ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (u.a. Arbeitslosenquote, Bruttoinlandsprodukt, Erwerbstätigkeit, Innovationsfähigkeit). Hohe Arbeitslosenzahlen, ein niedriges FuE-Aufkommen und eine eher schwach ausgeprägte Innovationskultur sind in beiden Regionen vorherrschend. Doch während in Pomorskie eine Politik zur regionalen Entwicklung primär über den EFRE finanziert wird, gibt es in Mecklenburg-Vorpommern zusätzlich noch die föderale Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". Dementsprechend müssen die Schwerpunkte und Akzente der regionalen Wirtschaftsförderung in Mecklenburg-Vorpommern sowohl mit den Kriterien der nationalstaatlich-föderalen als auch mit der EFRE-Förderung abgestimmt sein (Berg 2001: 7ff.). Pomorskie ist eine Verwaltungseinheit mit geringeren rechtlich-administrativen Kompetenzen und weist im Gegensatz zu Mecklenburg-Vorpommern keine eigene Staatsqualität auf. Dennoch ist für das Feld der EU-

Strukturfondspolitik in beiden Regionen eine gewisse *Autonomie* gegenüber der nationalen Ministerialbürokratie vorhanden. Polnische Regionen haben im Gegensatz zu deutschen *kaum Erfahrung* bei der Absorption von EU-Strukturfondsgeldern. In der Literatur zur EU-Strukturfondspolitik wird angenommen, dass dies prägend für den unterschiedlichen Einfluss der EU-Strukturfondspolitik auf die EU-Regionen ist (Bachtler/Taylor 2003; Ferry 2007). Die Tatsache, dass Mecklenburg-Vorpommern in der föderalen Verfasstheit der Bundesrepublik auf eine lange Tradition regionalpolitischen Wirkens zurückschauen kann, Pomorskie im zentralistisch verfassten Polen jedoch nicht, lässt interessante Ergebnisse bei der Analyse regionaler Strategieentwicklung und bei der Umsetzung der Lissabonstrategie erwarten (Ferry 2007). Um diesen Einfluss fassbar zu machen und ihn im Rahmen der Europäisierungsforschung zu verorten, bedarf es einer genauen Analyse, inwieweit die Lissabon-Strategie in den Regionen programmatisch umgesetzt wird.

1.3 THESEN: PARADIGMENWECHSEL ODER REGIONALE DISPARITÄTEN?

Erste Auswertungen zu den nationalen strategischen Rahmenplänen verdeutlichten die Intention aller EU-Mitgliedstaaten, ihre regionale Wettbewerbsfähigkeit durch die Förderung von Innovation, Forschung und Entwicklung steigern zu wollen (Bachtler/Mc Master 2007; Becker/Zaun 2007). Zumindest rhetorisch wurde der Schaffung von nachhaltigem Wachstum und Beschäftigung in diesen Planungsdokumenten eine hohe Priorität eingeräumt (Bachtler/Wishlade/Mendez 2007). Ähnliche Trends seien auch in den Operationellen Programmen der EU-Regionen feststellbar (Bachtler/Gross 2006; Bachtler et.al. 2007;). Die hier vorgenommene vergleichende Untersuchung versucht, Antworten auf die Frage zu finden, welche *Wirkungen* die Wachstums- und Innovationsprogrammatik der Lissabonagenda auf die EU-Strukturfondsplanung in den EU-Regionen Mecklenburg-Vorpommern und Pomorskie entfaltet. Drei konkretisierende Fragenkomplexe bilden den Kern dieser Arbeit:

Mit welchen *konkreten Policies*, verstanden als die inhaltliche Ausgestaltung förderpolitischer Aktivitäten, versuchen Mecklenburg-Vorpommern und Pomorskie die mit den EU-Strukturfondsverordnungen verbundenen Politikangebote in ihre EU-Strukturfondspolitik einzubinden? Wie konkretisiert sich das Zusammenspiel zwischen den europäischen Vorgaben zur vergemeinschafteten Kohäsionspolitik (Art. 158 EGV) einerseits und deren Wachstumsorientierung, vermittelt durch die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft 2007-2013 und den einzelnen Strukturfondsverordnungen sowie der Methode des „Earmarking", andererseits? Erweisen sich die verantwortlichen Akteure als positiv *responsiv* gegenüber einer solchen strategischen Vorgabe? Wenn ja, sind dann bei der EFRE-Programmplanung in den EU-Regionen *Änderungen in der inhaltlichen Ausrich-*

tung der EU-Strukturfondspolitik gegenüber den vorherigen EU-Strukturfondsperioden feststellbar, die sich durch die Lissabonisierung der EU-Strukturfondspolitik erklären lassen?[15] Vor dem Hintergrund dieser Fragen wird ein Hauptaugenmerk der Untersuchung auf der regionalen Ebene als Resonanzkörper europäischer Politik liegen. Es bedarf dazu einer prozessorientierten Untersuchung, die von der primärrechtlichen Verankerung auf europäischer Ebene bis zur konkreten Planung der Operationellen Programme auf regionaler Ebene reicht. Die neue Governance der Strukturfondspolitik ist inzwischen strategischer ausgerichtet (siehe Abschnitt 2.2). Es kommen dabei neue Steuerungsinstrumente wie das Earmarking oder die strategische Programmplanung zum Einsatz. Werden die Lissabonstrategie und die stark veränderte Governancestruktur die gewünschten Steuerungswirkungen bei den regionalen Akteuren entfalten? Wie wirken sich insbesondere die verfahrenstechnischen Modifizierungen auf die Steuerungskompetenz der EU-Kommission aus? Wie lassen sich die empirischen Befunde zum Umgang der Untersuchungsregionen mit der neuen EU-Strukturfondspolitik in die Europäisierungsforschung einordnen?

Dem hier entwickelten Untersuchungsansatz und dem weiteren Gang der Argumentation liegen *drei Arbeitshypothesen* zugrunde. Sie dienen im Folgenden als *sensibilisierendes Konzept*. Es wird keineswegs eine stringente Hypothesenprüfung anvisiert, wie sie für viele quantitative Untersuchungen charakteristisch ist. Vielmehr legen sie die (implizit ohnehin immer bestehenden) Erwartungen an die empirische Untersuchung offen.

Erfahrung macht den Unterschied

Die Lissabonagenda wird im Rahmen dieser Untersuchung als externe Anforderung an die implementierenden Akteure verstanden. Der Einfluss der Lissabonagenda auf die EU-Strukturfondspolitik wird in Pomorskie jedoch deutlich größer sein als in Mecklenburg-Vorpommern. Dafür sind, so die These dieser Arbeit, die *großen Erfahrungen* Mecklenburg-Vorpommerns und die *geringen Erfahrungen Pomorskies* bei der Absorption von europäischen Fördergeldern verantwortlich.

Staatliches Handeln zur Beförderung regionaler Entwicklung wurde in den mittel- und osteuropäischen Staaten lange Zeit überwiegend auf zentraler Ebene und ausschließlich für bestimmte Wirtschaftssektoren betrieben (Ferry 2007: 15ff.). Eine endogene initiierte Regionalpolitik wurde in den zentralistisch verfassten Ländern nicht praktiziert (siehe Tabelle 1). Für die Länder der Mittel- und osteuropäischen Staaten kann daher bestenfalls von einer zentralen Variante der regionalen Strukturpolitik gesprochen werden (Eckey 2009: 85). In diesen Ländern wurden regionalpolitische Aktivitäten im engeren Sinne erst in den 1990er Jahren durch die Instrumente PHARE,

[15] Es ist nicht Teil des Erkenntnisinteresses, inwieweit strukturpolitische Interventionen die gewünschten Wirkungen zeigen und zur Stärkung regionaler Wettbewerbsfähigkeit beitragen bzw. aktiv die Verringerung von sozioökonomischen Disparitäten innerhalb und zwischen den Regionen unterstützen. Eine entsprechende Wirkungsanalyse des ökonomischen Nutzens von EU-Strukturfondspolitik soll anderen Fachdisziplinen vorbehalten bleiben (siehe dazu u.a. Karl 2006; Bradley/Untiedt 2007; Eggert/Ehrlich/Fenge/König 2007).

SAPARD und ISPA angestoßen (Pieper 2006: 224ff.).[16] Die geringe Tradition für regionalpolitische Interventionen und die geringe Erfahrung mit der Absorption von EU-Strukturfondsgeldern und der Erstellung von Operationellen Programmen wird, so die These, zu einer stärkeren Adaption der Lissabonleitideen in den regionalen Entwicklungsprogrammen Pomorskies führen. Es wird ein neues Paradigma von Regional- und Strukturpolitik in Pomorskie initiiert, das durch die EU-Strukturfondsprogramme angestoßen wird und in dem die Lissabonagenda eine erhebliche Rolle spielt.

Mecklenburg-Vorpommern hat hingegen nicht nur eine langjährige Erfahrung mit regionalpolitischen Interventionen im Rahmen der deutschen Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, sondern auch in der Absorption von EU-Strukturfondsgeldern und mit der Erstellung von Operationellen Programmen. Diese Erfahrungen reichen bis in die Anfänge der 1990er Jahre zurück (siehe Tabelle 1). Den regionalpolitischen Akteuren Mecklenburg-Vorpommerns wird daher unterstellt, dass sie Strategien der Problembewältigung erlernt haben, externe Anforderungen *opportun* in eigene Handlungslogiken einzubauen.

In Anlehnung an das Pfadabhängigkeitskonzept, welches bspw. auch für den historischen Institutionalismus von großer Bedeutung ist, wird hier die These formuliert, dass sich in Mecklenburg-Vorpommern staatliches Handeln für regionale Entwicklung in einem institutionellen Umfeld entfaltet, das entlang der sequentiellen Abfolge von Pfaden verläuft (siehe u.a. Thelen/Steinmo 1992). Wie in dem Pfadabhängigkeitstheorem beschrieben, können bestehende Institutionen den Status quo verstetigen. Das wird auch in Mecklenburg-Vorpommern erwartet, da gegenläufige Prozesse, wie etwa die externe Herausforderung der Lissabonagenda, bestehende Entwicklungen in der EU-Strukturfondspolitik des Landes nicht revidieren. Demzufolge werden grundlegende institutionelle Veränderungen und Europäisierungswirkungen, die mit einer fundamentalen Veränderung in der Logik von politischem Handeln einhergehen, *nicht erwartet*. Daran ändert auch die Lissabonstrategie nichts. Der oft herangezogene Wandlungsmechanismus im Pfadabhängigkeitskonzept, der vor allem auf Lernprozesse oder neue externe Anforderungen fokussiert, bleibt daher unwirksam. In Bezug auf die Lissabonstrategie werden Ausmaß und die Richtung des Policy-Wandels in den Operationellen Programmen Mecklenburg-Vorpommerns demzufolge eher auf einer *diskursiven Ebene* erwartet.

Lissabonagenda als Legitimationsnarrativ regionalpolitischer Strategieentwicklung

Die Lissabonagenda entwickelt sich für die Stakeholder in den Regionen zu einem wichtigen Referenzrahmen und *Legitimationsinstrument* für die Strategieentwicklung bei der Aushandlung von

[16] PHARE, SAPARD und ISPA sind die drei Instrumente der Heranführungshilfe für die beitrittswilligen Länder in Mittel- und Osteuropa. PHARE finanzierte in Polen Maßnahmen zur Stärkung von Verwaltungskapazitäten und Maßnahmen in den Bereichen Verkehr und Umwelt. Mit dem Instrument ISPA wurde große Infrastrukturprojekte in den Bereichen Umwelt und Verkehr finanziert. SAPARD subventionierte Maßnahmen zur Unterstützung der Landwirtschaft.

regionalen Förderschwerpunkten. Der Wettbewerbs- und Innovationsgedanke führt bei der Programmplanung und Durchführung des Lissabonparadigmas nicht zu einer Eins-zu-eins-Umsetzung und dementsprechend auch zu keiner identifizierbaren Konvergenz der Policies auf nationaler und regionaler Ebene. Dies ist auf den *offenen Charakter* der Lissabonagenda (Borras/Radaelli 2011: 468), die *geringe* EU-Steuerungskompetenz in distributiven Politikfeldern (Tömmel 1994) und auf *endogene* Pfadabhängigkeiten zurückzuführen. Je offener die Lissaboninterventionsbereiche in den EU-Strukturfondsverordnungen und in den Earmarking-Kategorien formuliert sind, desto einfacher ist möglicherweise auch die Anpassung dieser Kategorien an die bereits bestehenden Interventionsbereiche in den EU-Regionen. *Gleichzeitig* entwickelt sich der propagierte Wettbewerbs- und Innovationsgedanke in der europäischen EU-Strukturfondspolitik zu einem wichtigen *Legitimationsinstrument für regionalpolitisches Handeln*. Diese Legitimationsressource können nicht nur die VertreterInnen der Generaldirektion für Regionalpolitik nutzen, sondern auch die Stakeholder in den alten und neuen EU-Mitgliedstaaten selbst. Sie können gegenüber allen Skeptikern distributiver Politiken versuchen, interventionistisches Handeln unter dem Label des Wettbewerbs- und Innovationsziels neu zu denken und so zu legitimieren. Dies ist die *eigentliche Stärke* des Steuerungsansatzes der Lissabonagenda.

Nicht Wende-, sondern Höhepunkt von Wachstumsprogrammatik

Die Lissabonisierung der EU-Strukturfondspolitik ist als *vorläufiger Höhepunkt* einer durch die Europäische Union initiierten Förderung von Wachstums- und Innovationsbemühungen in den EU-Regionen zu verstehen. Die EU-Strukturfondspolitik steht seit jeher im Spannungsfeld zwischen *Wachstums- und Ausgleichspolitik* (Lammers 2006: 288). Mit Beginn der EU-Strukturfondsperiode 2007-13 wurde dieses Spannungsfeld programmatisch ebenso wie in der Außendarstellung zugunsten einer Wachstums- und Innovationsorientierung verschoben. Die neue Architektur der EU-Strukturfondspolitik einschließlich der vorgetragenen Rhetorik in den EU-Primärdokumenten legt einen solchen Schluss nahe (Bachtler/Mc Master 2007: 259ff.; Becker/Zaun 2007: 6ff.;). Dessen ungeachtet, ist diese Lissabonisierung der EU-Strukturfondspolitik nicht mit einem Paradigmenwechsel in dem Politikfeld gleichzusetzen. In Anlehnung an die unterschiedlichen Formen des Wandels von Peter Hall könnte diese Entwicklung auf europäischer Ebene allensfalls als ein Wandel von erster oder von zweiter Ordnung interpretiert werden (Hall 1993: 281). Modernisierungsbemühungen und die Nutzung peripherer Standortvorteile mittels EU-Strukturfondspolitik gehörten schon seit der Begründung des EFRE (1975) zum förderpolitischen Leitmotiv der Europäischen Union. Dies wird vor allem. in der regulationstheoretischen Lesart der EU-Strukturfondspolitik deutlich werden (siehe Abschnitt 2.1). Dieses strukturpolitische Paradigma wird nun in der aktuellen EU-Strukturfondsreform verstärkt fortgeschrieben. Die Engführung der EU-Kohäsionspolitik im Wachstums- und Innovationsparadigma kann daher nicht als Wende, sondern muss vielmehr als *vorläufiger Höhepunkt* immer schon existierender Wachstums- und Innovationsbemühungen in den EU-Regionen gesehen

werden. Nur so lassen sich die Veränderungen im Rahmen der EU-Integration adäquat interpretieren.

Grenzen der Lissabonstrategie in Mecklenburg-Vorpommern und Pomorskie – Zentrale Ergbnisse

Die EU-Strukturfondspolitik von Regionen lässt sich inhaltlich kaum von Brüssel aus steuern. Das ist ein zentrales Ergebnis dieser Untersuchung. Der EU gelingt es in nur sehr eingeschränktem Umfang, übergeordnete europäische Zielsetzungen wie etwa die Lissabonstrategie vermittelt über ihre EU-Strukturfondspolitik auch auf regionaler Ebene zu verankern. Die regionalen Stakeholder versuchen vor allem *formal und symbolisch* den Brüsseler Vorgaben in Bezug auf Innovation und Wettbewerbsfähigkeit (Lissabonstrategie) zu genügen. Die Akteure *sprechen* vor allem *die Sprache der Lissabonstrategie*. Im konkreten Politikprozess der Programmformulierung bleibt für die gleichen Akteure jedoch ihre *Region der maßgebliche Bezugspunkt eigener Interessensformulierung*- und nicht die Wachstums- und Innovationszielen der EU. Das wird in dieser Arbeit anhand der Analyse von Politikprozessen während der Programmplanung und der Untersuchung von EFRE Programmplanungsdokumente erkennbar.

An dieser regionalen Fokussierung von Akteuren änderten auch bestimmte Steuerungsbemühungen der EU, beispielsweise die Einführung neuer Steuerungsinstrumentarien, nichts. Dieser Befund gilt für beide Untersuchungsregionen, jedoch in unterschiedlichem Außmaß und Tiefe. Aufgrund regionaler Spezifika, wie etwa der Unerfahrenheit bei der Formulierung von EU-Programmplanungsdokumenen, erwies sich Pomorskie bisweilen *responsiver* als Mecklenburg-Vorpommern, wenn es darum ging, Förderpolitiken wie Wachstums- und Innovation in der eigenen EFRE-Programmplanung zu berücksichtigen. In dieser polnischen Woiwodschaft ist auch ein durch die EU initiierter regionaler Wandel deutlicher spürbar gewesen als in dem deutschen Bundesland. Entsprechend dominierten für den Untersuchungszeitraum 2007-2013 dort stärkere Europäisierungsprozesse. Diese zeigten sich in Form von Föderalisierung und einer regionalen Subjektwerdung. In Ostdeutschland hingegen war eine pfadabhängige Politikgestaltung bei der Programmformulierung erkennbar. Während des Programmplanungsprozess sind die Operationellen Programme lediglich in eine neue „Lissabon-Rhetorik" eingekleidet worden. Inhaltlich glichen die Maßnahmen jenen der Vorgängerprogramme aus früheren EU-Strukturfondsperioden. Auch der Planungsprozess für die Erstellung dieser Programme änderte sich nicht. Das hat historische Gründe, denn als EU-Region setzt das Bundesland bereits seit den 1990er Jahren auf eine breite gesellschaftliche Beteiligung für eine endogene Regionalentwicklung. Neuere Europäisierungsprozesse ließen sich hier nicht mehr identifizieren.

Anhand beider Einzelfälle werden auch *fallübergreifende Grenzen* der lissabonisierten EU-Strukturfondspolitik deutlich. Diese Grenzen werden mit der weiterhin fehlenden Gesetzgebungskompetenz der EU in Fragen regionaler Politikgestaltung begründet. Auch neue Instrumente der Lissabonstrategie erhöhen die EU Gestaltungsbefugnis bei Fragen regionaler Politikgestaltung nicht. Der mit dem Lissaboninstrumentarium verbundene Steuerungsanspruch bleibt

vor allem auf eine *Verfahrenssteuerung* begrenzt und verfängt sich in den Regionen dann, wenn vorstrukturiere Förderinhalte in die Programmplanung mit aufgenommen werden sollen. Themenschwerpunkte für eine regionale Politikgestaltung konnten demzufolge in Form von strategischen Leitlinien zwar vorgezeichnet werden, zu einer Blaupause für regionale Poliitkgestaltung werden sie nicht. Akteure internalisieren nur auf einer *diskursiven Ebene* die Lissabonthematik (talking the talk). Auf der nächsten Programmplanungsstufe fehlte dann bisweilen eine Konkretisierung mittels der inhaltlichen Adaption von Lissabon in die regionalen Programmplanungsdokumente. Es ist dann wieder die Region mit ihren Problemlagen und Interessensstrukturen, die den Programmplanungsprozess prägen.

Diese Ergebnisse bestätigen die Erkenntnisse früherer Untersuchungen aus der Europäisierungs- und EU-Regionenforschung (Knodt 2002a; Tömmel 2007). Die EU ist vor allem dann stark, wenn es darum geht breitere gesellschaftlich organisierte Akteure zu Subjekten ihrer regionalen Politikgestaltung zu machen. Ihre Steuerungsfähigkeit bleibt jedoch auf dieses Potenzial beschräkt, da Politikinhalte sich auch über neue Steuerungsinstrumentarien inhaltlich nicht vorstrukturieren lassen, und wie im konkreten Falle geschehen, sich die regionalen Akteure einer *lissabonisierten Bewusstseinspolitik* entziehen können. Der natürliche Widerspruch zwischen europäischen Steuerungswillen und regionaler Subsisdiarität bleibt demzufolge auch nach Lissabon das wesentliche Merkmal von EU-Strukturfondspolitik in einem lose gekoppelten Mehrebenensystem.

Aufbau der Arbeit

In dieser *Einleitung* wurden Problemhintergrund, Fragestellung und Arbeitshypothesen der Untersuchung dargelegt und die zentralen Ergebnisse der Arbeit zusammengefasst.

Im jetzt folgenden *Kapitel 2* wird der politikwissenschaftliche Kontext ausgeführt und das Politikfeld beschrieben. Dabei spielen zum einen regulationstheoretisch und zum anderen liberal-intergouvernementale Überlegungen eine wichtige Rolle. Zudem wird über eine Darstellung der Governancearchitektur eine Einführung in den überaus komplexen Forschungsgegenstand der „EU-Strukturfondspolitik" gegeben. Das *Kapitel 3* beleuchtet den Forschungsstand der EU-Europäisierungsforschung. Anschließend werden die theoretisch-konzeptionellen Ansätze bestimmt, anhand derer Europäisierungsprozesse identifiziert werden können. Der Fokus liegt dabei auf dem Europäisierungskonzept Claudio Radaellis (Radelli 2004). Hier wird auch auf das für diese Untersuchung zentrale Konzept der Pfadabhängigkeit näher eingegangen. In Anlehnung an Borras/Radaelli (2011: 463ff.) wird gleichzeitig ein theoretischer Zugang zur Lissabonagenda aufgezeigt und anhand der Politikdimensionen policy, polity, politcs der Forschungsstand zur Europäisierung beschrieben. Im darauf folgenden *Kapitel 4* werden die entwickelten Perspektiven methodisch operationalisiert. Das Kapitel stellt das Untersuchungsdesign und die verschiedenen Schritte seiner Durchführung vor. In *Kapitel 5 und 6* werden die empirischen Ergebnisse der Untersuchung präsentiert. Zunächst steht Mecklenburg-Vorpommern, anschließend Pomorskie im

Mittelpunkt. Es werden dabei zwar auch Gemeinsamkeiten zwischen den Fällen deutlich, doch besteht ein zentrales Ergebnis darin, dass es durchaus gravierende Unterschiede zwischen den beiden Regionen gibt und sich Pomorskie im Hinblick auf die Lissabonagenda als ein wenig *responsiver* erweist. Im abschließenden *Fazit* werden die empirischen Befunde fallvergleichend zusammengefasst. Hier werden die Kategorien und Theorien dieser Untersuchung in Bezug auf die Ergebnisse der eigenen Studie reflektiert. Die gewonnenen Erkenntnisse werden auch in die Kategorien der Europäisierungsforschung und die der institutionellen Pfadabhängigkeit eingebettet. Abschließend werden weitergehende Perspektiven aufgezeigt.

2 EU-STRUKTURFONDSPOLITIK: POLITIKWISSENSCHAFTLICHER KONTEXT

Die EU-Strukturfondspolitik spielt eine wichtige Rolle für das Gelingen des EU-Integrationsprozess. Gleichzeitig ist sie als Mehrebenenpolitik konzipiert und stellt demzufolge einen interessanten Untersuchungsgegenstand für die Politikwissenschaft dar. In diesem Kapitel werden nun die *bisherigen Funktionen* der EU-Strukturfondspolitik für den *EU-Integrationsprozess* analysiert (2.1). Zudem wird das konkrete *Policy-making* der EU-Strukturfondspolitik beschrieben (2.2). Anschließend wird reflektiert, welche Prozesse des Wandels in den einzelnen Reformrunden von statten ging. Dazu werden die Kategorien Halls genutzt (2.3). Dieses Vorgehen sensibilisiert für *mögliche Veränderungen*, aber ebenso auch für *mögliche Kontinuitäten* auf europäischer Ebene und in den Regionen. Zum anderen wird damit eine *heuristische Referenzfolie* erarbeitet, vor deren Hintergrund etwaige Transformationen des Politikfelds im Zuge der Lissabonstrategie sichtbar werden können. Es stellt sich nämlich selbst im Falle von spürbaren Veränderungen die Frage, inwieweit diese Ergebnis der Lissabonstrategie sind oder aber möglicherweise der immer schon bestehenden Funktionslogik des Politikfelds entsprechen und damit eine Kontinuität aufweisen. Eine Transformation im Sinne eines (lissabonisierten) Paradigmenwechsels im Sinne von Hall oder Radaelli liegt dann vor, wenn sich die *Zielhierarchien* oder die fundamentale *Logik für politisches Handeln* ändern (Hall 1993: 283ff./Radaelli 2003: 27ff.).

In welchen Ausprägungen Zielhierarchien oder politische Handlungslogiken im Wandel begriffen sind, lässt sich am zielführendsten daran aufzeigen, wenn vor dem Hintergrund politikwissenschaftlicher Theorien argumentiert wird, dass seit jeher Motive für die Ausgestaltung dieses Politikfeld zugrunde liegen, die bestimmte Entwicklungsrichtungen und Intensitäten funktional vorzeichneten. Mit dem Ziel diese Motivlagen zu dechiffrieren, werden im nun folgenden Unterkapitel 2.1 die Funktionslogiken der EU-Strukturfondspolitik aus liberal-intergouvernementaler und dann aus regulationstheoretischer Perspektive beschrieben. Inwiefern die lissabonisierung der EU-Strukturfondspolitik auf europäischer Ebene als ein Wandel erster, zweiter oder dritter Ordnung zu verstehen ist, kann mit dieser kurzen Einlassung in den Liberalen Intergouvernementaltismus und in die Regulationstheorie dann auch vor dem Hintergrund andersweitig gewonnener theoretischer Erkenntnisse begründet werden.[17]

[17] Damit ist zugleich der Anspruch verbunden, die Geschichte als auch die Governance der EU-Strukturfondspolitik theoretisch angeleitet zu beschreiben. Denn deskripitve Darstellungen zur Governance und zur Geschiche der EU-Strukturfondspolitik liegen bereits in verschiedenster Form vor (u.a. Eckstein 2001; Tausendpfund 2001; Lang 2004).

2.1 STRUKTURFONDSPOLITIK IM EU-INTEGRATIONSPROZESS

In theoretischen Arbeiten zur EU-Strukturfondspolitik werden neben dem Kohäsionsziel *zwei weitere Funktionen* der Strukturfondspolitik für den europäischen Integrationsprozess hervorgehoben (Tömmel 1995: 49ff.; Eckstein 2001: 176ff.). Die EU-Strukturfondspolitik dient keineswegs ausschließlich dazu, marktbedingten Ungleichheiten in den Regionen entgegen zu wirken und für eine Angleichung regionaler Wirtschafts- und Lebensverhältnisse zu sorgen. Die beiden angesprochenen Funktionen werden nun erstens aus *liberal-intergouvernementaler* und zweitens aus *regulationstheoretischer Perspektive* dargestellt.

In liberal-intergouvernementaler Lesart hat die EU-Strukturfondspolitik vor allem die Funktion von Ausgleichszahlungen zur Herstellung von Zustimmung auf Seiten der potentiellen Gegner weiterer Marktliberalisierungen. In regulationstheoretischer Perspektive handelt es sich bei der EU-Strukturfondspolitik nicht um ein Korrektiv zu Marktliberalisierungen, sondern um eine notwendige Voraussetzung zur Herstellung von Wettbewerbsfähigkeit und zur Heranführung regionaler Wirtschaftspotenziale an den Weltmarkt. In beiden Interpretationsweisen kann regionale Kohäsion eine (unintendierte) Nebenfolge von Strukturfondspolitik sein, doch kann im Kohäsionsziel keineswegs die originäre Funktion von Strukturfondspolitik gesehen werden. Dies unterscheidet z.B. die EU-Strukturfondspolitik erheblich vom deutschen Länderfinanzausgleich.

Liberal-intergouvernementaler Erklärungsansatz

Eine theoretische Erklärung für die distributive Funktion Strukturfondspolitik liefert die Theorie des liberalen Intergouvernementalismus Andrew Moravcsiks. Nach den ontologischen Prämissen dieses Theoriegebildes verlaufen die Interessen an der strukturpolitischen Umverteilung entlang einer Linie zwischen prosperierenden EU-Mitgliedstaaten, die den Wunsch nach einer vertieften ökonomischen Integration haben, und den potenziellen Verlierern einer solchen marktdurchsetzten Integration.

Die *treibenden Kräfte* für eine hohe Vergemeinschaftung sind in der Lesart des liberalen Intergouvernementalismus die Regierungen der Mitgliedstaaten (Moravcsik 1993). Die ärmeren EU-Staaten erhalten Ausgleichszahlungen (side-payments), damit sie ihre Blockadehaltung gegenüber dieser spezifischen Integrationsweise aufgeben. Die EU-Strukturfondsgelder wurden daher als integrationspolitisches *Kompensationsinstrument* genutzt. Die Aushandlung des finanziellen Budgets für die EU-Kohäsionspolitik wird von den EU-Mitgliedstaaten dominiert und läuft parallel zu den Verhandlungen um den mehrjährigen Finanzrahmen des EU-Haushalts.

In den vergangenen EU-Haushaltsrunden *legitimierte sich* die EU-Kohäsionspolitik dabei vor allem in ihrer Funktion *als Korrektiv* zur Schaffung des EU-Binnenmarktes, zur Schaffung der Wirt-

schafts- und Währungsunion[18] oder auch zur Agenda 2000.[19] In der Konstellation eines ökonomisch diversen Staatengebildes haben die wohlhabenden EU-Mitgliedsländer eine Präferenz zur Marktbildung. Die ökonomisch schwächeren EU-Mitgliedsländer verfügen aber über eine politisch starke Vetoposition im Ministerrat. Daher können sie die marktermöglichenden Maßnahmen verhindern. Die EU-Strukturfondsgelder waren daher das *monetäre Scharnier*, mit dem „potenzielle" Integrationsverlierer finanziell subventioniert wurden. Für bestimmte europäische Staaten und Regionen erschien eine weitere Liberalisierung der europäischen Märkte nur dann akzeptabel, wenn gleichzeitig die reicheren EU-Mitgliedstaaten entsprechende *Ausgleichszahlungen* für eine vertiefte Marktintegration vornehmen. Die wohlhabenden Nettozahlerstaaten „erkauften" sich bei bestimmten Integrationsprojekten die Zustimmung „ärmerer" EU-Mitgliedsländer mit einer stetigen Erhöhung der EU-Strukturfondsgelder. Dies war in den 1980er und 1990er Jahren im institutionellen Gefüge der EG eine politische und historische Voraussetzung dafür, eine marktorientierte, supranationale Integrationsdynamik in Gang zu setzen. Deutlich wurde dieses politische Tauschgeschäft während der Verhandlungen über das EU-Binnenmarktprojekt (1988) sowie bei der Wirtschafts- und Währungsunion von 1991 (Tömmel 2005a: 37f; Lammers 2007: 289ff.).[20] Durch solche *side-payments* wurde der marktgetriebene *EU-Integrationsprozess politisch legitimiert*. Das Zusammenwirken von ökonomischen Präferenzen und den daraus resultierenden „Cleavages" zwischen den EU-Mitgliedstaaten sind in dieser Lesart mitverantwortlich für die sukzessive Entfaltung des monetär wichtigsten distributiven EU-Politikfelds.

Auch die Reform der EU-Strukturfondspolitik für die Jahre 2007-13 verlief nach dieser Logik. In der Politikformulierung mussten Antworten auf die Herausforderungen der EU-Osterweiterung gefunden werden. Das bedeutete – den Kohäsionsgedanken ernst genommen – eine intensive

---

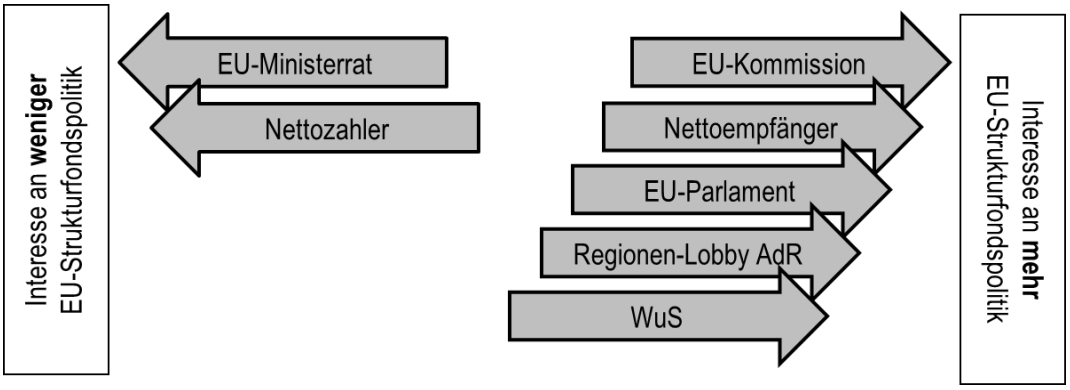
[18] Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) ist der wirtschaftliche Zusammenschluss der EU-Länder. Die Ziele der WWU waren die Gründung der Europäischen Zentralbank (EZB), die Einführung des Euro als Zahlungsmitte sowie die Schaffung des EU-Binnenmarkts. Zu diesem Maßnahmenkatalog zählte auch die Liberalisierung des Kapitalverkehrs. Die WWU wurde in einem dreistufigen Verfahren umgesetzt. In der ersten Stufe (1990-1993) stimmten die EU Staaten stärker ihre Wirtschafts- und Währungspolitik miteinander ab. In der zweiten Stufe (1994-1998) wurden die Staaten der EU dazu angehalten, die strengen Aufnahmebedingungen für die Europäische Währungsunion einzuhalten. Hierzu wurden fünf Konvergenzkriterien eingeführt. Die fünf Konvergenzkriterien sind: *Preisstabilität, Reduzierung* des *Haushaltsdefizits* und des *Schuldenstands*, sowie *Währungs-* und *Schuldenstabilität*. Der letzte Schritt zur Währungsunion wurde 1999 vollzogen. Die Voraussetzung für die Teilnahme an der WWU ist die Erfüllung der fünf Konvergenzkriterien (Hillenbrand 2002: 364ff.).

[19] Die Agenda 2000 wurde im Jahr 1999 auf dem Europäischen Rat in Berlin verabschiedet. Die *Agenda 2000* war ein EU-Reformprogramm. Ziel der *Agenda 2000* war die Reform der EU-Landwirtschafts- und EU-Strukturpolitik, die Festlegung des Finanzrahmens für den EU-Haushalt der Jahre 2000-2006 und die Festlegung und Begrenzung von Finanzmitteln für die erste Phase der EU-Osterweiterung (Giering 2002: 53ff.)

[20] Für die Politikwissenschaftler Susana Borras und Claudio Radaelli ist die *Lissabonagenda* beispielhaft für eine langfristig angelegte Strategie zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums in Europa (Borras/Radaelli 2011: 464). Die beiden anderen ökonomischen Integrationsprojekte sind die *Wirtschafts- und Währungsunion* sowie der *EU Binnenmarkt* (ebd.:) Die ideologische Begründung für diese Projekte wurde jedoch unterschiedlich akzentuiert. Bei dem Projekt der *Wirtschafts- und Währungsunion* wurde der ideologische Begründungszusammenhang über das Paradigma der *makroökonomischen Stabilität* hergestellt. In dem EU-Binnenmarktprojekt wurden die Schlagwörter *ökonomisches Wachstum*, *Marktliberalisierung* und *vorteilhafter Marktwettbewerb* hervorgehoben. Im Rahmen der Lissabonagenda sind es die Schlagwörter *Innovation*, *Wettbewerbsfähigkeit* sowie *wissensbasiertester Wirtschaftsraum der Welt*. Diese Ideen und Schlagwörter haben für Boras und Radaelli jedoch keine trennscharfe Bedeutung. Ihrer Ansicht nach sind sie diskursiv formbar.

Förderung von Regionen in den neuen EU-Mitgliedstaaten. Einige Nettozahlerstaaten wie z.B. Deutschland lehnten jedoch eine Erhöhung der Fördermittel für die Beitrittsstaaten ab oder sie standen wie Großbritannien, ganz der eigenen zentralistisch-marktliberalen Linie folgend, den EU-Subventionen als Markteingriffen skeptisch gegenüber. Dies führte zu folgenden Akteurs- und Interessenkonstellationen in Bezug auf den Umfang der EU-Strukturfondspolitik für die Jahre 2007-13 (Tabelle 1).

Abbildung 1: Interessen an der Strukturfondspolitik in der Förderperiode 2007-13



Quelle: Wolfgang Petzold 2004: 442, und eigene Darstellung

Die auf mehreren politischen Ebenen auftretende Uneinigkeit über das strukturpolitische Engagement der EU für die Jahre 2007-13 wurde von einem Missfallen gegenüber jeglichen öffentlichen Subventionsbemühen zur Förderung der regionalen Entwicklung in peripheren Wirtschaftsräumen umrahmt. Dementsprechend stieg der Druck auf die europäische Exekutive, die Interventionsbereiche der EU-Strukturfondspolitik und die Kohäsionsbemühungen noch stärker an Modernisierungs- und Wachstumsziele zu binden. Damit ist aus liberal-intergouvernementaler Perspektive erklärbar, warum die Forderung Tony Blairs nach einer Modernisierung des gesamten EU-Haushalts durch eine Neuausrichtung der Kohäsions- und Agrarpolitik auf die Ziele *Wachstum und Beschäftigung* aufgenommen wurde. Mit dem beschlossenen Reformpaket zur EU-Strukturfondspolitik wurde es möglich, die divergenten Interessen einzelner EU-Mitgliedstaaten zu „poolen" und die Akzeptanz für eine Umverteilungspolitik unter den verschiedenen Vetospielern im Ministerrat zu steigern. Auf diese Weise konnte die Kohäsionspolitik als Ausgabenpolitik neu legitimiert werden (Begg 2005: 694ff.). Mit anderen Worten: Gegenüber verschiedenen potenziellen Vetospielern im Ministerrat lieferte die Lissabonagenda die Legitimationsgrundlage für eine intensive Fortführung der EU-Strukturfondspolitik.

In den vorangegangenen Verhandlungsrunden verlief diese Entscheidungslogik *nicht zwangsläufig* entlang der cleavages „beneficiaries against contributors". Vielmehr ergab sich ein komplexeres Bild der Aushandlungs- und Entscheidungsfindung, das wesentlich durch den innerstaatlichen Willensbildungsprozess beeinflusst wurde und von innerstaatlichen ökonomischen Befindlichkei-

ten und Restriktionen abhing, die gewöhnlich konträr zur simplen Dichotomie „reiche" versus „arme" EU-Mitgliedstaaten verlaufen. Das wird an drei Beispielen deutlich:

Die Netzwerklogik in einem lose gekoppelten Mehrebenensystem für sich nutzend betrieben die ostdeutschen Landesregierungen zusammen mit der EU-Kommission und den Akteuren anderer EU-NUTS-2-Regionen eine massive Bündnispolitik *gegen* ihre eigenen nationalen Regierungen für eine starke EU-Förderung, um dadurch eigene Subventionsinteressen (konkret: die Beibehaltung des EU-Förderstatus in der Priorität Konvergenz) auf europäischer Ebene zu „poolen" (Bisevic 2005).[21]

- Einzelne EU-Mitgliedstaaten wie Spanien oder Irland wurden in den 2000er Jahren *von einem Nettoempfänger zu einem Nettozahler* des EU-Haushalts und profitierten beim Rückfluss des EU-Haushalts immer weniger von der redistributiven Politik. Sie änderten folglich ihre Positionen zum Umfang der EU-Strukturfondspolitik.
- „Core-beliefs" sind als ideologische Triebkraft für Verhandlungspositionen prägend. Unabhängig von ihrer nationalen Zugehörigkeit votieren gewöhnlich vor allem sozialdemokratische und mitte-links Akteure für eine Ausweitung der EU-Strukturfondspolitik.

Regulationstheoretischer Erklärungsansatz

Die französische Regulationstheorie und ihre Rezeption in der Analyse lokaler und regionaler Regulationsprozesse erkennt noch eine weitere Funktion in der EU-Strukturfondspolitik für den Verlauf der europäischen Integration (u.a. Tömmel 1994; Röttger 2005; Wissen 2005). Im regulationstheoretischen Ansatz wird betont, dass die *EU-Strukturfondsgelder zur Förderung einer endogenen Regionalentwicklung eingesetzt werden.*[22] Diese Interventions- und Steuerungsbemühungen zielen auf die Stärkung des ökonomischen Entwicklungspotenzials in der Empfängerregion. Auf diese Weise sollen die ökonomischen Disparitäten zwischen den peripheren Gebieten der europäischen

---

[21] Der mit dieser Politik in vielen EU-Mitgliedstaaten entstandene Bedeutungszuwachs von regionalen Einheiten und die Einbindung von Akteuren der supra- und internationalen politischen Maßstabsebene in politische Entscheidungs- und Regelungsprozesse, wurde in der politikwissenschaftlichen Theoriediskussion unter dem Begriff *Multi-Level Governance* bekannt (Heinelt 1996a; Hooghe/Marks 2003; George 2004; Begg 2005; Benz 2007). Zeitlich parallel wurden in der EU-Forschung am Beispiel der EU-Strukturfondspolitik u.a. die Herausbildung neuer Steuerungsmodi (Tömmel 1994), die Entstehung von grenz- und politische Ebenen übergreifende Politiknetzwerken (Staeck 1997) oder eine spezifische Form der EU-Systemgestaltung als Resultat eines spezifischen EU-Policy-making identifiziert (Tömmel 2002). Der Ansatz *Multi-Level Governance* ist unter kritischen Sozialwissenschaftlern umstritten. Insbesondere die kritische Raum- und Staatstheorie bemängelt den Problemlösungsbias der Multi-Level-Governance Forschung. Außerdem wird die analytische „Blindheit" gegenüber der sozialen Produktion von räumlichen Maßstabsebenen („politics of scale") kritisiert. Auf einer *erkenntnistheoretischen Ebene* wird zudem die fehlende Macht- und Herrschaftskritik des Multi-Level-Governance Ansatzes theoretisch hinterfragt (Wissen 2007).

[22] Die endogene Regionalentwicklung ist ein Konzept der Raumordnung. Dieses Konzept beeinflusste die allgemeine Raumentwicklungspolitik und die EU-Strukturfondspolitik stark. Bei der endogenen Regionalentwicklung wird davon ausgegangen, dass die wirtschaftliche und soziale Entwicklung wesentlich von der Ausstattung und der Nutzung von Potenzial- und Ausstattungsfaktoren und daher von den Entwicklungspotenzialen in den Regionen abhängig ist. Die wirtschaftliche Entwicklung in den Regionen soll vor allem durch die Nutzung eigener Standortvorteile vorangetrieben werden. Das Gegenteil der endogenen Regionalentwicklung ist die exogene Regionalentwicklung (siehe Fußnote 7).

Gemeinschaft und den reicheren EU-Regionen verringert werden. In dieser Lesart verlief die Intervention vor allem in der Phase zwischen Anfang der 1960er Jahre und Mitte der 1970er Jahre nach den *Logiken einer keynesianischen Globalsteuerung* und entlang des Entwicklungsparadigmas *eines fordistischen Akkumulationsregimes*. Die EU-Strukturfondspolitik subventionierte Industrieansiedlungen und Infrastrukturausbauten in den peripheren EU-Südgebieten. Eine Optimierung und Re-Regulierung des Fordismus sollte demnach durch die Nutzung *peripherer Standortvorteile* (u.a. niedrige Lohnkosten, geringe Umweltstandards) genutzt werden (vgl. Tömmel 1995: 53ff.). Diese Steuerungs- und Subventionslogik stieß jedoch schnell an Grenzen, weil die Strukturkrise des fordistischen Produktionsmodells zu einem geringeren Bedarf an Neuansiedlungen von Großunternehmen und Zweigbetrieben in den EU-Südländern führte. Die *postfordistische Antwort* auf diese Krisenerscheinung bestand in einem Interventionsmodell von europäischer Regionalförderung, das verstärkt auf die Förderung *endogener regionaler Potenziale* abzielte und durch Bezuschussungen von KMUs, von technologischen und organisatorischen Innovationen sowie durch die Bereitstellung moderner Infrastrukturvorleistungen erreicht werden sollte. Das übergeordnete Entwicklungsparadigma war eine Abkehr von der Subventionierung verlängerter Werkbänke hin zu einem Produktionsmodell, bei dem eine *flexiblere Spezialisierung* und ein *wissensintensiveres Wertschöpfungsmodell* stimuliert werden sollte.

Ungeachtet der makroökonomischen Regulierungsform ist diese EU-Ausgabenpolitik der *positiven Integration* zuzuordnen (Scharpf 2003: 219ff.). Die *Transformation* und *Re-Regulierung bestehender ökonomischer Strukturen* in den peripheren Gebieten erfolgt durch öffentlich getätigte Investitionen. Dies schließt im Rahmen der ESF-Bezuschussung auch die Förderung der Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit von Beschäftigten und Existenzgründungen ein. Das Ziel dieser angebotsorientieren Förderprogramme ist die Steigerung der innovativen Leistungsfähigkeit von Unternehmen und die Erhöhung des Qualifikationsniveaus von Angestellten. Demnach erfüllt die EU-Strukturfondspolitik eine spezifische Funktion für die KMU geprägte Wirtschaftslandschaft der Europäischen Union. Europäische Wirtschaftspotenziale sollen für den Weltmarktwettbewerb mobilisiert werden. Diese Regulierungs- und Steuerungsform wird als Voraussetzung für den Erhalt und die Stärkung einer KMU dominierten europäischen Wirtschaftslandschaft gesehen (Tömmel 1995: 52ff.).

Die hieraus entstehenden Interessenskonflikte zwischen Nettozahlern und -empfängern werden unterschiedlich reguliert. Den klassischen EU-Nettozahlern wie Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Schweden und Italien werden instrumentelle Zugeständnisse (u.a. die Errichtung des Kohäsionsfonds in der Förderperiode 1994-99) und eine erweiterte Förderberechtigung für *alle* EU-Regionen zugestanden (ausführlich siehe Abschnitt 2.2). Ein indirekter Nutzen dieser Politik besteht für die Nettozahler zudem darin, die peripheren EU-Regionen in Ost-, Süd- und Südosteuropa als Exportabsatzmärkte für High-Tech-Produkte nutzen zu können.

Demzufolge dient die EU-Strukturfondspolitik nicht alleine der Kompensation regionaler Ungleichgewichte (Hooghe 1998).[23] Vielmehr wird die Funktion der Strukturfonds darin gesehen, *den EU-Binnenmarkt zu stärken*, um über eine endogen initiierte Regionalentwicklung die unterschiedlichen regionalen Potenziale reif für globalen Wettbewerb zu machen (Borras/Johansen 2001: 45ff.). Einen Automatismus zur *Umverteilung zwischen ärmeren und reicheren EU-Regionen gibt es in der regulationstheoretischen Lesart nicht*. Erst wenn die Regionen in der Lage sind, ihre entwicklungsfähigen Potenziale auszuloten und ihre Potenzialfaktoren zu bestimmen, kommt ihnen monetäre Hilfe seitens der Europäischen Union zu. Die Grundlage der politischen Steuerung ist dabei eine Anreizstruktur zur Beförderung regionaler Innovation und Wettbewerbsfähigkeit. Durch die Bestimmung dieser regionalen Potenzialfaktoren werden die Empfängerregionen dazu angehalten, die Modernisierung ihrer Wirtschaftsstrukturen voranzutreiben und das Qualifikationsniveau ihrer Bevölkerung zu erhöhen. Auch hier geht es darum, die verschiedenen Potenziale in den Regionen für den globalen Wettbewerb nutzbar zu machen und den EU-Binnenmarkt zu stärken (Tömmel 1995: 57f.).

> *„Statt also dem klassischen Konzept zu folgen und durch Investitionsanreize in den rückständigen Gebieten die räumliche Verteilung ökonomischer Aktivitäten zu beeinflussen, förderte die europäische Regionalpolitik die modernisierungsfähigsten Segmente in den Problemregionen." (Wissen 2005: 122)*

Soziale Kohäsion für Regionen wäre demnach nicht das Ziel der EU-Strukturfondspolitik, sondern lediglich ein mögliches *Resultat von „trickle-down" Effekten* einer angebotsorientierten Wachstumspolitik (vgl. Röttger 2005: 104). Damit unterscheidet sich auch das Politikparadigma der EU-Strukturfondspolitik von dem deutschen Modell des Länderfinanzausgleichs und einer einfachen Umverteilung finanzieller Mittel zwischen Bund und Ländern (Tabelle 2).

Tabelle 2: Policy Paradigms in Regional Policy

	Inward investment	**Endogenous development**
Overarching policy goal	Reducing regional disparities	Building institutional capacity
Instruments	Norms and principles State guidance of capital investment State consent on Applications	Norms and principles Support for projects to foster endogenous potential Decentralised responsibility Procedures Public-private partnerships in the programming of interventions

Quelle: Baudner (2003: 8)

[23] Liesbet Hooghe spricht in diesem Zusammenhang von der EU-Strukturfondspolitik als ein „*bedrock of the anti-neoliberal programme*" (Hooghe 1998: 459). Ein Ziel dieser Politik sei es nicht nur territoriale Ungleichheiten auszugleichen, sondern über diese Politik würden die Grundprinzipien des regulierten Kapitalismus institutionalisiert. „*Key principles of regulated capitalism- market- enhancing authoritative activity, solidarity and partnership- have been put in practice in EU cohesion policy since 1988.*" (ebd.: 3)

Mit diesem Entwicklungsparadigma wurden die nationalen und regionalen Strukturpolitiken einem erheblichen „*Modernisierungsdruck*" unterworfen (Wissen 2005: 121).

Die Bindung der EU-Strukturfondspolitik an die Inhalte und Verfahrensweisen der im Jahr 2000 formulierten Lissabonstrategie ist in dieser politikökonomischen Lesart nur *die logische Folge von Modernisierungsbemühungen,* da es ein Ziel der Strategie für „Wachstum und Beschäftigung" war, den europäischen Wirtschaftsraum innerhalb einer Dekade zum wettbewerbsfähigsten der Welt zu machen. An diese Strategie anknüpfend sollen die EU-Strukturfonds in den Regionen vornehmlich in Bereichen eingesetzt werden, in denen die stärksten Wachstums-, Innovations- und Arbeitsmarkteffekte erwartet werden (Gruber/Zumbusch 2006; Becker/Zaun 2007; siehe auch 1.1).[24] Das sind vor allem Maßnahmen zur Förderung von Forschung und Entwicklung, zur Förderung der Informationsgesellschaft sowie Maßnahmen zur Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen. Das gilt insbesondere bei der Stärkung bereits strukturstarker Zentralräume und Metropolregionen in der Priorität „*Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung*" (Europäische Union 2007: 18).[25]

Zwischenfazit: EU-Strukturfondspolitik zur Herstellung von Kohäsion – wirklich?

Die Entfaltung der EU-Strukturfondspolitik als eigenständiges europäisches Politikfeld ist ein *Resultat von politischen Tauschgeschäften* zur Ermöglichung größerer Integrations- und Erweiterungsprojekte der EU. Dies wurde in der *liberal-integouvernementalen* Lesart deutlich. Verantwortlich für die Entfaltung der Strukturfondspolitik sind demnach die nationalen Regierungen einzelner EU-Mitgliedstaaten. Sie haben die Möglichkeit, ihre Vetooptionen gegen bestimmte Integrationspro-

---

[24] Mit dieser Wachstumsorientierung folgt die EU-Kommission im Wesentlichen den Empfehlungen des SAPIR Berichts aus dem Jahr 2004 (Sapir 2004). Ziel der Sapir-Expertengruppe war, die gesamten Wirtschaftspolitiken der EU kritisch zu überprüfen und für 2010 eine Strategie zur Steigerung des wirtschaftlichen Wachstums, der Stabilität und des Zusammenhalt zu entwerfen (AGEG 2003). Dafür untersuchte die Expertengruppe alle mikroökonomischen Politiken des EU-Binnenmarkts sowie die beiden makroökonomischen Politiken *Währungsunion* und *Haushalt*.
Ein Ergebnis der Sapir-Studie war, dass das EU-Wirtschaftswachstum im Vergleich zu den USA nicht zufriedenstellend war. Das geringe Wachstum des Pro-Kopf Einkommens wurde auf die geringe Innovationsstärke der EU zurückgeführt. Mangelnde Produktivität sei demnach das Resultat eines geringen technischen Fortschritts. Die Sapir-Expertengruppe schlug daher vor, zukünftig auf europäischer Ebene stärkere Anreize zugunsten des Wettbewerbs, des Wachstums, der Innovation und der Beschäftigung zu setzen (Sapir 2004). Als Möglichkeit wurde in der Studie auch in Erwägung gezogen, die EU-Strukturfonds enger mit den Zielen der Lissabonstrategie zu verzahnen und u.a. verstärkt in den europäischen Metropolregionen einzusetzen. Ebenso wurde die Empfehlung ausgesprochen, die EU-Strukturfondsmittel nicht in Regionen mit niedrigem Einkommen einzusetzen, sondern auf Staaten zu konzentrieren. Da die Sapir-Studie damit Konvergenzbemühungen zwischen Staaten und nicht zwischen Regionen in den Mittelpunkt stellte, wurde die regional angelegte EU-Strukturfondspolitik gänzlich in Frage gestellt. Getragen wurde die SAPIR-Expertengruppe durch die neoklassische Grundannahme, dass Wachstum auf staatlicher Ebene auch Wachstum in benachteiligten Regionen nach sich zieht. Das eigentliche Ziel der EU- Kohäsionspolitik, eine polyzentrische Entwicklung zwischen Ballungsräumen und ländlichen Gebieten innerhalb des EU-Territoriums zu befördern, wurde mit der Befürwortung von *Metropolregionen-Förderung* verworfen (ebd.).
Auch wenn viele Forderungen des Sapir-Berichts von der EU-Kommission unbeachtet blieben, wurde die generelle Idee einer stärkeren Verzahnung von *EU-Strukturfondspolitik* und *Lissabonstrategie* in die Strukturfondsverordnungen mit aufgenommen (Europäische Union 2007: 6).

[25] Inwiefern der regional- und strukturpolitische Anspruch unter den Vorgaben der Wettbewerbsfähigkeit hinfällig wird, ist unklar. Unklar ist auch, welche Freiräume für einen endogen initiierten Disparitätenausgleich verbleiben (Lammers 2006: 288ff.).

jekte zu nutzen. In ihrer Funktion als *side-payment Instrument* hatte die EU-Strukturfondspolitik den Zweck, mögliche Vetospieler im Ministerrat für Integrationsprojekte zu gewinnen. In der Strukturfondsperiode 2007-13 war es vor allem die EU-Osterweiterung, die die legitimatorische Grundlage für eine monetär hoch ausgestattete Umverteilungspolitik auf europäischer Ebene legte. In diese liberal-intergouvernementale Logik von Kompensation fügt sich auch die Lissabonisierung der EU-Strukturfondspolitik ein. Die EU-Strukturfondspolitik wird wieder strategisch eingesetzt und an ein EU-Integrationsprojekt gebunden.

In der *regulationstheoretischen* Lesart wäre die „Lissabonisierung" der EU-Strukturfondspolitik *nicht mit einem Paradigmenwechsel gleichzusetzen*. Die Nutzung peripherer Standortvorteile mittels EU-Strukturfondspolitik war demnach schon vor der „Lissabonisierung" förderpolitisches Leitmotiv der Regionalpolitik. Der Anschluss der EU-Kohäsionspolitik an das Wachstums- und Innovationsparadigma der Lissabonstrategie kann daher nicht als Wende, sondern muss als vorläufiger Höhepunkt von Modernisierungs- und Innovationsbemühungen in den Regionen verstanden werden. Vieles spricht dafür, dass schon in früheren Förderperioden die nationalen Strukturpolitiken unter erheblichen Modernisierungsdruck gesetzt wurden (Wissen 2005: 121). In dieser Logik ist eine stärkere *Pfadabhängigkeit* beim Einsatz der EU-Strukturfondsmittel zu erwarten. Diese Erkenntnis wird in dem Untersuchungsdesign und in den empirischen Untersuchungskapiteln berücksichtigt. Zur Verifizierung wird die Umsetzung der EU-Strukturfondspolitik vergangener EU-Förderperioden in den Regionen analysiert. Wenn dabei eine Pfadabhängigkeit beobachtbar ist, *müssten die Modernisierungsbemühungen erheblich früher eingesetzt haben*. Der Einfluss der Lissabonagenda wäre demnach marginal.

In diesem Abschnitt wurden etwaige *Transformationen* und *Pfadabhängigkeiten* in der EU-Strukturfondspolitik ausschließlich theoretisch-abstrakt diskutiert. Veränderungen innerhalb des Politikfelds zeigen sich jedoch auch ganz konkret. So befinden sich z.B. die europäischen Vorgaben und Rahmenbedingungen für regionales strukturpolitisches Handeln in einem beständigen Wandel. Sie werden für jede neue EU-Strukturfondsperiode modifiziert (Tömmel 2005a: 38ff.; Pieper 2006: 82ff.). Zu dem Portfolio an Vorgaben und Rahmenbedingungen zählen *Richtlinien*, *Festlegungen von Politik- und Steuerungsverfahren* oder auch *Strukturfondsverordnungen*. Dies sind die vielen kleinen und großen *Governance-Tools*, mit denen die EU versucht, die Lissabon-Agenda in den Regionen zu implementieren, und steuernd in die Regionalpolitik einzugreifen.

2.2 POLITIKFELD: GOVERNANCE DER EU-STRUKTURFONDSPOLITIK

Um die Herausforderungen einer lissabonisierten EU-Strukturfondspolitik untersuchen zu können, muss ein genauerer Blick auf die Herausbildung der EU-Strukturfondspolitik als einem ei-

genständigen Politikfeld geworfen werden. Im Verlauf der europäischen Integration ist über verschiedene Verfahrensrunden eine Architektur der EU-Strukturfondspolitik entstanden, die durch eine (sehr) „spezielle Funktionsweise, bestimmte Verfahrensregeln und prozedurale Abläufe" (Pieper 2006: 82) geprägt ist.

Im diesem Abschnitt wird der Wandel von *Governance* in der EU-Strukturfondspolitik aufgezeigt. Es geht darum, die Entwicklung der Strukturfondspolitik zur Lissabon-Governance aufzuzeigen. Dies ist die Grundlage für die Erarbeitung eines Untersuchungsdesigns, mit dem Europäisierungen, Lissabonisierungen und/oder Pfadabhängigkeiten in den Regionen analysiert werden. Der Darstellung liegt folgende Grundannahme der Politikfeldanalyse zugrunde: Die Governance der EU-Strukturfondspolitik strukturiert den Handlungsspielraum der implementierenden regionalen Akteure erheblich vor. Sie ist dementsprechend auch maßgeblich für die Gestaltung von Förderpolitik in den Regionen.

Es gibt eine Reihe von Überblicksdarstellungen zu den Entwicklungsmustern, Instrumenten, Verfahrensweisen und Anwendungsgebieten der EU-Strukturfondspolitik (Tömmel 1994; Heinelt 1996; Ast 1999; Eckstein 2001; Tausendpfund 2001; Lang 2004; Europäische Union 2008), so dass hier auf eine detaillierte Gesamtdarstellung verzichtet werden kann. Im Fokus des Abschnitts stehen folgende Fragen:

- Welche *Ziele* und welche *Strategien* verfolgt die EU mit ihrem Interventionsmodell von Regionalförderung?
- Mit welchem *Instrumenten* und *Verfahren* wird das Interventionsmodell durchgesetzt und warum wurden die Verfahrensweisen der Strukturfondspolitik *mit der Lissabonagenda reformiert*?
- Welchen *institutionellen Restriktionen* unterliegt die EU dabei gegenüber ihren Mitgliedstaaten und welche *Konsequenzen* ergeben sich daraus für die Governance des Politikfelds?

In dieser Arbeit sind Interventionen in *Ziel-1-Gebieten* von Interesse, die durch den *Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung* (EFRE) gefördert werden. Dementsprechend beschränkt sich die Darstellung auch hierauf. In den folgenden Teilabschnitten werden in *diachroner Perspektive* die einzelnen Reformrunden der Strukturfondspolitik beleuchtet. Auf diesem Wege sollen zum einen die (sich stets wandelnde) Governancearchitektur der EU-Strukturfondspolitik und zum anderen die wesentlichen Neuerungen in der EU-Strukturfondsperiode 2007-2013 herausgearbeitet werden. Denn was wirklich neu ist, und nach welchen Mechanismen Strukturfondspolitik funktioniert, lässt sich nur im Lichte früherer Reformrunden verstehen.

Die Darstellung gliedert sich in *vier Teilabschnitte*: Erstens werden die *Gründe* für die Dynamik des Fördersystem analysiert. Zweitens werden die *Anfänge der EU-Strukturfondspolitik* in den 1970er bis 1980er Jahre beleuchtet. Drittens erfolgt eine ausführliche Darstellung der großen Strukturfondsreform von 1988 sowie ein kurzer Abriss der EU-Strukturfondsreformen der Jahre 1994 und

2000. Viertens werden die *verfahrenstechnischen Veränderungen* der nunmehr *lissabonisierten Governance* zwischen 2007 und 2013 vorgestellt.

Das Politikfeld der Strukturfondspolitik unterlag stets weitreichenden Veränderungen. Es lässt sich eine Transformation des Politikfelds in ein Mehr-(Drei-)Ebenensystem erkennen, was als Polity-Europäisierung verstanden werden kann. Zudem wurde die traditionelle Strukturpolitik durch eine regionalisierte Strukturpolitik ersetzt, was als Policy-Europäisierung interpretiert werden kann. Diese beiden Entwicklungen waren die Voraussetzung dafür, dass mit der EU-Strukturfondspolitik übergeordnete strategische Politikziele – wie z.B. diejenigen der Lissabonstrategie – verfolgt werden können.

Gründe für die Dynamik des Fördersystems

Die EU-Strukturfondspolitik ist ein *dynamisches Fördersystem*. In diesem System werden Politikinhalte, Verfahrensweisen und Zielsetzungen für jede Strukturfondsperiode modifiziert (Wishlade et al. 2003). Das primäre Ziel dieser Modifizierungen ist die effizientere Gestaltung von Strukturfondspolitik. Die EU-Kommission glaubt, eine Übertragung ihres Modells von Regionalförderung würde eine solche Effizienzsteigerung gewährleisten. Eine indirekte Intention besteht dementsprechend immer auch darin, die EU-Strukturfondspolitik *sukzessiv von den Politiken ihrer Mitgliedstaaten zu lösen* (vgl. Tömmel 2005a: 38). Damit wird das Ziel verfolgt, die Mitgliedsländer bei ihrer Politikumsetzung stärker an europäische Zielsetzungen zu binden. Dem steht jedoch der *Autonomieanspruch* der Mitgliedsstaaten gegenüber. In ihrer Politikgestaltung streben die Mitgliedsländer und ihre Regionen nach einer größtmöglichen Selbstbestimmung für den Einsatz von Strukturfondsmitteln (ebd.: 38). Der hieraus entstehende Grundkonflikt zwischen *europäischem und subsidiärem Gestaltungsanspruch* durchzieht das Politikfeld von Beginn an bis in die heutige Zeit. [26]

[26] Mit den folgenden kurzen Erläuterungen und Hintergrundinformationen lässt sich dieser Grundkonflikt besser verstehen: Die Europäische Strukturfondspolitik wird *zusätzlich* zu den nationalen Regionalpolitiken durchgeführt. Die Nationalstaaten haben daher ihrerseits die Möglichkeit, parallel eine autonome regionale Strukturpolitik zu betreiben, sofern sie mit dem Europäischen Wettbewerbsrecht zu vereinbaren ist (Ast 1999: 59). Demzufolge ist die EU-Strukturfondspolitik keine vollständige Gemeinschaftspolitik. Ein Beispiel für eine vollständige Gemeinschaftspolitik ist die EU-Zollpolitik, da im europäischen Binnenmarkt nationale Zölle nicht erhoben werden können. Wenn die Nationalstaaten eine eigenständige Regionalpolitik betreiben, entsteht jedoch oftmals ein *Zielkonflikt* zwischen dem Instrumenteneinsatz der Europäischen Union und dem ihrer Mitgliedstaaten. Es werden unterschiedliche Loyalitäten bei der Verwendung öffentlicher Fördermittel erkennbar. Durch verschiedene räumliche Bezugspunkte regionalpolitischen Handelns verfolgen beide politische Ebenen zwangsläufig unterschiedliche Zielsetzungen. Dies ist der Fall, obwohl das Gemeinschaftsziel des *wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts* fest im EU-Vertrag verankert ist. Hierfür ist Deutschland als Land mit einer traditionell starken Regionalpolitik ein gutes Beispiel. Wenn in den ostdeutschen Regionen Bund-Ländermittel der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) zur Stärkung wettbewerbsfähiger Strukturen eingesetzt werden, zielt diese Mittelverwendung auf den Abbau der Disparitäten zwischen Ost und West. Die wirtschaftliche Stärkung Ostdeutschlands kann jedoch gleichzeitig eine Erhöhung von regionalen Disparitäten in Gesamteuropa nach sich ziehen. Die Kohäsionswirkung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung wäre damit „verpufft". Ziel der Europäischen Union muss es aber immer sein, eine *raumwirksame Politik im gesamten Gemeinschaftsgebiet* zu fördern. Dieser Gestaltungsanspruch wird seit Beginn der EU-Strukturfondspolitik verfolgt. Damit sind verschiedene Koordinationsanforderungen verbunden, die wiederum ein sehr komplexes Förderinstrumentarium nach sich ziehen.

Vor dem Hintergrund dieses Grundkonflikts wird verständlich, wie es zu einzelnen Fördermaßnahmen kommt, die sich wirtschaftlich als wenig nachhaltig erweisen. Beispielsweise wurden Projekte mit EU- Strukturfondsgeldern finanziert, die sich nachträglich als „Subventionsgräber" herausstellten. So wurden z.B. Hochgeschwindigkeitstrassen subventioniert, auf denen keine Schnellzüge fahren, oder es wurden Flughäfen in entlegenen Gebieten gefördert, in denen kaum öffentlicher Flugverkehr stattfindet. In der Vergangenheit wurden mit EU-Fördergeldern auch Landwirtschaftsbetriebe unterstützt, in denen Tiere für den Stierkampf gezüchtet wurden. Eine endogene Regionalentwicklung, mit der wettbewerbsfähige Wirtschaftsstrukturen, nachhaltiges Wachstum und positive Arbeitsmarkteffekte erreicht werden, hat mit solchen Projekten nichts zu tun. Deswegen verfolgt die EU ein endogenes Entwicklungsmodell (Pieper 2006: 51). Hierfür werden Reformen in der Steuerung von Regionalpolitik auf den Weg gebracht, die zum Ziel haben, dass Regionen ihre eigenen Potenziale besser erkennen, nutzen und optimieren. Die Reformen zielen darauf, Regionen dazu zu bewegen, das zu wollen, was sie in den Augen der EU-Kommission wollen sollen. Die Lissabon-Steuerungsinstrumente unterstützen diesen Entwicklungsgedanken nun auch formal.

Wenn es daher das Ziel ist, die EU-Strukturfondsmittel für Lissabonziele zu nutzen, dann sind folgende Voraussetzungen zu erfüllen: Die Mitgliedstaaten und ihre Regionen müssen EU-Fördergelder in Bereiche investieren, die einen Lissabon-Mehrwert gewährleisten. Gemäß der Europäischen Union sind das insgesamt *74 Ausgabenkategorien* in den Themenbereichen: Forschung und technologische Entwicklung, Informationsgesellschaft, intelligente Beförderungssysteme, Ausbau von erneuerbaren Energien, Umweltschutz, Steigerung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer und Unternehmen sowie Verbesserung des Zugangs zur Beschäftigung und Nachhaltigkeit (Europäische Union 2007: 91ff.). Die Förderung solcher Maßnahmen kann jedoch von der EU *nicht top-down* vorgegeben werden. Die EU kann z.B. der Woiwodschaft Pomorskie nicht vorschreiben, durch welche ganz konkreten Fördermaßnahmen die Woiwodschaft zu einer Verringerung ihrer Arbeitslosigkeit und einer Steigerung des regionalen Bruttoinlandsprodukts beitragen soll. Denn formal ist Pomorskie in seiner Entscheidung EFRE-Gelder einzusetzen frei. Pomorskie kann z.B.

- stärker eine innovationsorientierte Regionalpolitik initiieren (u.a. Förderung von Forschungseinrichtungen/Hochschulen),
- oder eine infrastrukturorientierte Regionalpolitik betreiben (z.B. Förderung von intelligenten Beförderungssystemen/Binnenwasserstraßen),
- oder stärker auf die Vernetzung von regionalen Aktivitäten setzen (Clusterbildung/Regionalmanagement) (Eckey 2009: 98).

Die EU kann jedoch Verfahren und Grundsätze etablieren und dadurch ein spezifisches Entwicklungsmodell von Strukturförderung vorgeben. Im Unterschied zur traditionellen Regionalpolitik setzt dieses Modell der EU-Strukturfondsförderung auf das Paradigma einer *kooperativen Regi-*

onalisierung. Es handelt sich um ein Bottom-up-Entwicklungsmodell, das von der EU als geeignet angesehen wird, um wettbewerbsfähige regionale Strukturen zu etablieren. Es werden daher Verordnungen erlassen, die eine Beteiligung von subnationalen politisch-administrativen und gesellschaftlichen Organisationen vorsehen. Das Ziel der EU ist es, Planungs- Entscheidungs- und Umsetzungsstrukturen auf die regionale Ebene zu verlagern. Den Regionen wird dabei eine *stärkere politische Subjektstellung* zugesprochen. Die Akteure in den Regionen werden von der EU für die Erstellung regionaler Entwicklungsprogramme *mitverantwortlich gemacht*. Dieser integrative Ansatz etabliert eine „raumbezogene Querschnittspolitik" (Pieper 2006: 50), um die in den Regionen vorhandenen Ressourcen, Traditionen und Potentiale zu nutzen. Dadurch soll die Voraussetzung für ein regionales Wirtschaftswachstum geschaffen werden.

Governance without government

Es ist ein sehr komplexer und voraussetzungsvoller Prozess, die regionale Strukturpolitik zwischen europäischer, nationaler und regionaler Ebene zu steuern. Denn keine Ebene kann für sich die Steuerungshoheit gegenüber den beiden anderen Ebenen in Anspruch nehmen. Im Laufe der europäischen Integration wurde letztlich auch den Nationalstaaten diese Steuerungshoheit entzogen. Die Nationalstaaten müssen daher den Vertretern der subnationalen Gebietskörperschaften entsprechende Kompetenzen *zur Initiierung eines Regionalmanagements* zugestehen. Dies ist gerade in zentralistischen Staaten schwierig, denn dort ist der regionale Verwaltungsapparat administrativ eher schwach. Gleichzeitig müssen genügend lokale Akteure in den Regionen vorhanden sein, die über ein entsprechendes Fachwissen verfügen, um für ihre Region eine passförmige B*ottom-up-Entwicklungsstrategie* zu entwerfen. Ist das der Fall, muss zusätzlich in den Regionen die Bereitschaft vorliegen, das europäische Leitbild einer regionalisierten Strukturpolitik und die entsprechenden europäischen Politikziele (z.B. Lissabonstrategie) anzunehmen und umzusetzen. Damit dies getan wird, reformiert die Europäische Union in jeder Förderperiode die Umsetzungsverfahren der EU-Strukturfondsförderung neu (Kopp-Malek 2008: 150f.).

Die Etablierung und ständige Modifikation von Steuerungsprinzipien ist auch deswegen notwendig, weil die Europäische Union von den Mitgliedsländern nur geringe Kompetenzen in *(re)distributiven Politikfeldern* übertragen bekommen hat. Im Gegensatz zu *regulativen Politiken* folgt der Politiktransfer in die Regionen nicht nach dem Modus einer hierarchischen Durchsetzung von EU-Politikzielen durch Rechtssetzung. Etablierte Formen der politischen Regulierung sind für das Feld der EU-Strukturfondspolitik dementsprechend nicht anwendbar. Die Europäische Union ist in der EU-Strukturfondspolitik der nationalen Verwaltungs- und Ministerialebene *untergeordnet*. Daher muss die EU-Kommission in ihrer Funktion als Agenda-Setter *Verfahrensweisen* in die Governance der EU-Strukturfondspolitik integrieren, *die die Interaktion zwischen der europäischen, nationalen und regionalen Ebene in Gang setzen* (Tömmel 2007). Die einzelnen Reformrunden der EU-Strukturfondspolitik sind immer mit dem Zweck verbunden, den Interaktionsprozess der Akteu-

re im EU-Mehrebenensystem zu strukturieren. Hierzu integriert die EU-Kommission z.B. private und öffentliche Akteure in die Umsetzungsverfahren der EU-Strukturfondsförderung.

> *„Dabei werden über Verhandlungsprozesse sowohl in der vertikalen Dimension zwischen europäischer, nationaler und regionaler Ebene wie auch in horizontaler Dimension zwischen öffentlichen und privaten Akteuren Förderstrategien und -inhalte entwickelt und umgesetzt." (Kopp-Malek 2008: 151)*

Das Ziel dieser Verfahrensweisen besteht also darin, die dezentralen Akteure zu einer *zielkonformen Programmplanung und implementation* zu bewegen. Die Verfahrensweisen richten sich dabei jedoch nicht linear an die Endadressaten von Politik, d.h. also an die Empfänger der EU-Strukturfondsmittel (z.B. Klein- und mittlere Unternehmen), sondern an die *Steuerung der Steuerungsakteure in den Regionen*. Zu diesen Steuerungsakteuren zählen auf staatlicher Seite die Verwaltungen auf der Ministerialebene und auf nicht-staatlicher Seite vor allem die Wirtschafts- und Sozialpartner. Das monetäre Anreizsystem und die Verfahrensweisen (festgelegt in den EU-Strukturfondsverordnungen) *lenkt* regionalpolitisches und wirtschaftliches Handeln in den Empfängerregionen aber nur *indirekt*.[27]

Das ist der institutionelle Hintergrund einer Governance von EU-Strukturfondspolitik, die einerseits durch Verordnungen versucht, europäische Ziele der EU-Strukturfondspolitik in die nationalen und regionalen Politiken zu integrieren, und andererseits den Regionen eine deutliche Handlungs- und Gestaltungsfreiheit belässt. Dieses Policy-Making soll einen Mitteleinsatz befördern, der an vorab definierte Zielsetzungen gebunden wird und gleichzeitig *autonomieschonend* bleibt. Dadurch wird das Prinzip der Subsidiarität gewahrt. Damit weist die Governance der EU-Strukturfondspolitik einen hohen *Bias zur Verfahrenssteuerung* auf, während die Steuerung über Inhalte dem untergeordnet ist. Für die Politikwissenschaftlerin Ingeborg Tömmel liegt der Sinn dieses Steuerungsprinzips darin, die EU-Kommission von den Beschränkungen zu lösen, die das *Fehlen einer autonomen Implementationsschiene* für die Verankerung regionaler EU-Strukturfondspolitik mit sich bringt (Tömmel 1992, 2003, 2007).

Die *Bedeutung* der EU-Strukturfondspolitik als Untersuchungsgegenstand der Politikwissenschaft lässt sich daher *nicht nur am finanziellen Anteil im EU-Haushalt* bemessen. Vielmehr liegt die Bedeutung der EU-Strukturfondspolitik für die Politikwissenschaft in der *Ausdifferenzierung dieses Politikfelds* zu einer *Mehrebenenpolitik* begründet. Neben der europäischen und nationalen Ebene wurde vor allem die subnationale Ebene in der *Programmplanung und Implementationsphase des Policy-Making*

---

[27] In den Sozialwissenschaften ersetzte im Zuge der Transnationalisierung und Internationalisierung des Staates, die Terminologie „Governance" überkommene Vorstellung von politischer Steuerung, wie sie vor allem für Formen des klassischen Regierens innerhalb nationalstaatlicher Grenzen bestand hatte (Mayntz 2005). Dieses „alte" Steuerungsideal von singulären, nationalstaatlichen Steuerungsaktivitäten wird mittels der „neuen" Begrifflichkeit Governance analytisch verworfen. Mit dem Begriff Governance wird nun das netzwerkartige Regieren, Steuern und Koordinieren in staatlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturen analytisch in den Vordergrund gestellt (Sack 2005: 135). Die in diesem Konstellationsgefüge beteiligten Akteure agieren entsprechend ihrer Potentiale und Beschränkungen in einer institutionellen Regelungsstruktur. Die analytische Herausforderung der Governanceforschung – und auch der MLG-Forschung – besteht u.a. darin, die von den beteiligten Akteuren initiierten komplexen Steuerungsversuche und die daraus resultierenden Koordinationsmuster aufzudecken.

deutlich aufgewertet. *Die Programmplanungsphase* ist die Phase im Policy-Making-Prozess, in der Förderstrategien und Förderinhalte entworfen werden. Diese Phase steht daher auch *im Mittelpunkt dieser Untersuchung*. In der EU-Strukturfondspolitik geschieht dies durch Verhandlungen zwischen privaten und öffentlichen Akteuren auf allen drei politischen Ebenen (Kopp-Malek 2008: 150). Im Verlauf verschiedener Förderperioden entstand ein *politisches Mehrebenensystem „sui generis",* in dem neue *Steuerungsformen* erprobt wurden (ebd.: 147ff.).

Vor diesem Hintergrund entstand in der Politikwissenschaft die analytische Methode der *Multi-Level-Governance*. Diese Methode hat sich inzwischen zu einem Standardansatz in den internationalen Beziehungen entwickelt. Hier wird unter Einbezug von nicht-staatlichen Akteuren die Mehrebenenverflechtung zwischen der supranationalen, intergouvernementalen und subnationalen Ebene analysiert. *Der empirische Ausgangspunkt* dieser Methode war die EU-Strukturfondsreform aus dem Jahre 1988. In der Folge entwickelte sich die EU-Strukturfondspolitik deshalb zu einem wichtigen Ausgangspunkt für Prognosen zur Entwicklung der Europäischen Union insgesamt:

> *„Die Entwicklung der EU-Strukturfonds […] ist darüber hinaus ein äußerst interessanter Gegenstandsbereich, um Formen politischer Steuerung und Politikprozesse in der EU zu untersuchen und künftige Entwicklungsmöglichkeiten dieses neuen politischen Systems zu betrachten. (Heinelt 1996a: 9)*

Zwischenfazit: Lissabonstrategie als Anleitung zum Wollen-Sollen

Am Beispiel der EU-Strukturfondspolitik wird eine generelle Entwicklungstendenz von politischer Steuerung im EU-Mehrebenensystem erkennbar. In der traditionellen Regionalpolitik verlief das politische Interventionsmodell zwischen den politischen Ebenen innerhalb eines Nationalstaats. Qua seines administrativ hoheitlichen Rechts entschied der Staat über geeignete Maßnahmen zur Förderung von Wirtschaftswachstum in seinen Regionen. Bei dieser hierarchischen Top-down-Steuerung gab es eine klare Trennung zwischen *Steuerungsobjekt* und *Steuerungssubjekt* (vgl. Mayntz 2004: 1ff.). Der Staat war das Steuerungssubjekt und die Regionen sein Objekt. Dieses Steuerungsparadigma der regionalen Strukturförderung war eingebettet in eine allgemeine „Planungseuphorie" der 1970er Jahre. Sie findet unter anderem einen exemplarischen Ausdruck in dem Wachstums- und Stabilitätsgesetz aus dem Jahre 1967, in dem die große Koalition unter Kiesinger das „magische Viereck der Wirtschaftspolitik" in Gesetzesform gegossen hat und damit den Anspruch dokumentierte, qua Gesetz für Preisstabilität, Vollbeschäftigung, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und Wirtschaftswachstum sorgen zu können. Die dabei praktizierte Form der Politikgestaltung (administrativ-hoheitlich) stieß jedoch spätestens Anfang der 1980er Jahre an seine praktische Grenzen. Als eine Folge der EU-Integration wurden einzelne Steuerungsprozesse stärker über nationale Grenzziehungen hinaus miteinander verflochten.

In der *politikwissenschaftlichen Theorie* wurde aus diesem Grund die Terminologie „*Steuerung"* durch die Terminologie „*Governance"* ergänzt (ebd.: 2f.). Mit dem Begriff „Governance" wird ein netzwerkartiges Regieren, Steuern und Koordinieren in staatlichen, gesellschaftlichen und wirtschaft-

lichen Strukturen beschrieben. *Empirisch* hat sich mit dieser Entwicklung die Steuerungskomplexität erhöht (Pöhler 2010: 35). Neben hierarchischen Steuerungsformen treten nun auch indirekte und stärker horizontal ausgerichtete Formen der Steuerung in den Vordergrund. Das sind jene Steuerungsformen, in denen nicht top-down gesteuert wird, sondern die Akteure der „unteren Ebene" horizontal ihre Steuerungsaufgaben erledigen. Die integrierte regionale Entwicklungsstrategie in der EU-Strukturfondspolitik ist ein klassisches Beispiel für eine solche horizontale und indirekte Politiksteuerung. In der EU-Strukturfondspolitik wurden Regelungsstrukturen geschaffen, die darauf zielen, dass die Regionen die ihnen gebotenen Möglichkeiten durch „*steuerungskonformes Verhalten*" umsetzen (ebd.: 35). Diese Form der horizontalen und indirekten Steuerung wurde mit der Lissabon-Strategie und der Einführung *weicher Steuerungsinstrumente* noch erweitert.

Politik im Allgemeinen und EU-Regionalpolitik im Besonderen befinden sich immer in dem Grundwiderspruch zwischen einem umfassenden (top-down) Steuerungsanspruch bis hinunter zu den kleinsten gesellschaftlichen und politischen Akteurseinheiten und (mal mehr, mal weniger) eng begrenzten Steuerungskompetenzen, die in der Regel verunmöglichen, den eigenen Steuerungsanspruch von oben nach unten durchzudeklinieren. *Wie ist unter diesen Bedingungen politische Steuerung überhaupt möglich?* Das Politikfeld der Strukturfondspolitik lässt exemplarisch erkennen, wie dieser Grundwiderspruch, wenn nicht aufgelöst, so doch zumindest bearbeitet wird. In der EU-Strukturfondspolitik und ihrer Governancearchitektur geht es immer um die Frage: Wie kriegt man regionale und nationale Akteure dazu, *das zu wollen, was sie wollen sollen?* Ob die Akteure der subnationalen Ebenen dann tatsächlich das wollen, was sie wollen sollten, wird in den beiden Empiriekapiteln untersucht.

Das „Gießkannenprinzip": Die Anfänge der EU-Strukturfondspolitik

Die Anfänge der europäischen Strukturfondspolitik reichen bis in die 1950er Jahre zurück (Ast 1999: 60ff.). Bereits in der Präambel der römischen Verträge aus dem Jahr 1957 wurde der Wille bekundet, eine *harmonische Entwicklung im Gemeinschaftsgebiet zu befördern* und *den Abstand zwischen den einzelnen Gebieten in der EG nicht zu stark anwachsen zu lassen* (Immig 2007: 12ff.). Aus diesem Vorsatz wurde jedoch lediglich ein Handlungsbedarf im sozial- und agrarpolitischen, jedoch nicht im regionalpolitischen Sektor abgeleitet (Kopp-Malek 2008: 144ff.). Erst mit der Gründung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) im Jahr 1975 wurde im Zuge der EU-Norderweiterung (Beitritt der Länder Irland, Dänemark und Großbritannien) eine Regionalpolitik auf europäischer Ebene institutionalisiert – wenn auch nur mit einem *niedrigen europäischen Gestaltungswillen*. Die Errichtung des EFRE geschah nicht zufällig. Es war ein klassischer Fall für die Kompensationsfunktion der Strukturfondspolitik im Kräftemessen ihrer Mitgliedstaaten (siehe Abschnitt 2.1). Das relativ arme Großbritannien profitierte von den Zahlungen aus dem Agrarfonds EAGLF nicht. Daher wurde die ungleich wirkende Verteilung des Agrarfonds von Großbritannien während seinen EG-Beitrittsverhandlungen nicht akzeptiert (Ast 1999: 62). Erst durch die Einrichtung eines Regionalfonds, von dem dann auch die strukturschwachen Regionen

Großbritanniens profitierten, konnte die EU-Kommission die Euroskeptiker in Großbritannien zu einem Beitritt in das Gemeinschaftsgebiet bewegen. Die Notwendigkeit zur Errichtung eines Regionalfonds als Voraussetzung dafür, den nächsten Integrations-und Erweiterungsschritt gehen zu können, war jedoch die einzige konsensfähige Entscheidung im Rat.

Dies wird auch am Beispiel der EFRE-Mittelverteilung und der Architektur des Mitteleinsatzes deutlich. Die Art und Weise der Mittelvergabe erfolgte *nicht nach Sacherfordernissen*, sondern nach fixen Quoten für die einzelnen Mitgliedstaaten. Das Prinzip dahinter war einfach: Was von den Mitgliedstaaten in den EU-Haushalt eingezahlt wurde, „floss" anteilsmäßig über die EFRE-Mittel auch wieder in die nationalen Haushalte zurück (Stichwort: just-retour).

> *„Durch den festen, nicht auf bestimmte regionalpolitische Schwerpunkte ausgerichteten Verteilungsschlüssel und die geringe Ausstattung der Fonds war eine spürbare Verbesserung auf regionaler Ebene nicht zu erreichen." (ebd.: 62ff.)*

Der damit verbundene geringe Europäisierungsgrad lag in dem Unwillen einiger Nettozahlerstaaten (u.a. Deutschland) begründet, noch stärker eine haushaltswirksame Politik auf europäischer Ebene zu institutionalisieren. Zudem strebten die Mitgliedstaaten danach, ihre Autonomie in diesem Politikfeld zu wahren, so dass der Anteil des EFRE am Gesamt-BIP der neun EU-Mitgliedstaaten im Jahr 1976 lediglich 0,04% betrug (Eckstein 2001: 140).

Der *geringe europäische Gestaltungswille* in den Anfängen der Europäischen Strukturfondspolitik kam auch darin zum Ausdruck, dass die Funktion des EFRE „nur" darin bestand die EU-Mitgliedstaaten bei der Durchführung ihrer regionalpolitischen Förderinstrumente und Projekte zu unterstützen (Eckstein 2001: 141; Immig 2007: 13). Dies lässt sich wiederum gut am Beispiel Deutschlands veranschaulichen: Die Gelder aus dem EFRE wurden ausschließlich zur *Kofinanzierung* der deutschen Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" eingesetzt. Es galten dabei jedoch allein die Förderrichtlinien und die Interventionsbereiche der Gemeinschaftsaufgabe, d.h. also der deutschen Regionalpolitik. Die EFRE-Mittel waren für zweckgebundene Finanzzuweisungen für *Industrieansiedlungen und für den Ausbau der Infrastruktur* in den nationalen Problemregionen vorgesehen. Es wurden daher Projekte mit geringem europäischen oder regionalen Einfluss finanziert (Europäische Union 2008: 8f.). Die Subventionierung des Produktionsfaktors „Arbeit" entsprach in den 1970er Jahren dem Entwicklungsparadigma einer *faktororientierten Regionalpolitik* (vgl. Eckey 2009: 98). Vermittelt durch nationale staatliche Instanzen und Instrumente wurde die Planung *von außen in die Regionen hineingetragen*. Die Entwicklungsnorm war einseitig und hieß: *Wirtschaftswachstum.* An dieser Form der politischen Intervention wird die zuvor beschriebene Planungs- und Steuerungseuphorie jener Zeit deutlich erkennbar (s.o.).

Streng genommen war die EU-Strukturfondspolitik in dieser Zeit keine europäische Politik. Denn die EU-Kommission besaß kein Initiativrecht um eigene Programme zu entwickeln. Ferner wurden die Vertreter der subnationalen Gebietskörperschaften nicht in das System der Regional-

förderung einbezogen. Es entstand lediglich eine Politik auf europäischer Ebene, die nach dem *Gießkannenprinzip* nationale Strukturpolitiken subventionierte. Die EU- Mitgliedstaaten „nutzten" dieses Just-Retour-System insofern aus, als sie ihre nationalen Mittel für regionale Strukturpolitiken einfach durch EFRE Mittel ersetzten. Der europäische Mehrwert war dementsprechend gering.

Die erste EFRE-Reform aus dem Jahr 1979 nahm schließlich von der starren Quotenregelung Abstand. Es wurden 5% der EFRE-Gelder für die Einrichtung einer quotenfreien Abteilung verwendet. In der Folge konnte die EU-Kommission durch die Initiierung von experimentellen Gemeinschaftsprogrammen jenseits der Quotenzuweisung und jenseits von nationalen Programmschwerpunkten eine autonome europäische Regionalpolitik betreiben – in der Höhe von 5% des Gesamtfonds. Dies entwickelte sich zu einer Art *Blaupause für die heutige EU-Strukturfondspolitik*. So wurden z.B. Ende der 1970er Jahre kleinere Pilotprojekte in Italien (Neapel) und Nordirland (Belfast) sowie Mitte der 1980er Jahre das integrierte Mittelmeerprogramm für die Länder Griechenland, Italien und Frankreich gefördert. Aufbauend auf wissenschaftlichen Studien, die eine endogene regionale Entwicklungspolitik propagierten, wurde fortan ein Wandel in der EU-Strukturfondspolitik eingeleitet (Europäische Union 2008: 8ff.).

> *„Die späteren Programme und insbesondere das spätere Verfahren der Programmplanung lehnten sich eindeutig an die aus den Mittelmeerprogrammen gewonnenen Erfahrungen an, zu denen auch die direkten Verbindungen der Kommission zu den subnationalen Akteuren gehörten." (Ast 1999: 67)*

Der mit den experimentellen Mittelmeerprogrammen eingeleitete Wandel mündete jedoch erst mit der großen EU-Strukturfondsreform von 1988 in einen tiefergehenden Wandel. Dafür gibt es drei wesentliche Gründe:

- Es trat eine Enttäuschung über die Erfolge der traditionellen Regionalpolitik und ihres Instrumenteneinsatzes ein. Einem hohen Mitteleinsatz standen geringe Wirkungen dieser Politik in altindustriellen und agrarisch-geprägten Gebieten entgegen.
- Gleichzeitig wurden neuere Theorien von endogener Regionalentwicklung in der Regionalökonomie dominierend. Diese Theorien empfahlen stärker integrierte, von unten nach oben angelegte Konzepte für die Regionalpolitik. Dieser Wandel ist Teil einer Entwicklung, in der staatliche Interventionsmodelle in Europa *neu austariert* wurden. Auf der EU-Ebene wurde Mitte der 1980er Jahre diese Form der „bottom up" Regionalpolitik dann *hegemonial*.
- Mit steigender finanzieller Bedeutung stiegen auch die Erwartungen an die Ziele der EU-Strukturfondspolitik. Parallel dazu wurden mit der Finanzmittelerhöhung weitergehende integrationspolitische Zielsetzungen verbunden. Hierzu zählen die Vollendung des EU-Binnenmarktes Ende der 1980er Jahre, die Gewährleistung der Wirtschafts- und Währungsunion Mitte der 1990er Jahre sowie die Osterweiterung und die Lissabonstrategie in den 2000er Jahren (Europäische Union 2008: 8ff.).

Von der Projektfinanzierung zur Programmplanung: Strukturfondspolitik seit 1988

Die große EU-Strukturfondsreform im Jahr 1988 und die anschließenden EU-Strukturfondsreformen der Jahre 1993 und 1999 begründeten erstmals eine eigenständige EU-Strukturpolitik auf europäischer Ebene (Kopp-Malek 2008: 141ff). In den drei Reformrunden wurden die EU-Strukturfondsmittel erhöht sowie das Instrumentarium und das Fördersystem der EU-Strukturfondspolitik grundlegend reformiert. Das Ziel dieser Reformen war es, die europäische Politik effektiver zu gestalten und stärker an europäische Politikziele zu binden. Dafür wurde eine mehrjährige Programmplanung für den Einsatz der EU-Strukturfonds eingeführt. Die Programmplanung wurde durch ein *System der Partnerschaft* zwischen der europäischen, nationalen und regionalen Ebene auf eine neue rechtliche Grundlage gestellt. Die Integration von Regionen in die Planung und Umsetzung von EU-Strukturfondspolitik war u.a. Folgendem geschuldet: Die EU-Kommission hatte bis zu diesem Zeitpunkt keinen unmittelbaren Zugang zu den regionalen Einheiten ihrer Mitgliedstaaten (Tömmel 2005a: 39). Mit einem System der Partnerschaft wurde es nun für die EU-Kommission möglich, Einfluss auf die Politikgestaltung der subnationalen Gebietskörperschaften in den Mitgliedstaaten zu nehmen. Dadurch entstand ein unmittelbares Beziehungsgeflecht zwischen der europäischen und der regionalen Ebene. Es bildete sich ein *System von „Multi-Level-Governance"* heraus.

Der großen EU-Strukturfondsreform von 1988 gingen verschiedene integrations- und marktwirtschaftliche Entwicklungen voraus. Hierzu zählen die Verstärkung des Wettbewerbs im *Binnenmarkt* und die *EU-Süderweiterung* (Eckstein 2001: 179).[28] Dadurch vergrößerten sich die Disparitäten in der Gemeinschaft deutlich. Deshalb wurden die EU-Strukturfondsmittel für den Zeitraum der Jahre 1988-1993 auf 64 Milliarden ECU verdoppelt. Der wichtigste integrationspolitische Meilenstein war allerdings der Wille zur *Durchsetzung der Einheitlichen Europäischen Akte*.[29] Mit der Erhöhung von Finanztransfers in die Kohäsionsländer sollte die Zustimmung dieser Länder zur *Einheitlichen Europäischen Akte* beziehungsweise die Zustimmung zur Vollendung des EU-Binnenmarkts gesichert werden. Dies geschah im Rahmen des „Delors-I-Paket" aus dem Jahre 1987. Die Idee des damaligen EU-Kommissionspräsidenten Jacques Delors war es, mit einer inhaltlichen und finanziellen Erweiterung der EU-Strukturfondspolitik ein kompensatorisches Gegengewicht zum EU-Binnenmarkt aufzubauen (Ast 1999: 68). Dieser Gedanke wurde von den potenziellen Profiteuren einer stärkeren Distributionspolitik, d.h. von den ärmeren Mitgliedsländern in Süd- und Nordwesteuropa, wohlwollend aufgenommen. Auf diese Weise wurde der *Poli-*

[28] Griechenland trat 1981 in die EG ein, Spanien und Portugal 5 Jahre später im Jahr 1986. (Eckstein 2001)

[29] Die Einheitliche Europäische Akte (EEA) war die erste tiefergehende Reform der EG- Gründungsverträge. Die EEA trat 1987 in Kraft. Ein Herzstück der Reform war die Festlegung von Meilensteinen zur Vollendung des Europäischen Binnenmarktes. Es wurde hierzu ein Zieldatum (Ende 1992) für die Verwirklichung des Binnenmarktes beschlossen. Bis zu diesem Zeitraum sollten die vier Grundfreiheiten (Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr) in der EU umgesetzt werden. Mit der EEA wurden auch die Handlungsmöglichkeiten in der EG erweitert. Dies betraf im Besonderen die Strukturpolitik, die Umweltpolitik, eine tiefere Zusammenarbeit im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion sowie im Bereich Forschung und technologische Entwicklung (Schubert/Klein 2011).

tik der „negativen Integration" (Scharpf 2003: 219ff.) (z.B. EU-Binnenmarkt) eine *Politik der distributiven Integration* (z.B. EU-Strukturfondspolitik) entgegengesetzt.

In dem Delors-I-Reformpaket schlug die EU-Kommission eine Aufstockung der EU-Strukturfondsmittel, eine Begrenzung der gemeinsamen Agrarausgaben sowie neue Regeln der Haushaltsführung vor. Für den EU-Haushalt wurde erstmals eine finanzielle Vorausschau für die Jahre 1988-1992 aufgestellt. Noch entscheidender als die zuvor angesprochene Mittelaufstockung für die EU-Strukturfonds war allerdings die *Integration aller Strukturfonds* (vgl. Tömmel 2005a: 39f.). Mit diesem integrierten Mitteleinsatz wurde sowohl der Europäische Sozialfonds (ESF) als auch der Europäische Agrarfonds (EAGLF) erstmals regionalpolitischen Zielsetzungen unterstellt. Es wurden fortan *soziale*, *regionale* und *landwirtschaftliche* Problembereiche nicht mehr losgelöst voneinander betrachtet.

Im EU Haushalt der Jahre 1988-1993 waren insgesamt 43,8 Mrd. ECU für die Förderung von Ziel-1-Gebieten vorgesehen. Zu den am stärksten begünstigten Gebieten gehörten die Ziel-1-Regionen Spaniens (10,2 Mrd. ECU), Italiens (8,5 Mrd. ECU), Portugals (8,45 Mrd. ECU) und Irlands (4,46 Mrd. ECU). Zu den Ziel-1-Gebieten zählten seit 1990 auch die Regionen in den neuen deutschen Bundesländern (Europäische Union 2008: 10f.).

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte ging auch ein *ideologischer Wandel* in der EU-Strukturfondspolitik einher. Noch in den r*ömischen Verträgen von 1957* wurden die Schaffung eines EU-Binnenmarkts und die Annäherung der nationalen Wirtschaftspolitiken als Voraussetzung dafür angesehen, um den Abbau von Disparitäten im Gemeinschaftsgebiet zu beschleunigen. Dieses Paradigma wurde mit der Einheitlichen Europäischen Akte erweitert. In dem die EU-Strukturfondspolitik auf eine neue rechtliche Grundlage gestellt worden ist, wurde der Gemeinschaft und insbesondere der Kommission in diesem Entwicklungsprozess eine aktivere Rolle zugesprochen (Immig 2007: 14). Es entstand dabei gleichzeitig eine *„sanfte Dominanz"* der EU-Kommission und ihres Verwaltungsstils (Tömmel 1994: 84). Sie drückt sich seit 1988 auch in den Grundsätzen und Instrumenten der EU-Strukturfondspolitik aus.

Das „How-to" der EU-Strukturfondspolitik

Die Begünstigung der EU-Strukturfonds in dem EU-Haushalt der Jahre 1988-1993 ging mit einer *fundamental modifizierten Mittelverwaltung* einher (Ast 1999: 78; Europäische Union 2008: 8ff.; Kopp-Malek 2008: 142ff.). Es wurden *neue Grundsätze* und *Verfahrensweisen* für den Einsatz der EU-Strukturfonds festgelegt. Diese *Grundsätze* sind die *Gebrauchsanleitung* für den Einsatz der EU-Strukturfonds in den Regionen und *prägen die Governance der EU-Strukturfondspolitik* bis zum heutigen Tag entscheidend (Ast 1999: 71). In diesem Prozess wurde die Rolle der EU-Kommission als *Entrepreneur eines modernen regionalen Entwicklungskonzepts* erkennbar gestärkt (ebd.: 71). Aufbauend auf ihren Erfahrungen mit den bereits existierenden integrierten Mittelmeerprogrammen, arbeitete die EU-Kommission folgende Grundsätze aus (vgl. Heinelt 1996: 23):

- die *Mittelkonzentration* auf eine begrenzte Anzahl von Zielen und Schwerpunkten in den am wenigsten entwickelten Regionen,
- das Prinzip der *Additionalität,* durch das gewährleistet werden soll, dass nationale Mittel nicht durch EU-Mittel subsumiert werden,
- der *Programmansatz* und die Notwendigkeit von Planung und Erstellung von Mehrjahresprogrammen,
- das Prinzip der *Partnerschaft* bei der Formulierung und der Durchführung der Mehrjahresprogramme.

Zu den Grundsätzen im Einzelnen: Erstens, die Förderung von europäischen Regionen wird seit der EU-Strukturfondsreform 1988 auf die am wenigsten entwickelten Gebiete der Gemeinschaft *konzentriert.* Die Zielfestlegung entspricht dem Grundsatz der *Mittelkonzentration.* In dem Einsatz mehrerer Strukturfonds für ein Zielgebiet wird der *integrierte Mitteleinsatz* der EU-Strukturfonds erkennbar. Die Zielgebiete werden nach einer einheitlichen Systematik der Gebietseinheiten abgegrenzt. Das Ziel-1-Gebietsverzeichnis wird auf der NUTS-II-Ebene festgelegt (siehe Fußnote 5). In dem Ziel-1-Gebiet sind Regionen förderungswürdig, deren Pro-Kopf-BIP nach Kaufkraftparitäten weniger als 75% des Gemeinschaftsdurchschnitts beträgt und in denen die Arbeitslosigkeit besonders hoch ist (Eckstein 2001: 151; Pieper 2006: 86).[30]

In der EU-Strukturfondsperiode 1988-1993 wurden fünf vorrangige Ziele für den Einsatz der EU-Strukturfonds festgelegt (Tabelle 3). Mit den periodisch verlaufenden Revisionen der Strukturfondsverordnungen wurden die *Ziele* modifiziert. Der Wandel der *Mittelkonzentration* für bestimmte Ziele wird in Tabelle 3 für die Ziele und Prioritäten der bisherigen vier EU-Strukturfondsperioden deutlich gemacht. In der Tabelle wird auch erkennbar, welche europäischen Zielsetzungen in jeder Förderperiode mit der EU-Strukturfondspolitik verfolgt werden.

Zweitens, *in* dem *Grundsatz der Additionalität* wird festgelegt, dass die Mitgliedsstaaten ihre eigenen förderpolitischen Aktivitäten nicht durch EU-Strukturfondsmittel ersetzen dürfen (Europäische Union 2007: 40f.). Die Mitgliedsstaaten werden dazu verpflichtet, ihre öffentlichen Strukturausgaben konstant zu halten (Pieper 2006: 86). Dieser Grundsatz wurde Ende der 1980er Jahre in die EU-Strukturfondsverordnungen mitaufgenommen, da die Erfahrungen bei der Planung und Implementation der EU-Strukturfondsgelder gezeigt haben, dass die EU-Strukturfondsmittel nicht komplementär, sondern oftmals als Ersatz zu den nationalen Mitteln eingesetzt worden sind (vgl. Ast 1999: 78). Infolge dessen wurde die traditionelle (top-down) Regionalpolitik in den Mitgliedstaaten einfach fortgesetzt. Das Ziel der Kommission war es jedoch, einen *Bottom-up-Ansatz* von Regionalpolitik durchzusetzen, um den europäischen Einfluss zu stärken.

[30] In Ziel-1-Gebieten gilt ein EU-Förderhöchstsatz von 75%. Die verbleibenden 25% müssen in den Mitgliedsländern kofinanziert werden.

Tabelle 3: Zielsetzungen der EU-Strukturfondspolitik zwischen 1988-2013

1988-1993 **EU-Binnenmarkt**	**1994-1999** **Wirtschafts- und Währungsunion**	**2000-2006** **Agenda 2000 / Osterweiterung**	**2007-2013** **Lissabonstrategie / Osterweiterung**
Ziel 1: Förderung von Entwicklung und struktureller Anpassung von Regionen mit Entwicklungsrückstand	**Ziel 1:** unverändert	**Ziel 1**: unverändert	**Priorität Konvergenz:** Beschleunigung der Konvergenz der Mitgliedstaaten und Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand (pro Kopf < als 75% EU Durchschnitts)
Ziel 2: Umstellung der Regionen, die vom industriellen Niedergang betroffen sind	**Ziel 2:** unverändert	**Ziel 2:** Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung von Gebieten mit Strukturproblemen	**Priorität Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung:** Förderung aller Regionen mit dem Ziel die Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität der Regionen und der Beschäftigten zu verbessern
Ziel 3: Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit	**Ziel 3:** unverändert+ Förderung von Gendermainstreaming in den Beschäftigungsverhältnissen und Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit	**Ziel 3:** Unterstützung der Anpassung und Modernisierung von Bildungs-, Ausbildungs und Beschäftigungspolitiken und Systemen	**Priorität Europäische Territoriale Zusammenarbeit:** Unterstützung im Rahmen von IINTERREG für grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit
Ziel 4: Erleichterung der Eingliederung der Jugendlichen in das Erwerbsleben	**Ziel 4:** Anpassung der Arbeitskräfte an industriellen Wandel und veränderte Produktionssystemen.	**Ziel 4** ist übergegangen in **Ziel 3**	
Ziel 5: Anpassung der Agrarstrukturen und Entwicklung des ländlichen Raums	**Ziel 5:** Förderung der ländlichen Entwicklung und struktureller Anpassung des Fischereisektors	**Ziel 5** ist übergegangen in **Ziel 2**	
	Ziel 6: Entwicklung und Strukturanpassung von Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte	**Ziel 6** ist übergegangen in **Ziel 1**	

Quelle: Eigene Darstellung

Drittens, die große EU-Strukturfondsreform von 1988 markierte auch einen inhaltlichen Wendepunkt in der EU-Strukturfondspolitik zum *Programmansatz*. Die EU-Strukturfondsgelder sollten fortan nicht mehr ausschließlich zur Subventionierung von Infrastrukturvorhaben und betrieblichen Investitionen eingesetzt werden (Eckstein 2001: 146ff.; Kopp-Malek 2008: 145f.). Vielmehr sollten die in den Regionen bestehenden Entwicklungsansätze, Ressourcen und komparativen Vorteile genutzt werden, um daraus eine Strategie der Regionalförderung zu entwickeln, die in eine mehrjährige *Programmplanung* eingefasst ist (Tömmel 2005a: 38). Daher wurde auch das System der Projektauswahl durch eine strategische Planung von *Mehrjahresprogrammen* ersetzt. Die Mitgliedstaaten mussten fortan ganze Entwicklungsprogramme erstellen. Dieses Prinzip des *Pro-*

grammansatzes zielt auf die Förderung endogener Potentiale. „Dadurch rückten auch neue Maßnahmen (wie etwa die Förderung von Technologietransfer oder Beratungsdienstleistungen) stärker in den Fokus der Europäischen Strukturfondsförderung." (Kopp-Malek 2008: 143)

Viertens, das Prinzip der mehrjährigen Programmplanung sah eine Einbindung von subnationalen Akteuren in die Ausarbeitung und Umsetzung der mehrjährigen Programme vor. Dies ist das *Partnerschaftsprinzip*. Dadurch erfuhr die subnationale Ebene einen erheblichen Bedeutungszuwachs. Die Hauptakteure in diesem Policy-making-Prozess waren fortan nicht mehr ausschließlich nationale Regierungen. Es wurde mit dem Partnerschaftsprinzip ein Zusammenwirken von EU-Kommission, den nationalen Regierungen und den Planungs- und Implementationsakteuren auf subnationaler Ebene institutionalisiert.

Die Diskussion und Strukturierung raumrelevanter Politikfelder und der Planungsschwerpunkte in Operationelle Programmen werden in institutionalisierten Arenen der Auseinandersetzung zwischen den öffentlichen und privaten Akteuren auf horizontaler und vertikaler Ebene geführt. Zu diesen Akteuren zählen seit der Reform von 1988 auch Vertreter aus den Regionen, den Mitgliedstaaten und aus der EU-Kommission. Mit dem Prinzip der *Partnerschaft* wird die Kooperation zwischen europäischer, nationaler und regionaler Ebene für die Erstellung, Förderung und die Umsetzung der Operationellen Programme fest institutionalisiert. Die traditionelle Strukturpolitik (top-down) wurde damit durch eine regionalisierte Strukturpolitik (bottom-up) ersetzt. *Das ist der entscheidende Wandel in der Europäischen Strukturfondspolitik seit 1988*. Der Formwandel ging mit einer veränderten Wahrnehmung der beteiligten Akteure einher: Das Konvergenz- und Kohäsionsziel kann nur *in Abstimmung zwischen Akteuren auf nationaler, supranationaler und subnationaler Ebene* erzielt werden.

Wenn das Partnerschaftsprinzip in den Regionen ernst genommen wird, dann werden nationale und regionale Regierungen, Verwaltungen und nicht-staatliche Akteure funktional zueinander in Beziehung gesetzt, damit diese steuernd in gesellschaftliche und ökonomische Prozesse eingreifen können (Lang 2004). Das geschieht in der Praxis durch die Bildung von *Begleitausschüssen* für die Erstellung der Operationellen Programme. Mit dieser interventionistischen Variante der regionalen Strukturpolitik wird das Vertrauen der EU in die Steuerungsfähigkeit gesellschaftlicher Prozesse deutlich. Es wird implizit angenommen, dass demokratisch legitimierte Entscheidungen durch sogenannte „Runde Tische" der geeignete Ort sind, um endogene Entwicklungspotentiale auszuloten (Eckey 2009: 32).

Die Bedeutung der Operationellen Programme

Seit der Strukturfondsreform von 1988 werden die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, den Mitteleinsatz der EU-Strukturfonds durch Finanzpläne und Förderkonzepte zu belegen. Die EU-Kommission entscheidet nach Sichtung der Förderkonzepte über die Bewilligung der EU-Strukturfondsmittel. Dem liegt *ein dreistufiges Verfahren* zugrunde:

In sogenannten *nationalen Programmen* erstellen die Mitgliedsstaaten in Kooperation mit ihren regionalen Verwaltungen einen *regionalen Entwicklungsplan* für ihre einzelnen Zielgebiete. In dem *regionalen Entwicklungsplan* ist eine Strategie zur Erreichung von strukturpolitischen Zielen enthalten (2009 2008: 86).

Auf der Basis der *regionalen Entwicklungspläne* wird in einem bilateralen Abstimmungsprozess zwischen EU-Kommission und den Verwaltungen des Mitgliedstaats ein *gemeinschaftliches Förderkonzept* (GFK) ausgearbeitet. In dem *gemeinschaftlichen Förderkonzept* werden die Förderschwerpunkte, finanzielle Mittel und Investitionsformen festgelegt (vgl. ebd.:).

Das *gemeinschaftliche Förderkonzept* dient als Grundlage für die Ausarbeitung der *Operationellen Programme* der Förderregionen.

Die Umsetzung der EU-Regionalpolitik erfolgt auf der Basis von mittelfristigen *Operationellen Programmen*. Diese Operationellen Programme sind in der vorliegenden Arbeit die *zentralen Analyseeinheiten*. Denn in den Operationellen Programmen werden die Planungsschwerpunkte und die Entwicklungsstrategien eines Landes oder einer Region festgelegt. In den Operationellen Programmen wird auch dargelegt, welche Fonds anteilig in welchen Planungsschwerpunkten eingesetzt werden. Es werden dazu die Maßnahmen beschrieben, mit denen die regionalen Entwicklungsziele umgesetzt werden sollen. Die *Genehmigung* der Operationellen Programme obliegt der Europäischen Kommission.

Konsolidierung – die EU-Strukturfondspolitik seit 1993

Die Reform der EU-Strukturfondspolitik für die Jahre 1994-1999 stand unter dem Zeichen der *Politikkonsolidierung*.[31]. Die Grundsätze der Förderinterventionen wurden beibehalten und die festgelegten Ziele blieben unverändert (Europäische Union 2008: 14ff.). Einige Prinzipien der EU-Strukturfonds wurden jedoch gestärkt. Das Partnerschaftsprinzip wurde auf gewählte lokale Vertreter sowie auf Wirtschafts- und Sozialpartner, Wohlfahrtsverbände, GleichstellungsvertreterInnen und Umweltverbände erweitert (Kopp-Malek 2008: 145).

Im Zuge des Maastrichter Vertrags wurde zudem ein *Kohäsionsfond* geschaffen. Das Ziel des Kohäsionsfonds war es, den ärmeren EU-Mitgliedstaaten die Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion zu ermöglichen (Pieper 2006: 89). Mit dem Kohäsionsfonds können 85% der Kosten für Projekte im Bereich Umwelt und Verkehrsinfrastruktur in Höhe von mehr als 10 Millionen ECU bezuschusst werden (Europäische Union 2008: 15). Förderfähig im Rahmen des Kohäsionsfonds sind Staaten, deren BIP unter 90% des EU-Gesamtdurchschnitts liegt. Für den Zeitraum 1993-1999 waren für die Länder Spanien, Portugal, Irland und Griechenland Investitionen von insgesamt 15,5 Mrd. Euro aus dem Kohäsionsfonds vorgesehen (Eckstein 2001 160). Voraussetzung für die Förderfähigkeit war, dass die Mitgliedstaaten „über ein Programm zur

[31] Für eine ausführliche Darstellung dieser Reform, siehe Staeck 1996: 38ff.

wirtschaftlichen Konvergenz verfügten, das die im EG-Vertrag festgelegten Kriterien der Wirtschafts- und Währungsunion erfüllte" (Europäische Union 2008: 14f.). Die Einrichtung des Kohäsionsfonds war auch ein Zugeständnis an Spanien. Ohne den Kohäsionsfond wäre Spanien zum Nettozahler im EU-Haushalt geworden und drohte daher, sein Veto gegen den Vertrag von Maastricht und gegen die Wirtschafts- und Währungsunion einzulegen (Eckstein 2001: 180).

Die EU-Strukturfondspolitik nach 2000 im Zeichen der Ost-Erweiterung

Die Reform der Jahre 2000-2006 stand unter dem Eindruck der *Agenda 2000*. Die Agenda 2000 war ein Aktionsprogramm, bei dem die Entwicklung der EU und ihre Gemeinschaftspolitiken im Hinblick auf die anstehende Osterweiterung gestärkt wurden. Dies war notwendig, da die EU-Osterweiterung mit einer Vergrößerung der Disparitäten zwischen den Regionen in den alten und neuen EU-Mitgliedstaaten einherging. Das durchschnittliche Pro-Kopf-BIP betrug in den neuen Mitgliedstaaten weniger als 50% des EU-Durchschnitts. In der Folge waren nahezu alle Regionen in den neuen EU-Mitgliedstaaten in der höchsten Kategorie (Ziel-1) förderungswürdig. Daher wurden die EU-Strukturfondsmittel in dieser Förderperiode deutlich erhöht.[32]

Die Reform der EU-Strukturfondspolitik der Jahre 2000-2006 zielte primär auf die Vereinfachung von Verfahrensweisen (Europäische Union 2008: 18). Eine entscheidende verfahrenstechnische Veränderung war z.B. eine inhaltliche Konzentration auf *drei Ziele* (Tabelle 3). Für eine stärkere Finanzdisziplin wurde zudem die „N+2 Regel" eingeführt. Sie besagt, dass eine Finanzzuweisung verloren geht, wenn innerhalb von zwei Jahren kein Nachweis der Ausgabe erbracht wurde.

Insgesamt wurden in 2000-2006 die Verantwortlichkeiten in der EU-Strukturfondspolitik stärker dezentralisiert. Dies ging „mit einem stärkeren Rückzug der EU-Kommission aus dem unmittelbaren Fördergeschäft und einer stärkeren Rückverlagerung von Kompetenzen auf die dezentralen Programmverantwortlichen in den Mitgliedstaaten" einher (Kopp-Malek 2008: 152). Das System der Partnerschaft wurde zudem auf breitere Kreise der Zivilgesellschaft ausgeweitet. Ab dieser Förderperiode wurden die Strukturfondsprinzipien durch ein *System der Programmevaluation* ergänzt. Die Mitgliedstaaten und ihre Regionen müssen fortan ihre Operationellen Programme von *externen Instanzen*, durch ein System von Ex-ante-, Zwischen- und Ex-post-Evaluierungen bewerten lassen. Mit dieser Maßnahme werden die Mitgliedstaaten und Regionen stärker in die Überwachung ihrer Operationellen Programme eingebunden. Das Subsidiaritätsprinzip wurde dadurch gewahrt, gleichzeitig wurden jedoch auch Kontrollmechanismen „von außen in die europäische Politik eingebaut" (Tömmel 2005: 40).

---

[32] Für den Zeitraum 2000-2006 wurde für die *alten* EU-Mitgliedstaaten insgesamt 213 Mrd. Euro an Unterstützung durch die EU-Strukturfonds bereitgesellt. Die *neuen* EU-Mitgliedstaaten erhielten für den Zeitraum zwischen 2004-2006 insgesamt 22 Mrd. Euro an EU-Strukturfondsmitteln.

Gouvernance in der lissabonisierten Strukturfondspolitik seit 2007

In der Förderperiode 2007-13 wurde die EU-Strukturfondspolitik erneut reformiert. Die politischen Hintergründe für diese Reform waren zwei große Integrations- und Erweiterungsprojekte: die *EU-Osterweiterung* und die *Lissabonstrategie* (vgl. Erdmenger/Ziegler 2004: 326). Den EU-Strukturfonds wurde zur Finanzierung beider Projekte eine bedeutende Rolle zugewiesen. In Zusammenhang mit der *EU-Osterweiterung* wurden die EU-Strukturfondsmittel auf die ärmsten Mitgliedsländer konzentriert (Europäische Union 2008: 22ff.). Diese Mittelkonzentration wird daran erkennbar, dass von den insgesamt 347 Milliarden Euro an EU-Strukturfondsmitteln der Haushaltsjahre 2007-13, über 80% den „Konvergenz"-Regionen (ehemalige Ziel-1 Gebiete; Tabelle 3) zugehen. Die zehn neuen Mitgliedsländer erhalten 52% der EU-Strukturfondsmittel. Als eine Folge dieser geografischen Verschiebung wurde in den zehn alten Mitgliedsländern die Fördersumme aus den EU-Strukturfonds von 235 Milliarden Euro in den Jahren 2000-2006 auf 150 Milliarden Euro reduziert. In den Jahren 2007-13 ist Polen mit 60 Mrd. Euro der größte EU-Strukturfondsmittelempfänger (Becker 2009: 13).

Im Hinblick auf die *Lissabonstrategie* soll die EU-Strukturfondspolitik als ein Instrument zur Umsetzung dieser Strategie eingesetzt werden (ebd.: 14). Der lissabonisierte Ansatz rückt die Bereiche *Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung* in den Mittelpunkt der EU-Strukturfondspolitik. Die EU möchte die Bereiche Bildung, Forschung, technologische Innovation und Informationsgesellschaft damit stärken und gleichzeitig die Ausgaben für einfache Infrastrukturausgaben reduzieren (Becker/Zaun 2007: 6). Aus diesem Grund wird in den allgemeinen Verordnungen eine Zweckbindung der EU-Strukturfondsmittel vorgeschrieben (Europäische Union 2007: 52f.).[33] Dies wird *„earmarking"* genannt. In der Priorität *Konvergenz* müssen 60% der Strukturfondsmittel für Programme und Maßnahmen investiert werden, die einen unmittelbaren Lissabon-Bezug aufweisen.[34] Für die inhaltliche Ausdifferenzierung des „earmarkings" wurden 74 (Lissabon-)Ausgabenkategorien festgelegt (Europäische Union 2007: 91f.).

Die Neuausrichtung der Strukturfondspolitik ging auch mit einer Reform der Ziele einher. An deren Stelle traten die drei Prioritäten *Konvergenz, regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* sowie *territoriale Zusammenarbeit* (Europäische Union 2007: 10). Das frühere Ziel-1 wird in der Priorität *Konvergenz* fortgesetzt (Tabelle 3Tabelle 3). Im Volltext heißt die Priorität nun „*Konvergenz: Förderung von Wachstum und Beschäftigung in den rückständigsten Mitgliedstaaten und Regionen*" (vgl. Tömmel 2005: 58). Schon in dem Titel der Priorität wird das Wachstumsziel explizit hervorgehoben. Die zentralen Förderprioritäten sind Maßnahmen zur Stimulierung von Wachstum und Beschäftigung in den Konvergenzregionen. Die Schwerpunkte sollen auf der Förderung von Innovation und

[33] Vgl. Art. 9, Absatz 3 der Verordnung EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Anhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999, im Folgenden zitiert als: Europäische Union 2007

[34] In der Priorität Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sind es gar 75%.

unternehmerischer Initiative, der Informationsgesellschaft, der Anpassungsfähigkeit an den Wandel in Wirtschaft und Gesellschaft sowie der Förderung der Umweltqualität und der effizienten Mittelverwaltung liegen (Becker/Zaun 2007: 9).

Den Prioritäten entsprechend erstrecken sich die Interventionsbereiche des EFRE auf Programme im Bereich *regionale Entwicklung*, *wirtschaftlicher Wandel* sowie der *Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der territorialen Zusammenarbeit*. Der EFRE finanziert im Rahmen der Priorität Konvergenz betriebliche Investitionen (besonders KMU-Investitionen) zum Aufbau dauerhafter Beschäftigung, Infrastrukturinvestitionen sowie Investitionen in Forschung und Innovation. Außerdem werden mit dem EFRE die Erschließung endogener Potenziale, Investitionen im Bildungs- und Gesundheitswesen, technische Maßnahmen und Finanzierungsinstrumente zur Unterstützung der regionalen Entwicklung und der Zusammenarbeit zwischen Städten und Regionen subventioniert (Europäische Union 2007: 96ff.).

Die Funktion der EU-Strukturfondspolitik als Implementierungswerkzeug der Lissabonstrategie wird auch daran erkennbar, dass nunmehr *alle europäischen Regionen* von dieser Politik profitieren. Hierzu gehören

- Regionen in den alten und neuen Mitgliedstaaten, deren BIP auch nach der Osterweiterung unter 75% des EU-Durchschnitts liegt,
- Problemregionen in den alten EU-Mitgliedstaaten, die nur aufgrund eines statistischen Effekts über der 75%-Marke liegen, und[35]
- die gesamten Regionen der EU. Dazu zählen alle Regionen in den Prioritäten 2 und 3. Das sind die Prioritäten der *Beschäftigungsstrategie* und der *territorialen Kooperation* (Tabelle 3).

Es ist dem Leitsystem der Lissabonstrategie geschuldet, dass alle Regionen in der Priorität *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* (Priorität 2) förderungswürdig sind. Die EU-Kommission möchte im Zuge der Lissabonstrategie die Regionen darin bestärken Wachstumsimpulse zu setzen. Daher wurde in dieser Priorität darauf verzichtet, Fördergebietskategorien festzulegen. Den Regionen soll ermöglicht werden, *auch in reicheren Teilregionen* gezielt EU-Strukturfondsgelder für Wachstumskerne und Cluster einzusetzen (Becker 2009: 24). An diesem Beispiel wird das *Spannungsverhältnis* zwischen Kohäsion und Konvergenz auf der einen Seite sowie Wachstum und Beschäftigung auf der anderen Seite deutlich. Mit diesem Schritt wurde ein Prioritätenwechsel in der EU-Strukturfondspolitik eingeleitet (Erdmenger/Ziegler 2004: 326; Tömmel 2005a: 42ff.; Becker/Zaun 2007: 6; Europäische Union 2007: 5ff.).

[35] Darunter fallen jene NUTS-II-Regionen, für die weiterhin die Schwelle von 75% des durchschnittlichen BIP der EU-15 gegolten hätte. Aufgrund der EU-Osterweiterung werden diese „ärmeren" Regionen nun statistisch „reich". Ihr nominales Pro-Kopf-BIP liegt nunmehr über 75% des durchschnittlichen BIP der EU-28. Daher erhalten diesen Regionen eine begrenzte Übergangsunterstützung aus den Strukturfonds im Rahmen der Priorität Konvergenz (Europäische Union 2007: 38)

Das Große im ganz Kleinen: Synchronisation mit Lissabon

In der Förderperiode 2007-13 wird das Zusammenwirken zwischen EU-Strukturfondspolitik und der Lissabonstrategie nicht nur am Beispiel der Mittelverwendung erkennbar. Es zeigt sich vor allem auch an der *Synchronisation der Steuerungsinstrumente* von Lissabonstrategie und EU-Strukturfondspolitik (vgl. Becker/Zaun 2007: 12ff.; Europäische Union 2007: 28ff.; Tömmel 2005a: 42ff.). Gegenüber den vorangegangenen Strukturfondsperioden wurden die Planungsverfahren geändert und neue Steuerungsinstrumente eingeführt. Ziel dieses Planungsverfahren ist es, dass sich die Operationellen Programme effektiver an die europäischen Ziele der EU-Strukturfondspolitik anpassen.[36] Die planerische Grundlage für die Umsetzung der EU-Strukturfondspolitik in den Operationellen Programmen sind weiterhin die rechtlich bindenden Strukturfondsverordnungen.[37]

Darüber hinaus wurden auf europäischer Ebene *neue Leitlinien* und auf nationalstaatlicher Ebene *ein neues Planungsinstrument* in die Governance der EU-Strukturfondspolitik eingeführt (Europäische Union 2007 28f). Die beiden strategischen Steuerungs- und Planungsinstrumente sind

- zum einen die *strategischen Kohäsionsleitlinien* der Gemeinschaft und
- zum anderen der *nationale strategische Rahmenplan* der Mitgliedstaaten.

In den *strategischen Kohäsionsleitlinien* der Gemeinschaft sind die Vorschläge der Kommission zur stärkeren Ausrichtung der EU-Strukturfonds auf mehr Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit enthalten.[38] Die drei strategischen Kohäsionsleitlinien sind

---

[36] Diese Ziele sind (1) wirtschaftliche und soziale Kohäsion, (2) die Konvergenz zwischen armen und reichen Regionen sowie (3) die Lissabonstrategie für mehr Wachstum und Beschäftigung (Erdmenger/Ziegler 2005)

[37] Zu den Strukturfondsverordnungen zählen:

- Verordnung EG Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Anhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.
- EFRE-Verordnung, Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und Rates vom 5.Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Anhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999, Amtsblatt der Europäischen Union, L210/19 vom 31.7.2006.
- ESF-Verordnung, Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und Rats vom 5.Juli 2006 über den Europäischen Sozialfonds und zur Anhebung der Verordnung (EG) Nr. 1164/94, Amtsblatt der Europäischen Union, L210/79 vom 31.7.2007.
- Kohäsionsfonds-Verordnung, Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und Rates vom 5.Juli 2006 über den Europäischen Sozialfonds und zur Anhebung der Verordnung (EG) Nr. 1164/94, Amtsblatt der Europäischen Union, L210/79 vom 31.7.2007.
- EVTZ-Verordnung, Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und Rates vom 5.Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), Amtsblatt der Europäischen Union, L210/19 vom 31.7.2006.
- Durchführungsverordnung, Verordnung (EG) Nr. 828/2006 der Kommission vom 8.Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, Amtsblatt der Europäischen Union, L210/1 vom 27.12.2006.

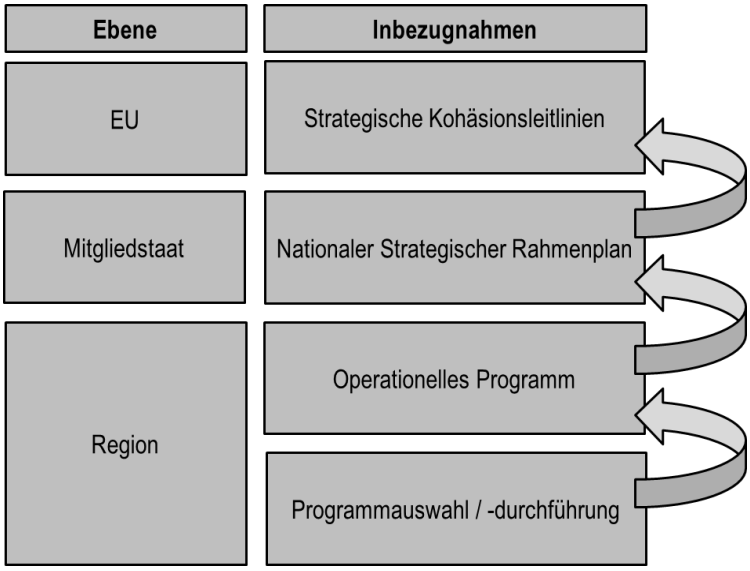
[38] Vgl. dazu Entscheidung des Rates vom 6. Oktober 2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft (2006/702/EG), Amtsblatt der Europäischen Union , L291/11).

- erstens die *Stärkung der Anziehungskraft Europas* und seiner Regionen für Investoren und Arbeitsplätze,
- zweitens die Förderung von Wissen und Innovation für Wachstum, und
- drittens *mehr und bessere Arbeitsplätze* (Europäische Kommission 2005: 13ff.).[39]

Die strategischen Kohäsionsleitlinien sind der Bezugspunkt für die Erstellung der nationalen strategischen Rahmenpläne der EU-Mitgliedstaaten. Der nationale strategische Rahmenplan eines Mitgliedstaats hat die Funktion, auf nationaler Ebene eine Gesamtstrategie für den Einsatz der EU-Strukturfonds festzulegen. In dem nationalen strategischen Rahmenplan müssen die Mitgliedstaaten nachweisen, wie die Inhalte der strategischen Kohäsionsleitlinien auf nationalstaatlicher Ebene umgesetzt werden sollen (Europäische Union 2007: 57). Im Planungsverfahren bildet der nationale strategische Rahmenplan anschließend den Bezugsrahmen für die auf regionaler Ebene zu erstellenden *Operationellen Programme*.

Die einzelnen Planungsdokumente sind also *hierarchisch miteinander verwoben* (siehe Abbildung 2). Angefangen von allgemeinen Zielformulierungen in den strategischen Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft für die Länder der EU-28 über die nationalen strategischen Rahmenpläne der einzelnen Mitgliedstaaten bis hin zur Konkretisierung der Förderstrategie in den *Operationellen Programmen* auf regionaler Ebene und der Programmauswahl und -durchführung auf regionaler und lokaler Ebene (Becker 2009: 16).

Abbildung 2: Kaskade der strategischen Programmplanung



Quelle: Becker 2009: 16, und eigene Darstellung

[39] Diese Strategischen Kohäsionsleitlinien werden durch Aktionsleitlinien konkretisiert (Becker 2009: 15). Beispielsweise wird die Leitlinie 2 (Förderung von Wissen und Innovation für Wachstum) durch Aktionsleitlinien, wie Ausbau der IT-Infrastruktur, Förderung der wissensbasierten Wirtschaft, Verbesserung des Unternehmerumfelds, Bereitstellung zuschussfreier Darlehen und von Risikokapital, konkretisiert.

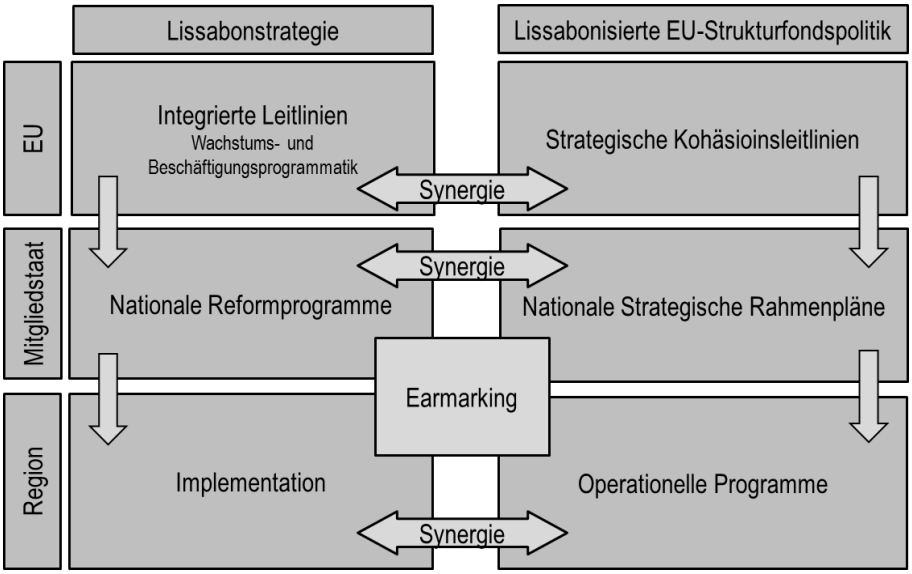
Mit der Einführung der neuen strategischen Steuerungsinstrumente wurde der Planungsprozess für die Erstellung der Operationellen Programme *stärker zentralisiert*. Dieser Planungsprozess soll den strategischen Anteil der EU-Strukturfondspolitik stärken und eine Verzahnung zur Lissabonstrategie herstellen. Die Planungshierarchisierung wurde dabei soweit durchdekliniert, dass in den Operationellen Programmen Förderprioritäten zu definieren sind, die *immer wieder* auf die strategischen Kohäsionsleitlinien sowie auf die Prioritäten in dem jeweiligen nationalen Strategischen Rahmenplan *Bezug nehmen müssen* (siehe Abbildung 2). Die europäische Kommission prüft anschließend jedes Operationelle Programm auf seinen *Beitrag zu den strategischen Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft*. Mit diesem Planungsverfahren wird die politische Steuerung stärker hierarchisiert und zentralisiert. Es wurden „die europäischen Zielsetzungen und Strategien als Ausgangspunkt in den Prozess der Strukturfondsförderung eingespeist" (Tömmel 2004: 63). Damit wird die EU-Strukturfondspolitik fortan stärker strategisch begleitet (Europäische Union 2007: 30).

Strategische Begleitung oder Übergriff?

Neben dem hierarchischen Planungsverfahren (siehe Abbildung 2) wurden zudem die Steuerungsinstrumente der EU-Strukturfondspolitik mit den Steuerungsinstrumenten der Lissabonstrategie verzahnt. Dadurch sollen gegenseitige Synergieeffekte zwischen der EU-Strukturfondspolitik und der Lissabon-Strategie hergestellt werden (

Abbildung 3).

Abbildung 3: Steuerungsarchitektur der lissabonisierten EU-Strukturfondspolitik



Quelle: Zarth, Michael 2007: 351, und eigene Darstellung

Die beiden Steuerungsinstrumente der EU-Strukturfondspolitik müssen daher sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene einen inhaltlichen Bezug zu den strategischen Instrumenten der Lissabonstrategie herstellen. Das heißt im Konkreten: Die strategischen Kohäsionsleitli-

nien müssen auf die integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung inhaltlich Bezug nehmen.[40] Gleichzeitig müssen die nationalen strategischen Rahmenpläne auf die Nationalen Reformprogramme der Mitgliedstaaten inhaltlich Bezug nehmen.

Zur Herstellung gegenseitiger Synergieeffekte läuft diese *strategische Begleitung* jedoch auch in die andere Richtung. Im Rahmen der gesamten Lissabonstrategie muss jeder Mitgliedsstaat ein nationales Reformprogramm vorlegen und einen jährlichen Durchführungsbericht zu dem nationalen Reformprogramm erstellen. Seit 2007 muss jeder Mitgliedstaat in einem Kapitel darlegen, inwieweit *ihre Operationellen Programme der Strukturfondspolitik einen Beitrag zur Umsetzung des nationalen Reformprogramms* leisten (Europäische Union 2007: 58).

In den Jahren 2009 und 2012 mussten die Mitgliedstaaten in einem zusätzlichen Bericht beschreiben, *wie in ihrem Land die strategischen Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft umgesetzt werden*. Diese Fortschrittsberichte der einzelnen Mitgliedstaaten wurden gemäß der Methode der offenen Koordinierung miteinander verglichen. Damit hielt die Methode der offenen Koordinierung über Umwegen Einzug in die EU-Strukturfondspolitik.

Zusammenfassung: Die Lissabonsstrategie strukturpolitisch durchdekliniert

In diesem Abschnitt wurde dargelegt, dass der Politiktransfer in der EU-Strukturfondspolitik nicht dem Modus einer hierarchischen Durchsetzung von EU-Politikideen und -zielen mittels harter regulativer Maßnahmen erfolgt. Vielmehr werden die Akteure in den Regionen durch eine *monetäre Anreizstruktur* sowie durch hochgradig *institutionalisierte Verfahrensweisen* in einen festen *Steuerungskontext* eingebunden. Dieser Steuerungsmechanismus wurde über Reformen des Instrumentariums in jeder neuen EU-Strukturfondsperiode verfeinert.

In der EU-Strukturfondsreform von 1988 wurden zentrale Grundsätze und Prinzipien der EU-Förderpraxis für die Jahre 1988-1993 festgelegt (Eckstein 2001: 150ff.). Diese Grundsätze und Prinzipien sind in den darauf folgenden Strukturfondsperioden 1994-1999 und 2000-2006 nur leicht modifiziert worden (Europäische Union 2008: 14ff.). An der Governance des Politikfelds änderte sich jedoch nichts Wesentliches.

Erst mit Beginn der EU-Strukturfondsperiode 2007-2013 kam es zu einer grundlegenden Veränderung (ebd.: 22ff.). Die Governance der EU-Strukturfondspolitik wurde mit der Governance der Lissabonstrategie *synchronisiert* (Abbildung 3). Gleichzeitig wurden neue Steuerungs- und Planungsinstrumente eingeführt. Das Earmarking und die nationalen strategischen Rahmenpläne sind dabei die wichtigsten Instrumente. Das Instrument des Earmarkings eröffnet der Kommission die Möglichkeit, *genehmigungspflichtige Operationelle Programme abzulehnen*. Das passiert dann, wenn in den Operationellen Programmen die Lissabonkategorien nicht deutlich ausgewiesen werden. Die sanfte Dominanz im Verwaltungsstil der Kommission wird zur *harten Dominanz*.

[40] Europäische Kommission (2005b): Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008), KOM (2005) 141 endg., vom 12.4.2005.

Die Lissabonisierung der EU-Strukturfondspolitik macht sich dementsprechend nicht nur an programmatischen Zielen fest, sondern vor allem auch an der *Lissabonisierung von Verfahrens-Techniken* und dem *Durchdeklinieren von Lissabon bis ins Detail* (Tömmel 2005: 62ff.). Ein Ziel der Governance-Lissabonisierung ist auch die Stärkung der „Autorität und damit der Steuerungskapazität der europäischen Ebene gegenüber ihren Mitgliedstaaten, Regionen und anderen an der Programmplanung und Programmimplementation beteiligten Akteuren" (Tömmel 2005: 65). Durch einen strategischeren Politikansatz sollen die EU-Mitgliedstaaten zur Übernahme europäischer Politikstrategien bewogen werden. Regionale Problemlagen können daher nicht mehr zum alleinigen Ausgangspunkt für regional- und strukturpolitisches Handeln werden. Das lissabonisierte Planungsverfahren gibt eine *andere Stoßrichtung* vor. Das *Spannungsverhältnis* zwischen einer zentralen strategischen Steuerung gegenüber einer subsidiären Implementierung *erhöht sich* dadurch.

2.3 LISSABONISIERUNG VON EU-STRUKTURFONDSPOLITIK- WELCHER WANDEL?

In diesem Kapitel wurden die *Funktionen der EU-Strukturfondspolitik* für den EU-Integrationsprozess (2.1) sowie das *konkrete Policy-making* der EU-Strukturfondspolitik beschrieben (2.2). Diese Darstellung sollte für mögliche Veränderungen aber ebenso auch für mögliche Kontinuitäten auf der europäischer Ebene und der Ebene von Regionen sensibilisieren. Gleichzeitig wurde mit dieser Vorgehensweise eine Referenzfolie erarbeitet, vor deren Hintergrund etwaige Transformationen des Politikfelds im Zuge der Lissabonstrategie sichtbar werden. Mit Hilfe von Theorien wie dem Liberalen Intergouvernementalismus und der Regulationstheorie wurde ferner die Motivlage für die Ausgestaltung des Politikfelds offengelegt. Diese theoretische Einbettung diente dem Ziel, die Grundlage dafür zu liefern, die Entwicklungen hin zu einer lissabonisierte EU-Strukturfondspolitik nun abschließend mit Peter Hall´s Kategorien des Wandels interpretieren zu können (Hall 1993: 281ff.).

In der Lesart des liberalen Intergovernemantalismus sind für die Entfaltung der EU-Strukturfondspolitik insbesondere nationalen Regierungen verantwortlich. In ihrer Funktion als side-payment Instrument dienten die EU-Strukturfonds für nationale Regierungen daher als Scharnier, um mögliche Vetospieler im Ministerrat für bestimmte Integrationsprojekte (u.a. Binnenmarkt oder Wirtschafts- und Währungsunion) zu gewinnen. In dieser Funktionslogik von side-payment fügte sich auch die Lissbonstrategie ein, die mit Hilfe der EU-Strukturfonds dynamisiert werden sollte. Demnach kamen hier Entfaltungsursachen zum Tragen, die schon aus früheren Strukturfondsperioden bekannt gewesen sind. Auch die regulationstheoretische Lesart lässt eher auf Kontinuität schließen, wenn es darum geht, die Lissabonstrategie in ohnehin schon

bestehende Funktionslogiken des Politikfelds einzurordnen. Denn bereits in frühren EU-Strukturfondsperioden wurden die innovativen und hochproduktiven Sektoren in peripheren Regionen unter einen bestimmten Modernisierungdruck gesetzt.

In Bezug auf die Governance der EU-Strukturfondspolitik zeigt sich, dass Regionen insbesondere durch einen monetäres Anreizsystem und hochinstitutionalisierte Verfahrensweisen in einen bestimmten Steuerungskontext eingebunden werden. Die Reformen der EU-Strukturpolitik dienen vor allem dazu, diesen Steuerungsmechanismus zu verfeinern. Richtungsweisend war hier die Strukturfondsreform von 1988. Während diese Reform als tiefgehend angesehen werden kann, weil hier erstmalig zentalen Grundsätzen und Prinzipien für den Strukturfondseinsatz festgelegt worden sind, waren die darauf folgenden Reformen von 1993 und 1999 „eher" marginal, denn an der Governänce des Politikfelds änderte sich nichts Wesentliches mehr. Auch der Wandel hin zu einem endogenen Entwicklungsansatz für EU-Regionen durch Strukturfonds war bereits vorher (1988) vollzogen. Erst mit der Lissabonisierung der EU-Strukturfondspolitik kam es wieder zu weitreichenderen Formen des Wandels. Diese zeigten sich vor allem darin, dass neue Steuerungs- und Planungsinstrumente eingeführt worden sind, um die Governance der EU-Strukturfondspolitik mit jener der Lissabonstrategie zu synchronisieren. Diese Governance-Lissabonisierung bewirkte eine Stärkung der Autorität und der Steuerungskapazität der europäischen Ebene gegenüber ihren Mitgliedstaaten und Regionen und den Akteuren der regionalen EU-Strukturfondspolitik. In der Priorität Regionale Wettbewerbsfähigkeit dominierte nunmehr das Wachstums- gegenüber dem Kohäsionsziel. Regionale Problemlagen sind demnach dort nicht mehr der alleininge Ausgangspunkt für regional- und strukturpolitisches Handeln.

Wie lassen sich diese Erkenntnisse zu den einzelnen Reformen und der Governancestruktur in Bezug auf Halls dreistufige Hierarchie von politichen Wandel einordnen? Denn bei Hall gilt ein *Wandel der ersten Ordnung* als eine Anpasung von Instrumenten an sich ändernde Kontextbedingungen. Die strategische Entwicklung neuer Instrumente findet für ihn die Entsprechung in einem *Wandel von zweiter Ordnung*. Ein *Wandel der dritten Ordnung*, den er in Anlehnung an die Kuhnsche Terminologie des Paradigmenwechsel definiert, findet dann statt, wenn sich politische Zielhierarchien ändern (siehe Fußnote 12; Hall 1993: 281ff.).

Die Strukturfondsreform aus dem Jahre 1988 ist als sehr weitreichend zu bezeichnen. Mit der Festlegung von zentralen Grundsätzen und Strukturfondsprinzipien ging eine Neustrukturierung der Interaktionsbeziehungen zwischen den Akteuren einher. Der Wandel hin zu einer endogenen Regionalentwicklung wurde damit vollzogen. Dennoch ist mit dieser Reform das Kohäsionsziel nicht aufgegeben worden, sondern die EU-Kommission entwickelte „lediglich" strategisch neue Politikinstrumente, um dieses Ziel zu erreichen. Eine Veränderung in den Zielhierarchien lässt sich jedoch nicht feststellen. Ungeachtet der Tatsache intensiver Reformprozesse kann daher die Tiefe des Wandels nicht mit der Hallschen Terminologie eines Paradigmenwechsel zusammengebracht werden. Denn es wurden hier „lediglich" strategische Instrumente entwickelt, um durch

institutionalisierte Verfahrensweisen Akteure in einem bestimmten Steuerungskontext einzubinden. Es ging ein Wandel *zweiter Ordnung* von statten indem neue Instrumente entwickelt wurden, die eine endogene Regionalpolitik befördern. Dieser Wandel zweiter Ordnung war dennoch tiefgehender als der in den darauf folgenden Reformen. Denn die Ziele und Instrumente der beiden Strukturfondsreformen von 1994 und 1999 blieben weitestgehend unverändert. Es kann daher für diese Reformen (je nach Interpretation und Zuschreibung) allenfalls von einem Wandel *erster Ordnung* gesprochen werden. Mit dem ohnehin schon bestehenden Instrumentenkasten fand eine Konsolidierung der 1988 Reform statt. Es sind mit der Evaluation von Strukturfondsprogrammen lediglich neue Kontrollmechanismen eingebaut worden und gleichzeitig zielte die Reform auf eine stärkere Dezentralität der Verantwortlichkeiten.

Die lissabonisierte EU-Strukturfondspolitik der Jahre 2007-13 zeigt ein sehr *uneinheitliches Bild von Wandel.* In der Priorität regionale Wettbewerbsfähigkeit wurde das Kohäsionsziel weitestgehend aufgegeben, denn auch strukturstarke Regionen sind fortan förderungswürdig. Es fand somit eine Neuausrichtung der Zielsetzungen und Zielhierarchien statt. Demzufolge ist hier hier ein Paradigmenwechsel vollzogen worden. In der Priorität Konvergenz hingegen wurde an dem alten Kohäsionsziel festgehalten. Gleichzeitig sind jedoch mit dem Earmarking und mit den strategischen Leitlinien neue Steuerungsinstrumente eingeführt worden. Die Entwicklung solcher strategischen Instrumente, die eine stärkere Synchronisation der Lissabonagenda mit der EU-Strukturfondspolitik herstellen sollten (bei gleichen Zielhierarchien), lassen hier auf einen Wandel zweiter Ordnung schließen.

3 WANDEL DER STRUKTURFONDSPOLITIK – WANDEL DER REGIONEN

Für die politikwissenschaftliche EU-Forschung stand lange die Frage im Mittelpunkt, warum und in welcher Weise das supranationale Gebilde „Europäische Union" *entsteht*. Es ging in der Politikwissenschaft mit anderen Worten um den *Prozess der europäischen Integration*. Souveräne Nationalstaaten treten qua Vertrag Kompetenzen an eine höhere politische Ebene ab, gründen supranationale Institutionen und binden sich damit nicht nur an ausgehandelte Kompromisse, sondern nicht zuletzt auch an supranationale Richtersprüche. Wie kommt es dazu und wie verläuft dieser Prozess der europäischen Integration? Für das Feld der EU-Strukturfondspolitik fand die vorausgegangene Einleitung hierauf antworten.

Seit geraumer Zeit hat sich das politikwissenschaftliche Interesse an der EU jedoch, so könnte man sagen, um 180-Grad gedreht. Nicht mehr das Zustandekommen der EU, sondern die *Rückwirkungen* der nunmehr entstandenen, gefestigten und wiederholt reformierten EU-Politiken auf die nationalen Mitgliedstaaten stehen im Mittelpunkt des Interesses. In der Politikwissenschaft hat insofern ein Wechsel der Perspektive *von der europäischen Integrationsforschung zur Europäisierungsforschung* stattgefunden (Eising 2003: 387ff.; Auel: 2006: 239ff.). Welche Rückwirkungen entfaltet die EU auf ihre Mitgliedsstaaten?

Die hier aufgeworfene Frage, „Does Lissabon really matter and do what extent?" steht genau in diesem Zusammenhang. Es hat in der letzten Förderperiode auf supranationaler Ebene eine programmatische Lissabonisierung der Strukturfondspoltik stattgefunden, und es stellt sich die Frage, *in welcher Form die programmatische Lissabonisierung* in den Regionen ankommt. Ziel dieses Kapitels soll es dementsprechend sein, aus dem Forschungsstand herauszuarbeiten, wie und bis zu welchem Grad die EU in Nationalstaaten und Regionen hineinwirkt. Welche innerstaatlichen Wirkungen werden durch die EU erzeugt und woran genau lassen sie sich festmachen?

Die Rückwirkungen der EU auf die Politik ihrer Mitgliedstaaten werden gemeinhin als *Europäisierung* bezeichnet. Eine gängige Lesart in der Europäisierungsforschung ist, dass die Inkompatibilität zwischen europäischer und nationaler Politik einen Anpassungsdruck auslöst. Dadurch entsteht ein „Misfit" (Börzel 1999: 573ff.). Damit geht allgemein die Vorstellung einher, dass durch Misfits *Reformen* mitgliedsstaatlicher Politik notwendig werden und auf diese Weise eine *Verdrängung* nationalstaatlicher Politik stattfindet. Das hieße für den konkreten Untersuchungsgegenstand – die EU-Strukturfondspolitik: Wenn strukturpolitische Akteure in den Regionen EU-Fördermittel absorbieren wollen, um eine Entwicklungsstrategie für ihre Region auszuarbeiten, müssen die Akteure sich dem Politikmodell der EU anpassen. Ist hierfür ein Wandel in den *Prozessen*, *Inhalten oder in den administrativen Strukturen* auf regionaler Ebene erforderlich, muss dieser auch vollzogen werden.

Das ist an dem folgenden Beispiel gut ersichtlich darstellbar: Das Ideal der EU für eine regionale Wirtschaftspolitik besteht im Ansatz der *endogenen Regionalentwicklung* (Tömmel 1994). Damit wird für die Förderregionen die Ausarbeitung eines mehrjährigen regionalen Entwicklungsplans notwendig. Dieser soll als Blaupause dafür dienen, welche Wege regionaler Entwicklung gegangen werden. Ein solcher „Fahrplan" sollte nach Ansicht der EU nicht allein durch staatliche Akteure erstellt werden, sondern es müssen breitere Gesellschaftskreise mit einbezogen werden (Lang 2004). Alle sollen sich für die wirtschaftliche, soziale und gesellschaftliche Entwicklung ihrer Region verantwortlich fühlen – auch in Mecklenburg-Vorpommern und Pomorskie. Daher müssen in den beiden Regionen Prozesse initiiert werden, die dem europäischen Ideal der endogenen Regionalentwicklung entsprechen. Wenn es in Mecklenburg-Vorpommern oder Pomorskie die hierfür notwendigen Prozesse und Strukturen (noch) nicht gibt, dann müssen sie, wollen die beiden Regionen von den EU-Mitteln profitieren, in Gang gesetzt werden. Das wäre dann eine *bestimmte Form von Europäisierung* im Feld der EU-Strukturfondspolitik.

Wenn die EU-Kommission darüber hinaus von den Regionen die Umsetzung der Lissabon-Strategie einfordert und hierfür Fördergelder bereithält, dann müssen auch diese Vorgaben von den regionalpolitischen Akteuren Mecklenburg-Vorpommerns und Pomorskies beachtet werden. Mit der Möglichkeit zur Vergabe (und vor allem zur Verwehrung) von Finanzmitteln wird die EU zum *Motor von Veränderungen* in europäischen Regionen.

Diesem *Sequenzmodell* politischen Wandels geht die Vorstellung voraus, dass sich in einem ersten Schritt bestimmte Formen von politischem Handelns auf europäischer Ebene verfestigen (u.a. Lissabon-Strategie), die dann in einem nachgelagerten Schritt in das politische Handeln der Mitgliedstaaten und Regionen einfließen (Auel 2006: 311). *Wirkungen* und *Ursachen* ständen somit in einer direkten Beziehung zueinander *und infolge dessen wird ein Politikwandel erzeugt*. Reformen in den Regionen hätten ihren Ursprung demnach eindeutig auf den supranationalen Ebenen von Politik. Dieses *sequentielle Abfolgemodell* ist nicht zuletzt auch deshalb überzeugend, weil die EU ein klar definiertes Institutionensystem hat, das über *Sanktionsmechanismen*, *Regularien* und *monetäre Anreizsysteme* verfügt. Trennt man analytisch das Institutionensystem der EU vom Prozess seiner Entstehung (EU-Integration), dann erscheint eines vollkommen klar: Die EU ist *shaper* und die Akteure auf regionaler Ebene sind *taker* europäischer Politik.

Doch nicht jeder Wandel in den Regionen lässt sich als Europäisierung oder als Lissabonisierung verstehen. Auch dies verdeutlicht obiges Beispiel: Wenn der Ansatz einer innovationsorientierten, stark auf Wettbewerb setzenden EU-Strukturfondspolitik auf eine regionale Akteurskonstellation trifft, die genau das schon seit Jahren in ihrer Region forderte oder bereits durchgesetzt hat, dann geht der Impuls zur europa- und lissabonkonformen Politikgestaltung nicht von Brüssel, sondern von den Regionen selbst aus. Paradoxer Weise könnten also gerade regionale Pfadabhängigkeiten oder gar „Nicht-Veränderungen" ein Lissabonisierungsprozess sein. Es ist also durchaus die paradoxe Situation vorstellbar, dass Europäisierungsprozesse der Lissabonstrategie in der EU-

Strukturfondspolitik zuwiderlaufen. *Ein solcher Fall läge jedoch vor*, wenn einerseits breitere gesellschaftliche Gruppen in die Ausarbeitung einer regionalen Entwicklungsstrategie eingebunden würden (EU-Partnerschaftsprinzip), andererseits jedoch genau daraus eine inhaltliche Abwendung von der Lissabonstrategie hervorginge. Möglicherweise wäre in einem *enger begrenzten* Akteursfeld eine stärkere Hinwendung zur Lissabonstrategie entstanden. Eine partnerschaftliche Politikgestaltung kann also auch in Widerspruch zur inhaltlichen Orientierung an der Lissabonstrategie geraten.

Es ließen sich zahlreiche weitere Beispiele anführen, doch schon jetzt wird deutlich: Rückwirkungen einer programmatisch lissabonisierten EU-Strukturfondspolitik in den Regionen zu benennen, ist eine Herausforderung, weil regionalen Veränderungen ganz verschiedene Ursachen zugrunde liegen können und sich Europäisierungen, Lissabonisierungen und Pfadabhängigkeiten gegenseitig keineswegs ausschließen müssen. Die EU muss gar nicht die Ursache von Veränderungen auf regionaler Ebene sein; nicht jede Veränderung in der regionalpolitischen Gestaltung stellt eine Europäisierungswirkung dar; und regionaler Wandel kann nicht bereits deshalb als Lissabonisierung interpretiert werden, weil er schlicht stattfindet. Zudem gibt es manchmal überhaupt keine benennbare Veränderung in den Regionen, doch kann sich gerade diese Pfadabhängigkeit bzw. dieser Stillstand als komplementär zur programmatischen Lissabonisierung erweisen. Das wäre dann beispielsweise der Fall, wenn eine europäische Region die EU-Strukturfondsgelder ohnehin schon bereits immer in sehr innovationsorientierte Maßnahmen und Projekte investierte. All das muss beachtet werden, wenn für die Fälle Mecklenburg-Vorpommern und Pomorskie gefragt wird, „Does Lissabon really matter?".

In diesem Kapitel soll nicht nur herausgearbeitet werden, woran man *Lissabonisierungsprozesse* in den beiden Untersuchungsregionen Mecklenburg-Vorpommern und Pomorskie festmachen kann, es soll zudem auch danach gefragt werden, *woran* sich *Europäisierungen* und *Pfadabhängigkeiten* festmachen lassen. Diese begrifflich-konzeptionelle Differenzierung ist der Schlüssel, um dann im nächsten Schritt empirisch aufzeigen zu können, welchen Einfluss die programmatische Lissabonisierung der EU-Strukturfondspolitik in den beiden Untersuchungsregionen entfaltet. Denn möglicherweise lassen sich in Mecklenburg-Vorpommern und Pomorskie eher Europäisierungen und Pfadabhängigkeiten denn Lissabonisierungsprozesse beobachten. Dies wäre ein wichtiges Gegenargument zu politikwissenschaftlichen Zeitdiagnosen, die sich (implizit oder explizit) allzu sehr an einem Sequenzmodell europäischer Politikimplementation orientieren und den Einfluss der Lissabonstrategie überschätzen.

Vor diesem Hintergrund wirft das Kapitel folgende Fragen auf: Was ist das Erkenntnisinteresse der Politikwissenschaft an der EU-Strukturfondspolitik und wodurch unterscheidet sich die Politikwissenschaft hierbei von anderen Wissenschaftsdisziplinen? Was ist Europäisierung? In welchen Dimensionen finden Europäisierungen statt und in welchen Dimensionen vollziehen sich Europäisierungen im Feld der EU-Strukturfondspolitik? Woran lassen sich Europäisierungspro-

zesse in der EU-Strukturfondspolitik festmachen? Welche Rückschlüsse lassen sich hieraus für Prozesse der Lissabonisierung, aber auch für Pfadabhängigkeiten ziehen.

In diesem Kapitel werden *Forschungsbestände* und *theoretische Perspektiven* der Politikwissenschaft aufgearbeitet. In Abschnitt 3.1 wird das Erkenntnissinteresse der Regionalökonomie an der EU-Strukturfondspolitik dargestellt und mit dem in der Politikwissenschaft kontrastiert. In Abschnitt 3.2 wird der politikwissenschaftliche *Perspektivwechsel* von der Integrations- zur Europäisierungsforschung nachgezeichnet, es werden verschiedene *Dimensionen* von Europäisierung aufgezeigt und es wird herausgearbeitet, inwieweit es zu Europäisierungen in der EU-Strukturfondspolitik gekommen ist. Stets geht es darum, inwieweit die diagnostizierten Veränderungen als Lissabonisierung, Europäisierung und/oder als Pfadabhängigkeit interpretiert werden können und woran sich dies überhaupt festmachen lässt. In Abschnitt 3.3 wird am Beispiel von drei besonders *wichtigen Referenzstudien* aufgezeigt, welche *Möglichkeiten der Operationalisierung* es zur Identifikation von Europäisierungsprozessen in (re)distributiven Politikfeldern gibt. In Abschnitt 3.4 wird die Argumentation zusammengefasst, und es wird aufgezeigt, woran sich Europäisierungen, Lissabonisierungen und Pfadabhängigkeiten in den beiden Untersuchungsregionen idealtypisch festmachen ließen.

3.1 REGIONALÖKONOMIE: INTERVENTIONEN IN WIRTSCHAFTSRÄUME

Das interdisziplinäre Erkenntnisinteresse an der EU-Strukturfondspolitik ist seit dem Ende der 1980er Jahre deutlich angestiegen.[41] Von diesem Zeitpunkt an wird die EU-Strukturfondspolitik auch in anderen wissenschaftlichen Disziplinen breit aufgegriffen. Mit steigender Finanzausstattung der EU-Strukturfonds sind Fragen nach dem ökonomischen Potenzial der Gemeinschaftspolitik immer wichtiger geworden. Die *Volkswirtschaftslehre* und hier insbesondere die *Regionalökonomie* interessieren sich vor allem für Aspekte der Erfolgskontrolle beim Ressourceneinsatz in der EU-Strukturfondspolitik. Dabei spielen zwei Erfolgsfaktoren eine herausgehobene Rolle: Erstens geht es um den Wirkungsgrad der EU-Strukturfondspolitik in Bezug auf die Verringerung von Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten und deren Regionen, und zweitens geht es um den Anteil, den man der EU-Strukturfondspolitik an der Entstehung von Wirtschaftswachstum und an dem Aufbau von Arbeitsplätzen in den geförderten Regionen zusprechen kann (Cappelen et al. 2003; Lammers 2007).

[41] Bis zu jener Zeit hatten lediglich die Verwaltungen einzelner Mitgliedstaaten in den 1970er Jahren und frühen 1980er Jahren ein Forschungsinteresse an der EU-Strukturfondspolitik. Ohne theoretischen Fragen an dem Thema nachzugehen, diskutierten Verwaltungswissenschaftler und Verwaltungsangestellte vor allem Implementierungsprobleme bei der Umsetzung der Förderprogramme und regten Verbesserungsvorschläge für ihre eigene Verwaltungspraxis an (Tömmel 1994).

Der Kasseler Regionalökonom Hans-Friedrich Eckey versteht unter Strukturpolitik all jene Maßnahmen, die in volkswirtschaftliche Strukturen intervenieren, um marktwirtschaftliche Prozesslogiken zu beeinflussen (Eckey 2009: 11). Die Regionalökonomie unterschiedet idealtypisch zwischen dem neoklassischen Wachstumsmodell einerseits sowie den Prämissen der Polarisationstheorie andererseits (Schoof 2002). In der pointiertesten Form werden die strukturpolitischen Grundsatzpositionen beider Theorien in einem *marktwirtschaftlichen* und in einem *interventionistischen Modell* erkennbar (Eckey 2009: 31f). Diese Differenzierung ist hilfreich, um das Policy-Feld EU-Strukturfondspolitik auch aus einer regionalökonomischen Perspektive zu verstehen zu können.

Im ersteren, *marktwirtschaftlichen Modell* ist das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit von Märkten hoch und das in staatliche Steuerungspotentiale niedrig. Aus dem *individualistischen Staatsverständnis* wird die strukturpolitische Position abgeleitet, dass Marktstrukturen zu akzeptieren und strukturerhaltende Eingriffe des Staates sowie wettbewerbsmindernde Maßnahmen unnötig sind. Die Interventionen seien demnach sogar schädlich. Dagegen wird im zweiten, *interventionistischen Modell* von Strukturpolitik die *Notwendigkeit von staatlichen Eingriffen* in ein marktwirtschaftliches System dadurch begründet, dass *nicht-regulierte* Marktprozesse ohne staatlichen Eingriff zu Ungleichgewichten, Instabilitäten oder gar zu einem Marktversagen führen. In diesem keynesianischen Modell ist das Vertrauen in den Staat und seine Fähigkeit zur Steuerung gesellschaftlicher Prozesse hoch. Der aktive Staat setzt eigene strukturpolitische Ziele. Das kollektivistische Staatsverständnis legitimiert und begründet staatliche Interventionen von Strukturpolitik in einem marktwirtschaftlichen System (Eckey 2009: 32f.). Die EU-Strukturfondspolitik gilt als die *interventionistische* Variante einer *dezentralen* Regional- und Strukturpolitik (ebd.: 107ff.). Die EU ist diejenige Instanz, die Volkswirtschaften ihrer EU-Mitgliedstaaten in *Räume* einteilt und darüber entscheidet, welche europäischen Regionen förderungswürdig sind.

Abhängig vom regionalökonomischen Modell, dem zugrunde liegenden Staatsverständnis, der Messebene und dem institutionellen (Eigen-)Interesse an der EU-Strukturfondspolitik fallen die Wirkungsanalysen recht unterschiedlich aus. Die EU-Kommission und die regionalen Stakeholder bewerten als Initiatoren von Strukturfondspolitik den makroökonomischen Mehrwert (wenig überraschend) als besonders positiv (Europäische Kommission 2010: 201ff.). Diese positiven Effekte werden auch in „neutraleren" Forschungsarbeiten bestätigt (Crescenzi/Giua: 2014) Andere hingegen teilen diese Einschätzung nicht. Es werden gegenteilige, gar strukturschädigende Effekte festgestellt, die durch eine solche Umverteilungspolitik entstehen können (stellvertretend u.a. Martin 1999).[42] Die Erklärungskraft dieser beiden weit auseinanderliegenden Positionen ist begrenzt. Denn es ist stets zu hinterfragen, inwieweit eine isolierte Erfolgskontrolle der EU-

[42] Die EU-Kommission bemisst den Mehrwert und den Erfolg der EU-Strukturfondspolitik anhand verschiedener Indikatoren (Europäische Union 2007a). Hierzu gehören die hohen Wachstumsraten in den NUTS-2-Regionen mit einem niedrigem Pro-Kopf Bruttoinlandsprodukt, die Schaffung von Arbeitsplätzen, der wirkungsvolle Einsatz öffentlicher Mittel sowie die aktive Unterstützung der Innovationsfähigkeit ihrer EU- Mitgliedstaaten und Regionen.

Strukturfondspolitik angesichts der Einbettungen von strukturpolitischer Interventionen in gesamtökonomische Zusammenhänge überhaupt möglich ist. Eine solche Kontrolle kann durch die Messmethoden nur bedingt simuliert werden. Daher stehen Forschungsarbeiten vor dem Problem, dass sich positive Wachstums- und Arbeitsmarkteffekte möglicherweise auch ohne eine aktiv betriebene Struktur- und Regionalpolitik eingestellt hätten (u.a. Dall`Erba/Le Gallo 2008). Die Befunde sind hier jedoch auch gegensätzlich bis widersprüchlich, weil den entsprechenden Untersuchungen unterschiedliche Modellannahmen zugrunde liegen. *Der Richtungsstreit* zwischen den Modellen von Regionalökonomie *wirkt bis heute fort* (u.a. Karl 2006; Lammers 2006; Sosvilla-Rivero/Bajo-Rubio/Diaz-Roldan 2006; Bradley/Untiedt 2007). Der Zusammenhang zwischen der EU-Strukturfondspolitik und makroökonomischen Effekten in den Mitgliedstaaten und ihren Regionen bleibt demzufolge umstritten. Das ist ein Grund dafür, warum es nicht nur unterschiedliche Vorstellungen zu einem effektiven Mitteleinsatz gibt, sondern auch dafür, die EU-Strukturfondspolitik bisweilen sogar gänzlich infrage zu stellen. Tabelle 4 zeigt, mit welchen Argumenten und Motiven die EU-Strukturfondspolitik von ihren Gegnern kritisiert wird.

Tabelle 4: Pressure on Current Cohesion Policy

Pressures	Budget: Consolidation or Cuts	Allocation: Widespread, Distribution or Concentration	Governance: Territorial Partnership or divided Responsibilities
Budgetary pressures in Member States	X		
Political Dysfunctionality		X	X
National Assertiveness		X	X
Neoliberalism	X		

Quelle: Hooghe 1998: 465

Es kann zunächst festgehalten werden, dass sich die Volkswirtschaftslehre und hier insbesondere die Regionalökonomie für die Rationalität des Ressourcenaufwands in der EU-Strukturfondspolitik interessiert. Vergleicht man die Forschungsinteressen der Volkswirtschaftslehre mit denen der Politikwissenschaft, dann wird eine *Arbeitsteilung* erkennbar, weil sich die Politikwissenschaft weniger für die rationale Verwendung von Ressourcen als vielmehr für die Europäisierung vormals nationaler Politiken interessiert (siehe Abschnitt 3.2.1). Demzufolge werden auch ganz *andere Erkenntnisinteressen* von beiden Fachdisziplinen an eine *lissabonisierte EU-Strukturfondspolitik* herangetragen. Volkswirtschaftler und Regionalökonomen interessieren sich für den wirtschaftlichen Mehrwert und den *regionalökonomischen Nutzen*, Politikwissenschaftler eher für den *institutionellen Wandel*, der gegebenenfalls durch eine solche „Lissabonisierung" in den Mitgliedstaaten und ihren Regionen entstehen kann. Gemein haben jedoch beide Wissenschaftsdisziplinen, dass sie sich für die (Rück-)Wirkungen der EU in den europäischen Regionen interessieren.

3.2 EU-STRUKTURFONDSPOLITIK IN DER POLITIKWISSENSCHAFT

Die Analyse einer lissabonisierten EU-Strukturfondspolitik und ihrer Rückwirkung auf die Strukturfondspolitik europäischer Regionen, ist anschlussfähig an Fragen nach *Veränderungen von Politikinhalten*, den Ursachen *institutionellem Wandels*, der Strukturierung *politischer Prozesse* sowie der Analyse von *neuen Formen des Regierens*. Das sind letztendlich übergeordnete Erkenntnisinteressen der politikwissenschaftlichen Europäisierungsforschung (Auel 2006: 95ff.).

Mit Analysen zur Europäisierung sind jedoch einige methodologische und ontologische Herausforderungen verbunden. Es müssen *aussagekräftige Indikatoren* gefunden werden die dafür sprechen, wann Prozesse der Europäisierung vorliegen und wann nicht. Es muss ein Analyserahmen benannt werden, der erkennen lässt, welche Prozesse für *Pfadabhängigkeiten* und welche Prozesse für einen *Wandel* von regionalen Strukturpolitiken sprechen. Was spricht wann dafür, von einer Europäisierung der EU-Strukturfondspolitik auszugehen, wann muss von einer Lissabonisierung der EU-Strukturfondspolitik ausgegangen werden und wann hat man es mit Pfadabhängigkeiten zu tun? Um Erklärungen hierfür zu finden, muss zunächst geklärt werden: *Was ist Europäisierung? Welches Konzept der Europäisierung kann als Basiseinheit für die empirische Analyse genutzt werden? Was ist das Objekt von Europäisierung, das untersucht werden soll? In welchem Ausmaß wird was europäisiert?* (ebd.: 95ff.). Darüber hinaus müssen die *Ursachen, Triebkräfte*, *Mechanismen* und *Effekte der* Europäisierung benannt werden.

In Abschnitt 3.2.1 wird zunächst der *Forschungsansatz* „Europäisierung" dargestellt. Bezogen auf das eigene Forschungsfeld werden *Mechanismen* und *Impulse* der Europäisierung dargelegt. Anschließend wird das *Europäisierungskonzept* dieser Studie vorgestellt. Dabei wird herausgearbeitet, inwieweit von der EU-Strukturfondspolitik *Impulse* für Europäisierungsprozesse ausgingen. In Abschnitt 3.2.2 werden verschiedene *Formen* der Europäisierung in der EU-Strukturfondspolitik aufgezeigt. In Abschnitt 3.2.3 werden verschiedene *Objekte von Europäisierungen* benannt und unterschiedliche *Dimensionen* der Europäisierung kursorisch vorgestellt. Das zentrale Ziel der folgenden Argumentation besteht darin, das Spektrum von Möglichkeiten aufzuzeigen, an denen sich Europäisierungsprozesse empirisch manifestieren können. Vor diesem konzeptionellen Hintergrund wird dann im resümierenden Abschnitt 3.4 ein idealtypisches Untersuchungsraster für Mecklenburg-Vorpommern und Pomorskie entworfen.

3.2.1 Wandel als Europäisierung, Lissabonisierung und Pfadabhängigkeit

Analysen zu den europäischen Einflüssen auf die inhaltliche und institutionelle Ausgestaltung regionaler Strukturpolitik in den EU-Mitgliedstaaten sind keinesfalls neu (Tömmel 1994; Conzelmann 1998; Knodt 1998; Getimis 2003; Ferry 2007). Gleichwohl hat der wissenschaftliche

Diskurs aufgrund des sich vertiefenden Integrations- und Erweiterungsprozess nichts von seiner ursprünglichen Dynamik verloren. Das ist auch die Konsequenz eines dynamischen Mehrebenensystems. Mit der Lissabonagenda wurde eine neue *Integrationstiefe* erreicht (Borras/Radaelli 2011). Die damit verbundene Dynamisierung wirft erneut Fragen hinsichtlich der Europäisierung nationaler Strukturpolitiken auf. Im Folgenden werden *Forschungsinteressen*, *zentrale Fragen* und *Untersuchungsfelder* der politikwissenschaftlichen Europäisierungsforschung herausgearbeitet. Doch zuvor soll der Blick zunächst auf ein, wenn man so will, gegenläufiges Forschungskonzept gerichtet werden. Denn die Prämissen der *Europäisierungsforschung* lassen sich noch klarer nachvollziehen, wenn man sie vor der Referenzfolie der *Integrationsforschung* betrachtet.

Integrationsforschung: Wie entsteht die Europäische Union?

Mit der historischen Entwicklung der *Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl* zur *Europäischen Union* wurde zunächst das Konzept der *Integration* zum Ausgangspunkt der EU-Forschung. Es entstand dabei eine Vielzahl von Theorien, die versuchten den Integrationsprozess theoretisch zu verorten (Axt/Milososki/Schwarz 2007). Dieser Zweig der *klassischen* Integrationsforschung geht vor allem der Frage nach, warum souveräne Staaten supranationale Institutionen gründen und staatliche Kompetenzen an die Gemeinschaftsorganisation abtreten. Ein weiteres Erkenntnisinteresse der Integrationsforschung ist, welche Faktoren den Prozess begünstigen und welche Akteure die Integration vorantreiben (Börzel/Risse 2000; Eising 2003; Auel 2006; Tömmel 2006a). Nach wie vor dominieren zwei Theorieansätze mit je anderen Grundannahmen. Es handelt sich zum einen um den *Neofunktionalismus*, der der funktionalistischen Theorietradition entstammt und insbesondere von Ernst. B. Haas (1968) formuliert wurde, und zum anderen handelt es sich um den *Intergouvernementalismus*, der der neorealistischen Theorietradition entspringt und insbesondere von Stanley Hoffmann (1966) ausgearbeitet wurde. Beide Theorien beziehen sich auf den dynamischen Verlauf der europäischen Integration und identifizieren Akteure und Strukturen, die diesen Prozess vorantreiben, strukturieren und zu einem politischen Gebilde formen. Die „Urväter" der Integrationstheorien bedienen sich jedoch diametral entgegengesetzter Grundannahmen. An diesen Grundannahmen lassen sich die *zentralen Erkenntnisinteressen* der Integrationsforschung gut veranschaulichen.

Im Neofunktionalismus wird dem Prozess der EU-Integration eine *prozessuale Eigenlogik* zugemessen (Haas 1968). Der Integrationsprozess vollzieht sich demnach qua funktionaler Notwendigkeit mehr oder weniger automatisch. Die Eigenlogik, die damit verbunden ist, wird mit der funktionalen Verkettung politischer Sektoren erklärt. Durch die Interdependenz erhöht sich die Wirksamkeit der einzelnen Sektoren und Politikfelder nur dann, wenn sie vergemeinschaftet werden. Ein Beispiel dafür ist das Zusammenspiel von EU-Struktur- und Wettbewerbspolitik. Erst ein starkes europäisches Beihilferegime eröffnet der EU-Kommission die Möglichkeit, staatliche Regional- und Strukturpolitiken zu begrenzen und anstelle dessen die EU-Strukturfondspolitiken in den Mitgliedstaaten zu befördern (Conzelmann 2005). Ziel dieser Verkettung ist also die fortwähren-

de und notwendige Einbindung weiterer politischer Sektoren (Schoof 2002: 9). Die Logik hinter der sektoralen Integration bezeichnet Haas als *Spillover-Effekt*. Am Ende des Prozesses stünde eine politische Gemeinschaft mit quasi autonomen institutionellen Strukturen, Normen, Werten, Institutionen, Verregelungen und einem bürokratischen Verwaltungsapparat. An dieser Stelle wird auch der ideologische Überbau der Theorie des Neofunktionlismus erkennbar. Eine theoretische Grundlage des Neofunktionalismus ist das Konzept der *funktionalen Differenzierung* von Émile Durkheim. Eine hochgradig arbeitsteilig organisierte individualistische Gesellschaft setzt das Funktionieren des Gesamten voraus. Ausdifferenzierungen ziehen demnach Abhängigkeiten nach sich. Das soziologische Konzept überträgt Hass als Politikwissenschaftler somit auf Staaten. Als Folge von *Spillover-Effekten* führen die interdependenten Beziehungen von Staaten zu einer politischen Integration. Die ausschlaggebenden Akteure und Triebkräfte hinter diesem Integrationsprozess sind in der neofunktionalistischen Integrationstheorie *organisierte Interessensgruppen* und die *EU-Kommission*. Den nationalen Regierungen hingegen kommt dabei die passive Rolle zu, den Zeitpunkt der gemeinschaftlichen Entscheidungsfindung festzulegen. Die Regierungen fungieren nicht als Architekten der EU-Integration.

Die Erklärungskraft des Neofunktionalismus stieß seit Ende der 1960er Jahre an historische Grenzen. Staaten rückten wieder stärker in das Analysezentrum der Politikwissenschaft. Ihre Rolle als Triebfeder für die EU-Integration wurde fortan auch theoretisch aufgewertet. Ausschlaggebend für diesen „theoretical turn" in der Integrationsforschung waren historische Prozesse. Denn die damals von Frankreich betriebene *Politik des leeren Stuhls* stellte nicht nur den Automatismus des *Spill-overs* als Mechanismus für Integration in Frage, sondern führte auch zu einer Revision des Neofunktionalismus insgesamt.[43] Gleichzeitig entstand im Zuge der ersten Integrationskrise (Politik des leeren Stuhls) mit dem *Intergouvernementalismus* ein alternatives Erklärungsmodell für das im Entstehen begriffene System der Europäischen Gemeinschaft. Im Intergouvenementalismus sind für die Form und Geschwindigkeit der EU-Integration hauptsächlich die *mitgliedsstaatlichen Regierungen* verantwortlich (Hoffmann 1966). Die Arbeitsteilung zwischen der EU-Kommission und den Regierungen ist in dem Prozess klar definiert. Als Folge einer staatszentrierten Theorielogik werden die Interessen nationaler Regierungen als ausschlaggebend für die Tiefe der EU-Integration angesehen. Den nationalen Regierungen wird für den Integrationsprozess insofern eine starke Subjektstellung zugesprochen. Die EU-Kommission ist lediglich der *Shaper,* d.h. das ausführende Organ, der Interessen von nationalen Regierungen. Ihre Rolle ist auf die eines *Empfängers* nationaler Politikinteressen reduziert. Die damit verbundene Arbeitsteilung

[43] Die Politik des leeren Stuhls ist eine von Frankreich in den Jahren 1965 und 1966 verfolgte Strategie, an den Sitzungen des *Rats* zeitweilig nicht teilzunehmen. Die europäische Institution *Rat* wurde damit beschlussunfähig. Das löste eine schwere Verfassungskrise aus. Es konnten von der damaligen EWG keine beschlussfähigen Entscheidungen mehr getroffen werden. Der Integrationsprozess kam dadurch ins „stocken". Mit der Politik des leeren Stuhls brachte Frankreich unter Ministerpräsident Charles de Gaulle damit seinen Unmut zum Ausdruck, gegen die Einführung einer qualifizierten Mehrheit als das neue Abstimmungsprinzip im Rat.

gewährleistet auch, dass „die kollektive und individuelle Kontrolle der Mitgliedstaaten über integrationspolitische Entscheidungen gewährleistet bleibt“ (Schoof 2002: 13).

Aus der neofunktionalistischen Perspektive sind Strukturfonds funktional und unabdingbar, um den EU-Binnenmarkt zur vollen Entfaltung zu bringen. Hier sind Analogien zur Regulationsschule unverkennbar. Aus der intergouvernementalen Perspektive sind Strukturfonds hingegen das machtpolitische Werkzeug, um die Skepsis einzelner Staaten gegenüber größeren Integrationsprojekten wie dem EU-Binnenmarkt beiseite zu räumen (siehe Abschnitt 2.1).

Europäisierungsforschung: Welche Rückwirkungen entfaltet die Europäische Union?

Claudio Radaelli, der bekannteste Vertreter der politikwissenschaftlichen Europäisierungsforschung, bezeichnet das Erkenntnisinteresse in Bezug auf die Triebkräfte der EU-Integration als *ontologische Phase* der Europaforschung. Ihr Ziel ist es, das Entstehen des politischen Systems der EU zu erklären. Die Rückwirkung der EU auf die nationalen Institutionen, Programme und Prozesse ihrer Mitgliedstaaten ist demzufolge nicht das Erkenntnisinteresse der Integrationsforschung. Fragen nach den Rückwirkungen des Systems auf die Ausgestaltung mitgliedsstaatlicher Politik bleiben demzufolge *unbeantwortet (*Knill 2005: 154).[44] Genau an dem Punkt setzt nun die Europäisierungsforschung an. Hier geht es weniger um die Entstehung der EU, sondern vor allem um ihre Wirkung auf die Mitgliedstaaten. Demzufolge ist der Forschungszweig zur Europäisierung von der EU-Integrationsforschung zu unterschieden, deren Erkenntnisinteressen auf die politischen Triebkräfte hinter der Entstehung von europäischen Governance- und Governmentstrukturen (Börzel 2003: 183). Aus diesem Grund wird die Europäisierungsforschung von Radaelli auch als *postontologische Phase* der Europaforschung bezeichnet (Radaelli 2000: 6). Der Prozess der europäischen Integration wird von den Vertretern der Europäisierungsforschung als eine notwendige Bedingung für Europäisierungsprozesse in den Mitgliedstaaten vorausgesetzt (Börzel/Risse 2000; Cowles/Caporaso/Risse 2001; Börzel 2003; Featherstone/Radaelli 2003; Radaelli 2003; Knill 2005; Sturm/Pehle 2005).

Der Binnenmarkt (1988) und der Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion (1993) waren Meilensteine der Integration. Daher entstand in den 1990er Jahren im Zuge des sich vertiefenden Integrationsprozesses mit der *Europäisierungsforschung* ein neuer Untersuchungsansatz. Im Rahmen der Europäisierungsforschung werden die Wirkungen gerade solcher EU-Integrationsprojekte auf die Politiken ihrer Mitgliedstaaten untersucht (Featherstone 2003; Vink/Graziano 2007). Der Forschungsansatz „Europäisierung“ steht in der Tradition der Implementationsforschung, der vergleichenden Politikwissenschaft, oder auch in der Tradition der „second image reversed“-Analyse in dem Forschungszweig der internationalen Beziehungen (Knill 2005).[45] Das ist ein

[44] Zu den Gemeinsamkeiten und Unterschieden zwischen dem Konzept der Europäisierung und der Theorie des Neofunktionalismus, siehe Eising 2003.

[45] Second Image Reversed ist eine Analyseebene in der Theorie des Realismus. Hierbei werden die Rückwirkungen der Internationalen Politik auf die staatlichen Innenpolitiken analysiert.

Grund dafür, dass ein Großteil der Untersuchungen zur Europäisierung nationaler Politiken sich einer *Top-Down-Perspektive* bedient, um die verschiedenen Objekte der Europäisierung zu analysieren.[46] In dieser Perspektive wird der „*von oben"* wirkende Einfluss der EU auf den innerstaatlichen Wandel *„unten"* untersucht. Das politische System der EU stellt die unabhängige Variable im Forschungsprozess dar. Die Objekte der Europäisierung in den EU-Mitgliedstaaten sind die abhängigen Variablen. Diese Objekte können *politische Institutionen*, *politische Prozesse* und *politische Programme* sein (Panke/Börzel 2008).[47] In diesem Design von abhängiger und unabhängiger Variable kommt den Nationalstaaten eine eher *passive* Rolle zu. Die Rolle der Nationalstaaten wird auf die eines *Takers* europäischer Politik reduziert da sie, mehr oder weniger, ihre *Institutionen, Prozesse* und politischen *Programme* bestimmten europäischen Vorgaben anzupassen haben. Ob sie es denn wollen oder nicht (Auel 2006: 310).

Wenn Europäisierungsprozesse in den Mitgliedstaaten untersucht werden, geht das aus forschungspragmatischen Gründen zwangsläufig mit einer Begrenzung einher. Eine solche Begrenzung entsteht durch die *strikte Trennung* zwischen *Integration* und *Europäisierung* im Forschungsprozess. Diese Trennung erscheint bei näherem Hinsehen jedoch verkürzt. Denn in der Realität sind die Mitgliedstaaten keine passiven Akteure, sondern entscheidende Gestalter supranationaler Politiken. Nach dieser Logik sind nationale Regierungen als legitimes Sprachrohr ihrer Staaten nicht nur *Taker,* sondern vielmehr auch *Shaper* europäischer Politik (ebd.: 312). Das kann an der Lissabonstrategie sehr gut deutlich gemacht werden. Die eigentliche Initiative für diese Strategie ging von den Regierungen der jeweiligen Mitgliedstaaten aus – nicht von der EU-Kommission. Die Kommission setzte nur jene Beschlüsse in konkrete Politiken um, die ohnehin schon im Rat in Bezug auf die Ziele der Strategie gefasst wurden.[48]

Wenn der Wandel von Regionen als Folge eines Wandels der EU-Strukturfondspolitik analysiert werden soll, erscheint jedoch genau eine solche Begrenzung notwendig. Es muss der zirkuläre Prozess von *Entstehung* und *Rückwirkung* europäischer Politik analytisch auseinandergehalten werden. Es muss Folgendes klar sein: Was ist die erklärende Variable und was die zu erklärende Variable? *Who is affecting whom?* Würde darauf verzichtet, dann ließen sich kaum noch Aussagen über Kausalitäten machen, die es aber immer zu benennen gilt. Die meisten Konzepte zur Europäisierung gehen daher implizit von einer sequentiellen Abfolge der Politikgestaltung aus, indem sie die

---

[46] Diese Perspektive wird im Jargon auch Vogelperspektive genannt (Börzel/Panke 2008).

[47] Die vorgenommene Differenzierung zwischen den verschiedenen Objekten der Europäisierung ist jedoch primär analytischer Natur. In der Realität lassen sich diese nicht trennscharf auseinanderhalten, da sie einander bedingen. Beispielsweise prägen die öffentlichen Verwaltungsstrukturen im hohen Maße die Wahl der Politikinstrumente oder geben schon selbst bestimmte Problemlösungsansätze vor.

[48] Infolgedessen, dass die Mitgliedstaaten den Prozess der Europäisierung selbst aktiv mitgestalten und versuchen nach der Logik ihrer eigenen nationalen Politik zu formen, werden mögliche Implementionskosten so gering wie möglich gehalten. Dementsprechend müssen Mitgliedstaaten auch weniger befürchten, dass die Rückwirkungen der EU bei ihnen einen Wandel erforderlich machen werden, den sie nie intendiert haben. Nach dieser Logik werden EU-Mitgliedstaaten ein Misfit vermeiden wollen, indem sie europäische Politiken so formulieren, dass sie mehr oder weniger mit den rechtlichen und administrativen Strukturen ihres Landes konform gehen. Dadurch sind Europäisierungsprozesse in den Mitgliedstaaten aber auch immer schwieriger nachzuweisen.

Formulierung europäischer Politik (uploading) und die Rückwirkungen dieser Politik (downloading), analytisch voneinander trennen. Das tun sie, auch *wenn d*iese Trennung aus den oben beschriebenen Gründen eine doch eher künstliche ist.

Eine weitere analytische Herausforderung entsteht durch die *lose Koppelung* der einzelnen politischen Ebenen im EU-Mehrebenensystem. Das wird am Beispiel der EU-Strukturfondspolitik besonders gut deutlich. Der Wirkungszusammenhang zwischen europäischer Politikgestaltung und ihrer Umsetzung kann in einer Mehrebenenpolitik nie funktional hergeleitet werden. Die Vermittlungsprozesse und die Beziehungsgeflechte zwischen den politischen Ebenen sind komplexer und daher gibt es oftmals auch keinen Automatismus für einen Wandel von *Politikstrukturen*, *Prozessen* und *Programmen* auf nationaler oder auch regionaler Ebene. *Ein allgemeiner Grund ist*, dass die einzelnen Systemebenen nur *lose miteinander gekoppelt* sind. Veränderungen auf einer politischen Ebene, ziehen daher nicht zwangsläufig Veränderungen auf einer anderen Ebene des Systems nach sich. Die Untersuchung von Arthur Benz zur Mehrebenenverflechtung in der EU, aber auch die Arbeiten von Hubert Heinelt zu *Systemen von loser Koppelung* machen das besonders gut deutlich (Heinelt 1996c: 17ff.; Benz 2003: 317ff.). Ein *Wandel der EU-Strukturfondspolitik* führt demzufolge nicht unabdingbar zu einem *Wandel in den Regionen*.

Ein spezifischer Grund liegt zudem in der Charakteristik des Policy-Felds. Die EU verfügt nicht über die rechtlichen Machtressourcen, die Implementation ihres Modells von EU-Strukturfondspolitik den Mitgliedstaaten und Regionen verbindlich vorzuschreiben. Die analytische Herausforderung liegt deshalb darin, die Lissabonagenda mit regionalem Wandel in einen unmittelbaren Zusammenhang zu bringen. Können Wandlungsprozesse klassischer Weise danach unterschieden, inwieweit sie positive oder negative Integrationsformen nach sich ziehen (Auel 2006: 301:ff.), entzieht sich das Feld der EU-Strukturpolitik weitgehend dieser Systematik, weil die Mitgliedstaaten hier nach wie vor große Souveränität haben und monetäre Anreize kombiniert mit verfahrenstechnischen Vorgaben in der politischen Steuerung eine besondere Rolle spielen – dies ist die Besonderheit eines distributiven Politikfelds.

Exkurs: Europäisierung durch positive und negative Integration

Positive Integration ist dadurch gekennzeichnet, dass sich auf europäischer Ebene ein Politikmodell herausgebildet hat, und die EU Mitgliedstaaten sich diesem Politikmodell anpassen müssen. Ein Beispiel für positive Integration sind Maßnahmen im Bereich *sozialpolitischer Regulierungen* (Leibfried/Pierson 1992). Europäisierungswirkungen im Bereich der *positiven Integration* entstehen durch die Inkompatibilität (Misfit) zwischen nationaler und europäischer Politik. Wenn eine Inkompatibilität vorherrscht, dann sind Anpassungen seitens der Mitgliedsstaaten erforderlich. Mit dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) kann sich die EU-Kommission falls notwendig auf eine rechtliche Instanz berufen, die den Mitgliedstaaten eine Anpassung ihrer Politik auferlegt. *Good-*

ness of Fit ist der wichtigste Erklärungsansatz um diese Anpassungserfordernisse im Bereich der positiven Integration zu beschreiben (Börzel/Risse 2003).[49]

Bei der *negativen Integration* nimmt die EU auch hierarchisch Einfluss auf ihre Mitgliedstaaten. Es wird bei der *negativen Integration* jedoch kein institutionelles Politikmodell vorgeschrieben, sondern es werden nationale Regulierungsoptionen ausgeschlossen (Scharpf 2003: 220ff.). Ein Beispiel für *negative Integration* ist die EU-Wettbewerbspolitik und ihr Instrument der Regulierung von staatlichen Beihilfen. Mit dem Ziel wettbewerbsverzerrende Maßnahmen in einem EU-Binnenmarkt zu verhindern, werden in der EU-Wettbewerbspolitik nationale Regulierungsoptionen ausgeschlossen.[50] Europäisierungsprozesse entstehen dadurch, dass ein regulativer Wettbewerb zwischen den EU-Mitgliedstaaten einsetzt (Auel 2006: 301ff.).[51]

Europäisierungsprozesse in der EU-Strukturfondspolitik sind hingegen leider nicht das Ergebnis von hierarchischer und aktiver Rechtssetzung, so wie es bei den beiden Policy Typen *positive* und *negative Integration* der Fall ist. Durch die EU-Strukturfondsverordnungen werden vielmehr Verordnungen erlassen, die eine flexible Anpassung an ein europäisches Politikmodell erlauben.[52] Damit wird das Prinzip regionaler Subsidiarität gewahrt. Eine Konvergenz bei der Umsetzung von EU-Strukturfondspolitik in Mecklenburg-Vorpommern und Pomorskie ist somit definitiv auszuschließen. Vielmehr ist von einer *selektiven Anpassung* an das europäische Politikmodell aus-

---

[49] Für die Beschreibung und Interpretation der Europäisierungsprozesse werden gemeinhin verschiedene Mechanismen identifiziert, die zur Erklärung dieses Phänomen herangezogen werden. Das geschieht vor dem Hintergrund der Annahme, dass Länder mit einem spezifischen institutionellen Setting in ungleichem Außmaß, in verschiedenen Politikbereichen mit jeweils anderen Policy Typen diesen Europäisierungsentwicklungen ausgesetzt sind (Auel 2005). Ein oftmals genutzter Ansatz für die Erklärung solcher Prozesse ist „*Goodness of Fit*" (oder auch Misfit-Model). In diesem Ansatz wird davon ausgegangen, dass bestimmte europäische Vorgaben nicht ohne weiteres auf nationaler Ebene adaptiert werden können und demzufolge eine Art „Anpassungsdruck" entsteht. Dieser Anpassungsdruck ergibt sich aus der „Inkompatibilität" zwischen nationaler und europäischer Politik (Börzel 1999; Risse/Cowles/Caporaso 2001). Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass je höher der Anpassungsdruck ist, desto leichter lässt sich ein Europäisierungseffekt feststellen. Da Anpassungsdruck eine wichtige Voraussetzung für Europäisierung darstellt, führt „Goodness of Fit" zu bestimmten konzeptionellen Problemen. Bei verschiedenen policy-Typen von Europäisierung (negative Integration/horizontale Koordination) tritt ein solcher Anpassungsdruck nicht ein. Daher bleibt nach Auel seine Anwendung auf die hierarchische Einflussnahme im Bereich der positiven Integration beschränkt (Auel 2006: 302ff.).

[50] Damit entfaltet die EU-Wettbewerbspolitik auch indirekt regionalpolitische Wirkungen.

[51] Für den Bereich der negativen Integration werden in der Literatur andere Mechanismen der Europäisierung identifiziert. Europäisierungswirkungen zeigen sich dort dadurch, dass sich die Handlungsbedingungen von nationalen und subnationalen Akteuren ändern (bspw. Binnenmarktregulierung). Im Chargon der Europäisierungsliteratur werden die sich ändernden Bedingungen als „domestic oportunity structures" bezeichnet. Europäisierungswirkungen konkretisieren sich über einen horizontalen Wettbewerb zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Die EU gibt hier nur sehr indirekt ein bestimmtes Politikmodell vor (Auel 2006: 305ff.).

[52] In der Literatur werden Prozesse, in denen die EU ihren Einfluss mit Richtlinien oder Verordnungen ausübt, die gleichzeitig jedoch nur gering bindende Wirkung haben oder nicht verpflichtend sind, dem *Mechanismus des „Soft-Framing*" zugeschrieben. Europäisierungswirkungen stellen sich in diesen Bereichen anders dar, denn von der europäischen Ebene werden hier meist nur bestimmte Lösungen für spezifische Probleme bereitgestellt (Auel 2006: 307). Indem nationale oder regionale Akteure sich dann auf diese Problemlösungsansätze beziehen, können Lernprozesse ausgelöst werden, bei denen die Problemwahrnehmung von nationalen Akteuren beeinflusst wird. Außerdem ist bei diesen Prozessen der Diffussion von Ideen, Lern- und Sozialisationsprozessen immer die Möglichkeit gegeben, dass die europäische Ebene bestimmte alternative Politikvorstellungen und Lösungsansätze mit einer Legitimität ausstattet. Dadurch werden nationale Akteursgruppen im innerstaatlichen Diskurs gestärkt.

zugehen. Klar ist insofern zunächst nur, dass wir es mit einer Lissabonisierung der EU-Strukturfondspolitik auf europäischer Ebene zu tun haben (siehe Kapitel 1.1).

Das führt zur folgenden Erkenntnis: Wie jetzt deutlich wird, sind die einzelnen politischen Ebenen in der EU-Strukturfondspolitik nur lose miteinander gekoppelt. Gleichzeitig beruhen die Mechanismen der Europäisierung nicht auf hierarchischer Rechtssetzung. Daher ist im Untersuchungsdesign herausfordernd, das *Ausmaß* sowie die *Richtung* der Europäisierung und der Lissabonisierung in den EU-Mitgliedstaaten und ihren Regionen zu benennen. Im Rahmen dieser Untersuchung wird damit so umgegangen, dass anhand von Konzepten mögliche Formen des Wandels analysiert werden. Das geschieht mit Hilfe einer heuristischen Unterscheidung zwischen Europäisierungen, Lissabonisierungen und Pfadabhängigkeiten. Diese Heuristik dient als methodisch-analytischer Zugriff auf den Zusammenhang zwischen dem *Wandel in der EU-Strukturfondspolitik und dem Wandel in den Regionen.*

Wandel als Europäisierung

In dieser Untersuchung wird Europäisierung als die *Rückwirkung* der Europäischen Union auf die politischen Systeme ihrer Mitgliedstaaten und ihrer Regionen verstanden. Das Europäisierungsverständnis dieser Untersuchung orientiert sich dabei an dem sehr weitreichenden Europäisierungskonzept von Claudio Radaelli:

> *„Europeanization refers to: Processes of (a) construction (b) diffusion and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things' and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU decision and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies." (Radaelli 2003: 30)*

In Radaellis Konzept wird aufgezeigt, dass sich in einem *ersten Schritt* bestimmte Institutionen und Praktiken auf der Ebene der EU herausbilden und festigen, die dann in einem *zweiten Schritt* in die Logik des politischen Handelns ihrer Mitgliedstaaten einfließen.[53] Durch diese Definition sind auch der *Rahmen* und die *Richtung* der Europäisierung festgelegt. Es ist das EU-Institutionensystem, welches Dynamiken in den politischen Systemen seiner Mitgliedstaaten in Gang setzt und dadurch deren Logik des politischen Handelns verändert.[54]

Das Europäisierungskonzept ist weitreichend und es umfasst die Wirkungen des *gesamten Spektrums* der europäischen Politikformulierung. Mit diesem Konzept werden nicht nur solche Veränderungen in den Mitgliedstaaten analysierbar, die durch eine *verpflichtende* europäische Gesetzgebung entstehen (Stichwort: positive Integration) und demzufolge auf die Gesetzgebung in den

---

[53] Damit sind in dem Konzept sowohl der EU-Integrationsprozess, als auch die Rückwirkungen der EU auf die politischen Systeme ihrer Mitgliedstaaten enthalten. Radaelli blendet in seinen Arbeiten den ersten Schritt jedoch weitestgehend aus, weil für ihn die EU-Entstehungsprozesse mit den Konzepten der europäischen Integration hinreichend erfasst sind.

[54] Da Europa als Synonym für Europäische Union verwendet wird, könnte man aus dem Grund auch von einer EU-Europäisierung sprechen.

Mitgliedstaaten abzielen (Auel 2006: 298). Vielmehr ist das Konzept anschlussfähig an die Wirkungsweise von Policy-Typen wie der EU-Strukturfondspolitik, in denen Steuerung nicht auf Hierarchie beruht.

Ein solches Konzept erscheint auch deswegen geeignet, weil die Wirkung der EU am Beispiel verschiedener Elemente des politischen Systems der Mitgliedstaaten dargestellt werden kann. Dazu würden in der EU-Strukturfondspolitik sowohl *politische Strukturen*, *Policy-Paradigmen* und I*nteressensvermittlungsprozesse,* aber auch *politische Programme* gehören. Genau dies lässt sich an einem Beispiel gut verdeutlichen: Europäisierungsprozesse würden in der EU-Strukturfondspolitik daran erkennbar, dass von der Europäischen Kommission Politiken erarbeitet würden (beispielsweise Konzepte zur Beförderung endogener Entwicklungspolitiken), die es nationalen und regionalen Akteuren ermöglichen, alternative Politiken in die mitgliedsstaatliche Politik einfließen zu lassen.[55] Indem sich diese Akteure im politischen Entscheidungsprozess auf die Politiken der EU berufen können, wird ihre eigene Legitimität und Reputation im nationalen und regionalen Politikformulierungsprozess gestärkt (ausführlich Abschnitt 3.3).

Wandel als Lissabonisierung

Die Lissabonagenda war ein tiefgehendes europäisches Reformprojekt. Mit ihr wurden auf europäischer Ebene neue *Instrumente*, *Planungsverfahren* und vor allem *wirtschaftspolitische Ideologien* zueinander in Beziehung gesetzt und zu einer Gesamtstrategie geformt. Mit dieser Strategie versuchte die EU genau in jenen Politikfeldern wirtschaftliche und soziale Strukturreformen in den Mitgliedstaaten herzustellen, in denen die Mitgliedstaaten weitgehend souverän und autonom in ihrer Politikgestaltung sind, oder in denen die EU nur über geringe regulative Kompetenzen verfügt (Fischer et.al. 2010: 4). Beispielsweise so auch in der EU-Strukturfondspolitik.

In Anlehnung an Borras und Radaelli wird im Rahmen dieser Untersuchung die Lissabonagenda konzeptionell als eine *supranationale Governancearchitektur* verstanden, die darauf zielt, in einzelnen nationalen Politikfeldern sowohl organisatorischen als auch diskursiven Wandel in den Mitgliedstaaten hervorzubringen. Eine Governancearchitektur definieren die beiden Autoren wie folgt:

> *"Governance architectures are strategic and long-term institutional arrangements of international organizations exhibiting three features; namely, they address strategic and long-term problems in a holistic manner, they set substantive output-oriented-goals, and they are implemented through combinations of old and new organizational structures." (Borras/Radaelli 2011: 463)*[56]

---

[55] Wie im Forschungsstand später erkennbar wird, werden durch die EU-Strukturfondspolitik in den Mitgliedstaaten Europäisierungsprozesse durch die Diffusion von Ideen, Lern- und Sozialisationsprozesse in Gang gesetzt (Conzelmannn 2002).

[56] Die Governance-Architektur der Lissabonagenda setzt sich zusammen aus einer ideellen Einheit, die sich in ideellen Repertoires und Diskursen ausdrückt, sowie einer organisatorischen Einheit, die sich in politischen und administrativen Strukturen und den dazugehörigen Politikinstrumenten zeigt. Die ideellen Bestandteile beinhalten bei der Lissabonagenda ein ideelles Repertoires, das aus Terminologien wie *Governance*, *Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit* und *Wissensbasierte Gesellschaft* besteht. Diesen Terminologien fehlt aber eine klar umrissene Bedeutung und

Durch diese Governancearchitektur soll erreicht werden, staatliche Politiken so neu zu organisieren, dass sie mit den Zielen und Inhalten der europäischen Strategie konform gehen. Als ein Instrument der Lissabonstrategie wurde auch die EU-Strukturfondspolitik in diese Governancarchitektur eingebettet. Hierzu wurden

- die Planungsverfahren für die Erstellung der Operationellen Programme *lissabonisiert,*
- Förderinhalte definiert, die als wirksam erachtet werden um die Ziele der Lissabon-Strategie zu erreichen, und
- auf einer diskursiven und ideologischen Ebene, Themen wie Innovation und Wettbewerbsfähigkeit stärker in den Vordergrund gestellt.

Mit anderen Worden: Ein neuer Kasten an Lissabon-Tools soll diesen Wandel in den Regionen befördern. Damit sind die Voraussetzungen geschaffen worden, um mit der EU-Strukturfondspolitik in den Regionen lissabonspezifische Veränderungen *politischer Strukturen*, *Prozesse* und *Programme* zu erzeugen. Die Lissabonisierung der EU-Strukturfondspolitik erzeugt demnach *direkte* und *indirekte* Wirkungen. Die *direkten* Wirkungen entstehen im Idealfall *einerseits* durch das Lissabon-Earmarking und *andererseits* durch die veränderten Planungsverfahren für die Erstellung der Operationellen Programme (siehe Kapitel 2.2). *Indirekte* Wirkungen entstehen durch die Stärkung von politischen Akteuren, die sich für lissabon-relevante Themen in der EU-Strukturfondspolitik ihrer Region einsetzen. Debatten über Innovation und Wettbewerbsfähigkeit werden so auf diskursiver Ebene in den Politikprozess einer Region eingebaut. Wenn das der Fall ist, würde eine Lissabonisierung der EU-Strukturfondspolitik in den Regionen vorliegen. Es entsteht somit ein Wandel in den Regionen – wie Mecklenburg-Vorpommern oder Pomorskie.

Wandel als Pfadabhängigkeit

Bleiben Europäisierungs- und Lissabonisierungseffekte in einer Region gering und dominieren demgegenüber die bereits lange etablierten Prinzipien in der EU-Strukturfondspolitik einer Region, soll dies im Weiteren als *Pfadabhängigkeit* verstanden werden. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die EU-Strukturfondspolitik stets im Wandel begriffen ist, weil in jeder Förderperiode neue Reformen zum Tragen kommen, so dass grundsätzlich nicht von regionalem Stillstand oder regionaler Kontinuität – d.h. also einem Nicht-Wandel – ausgegangen werden kann.[57] Umgekehrt müssen jedoch nicht alle regionalen Veränderungen durch Europäisierungen und/oder Lissabonisierungen ausgelöst worden sein. Bei einem pfadabhängigen Wandel in der

---

demzufolge sind sie diskursiv form- und wandelbar (Borras/Radaelli 2011: 470). Die politisch-administrativen Strukturen der Lissabonagenda setzen sich zusammen aus einer politisch-administrativen Struktur und konkreten politischen Instrumenten. Zu der politisch-administrativen Struktur zählen bei der Lissabonagenda unter anderem die *Frühjahrsgipfel des Rates*, die *Nationalen Reformprogramme* oder auch die *nationalen Lissabon-Koordinatoren*. Das wichtigste politische Instrument der Lissabonagenda ist die *Methode der offenen Koordinierung* (ebd.:).

[57] Für die europäische Ebene konnte bereits in Kapitel 2 aufgezeigt werden, dass sich in jeder neuen EU-Strukturfondsperiode unterschiedliche Intensitäten von Wandel konkretisierten.

EU-Strukturfondspolitik einer Region verlaufen die zu beobachtenden Veränderungen in *derselben strukturfondspolitischen Eigenlogik* der Region wie in vorangegangen Zeitperioden.

Das Pfadabhängigkeitstheorem entwickelte sich in den letzten drei Jahrzehnten zu einem wichtigen analytischen Konzept in der ökonomischen und in der sozialwissenschaftlichen Forschung. Es findet vor allem dann Anwendung, wenn Prozessmodelle beschrieben werden, deren struktureller Verlauf einem Pfad ähnelt (Beyer 2006). Aufgrund seiner Bedeutung für die Sozialwissenschaften dürfen wichtige Erkenntnisse und kritische Einwände gegen dieses Konzept nicht unberücksichtigt bleiben, wenn Wandel in Regionen erklärt werden soll. Zentrale Erkenntnisse der Pfadabhängigkeitsdiskussion sollen daher herangezogen werden, um jene Mechanismen zu identifizieren, die möglicherweise für die *Logiken der Kontinuitätssicherung* bei der Ausgestaltung von EU-Strukturfondspolitik verantwortlich sind. Denn auch wenn Pfadabhängigkeit in einer Region bei der Ausgestaltung von EU- Strukturfondspolitik vorliegt, führt diese „Kontinuität" keinesfalls zu einem „Einfrieren" bestehender Verhältnisse und kann – die neuere Pfadabhängigkeitsdiskussion ernst genommen – nicht mit regionalen Stillstand gleichgesetzt werden (Pierson 2000: 265; Streeck/Thelen 2005). Vielmehr können solche Prozesse auch als sehr spezifische (wenn auch grundlegende) Formen eines pfadabhängigen Wandels interpretiert werden.

Allgemein werden mit dem Theorem der Pfadabhängigkeit die *lang anhaltende Stabilisierung von Technologien und Institutionen* verbunden (Beyer 2005: 13). Die Grundannahmen der frühen Pfadabhängigkeitsdiskussion sind dabei eingängig (u.a. David 1985). Ein Pfad ist durch Anfänge und Kreuzungen gekennzeichnet. Während seiner Begehung eröffnen die anfangs vorliegenden „Pfadkreuzungen" mehrere Alternativen und Handlungsoptionen. Nach der Auswahl einer solchen Alternative folgt i.d.R. eine Phase von Stabilität. Diese Stabilität wird dadurch erreicht, dass positive Feedbackeffekte den eingeschlagenen Pfad festigen. Bei einer solchen Pfadstabilisierung sind insbesondere zeitlichen Sequenzen bedeutend, schränken sie doch spätere Pfadoptionen erheblich ein (Mahoney 2000). Denn während noch zu Beginn bestimmte Kreuzungspunkte einen großen Effekt auf den weiteren Pfadverlauf haben können, ist in den darauf folgenden stabilen Phasen eine Richtungsabweichung schwieriger und wird unwahrscheinlicher. Hier zeigt sich ein Kern in der Pfadabhängigkeitsdiskussion. *Rückkopplungseffekte* können im negativen Fall dazu führen, dass ein Pfad auch dann noch bestritten wird, wenn mögliche Alternativen überlegen sind. Ein Pfad festigt auch mögliche *ineffiziente Strukturen*. Entgegen den Annahmen aus der neoklassischen Ökonomie setzt sich bei verschiedenen Alternativen also nicht zwangsläufig die Effizienteste durch. Das wird in der Pfadabhängigkeitsdiskussion u.a. damit begründet, dass *pfadabhängige Prozesse keinen Selbstkorrekturmechanismus* in sich tragen. Fehler verfestigen sich, indem sich der Übergang in eine stabile Phase losgelöst von der Pfadqualität vollzieht. Da sich pfadabhängige Prozesse (insbesondere anfangs) an den Kreuzungspunkten chaotisch verhalten, können kleine Störungen durch Rückkopplungen einen anderen Pfadverlauf konstituieren als ursprünglich intendiert.

Das Konzept der Pfadabhängigkeit wird in der Literatur keinesfalls *einheitlich* verwendet. Vielmehr werden je nach Erkenntnisinteresse und Untersuchungsgegenstand jeweils unterschiedliche Logiken der Kontinuitätssicherung und andere Ursachen *für Stabilität* identifiziert (zum Überblick Pierson 2000; Wetzel 2005; Beyer 2006; Geppert 2012). Diese sehen bspw. bei Technologieanwendungen anders aus als bei wirtschaftlichen Prozessen oder in der Politik. Aufbauend auf allgemeinen Erkenntnissen der Pfadabhängigkeitsdebatte werden nun ihre Verwendungen in der Technikforschung, der Ökonomie sowie in den Sozialwissenschaften aufgezeigt und Bedeutungsverschiebungen in der Pfadabhängigkeitsdiskussion und vereinzelte Kritiken an den bestehenden Stabilitätsvorstellungen (insb. am Historischen Institutionalismus) vorgestellt. Neuere Erkenntnisse zu institutionellen Wandel (hier vor allem Streck/Thelen 2005), Logiken der Kontinuitätssicherung und eigene Anwendungsziele des Pfadabhängigkeitstheorem für die Erklärung von regionalen Wandel werden im Anschluss daran diskutiert.

Zentrale Terminologien der Pfadabhängigkeitsdiskussion wie bspw. „increasng returns" können am anschaulichsten damit erklärt werden, indem der Verlauf der Pfadabhängigkeitsdebatte kurz skizziert wird. Diese Debatte hat in den Wirtschaftswissenschaften ihren Ursprung und übt v.a. *Kritik an den gängigen Effizienzannahmen der Neoklassik* (David 1985; Arthur 1994). Der Ökonom und Wirtschaftsmathematiker W. Brian Arthur und der Wirtschaftshistoriker Paul. A. David stellten mit ihrem Pfadabhängigkeitsmodell die ökonomischen Gleichgewichtsmodelle der neoklassischen Theorie, in der in einem Gleichgewichtszustand Effizienz erreicht ist, insoweit in Frage, indem sie am Beispiel von nichtlinearen stochastischen Modellen darlegten, dass sich bei mehreren möglichen Alternativen nicht immer die effizienteste durchsetzt. Das führen sie auf *positiven Rückkoppelungen* (increasing returns) zurück, die demzufolge ein entscheidender Verstärker für die Wirkung von pfadabhängigen Verläufen darstellen. Dies kann bei Technologieanwendungen der Fall sein, wenn die stärkere Anwendung einer bestimmten Technologie deren Nutzen in selbstverstärkender Weise erhöht. Arthur führt vier verschiedene Gründe für selbstverstärkenden Effekte zur Durchsetzung von ggf. nicht effizienten technologischer Entwicklungen an: (1) Hohe Start- und Fixkosten fallen bei größerer Stückzahl nicht mehr ins Gewicht, (2) Koordinationseffekte ergeben sich dann, wenn von mehreren (ökonomischen) Akteuren die gleichen Entscheidungen getroffen werden, (3) adaptive Erwartungen bewirken, dass der Nutzen eines Produkts in der Zukunft von seiner aktuellen Verbreitung abhängt, (4) Lerneffekte können nicht nur zur Verbesserung des Produkts führen, sondern auch zur Minderung von Produktionskosten (Arthur 1994: 112). Liegen diese selbstverstärkenden Prozesse für den Geltungsbereich von wissensbasierten Technologien vor, kann nicht *a priori anhand von Effizienzkriterien* bestimmt werden, welche Technologien sich durchsetzen werden. Vielmehr können geringfügige Ereignisse einen großen Effekt haben und zu einem Gleichgewicht führen, welcher kaum noch verlassen werden kann. Ist das der Fall, dann liegt ein lock-in Effekt vor. Strukturen – ob effizient oder nicht – haben sich dann verfestigt.

Da Arthur ausschließlich „increasing returns" für die Erklärung von pfadabhängigen Prozessen heranzieht, sind es insbesondere wissensbasierte Technologien, die das Eintreten von pfadabhängigen Verläufen wahrscheinlich werden lassen. In der Literatur werden verschiedenste Beispiele aus der Technologiegeschichte herangezogen, um solche pfadabhängigen Prozesse zu erklären. Historisch populäre Beispiele sind hier etwa die Durchsetzung des Videosystems VHS gegenüber Betamax in der Aufzeichnungstechnologie oder die Durchsetzung des Betriebssystems MS-DOS gegenüber dem komfortableren DR-DOS (Beyer 2005: 15). Während bspw. aber die Aufzeichnungstechnologie VHS erst durch die DVD, dann durch die Blue Ray Technologien und schließlich vollends durch Online-Streamingdienste abgelöst worden ist und damit ein Technologiepfad endete, gibt es andere Beispiele aus der Technologiegeschichte, in denen pfadabhängige Prozesse Jahrzehnte des technischen Fortschritts überdauerten. Das klassischste Beispiel für das Erklärungspotenzial des Konzepts ist die Durchsetzung der sog. QWERTY-Tastatur, die unter ergonomischen Aspekten zwar als suboptimal gilt, sich aber als Standard gleichwohl durchsetzen konnte, weil es z.T. zufällig zu Lock-in-Prozessen kam, die ein Umsteuern auf einen anderen Standard zu kostenintensiv machten (David 1985). Die Entwicklung der QWERTY-Tastatur zum technologischen Standard beruhte hier zum Teil auf *Zufälligkeiten*. David verortet diese Zufälligkeiten darin, dass (1) in historischen Schnellschreibwettbewerben die QWERTY-Tastatur als Sieger hervorging. Das führt er darauf zurück, dass sich die Wettbewerbsteilnehmer bereits dem überlegenen Zehn-Finger-System bei der Nutzung der QWERTY-Tastatur bedienten, nicht jedoch auf die überlegene QWERTY-Tastaturanordnung selbst. (2) Darüber hinaus wurden Schreibmaschinenkurse und Schulungsmaßnahmen auf diese Tastaturkonstruktion durchgeführt, was wiederum zu einer stärkeren Verbreitung dieses Standards führte. Diese *Zufälligkeiten zu Beginn* eines Technologieprozesses *bedingen Pfadstabilisierungen* und führen dazu, dass sich effizientere Technologielösungen (in diesem Beispiel ergonomisch optimierte Tastaturanordnungen) nicht durchsetzen können, und die QWERTY-Anordnung über Jahrzehnte hinweg auch bei neueren Technologien (Computertastatur, Handys, Tablets etc.) noch immer verwendet wird (vgl. Beyer 2006: 17).

Die Logiken der Kontinuitätssicherung eines (ineffizienten) Pfads erfahren bei David am Beispiel der QWERTY-Tastatur jedoch eine Erweiterung (David 1986: 41ff.). Sind es bei Arthur vor allem verschiedene „increasing returns", die einen Pfadverlauf konstituieren, werden von David noch drei weitere Mechanismen für pfadabhängige Stabilisierungen betont. (1) Steigende Skalenerträge (System scale economies) und damit verbundene Marktanteile wirken sich positiv auf die Produktionskosten aus. (2) Nach dem Erlernen einer Tastaturanordnung erhöhen sich die Kosten für einen Wechsel (Quasi-irreversibility of investment) (3). Bei einer Übereinstimmung von

Technologiewissen des bedienenden Anwenders und der Tastenanordnung (Technical interrelatedness) erhöht sich deren Technologienutzen.[58]

In der Technikforschung erfreuen sich pfadabhängige Erklärungen großer Beliebtheit, auch wenn die Bedingungen von „increasing returns" den Geltungsbereich pfadabhängiger Verläufe deutlich einschränken (kritisch hierzu Beyer 2006: 16). Gleichwohl bleibt die Anwendung des Pfadabhängigkeitstheorems nicht auf die Erklärung von pfadabhängigen Prozessen von wissensbasierten Technologien beschränkt. Auch in der "Neuen Ökonomischen Geographie" finden Erklärungen zu Kontinuitätssicherungen breite Beachtung. Diese gehen dabei weit über die genannten Beispiele pfadabhängiger Prozesse in der Technologienutzung hinaus. In dieser Theorieschule, bei der räumliche Agglomerationsprozesse einen wichtigen Theoriebestandteil bilden, werden „increasing returns" für die Verdichtung einer spezialisierten Güterproduktion an einem Standort verantwortlich gemacht (Krugman 1991). Bestehende Ökonomiezentren wirken hier als *Magnet* und beeinflussen wiederum die Standort- und Investitionsentscheidungen anderer ökonomischer Akteure. Etablierte Firmen ziehen Zulieferfirmen an, gut ausgebildete Arbeiter und Angestellte binden sich an diese Industriezentren, und Finanz und Servicedienstleister werden dort ansässig. Diese guten Standortbedingungen führen dazu, dass sich dort Firmen ansiedeln, die ähnliche Güter produzieren. Damit entstehen soziale Netzwerke die einen Wissensaustausch zwischen diesen Akteuren ermöglichen und befördern. *Netzwerkexternalitäten* stellen sich durch solche regionalen Agglomerationen ein (Lütz 2006: 15). Der Wirkungsmechanismus von „increasing returns" wäre demnach eine hilfreicher Ansatz, um die Entstehung eines High-Tech-Computerstandorts wie das Silicon Valley, oder die wissensintensive Maschinenproduktion in dem deutschen Maschinenbau-Standort Baden-Württemberg, oder auch die Verdichtung der Produktion in dem Modeluxus-Artikel Standort Norditalien zu erklären.

Das Konzept der Pfadabhängigkeit wird nicht nur in der Ökonomie und hier verstärkt in der „Neuen Geographischen Ökonomie" und dort vor allem in der Auseinandersetzung mit neoklassischen Modellannahmen angewendet. Auch Pierson (2000) versteht Pfadabhängigkeiten im Zusammenhang mit Selbstverstärkungsprozessen („increasing returns"), wählt jedoch eine mathematische Analogie, um Wirkungsweise von Pfadabhängigkeiten einzuführen (Pierson 2000: 253) und verweist dabei auf das Beispiel der „Polya-Urne" (Arthur/Ermoliv/Kanovski 1987): Stellt man sich eine große Vase vor, in der sich ein schwarzer und ein roter Ball befinden, und wählt einen der Bälle aus, um ihn im nächsten Schritt mit einem weiteren Ball der gleichen Farbe wieder hinein zu legen, werden nach einer Zeit *Wahrscheinlichkeiten vorstrukturiert*, die dazu führen, dass nach einer gewissen Zeit eine Farbe die Vase dominiert.[59] Ein vollkommen zufälliges Ereignis der Vergangenheit strukturiert die folgende Phase entscheidend, wenn auch nicht deterministisch vor. Genau hierin besteht eine weitere Grundidee des Pfadabhängigkeitskonzepts. In einem weiten

[58] Diese komplementären Prozesse finden auch in anderen Diskussionszusammenhängen Beachtung, wie etwa in der „Varieties of Capitalism" Debatte (siehe u.a. Hall/Soskice 2001).
[59] In der Literatur wird dieses Beispiel als Standard-Polya-Prozess bezeichnet (Arthur/Ermoliv/Kanovski 1987).

Begriffsverständnis meint Pfadabhängigkeit zunächst auch nicht sehr viel mehr als die Tatsache, dass zum Verständnis einer gegebenen Situation eine Kenntnis zur vorherigen Situation notwendig ist, weil eben der beschrittene Pfad Grundlage zur Interpretation ist (ebd.: 252). In einem engeren Begriffsverständnis werden Pfadabhängigkeiten im Kontext Selbstverstärkungsprozessen bzw. positiven Feedbacks gesehen. Dabei wird angenommen, dass eine Entwicklung in eine bestimmte Richtung dazu führt, dass im nächsten Schritt die Entwicklung in die einmal eingeschlagene Richtung fortgesetzt wird:

> *"This conception of path dependence, in which preceding steps in a particular direction induce further movement in the same direction, is well captured by the idea of increasing returns. In an increasing returns process, the probability of further steps along the same path increases with each move down that path. This is because the relative benefits of the current activity compared with other possible options increase over time. To put it a different way, the costs of exit- of switching to some previously plausible alternative-rise. Increasing returns processes can also be described as self-reinforcing or positive feedback processes." (Pierson 2000: 252)*

Die zuerst anhand von technologischen Standardidentifizierten selbstverstärkenden Effekte lassen sich auch auf Institutionen übertragen (North 1990: 95ff.). Zu dieser Erkenntnis kam Douglas North zu Beginn der 1990er Jahre. Pfadabhängigkeitsprozesse bilden für ihn die Grundlage seiner Theorie des institutionellen Wandels. Im Mittelpunkt der Arbeit von North steht die Frage nach dem Verlauf *gesellschaftlicher Entwicklungen* und nach den *Ursachen für die unterschiedlichen Wirtschaftsleistungen von Gesellschaften.* Institutioneller Wandel bestimmen für ihn die Art und Weise wie sich Gesellschaften reproduzieren und demzufolge sind Institutionen wichtig für das Verständnis eines historischen Wandels. Er versucht institutionelle Unterschiede zwischen Gesellschaften und Ökonomien zu erklären, indem er die Stabilität jener ökonomischen Systeme in den Mittelpunkt rückt, die eine kontinuierlich negative Leistungsbilanz aufweisen. Mit seiner Fokussierung auf institutionelle Verfestigungsprozesse versucht North neoklassische Annahme zu widerlegen, dass ineffiziente Zustände lediglich als Übergangsphänomene konzipierbar sind (Beyer 2005: 9). Institutionelle Pfadabhängigkeit wird von ihm als ein Prozess verstanden, bei dem institutionelle Konfigurationen Beharrungstendenzen aufweisen, so dass diese sich selbst reproduzieren, auch wenn sie ineffizient sind (Geppert 2012: 29). Pfadabhängige Prozesse sind für ihn jedoch nicht nur in einzelne Institutionen zu identifizieren, sondern betreffen die institutionelle Matrix eines Staates und das komplementäre Zusammenspiel seiner Institutionen. North bezeichnet dies als die *institutionelle Matrix eines Staats*. Diese Matrix ist seiner Ansicht nach dafür verantwortlich, dass sich länderspezifisches Wachstum historisch ganz unterschiedlich (weil pfadabhängig) entwickeln. Für ihn verlaufen ökonomische Aktivitäten auch daher in pfadabhängigen Prozessen, da die Motivation von Akteuren für bestimmte Formen des wirtschaftlichen Handelns von der institutionellen Infrastruktur eines Staates abhängig ist. Diese Matrix produzieren seiner Ansicht nach massive „increasing returns" (North 1990: 95). Das ist der Kernpunkt seiner institutionenökonomischen Theorie, die er in klarer Abgrenzung zu neoklassischen Ansätzen entwickelt. Während in dieser Theorieschule die Annahme vorherrscht, dass leistungsschwache Ökonomien die Praxen starker

Ökonomien übernehmen sollen, um Konvergenzprozesse zu erzielen, begründen sich nach North Annahmen pfadabhängiger Entwicklungen darin, dass sich diese Prozesse in der Realität nicht einstellten. Die sich nicht einstellende Angleichung wirtschaftliche Leistungsfähigkeit begründet er mit *pfadabhängigen Prozessen institutioneller Matrixes*. Individuen und Organisationen adaptieren die existierenden Institutionen eines Landes. Wenn diese institutionelle Matrix Anreizstrukturen für Piraterie setzen, dann werden Personen und Organisationen alles daran setzen, „gute" Produktpiraten zu werden (vgl. Pierson 2000: 256). Wenn keine institutionellen Anreizstrukturen für wirtschaftliches Wachstum gelegt werden, dann setzt sich ein solches Wachstum voraussichtlich nicht ein. Wenn in dieser Matrix also Pfadabhängigkeiten wirkungsmächtig werden, ist ein Wandel nur noch graduell möglich (North 1990).

Mit der Erweiterung des Pfadabhängigkeitskonzepts zu einer Theorie des institutionellen Wandels erweitern sich auch die Bedingungen für pfadabhängige Prozesse. Neben den zuvor beschriebenen „increasing returns" sind es für North vor allem die *Marktunvollkommen und die Existenz von Transaktionskosten* sowie *die begrenzte Rationalität der Akteure*, die er als Bedingungen für Pfadabhängigkeiten identifiziert. Aufgrund dieser beiden Bedingungen sind für ihn auch andere „increasing returns" für Pfadabhängigkeitsverläufe am Wirken als bei Technologien und Produkten. Pfadabhängigkeiten werden auch nicht mehr durch historische Zufälle oder kleine Ereignisse determiniert, sondern ergeben sich aus der begrenzten Rationalität von Akteuren und den hohen Transaktionskosten bei der Veränderung einer institutionellen Ordnung. An diesem Punkt entwickelt North eine alternative Vorstellung von Wandel. Während bei Arthur und David pfadabhängige Prozesse bei Technologien sich in gewisser Weise identisch reproduzieren, nimmt North vor allem *graduelle Veränderungen* des institutionellen Wandels in den Blick. Dieser Institutionenwandel geht *permanent* vonstatten, vollzieht sich *inkrementell* und wird von den *Eigeninteressen* von Akteuren sowie dem *Wettbewerb zwischen Organisationen* angestoßen. Wandel ist demzufolge möglich, jedoch mit hohen *Transaktionskosten* verbunden. Im Gegensatz zu Arthur und Douglas sind bei North auch mehrere Alternativen möglich und das parallele Vorhandensein verschiedener Institutionensystemen mit unterschiedlicher Effizienzen denkbar.

Institutionellen Wandel mit Pfadabhängigkeiten zu begründen und dadurch historische Kontinuitäten herauszuarbeiten, stellt eine interessante Alternative zu neoklassischen Effizienzannahmen in deren Gleichgewichtsmodellen dar. Während letzteren Modellen eher ahistorische Annahmen zugrunde liegen, sind historische Entwicklungen bei der Pfadabhängigkeit zentral (history matter). Die langfristige Stabilität von unterschiedlich erfolgreichen Institutionen und die Vorherrschaft von möglicherweise ineffizienten Technologien lassen sich durch verschiedene Logiken der Kontinuitätssicherung (u.a. Selbstverstärkungseffekte) hinreichend erklären. Die Herausforderung für die Übertragung des Pfadabhängigkeitstheorems in einen sozialwissenschaftlichen Diskussionskontext bestehen vor allem darin, *dass Fragen von Effizienz dort eine nicht so große Rolle spielen*, bzw. politische Prozesse aufgrund anderer Prozesslogiken wie Macht, Normen und Werten ohnehin als nicht effizient angesehen werden und Gleichgewichtsmodelle in den Disziplinen

der Politikwissenschaft und Soziologie eher nicht vorkommen (vgl. Beyer 2005: 10). Für Paul Pierson, der sich dennoch als einer der ersten einer solchen Übertragung des Pfadabhängigkeitstheorems" in den sozialwissenschaftlichen Kontext annahm, sind diese Zweifel unbegründet. Ähnlich wie bei North ist bei ihm die Gründung von Institutionen zeit- und ressoucenintensiv. Auch bei ihm werden nach Gründung einer solchen Institution Lerneffekte in Gang gesetzt, die es ermöglichen, die institutionell vorhandenen und vorgegebenen Möglichkeiten zu nutzen. Es stellen sich mittelbare und unmittelbare Koordinationseffekte ein und es kommt daraufhin zu der Anpassung von Erwartungen. Die häufige institutionelle Anwendung vermindert die Unsicherheit über den Fortbestand einer Regel bzw. einer Institution. Der Kostenaufwand bei der Gründung von Institutionen und der erst dann einsetzende Vorteil von Institutionen führen für ihn auch dazu, dass ein Interesse darin vorliegt, bereits bestehende Institutionen „aufrechtzuerhalten". Die Stabilitätsneigung von Institutionen erhöhe sich für ihn in einem sozialwissenschaftlichen Kontext daher gar noch (Pierson 2000: 259). Dabei spiele eine zentrale Rolle, dass sich Staaten im Unterschied zu Unternehmen oder Technologien nicht in einem Umfeld von Märkten bewegen und es dementsprechend einen noch geringeren Anpassungsdruck an veränderte externe Anforderungen gibt (ebd.: 253ff.). Für Pfadabhängigkeiten spielen in seiner Argumentation vor allem die hohe *Relevanz von kollektivem Handeln, die Dichte von Institutionen, ungleiche Machtbeziehungen* und die hohe innere Komplexität von Institutionen eine wichtige Rolle.[60] Des Weiteren sind für ihn der *beschränkte Zeithorizont* von Politikern dafür entscheidend, dass Pfadabhängigkeiten in der Politik in verstärkter Form auftreten (Pierson 2000: 261ff.). Auch kleine Events (bspw. ein knapper Wahlausgang) können für ihn folgenreiche Landzeitwirkungen bewirken. Damit steht er in der Tradition jener Pfadansätze, die solchen „small events" eine große Wirkung beimessen.

Der Beitrag Piersons in der Pfadabhängigkeitsdebatte ist darin zu verorten, dass er mit den von ihm aufgezeigten *Machtasymmetrien* und den *Logiken des kollektiven Handeln* neue Stabilisierungsgründe für pfadabhängige Verläufe identifiziert hat, die so in der ökonomischen Pfaddebatte keine Rolle spielten. In seinem Ansatz nehmen Akteurskonstellationen eine stärkere Subjektstellung

---

[60] Pfadabhängigkeiten wirken hier wie folgt: Für Pierson begründet sich *kollektives Handeln* in der Politik darin, dass hier Anpassungserwartungen eine wichtige Rolle spielen. In Demokratien gibt es oftmals nur eine Partei die eine Wahl gewinnt. Demzufolge streben politische Akteure danach, ihr Handeln nach dem möglichen Handeln anderer Akteure auszurichten. Außerdem ist die Gründung einer Partei mit hohen Startkosten verbunden und das starre Parteiensystem vieler westlichen Demokratien lässt sich u.a. mit diesen hohen Startkosten begründen.
Institutionen geben immer den Rahmen für politisches Handeln vor. Demzufolge sind institutionelle Pfadabhängigkeiten in der Politik gewollt, denn politische Stabilität kann in Demokratien und bei wechselnden Regierungen nicht über die handelnden Personen, sondern nur über Institutionen und Gesetze (die auch eine Institution darstellen) erreicht werden. Bei den *Asymmetrien der Macht* kann die Exekutive bestehende Gesetze in eine solche Richtung lenken, die auch bestehende Machtverhältnisse nicht mehr sichtbar werden. Pfadabhängige Prozesse begründen sich darin, dass mögliche Differenzen gegenüber anderen Interessensgruppen nicht mehr öffentlich ausgetragen werden, ideologische Manipulationen vorherrschen und andere Meinungen keine Beachtung mehr finden. Die *Komplexität der Materie* begünstigt die Verstärkung eigener Weltanschauungen. Individuen suchen sich Verbündete und Gleichgesinnte die eine ähnliche Weltanschauung vertreten um gemeinsame politische Visionen zu entwerfen. Anstelle einer kritischen Reflexion und einer möglichen Korrektur solcher Weltanschauungen wird der eingeschlagene ideologische Pfad gar noch verstärkt (Pierson 2000: 259ff.).

für den weiteren Pfadverlauf ein. Die mit diesen Akteuren verbundenen Machtasymmetrien können sich ändern, indem ein bestimmter Akteurseinfluss stärker oder schwächer wird. Pfadverläufe sind in seinem Modell daher offener konzipiert. Entgegen den Pfadverläufen bei Arthur und David, ist bei Pierson auch nicht jeder Pfad durch selbst verstärkende Ereignissequenzen durchzogen. Pfade sind bei ihm prinzipiell anfälliger für Wandel und ein „lock-in" ist in seinem Pfadmodell umkehrbar. Aufgrund seiner Fokussierung auf Akteurshandeln und Machtasymmetrien – die sich ich in demokratischen Systemen ändern – können Gegenreaktionen zu bestehenden Pfadverläufen einsetzen. Diese können dann sogar enden, wenn Richtungsverstärkungen ausbleiben. Pfadabhängige Entwicklungen führen jedoch nicht zu einem Stilltand bzw. zu einem ausbleibenden Wandel von bestehenden Verhältnissen. Vielmehr greift Pierson auf die Terminologie des *limitierten Wandel* zurück, der in der Politik durch Begrenzungen geprägt ist. Diese zeigen sich darin, dass in der Vergangenheit bestehende Optionen in der Zukunft nicht mehr verfügbar sind. Pfadstabilisierung kommt dadurch zustande, dass Akteure sich auf diese beziehen und es entsteht eine Kumulation von wechselseitigen Verpflichtungen (Beyer 2005: 11). Die noch zu Anfang des Prozesses bestehenden Optionen liegen nicht mehr vor. Diese Ausführungen lassen erkennen, dass ein *gradueller Wandel* als auch ein *Pfadbruch* in der sozialwissenschaftlichen Diskussion um Pfadabhängigkeit vorstellbar ist.[61]

Die politikwissenschaftliche Debatte um Pfadabhängigkeiten wird im Wesentlichen von Fragen danach geleitet, welche Selbstverstärkungsprozesse Pfadabhängigkeiten wahrscheinlich machen, welche historischen Ereignisse als „lock-in" fungiert haben bzw. zukünftig fungieren könnten und wie institutionelle Unterschiede zwischen verschiedenen Staaten zu erklären sind (kritisch dazu Scherrer 2001). Der Begriff leuchtet das Spannungsverhältnis institutioneller Kontinuität und institutionellen Wandels aus und richtet dabei den Fokus auf Ersteres. Machtbasierte Reproduktionen sind hier der wesentliche Mechanismus für pfadabhängige Verläufe. Entgegen dieser politikwissenschaftlichen Lesart ist in der soziologischen Verwendung des Pfadabhängigkeitsbegriffs die machtbasierte Reproduktion nur noch eine Erklärung für institutionelle Reproduktion. Mahoney zeigt hier drei weitere Möglichkeiten institutioneller Reproduktion auf und ergänzt zusätzlich die machtbasierte Reproduktion um spezifische Teilaspekte (Mahoney 2000). (1) *Funktionale Gründe* tragen für ihn zur Stabilisierung bei, wenn Institutionen wegen ihrer Funktion in einem Institutionensystem reproduziert werden, auch wenn die stabilisierte Institution aufgrund von Pfadabhängigkeiten weniger funktional ist als mögliche Alternativen. (2) Eine *machtgetriebene Reproduktion* liegt dann vor, wenn machtvolle Akteure ihr Interesse am Erhalt einer Institution

[61] Das Wissen um die ermöglichende und begrenzende Wirkung von Institutionen wird auch in anderen Diskussionszusammenhängen wie bspw. dem akteurszentrierten Institutionalismus aufgegriffen. Dort sind politische Phänomene determiniert durch die Interessen der Akteure und die strukturellen Handlungsspielräume in denen sich Akteure bewegen. Im akteurszentrierten Institutionalismus wird ebenso angenommen, dass institutionelle Entwicklungen pfadabhängig verlaufen und der Ausgangspunkt großen Einfluss auf die späteren Ziele hat. Sind Institutionen geschaffen, verlassen sich Akteure auf deren Koordinierungsfunktion. Daher sind diese schwer reformierbar. Das ist dann immer mit hohen Kosten verbunden. Institutionen bestehen demnach fort, auch wenn die Umstände für die sich ursprünglich geschaffen wurden sich vollends geändert haben (Scharpf 2000: 83).

gegen andere weniger machtvolle Akteure durchsetzen können. (3) *Utilitaristische Gründe* tragen zur pfadstabilisierenden institutionellen Reproduktion bei, wenn rationale Entscheidungen von Akteuren zur Institutionenstabilität beisteuern und Koordinationseffekte und adaptive Erwartungen auch ineffiziente Institutionen reproduzieren (hier werden Analogien zu Arthur und North erkennbar). (4) Wenn Akteure sich einer bestimmten Institutionen verpflichtet fühlen und diese als rechtens empfinden, dann spricht nach Mahoney vieles *für legitimatorische Gründe* von institutioneller Reproduktion. Neben den genannten Reproduktionsmechanismen differenziert er noch zwischen „selbstverstärkenden" pfadabhängigen Prozessen und „reaktiven" Sequenzen. Letzteren liegt die Vorstellung zugrunde, dass bestimmte Ereignisse eine Reaktion für folgende Ereignisse begründen und diese soweit kausal miteinander verknüpft sind, so dass alternative Ereignisabfolgen unwahrscheinlich werden.

Insbesondere Beyer weist darauf hin, dass mit der soziologischen Begründung von pfadabhängigen institutionellen Reproduktionsmechanismen auch eine Schwerpunktverschiebung gegenüber ökonomisch-institutionellen Erklärungsmustern stattfand. Nicht das Problem mangelnder ökonomischer Effizienz, sondern die *Kontingenz zu Prozessanfang* ist hier Hauptkriterium für pfadabhängige Entwicklung (vgl. Beyer 2005: 12). Diese prinzipielle Kontingenz zu Beginn eines Pfads findet sich auch implizit in den Annahmen des Historischen Institutionalismus wieder. Dort werden Institutionen als *Vermächtnis von früheren gesellschaftlichen Auseinandersetzungen* verstanden, die bis in die Gegenwart wirken. Es sind hier jedoch nicht verstärkende Mechanismen, sondern spezifische Ereignisse, die alternative Entwicklungen erschweren. Institutionelle Indifferenzen entstehen u.a. dadurch, da gleiche Entscheidungen zu identische Zeiten in verschiedenen Ländern getroffen werden, in denen eine unterschiedliche gesellschaftliche Entwicklung stattfand. Nach einem prägenden Ereignis bei dem eine Kontingenz möglich ist (windows of opportunity), erfolgt eine stabile Phase und ein „Einfrieren" institutioneller Strukturen bzw. weitere Entwicklungen werden von diesem Ereignis abhängig und vordeterminiert. Institutionen werden demnach als *dauerhaft und wenig formbar eingestuft*.

Insbesondere diese Dauerhaftigkeit und Stabilität von Institutionen ist es, die in vielen sozialwissenschaftlichen Arbeiten zu institutioneller Pfadabhängigkeit implizit mitwirkt. Die kritisieren Streeck/Thelen in ihrem Aufsatz zu institutionellen Wandel (2005). Thelen bemängelte dies schon am Beispiel des Historischen Institutionalismus (Thelen 1990). Ihrer Ansicht nach blieben dort unbeantwortet, wie sich bedeutende Ereignisse in ein (im institutionentheoretischen Sinne) dauerhaft institutionelles Erbe übersetzen. In historisch-institutionalistischen Analysen werden diese Übersetzungsmechanismen meist nur mit den Konstellationen der Machtverteilung begründet. Eine andere Lesart von institutioneller Kontinuität und Wandel bietet hier der neue *soziologische Instituionalismus* der Organisationstheorie, der auch Thelen angehört. Akteure und Organisationen orientieren sich hier an einer *Leitvorstellung eines „organizational field",* dem sie sich verbunden fühlen. Der Prozess der Institutionalisierung ist davon geprägt, dass Akteure ein gemeinsames Verständnis davon entwickeln, dass sich diverse Praktiken (bspw. die Organisations-

struktur einer Behörde) als effizient erweisen. Auch wenn diese Effizienz von manchen Akteuren/Organisationen in Frage gestellt wird bzw. auf diese nicht zutreffen muss, ist es die *Unsicherheit,* die mit einem abweichenden Verhalten eintritt, die ein (im soziologischen Sinne) konformes Verhalten begünstigt. Wandel vollzieht sich vor allem dann, wenn das Leitbild von einem dem organisationellen Feld nur peripher zugehörigen innovativen Akteur in Frage gestellt wird und ein neues organisationelles Leitbild entsteht (Di Maggio/Powell 1991: 41ff.). Auf die dazwischen liegenden diffusen Prozesse folgt eine stabile Phase, bis auch die Leitvorstellungen dieser Phase in Frage gestellt werden. Dieser Prozess wird als „punctuated equilibrium" bezeichnet.

Ein gemeinsames Merkmal der sozialwissenschaftlichen Pfadabhängigkeitsdebatte ist darin zu verorten, dass grundlegender Wandel nicht ausgeschlossen ist und dieser auch jenseits von eingeschlagenen Pfaden möglich ist (Hall 1993; Streeck/Thelen 2005; Mahoney/Thelen 2010). Das gilt ganz losgelöst davon, ob macht-, funktions-, oder legitimationsbasierte Stabilitätsverläufe vorliegen. An kritischen Punkten, die in dieser Debattendiskussion gemeinhin als „critical junctures" verstanden werden, ist eine Pfadverzweigung oder auch eine Pfadauflösung möglich (vgl. Beyer 2005: 17). Es werden hier jedoch unterschiedliche Gründe für eine Pfaddestabilisierung angeführt. Insbesondere rein machtbasierte Ansätze verweisen auf einen Elitenwechsel, (bspw. ausgelöst durch Revolutionen oder anderweitige Stärkungen vormals weniger machtvoller Akteure) als Bedingung für einen Pfadwechsel (vgl. Pierson 2000), wohingegen bei soziologischen Ansätzen eher gleitende Übergänge und der graduelle Wandel im Fokus stehen (Thelen 2003; Streeck/Thelen 2005). Nicht das abrupte Ende eines Pfads (bspw. ausgelöst durch externe Schocks), sondern *das parallele Vorhandensein von Pfadkontinuitäten und Diskontinuitäten* steht hier im Vordergrund. Bei pfadabhängigen Entwicklungen wird hier auf *institutionelle Über- und Umformungen* hingewiesen. In diesem Ansatz wird auch auf die Möglichkeit eines grundlegenden Wandels betont, der sich vor dem Hintergrund einer *partiellen und symbolischen Pfadkontinuität* von statten geht (Thelen 2003). Dabei erweitern diese Ansätze das von North aufgestellte Pfadabhängigkeitstheorem, bei dem sich Wandel als inkrementeler und evolutionär ablaufende Veränderung innerhalb eines Pfads vollzieht und von Organisationen und Akteuren vorangetrieben wird, bei dem sich die „increasing returns" aus den Wechselbezügen und unterschiedlicher Institutionalisierungsprozessen ergeben. Ursachen für Pfadverläufe sind bei North immer noch die begrenzte Rationalität der Akteure und die hohen Transaktionskosten bei der Veränderung einer bestehenden institutionellen Ordnung. Diese inkrementelen und evolutionär ablaufenden Prozesse werden auch bei „neueren" Theoretikern wie Streeck/Theelen gesehen (2005), gleichzeitig jedoch hier Mechanismen identifiziert, die einen *Wandel verursachen und solche die den gegebenen Pfad reproduzieren*. Die Wandel begünstigenden Mechanismen können sich gegenüber den auf Reproduktion gerichteten verstärken und einen *grundlegenden* Wandel auslösen.

Diese neueren Erklärungen zu institutionellem Wandel weisen darauf hin, dass ältere Ansätze zu einer Pfadstabilisierung neigen, da in deren Theorieannahmen Institutionen stark zum Selbster-

halt tendieren und aus sich heraus keinen eigenständigen bzw. nur einen inkrementalen Wandel verursachen können.

> *„The conservative bias in much of this literature- the widespread propensity to explain what might seem to be new as just another version of the old- is at least partly a consequence of the impoverished state of theorizing on issues of institutional change. In the absence of analytical tools to characterize and explain modes of gradual change, much of the institutionalist literature relies- explicitly or implicitly- on a strong punctuated equilibrium model that draws an overly sharp distinction between long periods of institutional statis periodically interrupted by some sort of exogenous shock that opens things up, allowing for more or less radical reorganization." (Streeck/Thelen 2005: 3)*[62]

Das sich Wandel jedoch fortlaufend vollzieht, stand für Streck bereits in seiner Auseinandersetzung mit dem deutschen Kapitalismus fest (zuletzt Streeck 2009). Wandel und soziale Ordnungen sind für ihn unmittelbar miteinander verbunden und soziale Ordnungsgefüge sind nie statisch, sondern befinden sich immer in einem Anpassungsprozess an ihre jeweilige Umwelt. Das stellt für ihn den *Normalfall* und *nicht die Ausnahme* dar. Soziale Institutionen sind in komplexe Kontexte eingebunden und werden von Akteuren gestaltet. Durch diesen unmittelbaren Zusammenhang zwischen Akteur und Institution schließt er, dass jede Praxis der institutionellen Reproduktion nie den vorherigen Ausgangszustand erreichen kann, da Akteure, die diese institutionellen Praxen füllen, eigene Interessen und Fähigkeiten mitbringen, sie zu transformieren. Jede soziale Ordnung ist daher durch graduelle Transformationsprozesse und einem permanenten Wandel unterworfen. Akteure definieren fortlaufend die Grenzen von Institutionen neu und erst durch den Umgang mit Institutionen werden diese definiert. Dieses Institutionenverständnis ermöglicht Streeck/Thelen das scheinbare Paradox erklären zu können, warum sich bestimmte Institutionen auch nach großen externen Schocks (u.a. Weltkriege) überdauern, während andere Institutionen sich in Zeiten politischer Stabilität grundlegend Wandeln können. Dies führen sie u.a. auf endogene Kräfte zurück und eine (wie sie es nennen) inkrementelle Evolution, die im extremsten Fall systemtransformierend wirken kann. Dass Institutionen instabil sein „müssen", lässt auf ihr akteurszentriertes Institutionenmodell rückschließen, welches dem Akteur Handlungsspielraum für manipulatives Handeln an der bestehenden Institutionenordnung einräumt.

Mit dem Ziel, graduellen Wandel von Institutionen auch konzeptionell zu erfassen, entwickeln Streeck und Thelen dafür eine vielbeachtete Typologie, die fünf Ausprägungen von Wandel enthält (Streeck/Thelen 2005: 19ff.). Dabei greifen sie auf Mechanismen zurück, von denen Thelen schon 2003 zwei Ausprägungen konzipierte, um die bereits benannten *institutionellen Über- und Umformungen* in Phasen gesellschaftlicher Stabilität zu erklären (Thelen 2003).[63]

---

[62] Beispielhaft für einen solche diskontinuierliches Wandlungsmuster (punctuated equilibrium) wäre hier der Übergang von fordistischen (industrielle Massenproduktion und vertikal integrierte Formen gekennzeichnete Muster industrieller Produktion) zu postfordistischen Strukturen (Dezentralisierung und zwischenstaatliche Unternehmensnetzwerke) (Lütz 2006: 22).

[63] Die fünf hier aufgeführten Merkmalsausprägungen entsprechen einer „bricolage", bei denen Akteure die ihnen verfügbaren institutionellen Prinzipien und Praktiken rekombinieren (Lütz 2006: 22).

- *Displacement* bezieht sich auf einen Prozess, bei dem dominante Institutionen durch vormals bereits ruhende Institutionen ersetzt werden. Diese neuen Institutionen können wiederum Inkohärenz erzeugen und Raum für abweichendes Verhalten und neue institutionelle Logiken ermöglichen.
- *Layering* kennzeichnet einen Verlauf, bei dem der Aufbau neuer Institutionen zusätzlich zu den alten Institutionen erfolgt. Das neue Institutionengefüge schöpft die Unterstützung für das alte Gefüge ab und unterminiert den noch Anfangs bestehenden Institutionenkompromiss zwischen den alten und neuen Institutionen.
- *Drift* zeichnet die Vernachlässigung gesellschaftlicher Entwicklungen durch die Politik nach. Dadurch entsteht eine graduelle Modifikation von Institutionen als Resultat abweichender gesellschaftlicher Praktiken von bestehenden Regeln und non-decisions.
- *Conversion* bezeichnet eine Entwicklung, in der alte Institutionen ihrem bisherigen Zweck nicht mehr dienen und neue Funktionen wahrnehmen.
- *Exhaustion* ist ein Prozess, bei dem etablierte Institutionen aufgrund von Infunktionalitäten Konflikte generieren und schließlich durch mangelnde Unterstützungsleistung und fehlender Ressourcen nach einer Zeit absterben (Streck/Thelen 2005: 19ff.).

Die Überlegungen von Streeck/Thelen stehen v.a. stellvertretend für jene Ansätze, die sich für *den inkrementellen Wandel von Institutionen* interessieren, die ohne externe Schocks von Statten gehen und dennoch eine grundlegende Wirkung entfalten. Jenen Ansätzen bleibt gemein, dass diese radikale Brüche nicht als ursächlich für institutionellen Wandel ansehen, in denen Phasen hoher Kontinuität von einem abrupten Wechsel abgelöst werden. Institutionelle Entwicklungen werden hier nicht in der Entsprechung eines „punctuated equilibrium" verstanden und Akteure rücken stärker in den Mittelpunkt (Streck/Thelen 2005; Mahoney/Thelen 2010). Gleichzeitig schließt sich damit der Kreis jener Ansätze, bei denen kritisiert wird, dass der „locked in"-Status von Institutionen überschätzt sei und das Gleichgewichtsmodell der Ökonomen auch in den Sozialwissenschaften Einzug gehalten habe.

Kurze Zusammenfassung

In dieser Arbeit soll es nicht darum gehen, neue Pfadabhängigkeitskonzepte auszuarbeiten, um damit einen fundamentalen Theoriebeitrag vor dem Hintergrund eigener empirischer Untersuchungserkenntnisse zu leisten. Vielmehr sollen umgekehrt, einzelne Ansätze bestehender Pfaddiskussionen genutzt werden, um bestimmte Formen der Pfadabhängigkeit am Beispiel der Untersuchungsregionen zu diskutieren. Dafür war es wichtig, die Mechanismen identifiziert zu haben, die in der Literatur genutzt werden, um Pfadabhängigkeit zu erklären. Diese Mechanismen werden nun noch einmal zusammenfassend beschrieben.

In der *Technikforschung* sind es vor allem *„increasing returns",* die einen „lock-in" verstärken. Auch wenn alternative Modellierungen und eine stärkere Berücksichtigung von abweichendem Verhal-

ten oder sinkende Transaktionskosten einen „lock-out" befördern und Destabilisierungsoptionen bestehen, begründen bei David und Arthur verschiedene Selbstverstärkungseffekte (Hohe Start- und Fixkosten; Koordinationseffekte; adaptive Erwartungen, Lerneffekte, Steigende Skalenerträge, Quasi-irreversibility of investment; Technical interrelatedness) die angenommene Pfadstabilität.

Bei North und Pierson werden diese „increasing returns" auch bei institutionellen Konfigurationen wirkungsmächtig und sie stellen daher auch bei Institutionen Pfadabhängigkeit fest. Für North bestehen die Selbstverstärkungsprozesse in der *Marktunvollkommenheit und der Existenz von Transaktionskosten sowie der begrenzten Rationalität der Akteure* und für Pierson in der *hohe Relevanz von kollektivem Handeln*, *der Dichte von Institutionen, den ungleichen Machtbeziehungen und der hohen innere Komplexität von Institutionen*. Beide Theoretiker gehen jedoch nicht von irreversiblen „lock-ins" aus. Destabilisierungsoptionen tun sich bei North durch *sinkende Transaktionskosten* auf, die einen Pfadwechsel wahrscheinlicher werden lassen. Bei Pierson werden diese Pfadkontinuitäten aufgrund von *Gegenreaktionen* (u.a. Wechsel der Machteliten) ausgelöst. Pfade sind daher endlich und Pfadänderungen und Brüche nicht ausgeschlossen. Bei beiden verlaufen diese Wechsel anhand dynamischer Brüche nach Phasen hoher institutioneller Kontinuität.

In den sozialwissenschaftlichen Begründungen ist ein Wandel durch die macht-, legitimations- und funktionsbasierte Pfadverläufe ohnehin leichter denkbar, da die Rolle von Akteuren stärker in den Mittelpunkt rückt. Mahoney´s Möglichkeiten der *institutionellen Reproduktion* lassen hier auf Möglichkeiten der Pfadabweichungen schließen, gleichwohl er vier verschiedene Möglichkeiten institutioneller Reproduktion identifiziert. Das sind: *Funktionale Gründe; machtgetriebene Reproduktion; Utilitaristische Gründe und legitimatorische Gründe* (Mahoney 2000). Änderungen in den Machtkonstellationen oder ausbleibende Koordinationseffekte wären hier mögliche Destabilisierungsoptionen, auch wenn Mahoney durchaus eine hohe Stabilität bei funktionsbasierten Pfadverläufen feststellt.

Akteure werden auch im soziologischen Institutionalismus als ein Träger für Wandel identifiziert, in dem diese Akteure Leitbilder eines organisationellen Felds in Frage stellen und daran mitwirken ein neues Leitbild zu reproduzieren. *Unsicherheit* ist hier der Stabilisierungsmechanismus für *institutionelle Reproduktion* und *Nicht-Konformität* und *aktive Delegitimation* bestehender Leitvorstellungen wären hier der *Mechanismus für Wandel*, auch wenn sich dieser sehr langsam vollzieht. Dass Pfadverläufe ohnehin nicht dem Schema von plötzlich auftretenden Pfaddynamiken und Pfadstabilitäten folgen, zeigten neuere Ansätze zum institutionellen Wandel. Über- und Umformungen, Kontinuität und Diskontinuität laufen parallel und endogener Wandel dominiert. Mechanismen wie „*institutional conversion*" (heißt: Änderung von Akteurskonstellationen ändern auch Institutionen ohne diese grundsätzlich in Frage zu stellen) oder auch *„institutional layerning"* (heißt: weniger machtvolle Akteure können neue Institutionen hinzufügen, ohne die Bestehenden zu entfernen) werden als Erklärungen für Wandel herangezogen. Akteuren wird dabei eine starke Subjektstellung zugesprochen, da es von ihrem Geschick abhängt, institutionelle Rekonfiguratio-

nen zu erzeugen. Exogene Gründe als Gründe für institutionellen Wandel bleiben bei diesen neueren Diskussionen außen vor.

Mit dem Theorem der Pfadabhängigkeit wird nun möglich, paradoxe Phänomene nachzuzeichnen. Sowohl ein gradueller Wandel, ausgelöst durch tiefgehende *exogene Ereignissen* werden erklärbar, als auch ein fundamentaler Wandel, endogen und graduell von statten gehend *in Phasen relativer Stabilität* können mit diesem Theorem begründet werden. Ebenso ein Ende des Pfades liegt im Bereich des Möglichen, da er sich bereits empirisch bewahrheitete (bspw. Ende der VHS Technologie). Für die Analyse dieser unterschiedlichen Pfadphänomene macht es für die einzelnen Anwendungsbereiche (auch bei regionalen Wandel) aber einen Unterschied, welche Stabilisierungsmechanismen einen Pfad begründen. Diese wurden hiermit aufgezeigt, weil: Pfadabhängigkeit ist nicht gleich Pfadabhängigkeit (Beyer 2005: 14).

Anwendungsziele des Pfadabhängigkeitstheorems für die Erklärung von regionalen Wandel

Eine ständige Erweiterung des Konzepts der Pfadabhängigkeit läuft immer Gefahr, dass die ursprüngliche Stringenz des Konzepts, welches vor allem noch in der Technikforschung vorherrschte, verloren geht (Pierson 2000). Daher ist bei der Anwendung auch keine Konzepterweiterung vorgesehen, sondern Erkenntnisse aus der Pfadabhängigkeitsdiskussion sollen lediglich dazu genutzt werden, um zu beantworten, auf welchen Mechanismen regionaler Wandel in den Regionen zurückgeführt werden kann und welche *Logiken der Kontinuitätssicherung* dort vorliegen, wenn Pfadabhängigkeiten dominieren. Ein wichtiger Vorzug des Pfadabhängigkeitskonzepts für diese Arbeit ist somit darin zu sehen, dass es ein alternatives Erklärungsmodell für empirisch zu beobachtende Veränderungen in den Untersuchungsregionen bietet. Während Europäisierungen und Lissabonisierungen als externe Effekte auf die Region einwirken, lassen sich mit dem Pfadabhängigkeitstheorem Veränderungen als eine Fortschreibung bereits in der Vergangenheit geebneter Pfade begreifen. Das Konzept hat in dieser Arbeit somit vor allem einen heuristischen Stellenwert und wird keineswegs der Anspruch erhoben, Pfadabhängigkeiten selbst erklären zu wollen. Vielmehr soll analytisch differenziert werden, auf welche *Effekte empirische Veränderungen* in den Untersuchungsregionen zurückgeführt werden können, welche *Mechanismen Pfadabhängigkeiten begründen* und welche *Form der Pfadabhängigkeit* in den Regionen möglicherweise vorliegt (ohne diese Pfadabhängigkeit jedoch selbst erklären zu wollen). Dieses Anwendungsziel erfolgt in Kurzform am Ende des Untersuchungskapitels M-V und ausführlicher im Fazit dieser Arbeit.

3.2.2 Europäisierung durch Strukturfondspolitik

In den vorangegangenen Abschnitten wurden mögliche Formen des Wandels anhand des Pfadabhängigkeitstheorems konzeptionell „durchdacht“. Wie sich regionaler Wandel aber konk-

ret darstellt und welche Rolle der EU-Strukturfondspolitik dabei zukommt, wird im Folgenden gezeigt. Es wird dargestellt, welche Prozesse und Mechanismen dafür ausschlaggebend sind.

Seit Beginn der 1990er Jahre entwickelte die Politikwissenschaft ein größeres Interesse an der EU-Strukturfondspolitik (Tömmel 1994: 22). Der Auslöser dafür war die große EU-Strukturfondsreform aus dem Jahre 1988 (Bache 2006: 240). Ein wesentlicher Bestandteil der Reform war die *Verdoppelung des Fördermitteleinsatzes* sowie die Etablierung vollkommen *neuer Grundsätze* der Förderinterventionen. Für die politikwissenschaftliche Europäisierungsforschung ist jedoch weniger die Verdoppelung des Fördermitteleinsatzes entscheidend, sondern vielmehr die veränderten Strukturfondsprinzipien (siehe Kapitel 2.2). Sie wurden zum Hebel für Veränderungen in den Regionen. Denn mit den beiden Grundsätzen „*Partnerschaft"* und „*Programmplanung"* wurde eine Dynamik in Gang gesetzt, bei der die Entscheidungsbefugnis über regionalpolitisches Handeln stärker auf die *europäische Ebene* und gleichzeitig auch auf die *regionale Ebene* verlagert wurde. Fortan konnten die Mitgliedstaaten nicht mehr gänzlich autonom ihre europäischen Fördergelder einsetzen. Die Verwendung der Gelder musste in regionalen Entwicklungsplänen dokumentiert sein (Programmplanung). Für ihre Ausarbeitung müssen auch regionale öffentliche Instanzen eingebunden werden. Wenn es diese regionalen Einheiten in bestimmten Mitgliedstaaten nicht gibt, dann müssen sie geschaffen werden. Durch den Grundsatz der Partnerschaft sind zudem auch *gesellschaftliche Interessensgruppen* in die Ausarbeitung dieser regionalen Entwicklungspläne einzubinden (Partnerschaft).

Für die Politikwissenschaft und speziell für die Europäisierungsforschung war dieser Reformprozess in doppelter Hinsicht bedeutsam. *Erstens* konnte die EU-Kommission ihre Interessen deutlicher artikulieren und sie auch gegenüber den nationalen Regierungen durchsetzen. Ein Interesse bestand z.B. darin, durch eine stärker endogen ausgerichtete Regionalpolitik ein *Europa der Regionen* zu befördern. In diesem Prozess wollte die EU-Kommission als der Ideengeber auftreten, der aufzeigt, wie ein solcher Entwicklungspfad gestaltet werden kann. *Zweitens* wurden mit dem Partnerschaftsprinzip die Kompetenzen der regionalen Gebietskörperschaften und der funktionalen Interessensgruppen erhöht (siehe Kapitel 2.2). Die EU-Kommission stattete mit dieser Strukturfondsreform sich selbst und vor allem die Regionen mit stärkeren Ressourcen aus. Dadurch bildete sich sukzessiv ein europäisches Mehrebenensystem heraus. Den *regionalen Stakeholdern* ist während der Phase der Programmimplementierung beispielsweise erstmals der Zugang zum europäischen Entscheidungsprozess ermöglicht worden (Bache 2006; Benz 2007; Adshead 2014; Chardas 2014; Milio 2014). Das war ein Reformschritt, der die Subjektstellung der Regionen stärkte. Das war nicht selbstverständlich. Denn bis dahin waren die *Verhandlungen* um die Ausgestaltung der EU-Strukturfondspolitik und der anschließende *Implementationsprozess* noch weitgehend von nationalen Regierungen geprägt.

> *"Until then, the common European policy on Cohesion was minimal. Essentially, the European Commission wrote a cheque and the individual state executives cashed it. How the money was spent and who was involved, was basically left to the state executive's direction." (Hooghe 1996: 2)*

Dieser gesamte durch die EU-Kommission ausgelöste Reformprozess führte zu einem signifikanten Verlust nationalstaatlicher Kompetenzen in Fragen der Regionalpolitik. Wenn fortan EU-Fördergelder in Mitgliedstaaten zum Einsatz kommen, dann ist es nun nicht mehr allein der Staat, der als legitime Instanz über die Wege und Instrumente wirtschaftlicher Entwicklung in seinem Herrschaftsbereich entscheidet. Mit der EU-Strukturfondsreform wurde also ein Prozess in Gang gesetzt, der die klassischen hierarchischen Strukturen der Entscheidungsfindung in den *Hintergrund* rückte. Anstelle dessen traten Aushandlungsprozesse in den Vordergrund, an denen staatliche Institutionen, aber auch regionale Instanzen, supranationale Organisationen sowie zivilgesellschaftliche Akteure beteiligt werden (Dabrowski 2014). Alle sollen sich für die wirtschaftliche Entwicklung verantwortlich fühlen und diesen Prozess miteinander aushandeln. Die Reform der EU-Strukturfondspolitik markierte somit einen *Wendepunkt beim Übergang von Government zu Governance*. Der Staat ist nicht mehr die *ordnende Instanz*, die diesen Prozess Top-down steuert, sondern er ist die *koordinierende Instanz*, die den Aushandlungsprozess zwischen den Akteuren organisiert. Dieser Prozess geht daher auch mit einer Veränderung von staatlichen Steuerungserfordernissen einher.

Die Integration von öffentlichen Instanzen auf regionaler Ebene sowie der EU-Kommission auf supranationaler Ebene beförderte einen Prozess von Multi-Level-Government bei der Entscheidungsfindung und bei der Steuerung von Regionalpolitiken (Dabrowskio 2012; Adshead 2014). Wenn in diesen Prozess noch private Akteure eingebunden werden, dann markiert das den Übergang von Multi-Level-Government zu Multi-Level-Governance. Dieser Prozess der Supranationalisierung und Dezentralisierung wirft Fragen auf, wie z.B. die nach der Anpassung von staatlichen Institutionen, der Umverteilung von Macht, der Ausgestaltung von Politikinhalten und auch Fragen nach neuen Formen des Regierens (Brusis 2014). Das sind übergeordnete Themen, für die sich die Politikwissenschaft schon seit Aristoteles interessiert (Auel 2006: 296). In der politikwissenschaftlichen Europäisierungsforschung wird daher speziell untersucht, welche Wirkungen diese Governancearchitektur der EU-Strukturfondspolitik in den Mitgliedstaaten entfaltet. Es wird analysiert, ob durch das politische System der EU-Strukturfondspolitik

- Dezentralisierungsprozesse in den EU-Mitglieds- und Beitrittsstaaten befördert werden,
- Veränderungen von institutionellen Arrangements und bestehenden Governancestrukturen in den Mitgliedstaaten eintreten,
- eine *Teilhabe* regionaler und funktionaler Akteure an der inhaltlichen Ausgestaltung der EU-Strukturfondspolitik in den Regionen der Mitgliedstaaten stattfindet,[64]

[64] Ob die von der EU-Kommission propagierte Partnerschaft das Mehrebenenregieren in den einzelnen Mitgliedstaaten forciert und hierdurch eine Veränderung in den innerstaatlichen Beziehungen ausgelöst wird, wurde systematisch erstmals Mitte der 1990er Jahre in einem von Liesbet Hooghe herausgegeben Sammelband zur Umsetzung des Partnerschaftsprinzip in verschiedenen Mitgliedstaaten untersucht (Hooghe 1996). In späteren Arbeiten wurden die Forschungsergebnisse Hooghes weitestgehend verifiziert (siehe hierzu u.a. Bache 2005).

- bereits bestehende regionale Förderpolitiken sich wandeln oder in den Mitgliedstaaten gar erst durch die EU-Strukturfondspolitik entstehen.

Es wird letztendlich danach gefragt, in welcher Form die Teilhabe am politischen System der EU-Strukturfondspolitik zu Prozessen des *Multi-Level-Governance* in den Mitgliedstaaten führt (Adshead 2014). Wie solche Europäisierungsprozesse konkret aussehen, wird an dem folgenden Beispiel erkennbar:

Die Voraussetzung für die Absorption europäischer Strukturfondsgelder ist die Existenz administrativ starker regionaler Verwaltungen. Während Verwaltungen in föderalen Staaten ohnehin vorhanden sind, müssen diese in zentralistischen Staaten meist erst etabliert werden (Brusis 2014; Dabrowski 2014). Damit wird in zentralistischen Staaten eine *politisch-administrative Dezentralisierung* befördert. Eine administrative Stärkung der polnischen Woiwodschaften Ende der 1990er Jahre wäre ohne die Aussicht auf die Teilhabe an den europäischen Strukturfondsgeldern politisch nicht durchsetzbar gewesen. Die Dezentralisierung wurde von der EU mittels der strukturpolitischen Instrumente PHARE und SAPARD aktiv unterstützt (Pieper 2005). Im günstigsten Fall kristallisiert sich also in zentralistischen Staaten eine dritte gebietskörperschaftliche Ebene heraus (Dabrowski 2014). Dadurch werden Veränderungen *institutioneller Arrangements* und *bestehender Governancestrukturen* befördert. Das hat wiederum Einfluss auf den Prozess *der Interessensvermittlung* im Mehrebenensystem. Ein solches System generiert auf regionaler Ebene neue Akteure mit eigenen politischen Forderungen – erst *staatliche Repräsentanten*, dann *funktionale Akteure*. Ihre Teilhabe an der Strukturfondspolitik innerhalb und zwischen den Ebenen wurde oft untersucht (u.a. Conzelmann 2002; Lang 2004; Percoco/Giove 2009; Adshead 2014; Chardas 2014; Milio 2014). Ein wesentlicher Befund für die Europäisierungsforschung war, dass die Möglichkeit der Teilhabe an der Interessensvermittlung nicht ausschließlich von der Staatsform (föderal *versus* zentralistisch) abhängig ist, sondern auch von den Mustern und den Traditionen kooperativer Politikgestaltung in den Mitgliedstaaten. Diese Muster können sogar innerhalb der EU-Migliedstaaten sehr unterschiedlich sein (Heinelt 1996b; Dabrowski 2014). Das bringt folgende Erkenntnis: Wenn nach einem Wandel durch Europäisierung in Mecklenburg-Vorpommern und Pomorskie gesucht wird, dann ist das vor allem durch die Identifikation solcher Prozesse möglich.

Mehrebenenregieren als ein Merkmal der Europäisierung

Empirische Untersuchungen sind vor allem dann wertvoll, wenn sie Verallgemeinerungen oder gar Theorien hervorbringen. Das ist im Fall der EU-Strukturfondspolitik geschehen. Denn die neue Implementationspraxis in der EU-Strukturfondspolitik war der historische Hintergrund für die Entwicklung des mittlerweile breit rezipierten Multi-Level-Governance-Ansatzes. Ein Forschungsstand zur EU-Strukturfondspolitik würde immer unvollständig bleiben, wenn diesem wichtigen Ansatz nicht eine gewisse Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Das Konzept Multi-Level-Governance wurde von Gary Marks, Kermit Blank und Liesbet Hooghe Anfang der 1990er Jahre entwickelt. Am Beispiel der EU-Strukturfondspolitik werden Entscheidungsprozesse und Entscheidungsstrukturen in der EU verdeutlicht (Marks 1993; Hooghe 1996). Das Ziel dabei ist, die Funktionsweise des politischen Systems der EU zu durchdringen. Der Ansatz ist gleichzeitig die konzeptionelle Antwort auf realhistorische Entwicklungen und sich ändernde Regelungsstrukturen innerhalb des Politikfelds. Der Ansatz wurde auch zum Ausgangspunkt für eine Vielzahl von empirisch angeleiteten Europäisierungsstudien im Bereich der Polity-, Politics, und Policy-Europäisierung. In der deutschen Politikwissenschaft ist das Multi-Governance-Konzept insbesondere durch die Terminologie *Mehrebenenregieren* bekannt geworden (u.a. Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996). *Institutionelle Restrukturierung* und die *Teilhabe regionaler Akteure* an der Politik bilden den Kern dieses Ansatzes.

Die Mehrebenenforschung geht von einer dynamischen EU-Struktur aus. Auf einer strukturellen Ebene beschreibt Multi-Level-Governance daher ein System, dass in verschiedene politische Ebenen unterteilt ist und indem die politischen Entscheidungsebenen miteinander verflochten sind. Zwischen den einzelnen Ebenen besteht jedoch kein eindeutig hierarchisches Verhältnis. Damit geht implizit die Annahme einher, dass es in der EU kein politisches Zentrum im eigentlichen Sinne gibt. Der Begriff des Multi-Level-Governance bezieht sich jedoch nicht nur auf die Struktur des EU-Systems, sondern vor allem auch auf die Prozesse, Interaktionsmodi und die Koordinationsmechanismen zwischen den politischen Ebenen (Anastassios 2014). Jede Ebene besitzt in diesem System eigene Zuständigkeiten, die zu bewältigenden Aufgaben werden jedoch interdependent bearbeitet (Benz 2007: 298). Die Notwendigkeit einer interdependenten Bearbeitung von Aufgaben ist ein entscheidendes Wesensmerkmal dieses Ansatzes. Erst durch das Zusammenwirken der einzelnen Ebenen ist eine effiziente Problemlösung möglich. In diesem Prozess sind Entscheidungen zwischen den Ebenen zu koordinieren. Die formal unabhängigen Akteure und Institutionen werden daher funktional stark voneinander abhängig (Grande 2000).

Mit dem Multi-Level-Governance-Ansatz wird konzeptionell nachgezeichnet, dass Staaten und ihre Regierungen nicht mehr die alleinigen Akteure in der europäischen Politik sind. Der Vorstellung einer klaren Trennung dieser Ebenen, wie sie insbesondere in staatszentrierten Ansätzen vorzufinden sind, wird ein Modell entgegengesetzt, in dem subnationale Akteure, wie die europäischen Regionen sowohl auf der nationalen als auch auf der europäischen Ebene agieren (Kohler-Koch 1996; 2003; Brusis 2014). Das gilt infolge des Partnerschaftsprinzips gerade in der EU-Strukturfondspolitik. Denn dort wirken auch funktionale Vertreter von Regionen (oder gar Kommunen), Verwaltungsangestellte und auch Interessensgruppen an den Entscheidungen europäischer Politik mit (Percoco 2009). Die komplexe Struktur europäischer Mehrebenenpolitik entstand somit insbesondere durch die Aktivierung subnationaler Einheiten. Der damit intendierte Prozess führte dadurch zu einer stärkeren Anerkennung der dritten Ebene im nun entstandenen Mehrebenensystem (Stichwort: Europa der Regionen) (zuletzt Buzokany/Korkut 2013).

Die ontologischen Grundannahmen von Multi-Level-Governance sind zum Teil an die neofunktionalistische Theorietradition angelehnt. Auf eine Adaption des Spill-over-Konzepts wird jedoch verzichtet. Entsprechend verlaufen die Prämissen diametral zu intergouvernementalen Integrationsansätzen. Der politische Entscheidungsprozess auf europäischer Ebene wird beispielsweise nicht an internationale Verhandlungen, den sogenannten Grand-bargains gebunden, die wiederum den weiteren Integrationsverlauf bestimmen. Noch viel entscheidender ist jedoch, dass politische Akteure wie das EU-Parlament, die Kommission und der EuGH in dem System nicht als verlängerter Arm der Mitgliedstaaten agieren. Vielmehr wird durch ihr Wirken der Lauf und die Form des weiteren Integrationsprozess bestimmt. Daher wird auch die Rolle staatlicher Akteure und deren Monopolstellung in dem Prozess relativiert, deren Steuerungsautorität in Frage gestellt und die Bedeutung von gesellschaftlichen, ökonomischen und supranationalen Akteuren aufgewertet (Knodt/Hüttmann 2006: 226). Inwieweit die politischen Akteure auf den drei Ebenen in den Entscheidungsprozess eingebunden sind und die Ergebnisse des Verlaufs bestimmen, ist ein zentrales Erkenntnisinteresse der Multi-Level-Governance Forschung (ebd.: 229). Trotz vielzähliger Kritik am Multi-Level-Governance-Ansatz (Jordan 2001; George 2004) wurde er ab Mitte der 1990er Jahre zur Beschreibung des Mehrebenenregierens im Feld der EU-Strukturpolitik für die Analyse regionaler Restrukturierungsprozesse und zur Beschreibung des politischen Systems der EU ausführlich rezipiert (Kinnunen 2004; Bache 2005; Adshead 2014; Anastassios 2014).[65]

Der Multi-Level-Governance-Ansatz etablierte sich dabei vor allem als ein Gegenmodell zum liberalen Intergouvernementalismus von Andrew Moravcsik (Knodt/Hüttmann 2006: 226).[66] In seinem intergouvernementalen Theoriemodell wird der wellenförmige Integrationsverlauf beziehungsweise die Richtung und Tiefe des Prozesses noch ausschließlich durch die Präferenzen nationalstaatlicher Regierungen bestimmt (Moravcsik 1993). Der Mehrebenenansatz disaggregiert hingegen ein so einheitliches Staatsverständnis, indem die Entscheidungs- und Gestaltungsbefugnis der staatlichen und der nichtstaatlichen Akteure auf den verschiedenen politischen Ebenen

[65] Kernpunkte der Kritik waren folgende: Dem Mehrebenenansatz wird unterstellt, dass er für die Europaforschung keine wirklichen theoretischen Neuerungen bietet, sondern vielmehr ein Amalgam von bereits existierender Theorien darstellt. Außerdem wird der Theoriegehalt in Frage gestellt, da keine kausalen Faktoren benannt werden, mit denen die EU Integration erklärt wird. Auch ließen sich mit dem Ansatz keine Hypothesen ableiten und testen (Jordan 2001: 201). Es wird zudem kritisiert, dass der Multi-Level-Governance-Ansatz die Komplexität der europäischen Politik gut beschreiben, jedoch den kausalen Zusammenhang zwischen Strukturen, Prozessen und den daraus resultierenden Politikergebnissen nicht erklären kann (Eckstein 2001: 32; Benz 2007: 302;). Eine weitere Kritik an dem Ansatz wird hinsichtlich der Rolle von subnationalen Akteuren vorgebracht. Deren autonome Rolle im EU-System würde überschätzt (ebd.).

[66] Aus den Befunden jedoch eine Dominanz des Mehrebenenansatzes abzuleiten, wie bereits geschehen, wäre verfrüht. Die Reform von 1988 bildete den Höhepunkt einer Entwicklung, in der die supranationale Ebene ihren regionalpolitischen Spielraum kontinuierlich aus- und erweitern konnte. Dahingegen stärkten die Mitgliedstaaten in den Reformen von 1994 und 2000 ihre Positionen wieder (Bachtler/Mendez 2007: 539). Die aus den einzelnen Reformrunden resultierenden Kompetenzverschiebung zwischen nationaler und supranationaler Ebene war die Grundlage für die Frage „*Who Governs EU Cohesion Policy?*" (Bachtler/Mendez 2007). Der Richtungsstreit zwischen staatszentrierten und supranationalen Integrationstheoretikern wird bis in den Förderungszeitraum 2007-13 weiter fortgeführt (siehe hierzu u.a. Bache 1998; Pollack 2003; Tömmel 2005; Bachtler/Mendez 2007).

nachvollzogen und zu einer Beschreibung des politischen Systems der EU zusammenfügt werden (Bache 2006: 240).

Indem Marks, Hooghe und Blank den politischen Entscheidungsprozess nun in der EU-Strukturfondspolitik mit dem heuristischen Hilfsmittel des Politikzyklus in einzelne Phasen unterteilen, weisen sie nach, dass die zentrale Rolle der nationalstaatlichen Exekutiven in allen Phasen des Zyklus nicht zu vernachlässigen ist. Die Bedeutung der nationalen Exekutive müsse aber gleichwohl relativiert werden (Marks/Hooghe/Blank 1996).[67] Die aus der realistischen Schule entnommene These, dass die Nationalstaaten in der Lage sind, die Ergebnisse von Verhandlungsprozessen auf europäischer Ebene zu kontrollieren beziehungsweise in ihrem Sinne zu gestalten, war vor dem Hintergrund dieser empirisch gewonnenen Einsichten damit nicht mehr haltbar. Dieser Befund war insbesondere für die Integrationsforschung von Bedeutung.

Mit dem Multi-Level-Governance-Konzept wurde durch einen Perspektivwechsel auf die Form des Regierens sowie auf den generellen Charakter des EU-Systems die Dichotomie zwischen intergouvernementalen und neofunktionalistischen Theorien teilweise relativiert. Die zentrale Frage der klassischen EU-Integrationsforschung nach den Triebkräften, die den Integrationsprozess vorantreiben, ist in der Perspektive von Multi-Level-Governance jedoch nicht vordergründig (Bieling/Lerch 2005: 28).

Dynamisches Mehrebenenregieren und konzeptionelles „update"

Eine Weiterentwicklung des Ansatzes lässt sich in zweifacher Weise beobachten. In seiner ursprünglichen Form, erstmals sektoral am Beispiel der EU-Strukturfondspolitik entwickelt, wird das Konzept zur Erklärung politischer Prozesse auf eine Vielzahl anderer Politikfelder übertragen und angewendet (siehe Bache/Flinders 2004; Benz 2007: 299f.). In der Literatur zur Europäisierung der EU-Strukturfondspolitik ist dieser Ansatz weiterhin prominent. Vor allem territoriale Restrukturierungsprozesse in den neuen Mitgliedstaaten standen in dem letzten Jahrzehnt im Zentrum der Analyse (Pieper 2005; Scherpereel 2010; Brusis 2014; Dabrowski 2014).

Der Ansatz wurde jedoch infolge neu einsetzender Entwicklungen in der EU-Strukturfondspolitik, wie z.B. der Ausdifferenzierung des Partnerschaftsprinzips (siehe Kapitel 1.4) und der damit einhergehenden Integration funktionaler Gruppen in das europäische Mehrebenensystem, konzeptionell weiterentwickelt (Bache 2006; Knodt/Hüttmann 2006: 238ff.;

[67] Diese Phasen sind: *policy initiation*, *decision making*, *implementation* und *adjucation*. Die Benennung und Differenzierung der einzelnen Phasen sind in der Literatur unterschiedlich. Nicola Staeck unterscheidet in ihrer netzwerkanalytischen Arbeit zur europäischen Strukturfondspolitik zwischen Planungs-, Entscheidungs-, und Implementationsphase (Staeck 1997: 56). Gerd Eckstein verwendet in seiner Untersuchung zu den Auswirkungen der EU-Strukturpolitik auf die nationale und regionale Ebene in Deutschland eine sechsteilige Differenzierung. Die Phasen bei ihm sind: Agenda Setting; Politikformulierung, Entscheidungsphase, Implementation, Umsetzungsphase sowie Bewertung und Neuformulierung (Eckstein 2001: 34).

Bache et al. 2010, siehe auch Simona 2013; Adshead 2014.[68] Marks und Hooghe unterscheiden daher inzwischen zwei funktional unterschiedliche Typen von Multi-Level-Governance (Hooghe/Marks 2001).

- Der *erste* föderal geprägte „Typ" wird von ihnen als *Multi-Level-Governance-1* bezeichnet. Er ist stark gemeinwohlorientiert und die Mitgliedschaften und generellen Zuständigkeiten verlaufen trennscharf innerhalb einer begrenzten Anzahl von Ebenen. Die Kompetenzverteilung der politischen Einheiten und die Mehrebenenstruktur sind relativ stabil und beständig. Die Analyse von Multi-Level-Governance-1 ist auf einzelne Regierungen und Institutionen bezogen.
- Im Typ *Multi-Level-Governance-II* hingegen wird ein komplexeres Steuerungsbild wiedergegeben. Die Steuerung ist durch ein loses institutionelles Design charakterisiert. Infolge von flexibleren und sich zum Teil überschneidenden Aufgabenzuständigkeiten ergibt sich eine flexiblere Mehrebenenstruktur. Die Beteiligung an der Form des Mehrebenenregieren ist stark durch Interessen getrieben und auf einen bestimmten Zweck gerichtet. Daher sind die Handlungsebenen zahlenmäßig unbeschränkt und netzwerkförmig organisiert. Die Mitgliedschaften in verschiedenen Typen des Mehrebenenregieren können sich bisweilen auch überschneiden. Wenn nötig, können Exit-Optionen gewählt und andere Foren zur Durchsetzung der eigenen politischen Interessen genutzt werden (Hooghe/Marks 2003).

In neueren Studien wird auch zwischen verschiedenen Typen von Multi-Level-Governance differenziert, da die Rolle von subnationalen Akteuren von deren Kompetenzen und den innerstaatlichen Verfassungsstrukturen abhängig ist. Aus dem Grund sind die Mechanismen des Multi-Level-Governance in den jeweiligen Mitgliedstaaten und Regionen stark unterschiedlich (Benz 2007: 302). Welche Kenntnisse lassen sich daraus für diese Studie ziehen? Die verschiedenen Typen von Multi-Level-Governance sind ein Bezugspunkt um herauszufinden, in welchen konzeptionellen Merkmalsausprägungen sich ein Wandel von Regionen vollzieht. Eher nach den Logiken des Typ Multi-Level-Governance I oder doch nach denen des Typ Multi-Level-Governance II (Adshead 2014)?

3.2.3 Dimensionen von Europäisierung: Institutionen, Prozesse und Politikfelder

Die Rückwirkungen der EU auf die politischen Systeme ihrer Mitgliedstaaten reichen von den Makrostrukturen eines Staates (Regierung, Parlament, Verwaltungen) bis hin zu öffentlichen Politiken (Politikinstrumente, Stile). Die EU kann aber auch auf einer eher abstrakteren Ebene einen

[68] In den Reformen von 1994 und 2000 kam es zu einer Ausdifferenzierung des Partnerschaftsprinzips. So wurden 1994 die Wirtschafts- und Sozialpartner und in der Reform von 2000 die Vertreter der Zivilgesellschaft in das System der Partnerschaft integriert (Heinelt/Malek 2002: 74; Tömmel 2006: 213).

Wandel der kognitiven und normativen Strukturen in ihren Mitgliedstaaten auslösen. Darunter fallen Identitäten, Diskurse, aber auch Normen und Werte (vgl. Auel 2006: 299f.).

Tabelle 5: Die drei Dimensionen der innerstaatlichen Wirkung der Europäisierung

Dimensionen der Politik	**Objekt der Europäisierung**
Politische Institutionen	Pol. Entscheidungsregeln und Verfahren Rechtsstrukturen Territorialsysteme Verwaltungsstrukturen Staatstraditionen Wirtschaftsinstitutionen Identitäten
Politische Prozesse	Interessensformulierung Interessensaggregation Interessensvertretung Interessensvermittlungsstrukturen Öffentliche Diskurse
Politische Programme	Politikinhalte Politikinstrumente Politikstile Problemlösungsansätze

Quelle: Börzel 2003: 185, eigene Darstellung

Es ist eine Kategorisierung in die drei Systemebenen von Politik hilfreich, um mögliche Objekte von Europäisierung noch konkreter benennen zu können. Zu den drei Dimensionen zählen *Institutionen (Polity), Prozesse (Politics) und Programme (Policies)*. Innerhalb der jeweiligen Dimensionen können die Objekte der Europäisierung dann weiter ausdifferenziert werden. Das wird in Tabelle 5 deutlich gemacht. Für die Strukturierung des Forschungsstands und um unterschiedliche Erkenntnisinteressen der Europäisierungsforschung herauszuarbeiten, wird in den folgenden Unterabschnitt diese Einteilung entlang der drei Politikdimensionen beibehalten.

Polity-Europäisierung: Inbetriebnahme europäischer Regionen

Als in den 1990er Jahren die Europäisierungsforschung zur Entfaltung kam, standen zunächst die politisch-administrativen Systeme der europäischen Mitgliedstaaten im Mittelpunkt des Interesses (Sturm/Pehle 2001; Maurer/Mittag/Wessels 2003). In Forschungsarbeiten zur *Polity-Europäisierung* stand in erster Linie der *formelle und informelle Wandel institutioneller Strukturen* im Vordergrund (Sturm/Pehle 2001; Knill 2005; Axt/Milososki/Schwarz 2007; Camyar 2010; Sedelmeier 2011). Untersuchungsgegenstände waren beispielsweise die Implementierung politischer Ent-

scheidungen und die sich hieraus ergebenden Veränderungen in der *nationalen Parlamentsarbeit* (Duina/Oliver 2005; Holzhacker 2007). Untersucht wurde auch die wachsende administrative Kompetenz der sogenannten dritten Ebene, d.h. der Regionen (u.a. Hrbek/Weyand 1994; Färber/Forsyth 1996; Kohler-Koch 1996; Krämer 1998; Larat 1998; Percoco/Giove 2009; Scherpereel 2010; Adshead 2014), und die damit einhergehende territoriale Restrukturierung in den alten und neuen Mitgliedstaaten (Brusis 2003 und 2013; Baldersheim/Swianiewicz 2003; Elsen 2003; Warleigh-Lack/Stegmann Mccallion 2012). In diesem Kontext analysierte die Europäisierungsforschung auch die von der EU angestoßenen Veränderungen in den Verwaltungstraditionen von Mitgliedstaaten (Knill 2001). Dezentralisierungsreformen für den Bereich der EU-Strukturfondspolitik haben bspw. dort stattgefunden, wo die amtierende Regierungspartei die subnationale Regierung dominierte. Das war u.a. in der Untersuchung von Brusis zu Polen der Fall (2013). Das regionale Akteure jedoch sehr ungleich in die Programmierung und Implementation der EU-Strukturfondspolitik eingebunden werden und bspw. das Partnerschaftsprinzip auch sehr ungleich angewendet wird und es zu unterschiedlichen Europäisierungseffekten in den neuen Mitgliedstaaten kam, zeigt wiederum Dabrowski in seiner Untersuchung zur Adaption des Partnerschaftsprinzip in Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik (2013). Er führt dies für diese Länder auf unterschiedliche Traditionen dezentralen Handelns und kolloborativer Politikgestaltung sowie der beschränkten Kapazität regionaler Akteure zurück, die eine sehr unterschiedliche Anwendung dieses Prinzips zur Folge hat (Dabrowski 2013). Dass diese Form der Partnerschaft auch in den alten EU-Mitgliedstaaten sehr spezifisch angewendet wird, zeigt Chardas in seiner Untersuchung zu der Anwendung des Partnerschaftsprinzips in Griechenland (Chardas 2013). Dort wird regionale Sozialpartnerschaft nur sehr oberflächlich und eher symbolisch gelebt. Auch die versprochene Stärkung dortiger regionalen Verwaltungseinheiten im Zuge der Finanzkrise von 2010 änderte daran nichts. Im Gegenteil: Vielmehr wurden dort regionale Verwaltungseinheiten durch die international eingeforderte Austeritätspolitik noch geschwächt.[69]

Ein anderer Zweig der Europäisierungsforschung beschäftigte sich mit dem informellen Wandel nationaler Identitäten.[70] Der Identitätswandel wird dort als informeller Wandel institutioneller Strukturen verstanden (Risse 2001). Um diesen institutionellen Wandel theoretisch zu erklären, bedienen sich Europäisierungsstudien zumeist institutionalistischen und neoinstitutionalistischen

[69] Mit dem Hinweis, dass eine gelebte regionale Partnerschaft nicht auch zwangsläufig zu einer Qualitätssteigerung bei der Umsetzung von EU-Strukturfondspolitik führt, zeigen Percoco und Giove in ihrer Studie zur Verwaltung der EU-Strukturfonds in der Lombardei. Für diese Region weisen beide daruaf hin, dass Projekte die über eine dortige regionale Entwicklungsagentur abgewickelt werden nur eine unterdurchschnittliche Qualität aufweisen und demzufolge auch nur unterdurchschnittlich häufig gefördert werden (Peroco/Giove 2009). Auf negative Effekte einer Multi-Level Governance Architektur macht auch Milio aufmerksam (2014). Für ihn kann Multi-Level Governance auch dazu beitragen, dass stärker dezentrale verankerte Verantwortlichkeiten dazu verwendet werden, politische Fehler anderen politischen Ebenen zuzuschreiben (Milio 2014).

[70] Informelle Institutionen haben eine hohe Bindekraft, auch wenn keine formellen Sanktionen entfaltet werden. Nationale Identitäten ändern sich damit nicht alleinig dadurch, dass Bürgern formale Partizipationsrechte am Politischen System der EU zugestanden wurden, sondern das es auch informelle Bezugspunkte für politisches Handeln auf europäischer Ebene gibt.

Grundannahmen. Dabei werden die kausalen Prozesse durch die Europäisierungsprozesse in den Mitgliedstaaten wirken, mit zwei Logiken von institutionellem Wandel charakterisiert: *Erstens*, mit einer rational-institutionalistischen Logik des *zweckorientierten Handelns* (siehe hierzu March/Olsen 1998). In dieser Richtung des Neoinstitutionalismus werden Europäisierungsprozesse als eine politische Opportunitätsstruktur begriffen. Beispielsweise werden regionalen Akteuren neuartige supranationale Handlungsspielräume für ihre Interessensverfolgung geboten, die sie nutzen können. *Zweitens*, mit einer soziologisch-institutionalistischen *Logik der Angemessenheit*. In dieser Variante werden *Lern- und Sozialisationsprozesse* als wesentlicher Kausalmechanismus für innerstaatlichen Wandel verantwortlich gemacht (ebd.:). Ein gutes Beispiel dafür, wie Lern-und Sozialisationsprozesse initiiert werden, ist die *Methode der Offenen Koordinierung* und ihr Instrument der *Best-Practice-Verfahren*. In der EU-Strukturfondspolitik werden beispielsweise von der EU-Kommission jene regionalen Projekte ausgezeichnet und öffentlich beworben, die sich als besonders innovativ erwiesen haben. Die mit EU-Mitteln geförderten Projekte nehmen eine Leuchtturmfunktion für regionale Förderprojekte ein. Die *lernende Region* ist das dahinter stehende Prinzip solcher Best-Practice-Verfahren. In Bezug auf die Herausbildung regionaler Identitäten wird in neueren Studien auch auf die Bedeutung der sogenannten INTERREG Programme hingewiesen (Prokolla/Zimmerbauer/Jakola 2015). In letztgenannter Arbeit wird v.a. nachgezeichnet, wie sich neu regionale Identitäten in sogenannten „Grenzregoinen" durch solche Programme herausbilden. Dass allein der Hinweis auf die EU-Mitgliedschaft Föderalisierungsprozesse in einem Land stärken kann, da sich regionale Netzwerke auf diese beziehen, zeigen Warleigh-Lack und Stegman Mcallion auch in ihrer Untersuchung zu Regionalisierungsprozessen in Schweden (2012). Ähnliche Phänomene sind auch in den neuen EU-Mitgliedstaaten zu beobachten. Die Stärkung regionaler Einheiten in Osteuropa als Folge von Europäisierung wird hier von Scherpereel am Beispiel von Regionen in Polen, Tschechien und der Slokawei aufgezeigt (2010). Hier wird v.a. dargelegt, wie vermittelt über die EU-Strukturfondspolitik, europäische Diskurse und Normen die Identitäten von regionalen Verwaltungsakteuren beeinflussen. Zu ähnlichen Ergenissen kommt auch Dabrowski, indem er feststellt, dass die Präferenzen der regionalen Akteure durch die Normen der EU geprägt werden (2012). Die Herausbildung dieser Präferenzen führt er auf *Mechanismen des Lernens* zurück.[71]

Für die vorliegende Arbeit ist besonders interessant, dass in Forschungsarbeiten zur Polity-Europäisierung Europäisierungseffekte bezüglich verschiedener institutioneller Aspekte herausgearbeitet worden sind. Ein Beispiel für Europäisierung ist hier die sich verändernde Kompetenzverteilung zwischen Regierung und Parlament. Zugunsten der Exekutive und auf Kosten der Legislative wurde die Rolle nationaler Parlamente geschwächt (Börzel 2000; Maurer/Wessels

[71] In Bezug auf institutionellen Wandel kann die Möglichkeit einer EU-Mitgliedschaft auch andere Reformprozesse in Gang setzen. So führte in den Jahre 1999-2004 die Aussicht auf EU-Mitgliedschaft zu einem Rückgang der Korruption in den neuen EU-Mitgliedstaaten (Beblavy/Sicakova-Beblava 2014). Vor diesen Jahren war der Einfluss der EU auf die Korruption in den dortigen Ländern noch sehr gering.

2001). Plakativ kommt dieser Forschungszweig zu dem Ergebnis, dass Europäisierung zu einer *Entdemokratisierung politischer Entscheidungen* führe. Doch es wurden auch gegenläufige Entwicklungen untersucht. In solchen Studien wurde dargestellt, wie nationale Parlamente in verschiedenen Ländern auf die vermeintliche Entdemokratisierung mit institutionellen Reformen reagierten, um eine stärkere (Re-)Parlamentarisierung des politischen Entscheidungsprozesses in EU-Angelegenheiten zu sichern. Eine parlamentarische Antwort auf Europäisierung war beispielsweise die Bildung von EU-Ausschüssen in den nationalen Parlamenten (Börzel 2000; Maurer/Wessels 2001; Benz 2004). Neben Studien zu den nationalen Parlamenten ist auch die Rolle bzw. der scheinbare Bedeutungsverlust regionaler Parlamente im europäischen Mehrebenensystem analysiert worden (Auel 2001; Hartmann 2004). Im Zuge der EU-Erweiterung ist dieser Forschungszweig zudem auf die nationale Parlamentsarbeit in den neuen EU-Mitgliedstaaten erweitert worden (Dieringer/Stuchlik 2003).

Von besonderer Bedeutung ist der regionale Wandel, der als eine Folge von Europäisierung stattgefunden hat. Dieser Wandel wird im Kontext der Polity-Europäisierung insbesondere an der formalen Aufwertung von regionalen Gebietskörperschaften und deren Regierungen im europäischen Mehrebenensystem in ehemals zentralistischen Staaten deutlich (Hrbek/Weyand 1994; Hrbek 1996; Kohler-Koch 1998; Larat 1998; Bachtler et al. 2011; Warleight-Lack/Stegmann Mccalion 2012; Brusis 2014).[72] Regionen als eigenständige Handlungseinheiten sind bereits länger Gegenstand von Forschung. Die Debatte nahm ihren Ausgangspunkt zu Beginn der 1980er Jahre als eine akademische Antwort auf die politische Diskussion über die Binnenstrukturierung verschiedener EU-Mitgliedstaaten sowie über die Stärkung der subnationalen Ebene nach dem Inkrafttreten der Maastrichter Verträge (Knodt 2001). Die wissenschaftliche Auseinandersetzung verlief komplementär zur politischen Debatte, die mit dem öffentlichkeitswirksamen Schlagwort *„Europa der Regionen"* einen Höhepunkt fand (Hrbek 1996; Kohler-Koch 1998).[73]

Zudem wurde die Rolle von Regionen im Gesamtsystem der EU zum Forschungsgegenstand gemacht (Kohler-Koch 1996).[74] Wurde zunächst danach gefragt, welchen Einfluss Regionen auf die EU haben, entwickelte sich fortan ein Forschungsbereich, in dem der institutionelle Wandel auf regionaler Ebene als abhängige Größe im EU-Mehrebenensystem untersucht wird. Europäi-

[72] Der Begriff Region wird meist synonym für die unterhalb der Ebene der Mitgliedstaaten befindlichen staatlichen Organisationseinheiten verwendet. In der Bundesrepublik Deutschland sind dies bspw. die deutschen Bundesländer, in Spanien die Comunidades Autónomas und in Polen die Woiwodschaften etc..

[73] An das Schlagwort „Europa der Regionen" sind unterschiedliche Konzeptionen und Vorstellungen gebunden (Hrbek 1996). *Erstens* ist mit diesem Motto die Forderung verbunden, die europäischen Regionen an die Stelle der Nationalstaaten als entscheidender Wegbereiter des Integrationsprozess zu setzen. *Zweitens* fungiert diese „Phrase" als Synonym für die unterschiedlichen Formen regionaler Zusammenarbeit in Europa. Die steigende Verflechtung der Kommunikationsbeziehungen unter den Regionen wird dabei als Bedingung für eine erfolgreiche Integration angesehen. *Drittens* wird mit diesem Motto jedoch der Anspruch verbunden, den Regionen bei einzelnen europäischen Entscheidungen ein stärkeres Gewicht zu geben und diese als eigenständige und gleichberechtigte „dritte Ebene" anzuerkennen. Mit der institutionellen Verankerung des Ausschusses der Regionen (AdR) zu Anfang der 1990er Jahre wurde diese Forderung partiell verwirklicht (Mittag 2002).

[74] Für einen kurzen Überblick über die wissenschaftliche Beschäftigung mit Regionen siehe Knodt 2001; Kohler-Koch 1996a.

sche Vorgaben (z.B. Richtlinien) und Impulse (z.B. Leitlinien) werden hier im Zusammenhang mit regionalen Pfadabhängigkeiten betrachtet (Knodt 1998).[75] Neben der Analyse der formalen Organisation von Politik, unter anderem verdeutlicht an den Auswirkungen der Europäisierung auf die Institutionen des deutschen Föderalismus (siehe hierzu u.a. Hrbek 1998), werden hier auch informelle und institutionelle Aspekte, wie etwa das Routinehandeln von regionalen Akteuren und deren Leitideen, erforscht (Knodt 2002).

Das am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES) entstandene Forschungsprojekt „Regionen als Handlungseinheiten in der europäischen Politik" (REGE) ist in diesem Zusammenhang hervorzuheben. Das zentrale Erkenntnisinteresse des internationalen Forschungsprojekts war die Frage nach der *Adaption* und *Übernahme* von europäischen Leitideen durch regionale Akteure sowie der damit möglicherweise verbundene institutionelle Wandel auf regionaler Ebene (Kohler-Koch 1998). Vor dem Hintergrund einer institutionentheoretischen Perspektive wurden u.a. die Handlungspraxen zwischen regionalen Akteuren und den europäischen Institutionen bei der Ausführung europäischer Politiken in den Feldern der *Forschungs-, Technologie-* und *Struktrurpolitik* analysiert (Larat 1998). Ein wichtiges Ergebnis dieser Studie war, dass die Zustimmung zu europäischen Leitideen, wie etwa die der kooperativen Politikgestaltung, nicht gleichzusetzen ist mit einer entsprechenden Umsetzung in regionales Handeln. In der Studie wird u.a. die *Prägekraft* regionaler Politikstile als Hemmnis für institutionellen Wandel auf regionaler Ebene identifiziert und mitverantwortlich für das *Beharrungsvermögen* von regionalen Organisationsstrukturen gemacht (Knodt 2002). Dass ein durch Europäisierung ausgelöster institutioneller Wandel in einem besonderen Maße vom institutionellen Erbe abhängig ist, wird in der Studie von Camyar erkennbar (2010). Administrative Reformen in den EU-Mitgliedstaaten Ungarn und der tschechischen Republik wurden auch dort noch in erheblichem Maße durch das reformistische Erbe der vorherigen kommunistsichen Regime beeinflusst. Während die dortigen osteuropäischen Länder mit einem reformistischen Erbe insbesondere durch den Mechanismus der „Antizipation" an geltende EU-Normen herangeführt worden sind, wurden Länder mit eine schwachen reformistischen Erbe durch den Mechanismus der „Konitionalität" beeinfusst. Erstere Länder antizipierten demnach schon frühzeitig, welche Reformen die EU für eine Mitgliedschaft von ihnen fordern würde und handelten entsprechend (Caymar 2010).

Das der Europäisierungseinfluss nicht nur auf die EU-Mitgliedstaaten in West- und Osteuropa beschränkt bleibt, wird in neueren Untersuchungen zur diesem Konzept in den West-Balkan Staaten und im Süd-Kaukasus erkennbar (Börzel 2011; Börzel/Pamuk 2012). In jenen Studien werden auch die nicht intendierte Effekte von Europäisierung deutlich, die sich darin ausdrücken, dass dort durch die EU Regime stabilisiert werden, die einerseits am wahrscheinlichsten eine Auf-

[75] Eine besondere Form von Europäisierung zeigt sich immer auch in Form von europäischer Rechtssprechung. In den Studien zu dieser Form von Europäisierung wird vor allem danach gefragt, wie Entscheidungen des Europäischen Gerichtshof in entprechende nationale Rechtssprechung oder auch politisches Handeln von Mitgliedstaaten umgesetzt wird (zuletzt Schmidt 2014).

rechterhaltung staatlicher Strukturen gewährleisten, sich jedoch nicht als liberale Reformkräfte hervortun. Dieser Befund wird am Beispiel der Anti-Korruptionsbemühungen der EU im Südkaukasus deutlich (Börzel/Pamuk 2012) als auch in der Untersuchung Börzels zu den Europäisierungswirkungen in Bosnien-Herzigovina, dem Kosovo und in Albanien erkennbar.[76]

> *„Governmental actors have instrumentalized EU conditionality and assistance to consolidate their own power rather than advance domestic reforms." (Börzel 2011: 14)*

Letztere Arbeiten stehen stehen stellvertretend für jene Untersuchungen zur Europäisierung, die Diffussionsprozesse von Politiken und Institutionen der Europäischen Union auf die Beitrittskandidaten und die europäischen Nachbarschaftsstaaten untersuchen (Stichwort: Beyond Europe).[77] Europäisierung wird in diesen Studien als bestimmte Form von Diffusion aufgefasst (bzw mit dieser implizit gleichgesetzt), bei der policies und Institutionen über Zeit und Raum hinweg „verteilt" werden. Im Fokus dieser Untersuchungen steht der Wandel von Institutionen (Institutionen sind hier die abhängige Variable und werden im Sinne von March/Olsen als soziale Strukturen und formale und informelle Regelsysteme verstanden) und wie dieser durch Diffussionsprozesse befördert wird. Es wird angenommen, dass sich dieser Wandel u.a. dadurch vollzieht, dass bspw. von den Staaten Teile des acquis communautaire übernommen werden muss, wenn ein Handel mit den EU-Staaten angestrebt wird (Börzel/Risse 2012).

Aufbauend auf diesen Erkenntnissen zu polity-Europäisirung ist in dieser Untersuchung v.a. herauszuarbeiten,

- in welcher Form eine administrative Stärkung regionaler Kompetenzen in der Woiwodschaft Pomorskie stattfand und ob diese durch die EU-Strukturfondspolitik befördert wurde,
- ob auch in einer „etablierten" EU-Region wie Mecklenburg-Vorpommern noch Prozesse einer polity-Europäisierung, wie bspw. Änderungen in den politischen Entscheidungsstrukturen und Verfahren bei der Ausbreitung von EU-Strukturfondspolitik feststellbar sind,
- welche Mechanismen dafür verantwortlich sind, dass durch die EU-Strukturfondspolitik Prozesse der Europäisierung in beiden Regionen in Gang gesetzt werden.

Politics-Europäisierung: Inbetriebnahme zivilgesellschaftlich-korporatistischer Akteure

Da Entscheidungen vermehrt auf die europäische Ebene verlagert werden, bleibt das nicht ohne Folgen hinsichtlich der gesellschaftlichen Interessensvermittlung in den EU-Mitgliedstaaten und in den potentiellen EU-Beitrittsländern. Dementsprechend wird in einer weiteren politikwissenschaftlichen Forschungslinie dem Einfluss der EU auf die dortigen Prozesse politischer Interes-

[76] Erstgenannte Studie untersuchen dabei vor allem, ob mit dem institutionellen Wandel auch ein Veränderung in den Verhaltenspraxen der Akteure in den Ländern einherging (Börzel/Pamuk 2012).
[77] Mit diesen Fragen von Europäisierung beschäftigt sich seit 2012 vor allem die Kolleg-Forschergruppe „The Transformative Power of Europe" der Freien Universität Berlin, Otto-Suhr-Institutu für Politikwissenschaft (Börzel/Risse 2012).

sensvermittlung nachgegangen (Börzel 2003; Panke/Börzel 2008; Börzel 2010; Klüver 2010). Ein Europäisierungseffekt lässt sich dort sowohl gegenüber den politischen Parteien, den Parteiensystemen, als auch den dortigen Interessensensgruppen identifizieren (Sedelmeier 2011: 20). Insbesondere für gesellschaftliche Interessensgruppen kristallisierten sich durch verändernde Opportunitätsstrukturen zunehmend supranationale Institutionen zum Zielobjekt verbandlichen Lobbyismus heraus (Eichener/Voelzkow 1994; Eising 2007; Klüver 2010). Der Zieladressat für ihr Lobbying ist in der Regel die EU-Kommission. Umgekehrt fordert insbesondere jene europäische Behörde diese Art der politischen Gestaltung explizit ein, wenn sie z.B. in ihrem 2001 erschienenen Weißbuch „Europäisches Regieren" (EU-Kommission 2001) die Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Akteure an der europäischen Politikgestaltung begrüßt. Auch in der EU-Strukturfondspolitik wurde mit dem Grundsatz der Partnerschaft die Form der gesellschaftlichen Interessensbeteiligung fest institutionalisiert (siehe Kapitel 2.2).

Die Analyse der Europäisierung gesellschaftlicher Interessensvermittlung wird in einer Reihe von Forschungsarbeiten herausgearbeitet. Das Erkenntnisinteresse liegt dabei in den Rückwirkungen der EU auf den innerstaatlichen Modus der Interessenvermittlung (Schmidt 1999). Es geht dabei um den Anpassungsdruck unterschiedlicher Länder an das quasi-pluralistische Muster der Interessensartikulation auf europäischer Ebene. Das zentrale *Erkenntnisinteresse der Forschung* an dem Thema sind die *Möglichkeiten und Grenzen von Partizipation öffentlicher und privater Akteure* am EU-Mehrebenensystem. Grenzen zeigen sich hier in unterschiedlichster Form. Neure Studien weisen darauf hin, dass der Kompetenztransfer auf die europäische Ebene und die Heterogenität der europäischen Interessensverbände die selbigen unter einen erheblichen Anpassungsdruck setzt (Klüver 2010). Nicht alle Interessensgruppen sind dazu befähigt ihre Anliegen auf europäischer Ebnene zu artikulieren (Sedelmeier 2011). Zu ähnlichen Erkenntnissen kommt auch Börzel in ihrer Untersuchung zu zivilgesellschaftlichen Gruppen in Zentral- und Osteuropa (Börzel 2010) und Carmin/Fagan in ihrer Analyse zur Mobilisierungsfähigkeit von Umweltverbänden in den postsozialistischen Staaten Europas (Carmin/Fagan 2010). Der Prozess der EU-Mitgliedschaft eröffnete insbesondere jenen Interessensgruppen Opportunitäten für eine Stärkung ihrer Interessen, die ohnehin schon starke Kapazitäten aufweisen können (Börzel 2010; Camin/Fagan 2010). Die Ressourcenausstattung und der institutionelle Kontext in ihren „Heimatländern" geben hier den Ausschlag dafür, ob nationale Interessensgruppen ihre Lobbystrategien europäisieren (Klüver 2010). Das insbesondere die EU-Strukturfondspolitik Einfluss auf die subnationale Form der Interesensvermittlung hat, zeigt Paola R. Graciano am Beispiel der vier italienischen Regionen Campania, Calabrien, Puglia und Basilicanta (2010). Durch die Übernahme von EU-Politiken in diesem Feld wurden lokale Akteure in diesen Regionen erheblich aufgewertet. Der Ausgang von Entscheidungsprozessen über regionale Angelegenheiten ist dort im erheblichen Maße von den Präferenzen dieser Akteure abhängig.

Sind die Formen der verbandlichen und gesellschaftlichen Interessensvermittlung im europäischen Mehrebenensystem inzwischen hinlänglich bekannt (siehe hierzu u.a. Mazey/Richardson

1993; Schmidt 1999; van Appeldoorn 2001; Eising/Kohler Koch 2005; Eising 2007; Parau 2009), wurde die Europäisierung der Parteienpolitik zumindest in der ersten Generation der Europäisierungsforschung weniger thematisiert (Knill 2005: 156; Panke/Börzel 2008: 140).[78]. Erst Mitte der 2000er Jahre wurde in Arbeiten versucht, genau diesen weißen Fleck in der Forschungslandschaft zu füllen. Hervorzuheben sind hier die Untersuchung zur Europäisierung der Parteienpolitik in der Tschechischen Republik (Baun et al. 2005), die vergleichend angelegte Studie zur Europäisierung nationaler politischer Parteien im europäischen Mehrebenensystem (Poguntke et al. 2007), oder auch das Lehrbuch von Sturm und Pehle zum deutschen Regierungssystem (Sturm/Pehle 2005).[79] Im Fokus neuerer Untersuchungen stehen seit Mitte-Ende des letzten Jahrzehnts die Parteien in den neuen EU-Mitgliedstaaten oder auch in den potenziellen Beitrittsstaaten (Hooghe/Vachudova 2009). Hier wird untersucht, welche innerparteilichen organisationellen Restrukturierungsprozesse durch die EU ausgelöst worden sind (Ladrech 2012) oder auch wie das System der Pateienfinanzierung in Osteuropa (in nicht EU-Mitgliedstaaten) durch EU-Organe und das Organ der Organization for Security and Co-Operation in Europe (OSCE) und deren Versuch des Transfers von demokratischen Standards beeinflusst wird (Timus 2010). In dem Kontext wird auch nachvollzogen, auf welche Weise Europa als Bezugsgröße in den nationalen Parteiprogrammen behandelt wird, und inwieweit Europa strukturierend auf den innerstaatlichen Parteienwettbewerb und die dortige Parteienfinanzierung einwirkte (Lewis 2008; Hooghe/Vachudová 2009).

Vier Prozesse der Europäisierung des Parteiensystems lassen sich aus diesen Arbeiten herauslesen: Es wird deutlich, inwiefern sich durch den Integrationsprozess *neue Parteien* auf der europäischen und nationalen Ebene herausbildeten. Im deutschen Kontext wäre hier z.B. die europakritische Partei *Alternative für Deutschland* (AFD) zu nennen. Es wurden *indirekte Europäisierungseffekte* analysiert, was zu der Einsicht führte, dass durch die Reduzierung von rein national zu steuernden Politikthemen, zentrale Konfliktlinien des innerstaatlichen Parteienwettbewerbs eingeschränkt werden. Ein weiterer Europäisierungsprozess lässt sich daraus ableiten, dass die *bestimmende Funktion nationaler Parteien als Zieladressat gesellschaftlicher Interessensartikulation* durch alternative Repräsentations- und Artikulationsmöglichkeiten auf europäischer Ebene eingeschränkt worden sind (Mair 2007). Auch führte dieser Europäisierungseffekt zu einer *Erweiterung und Spezialisierung des Parteienpersonals.* Einerseits entstehen neu zu besetzende Posten auf europäischer Ebene in dem EU-Parlament und anderseits bildeten sich Parteienmitglieder mit hoher Kompetenz in EU-Fragen heraus (Ladrech 2012). Ein Europäisierungswirkung der von nationalen Parteien keinesfalls einheitlich aufgenommen wird, ist jener Effekt, in denen Normen der Europäischen Organen gegenüber den nationalen Parteien vermittelt wird (van Biezen/Molenaar 2012). Diese Effekte sind

[78] Sedelmeier weist gar darauf hin, dass insgesamt der Bereich der politics-Europäisierung weniger beforscht sei als der Bereich der polity-Europäisierung oder der policy-Europäisierung (Sedelmeier 2011: 20).
[79] Sturm/Pehle (2005): Kapitel 3.8: Europa als organisatorischer und politischer Bezugsrahmen des Parteienwettbewerbs.

gleichwohl marginal, denn Vorstellungen von Demokratien und regulatorische Paradignem haben sich hier zwischen den Parteien der postsozialistischen Länder kaum angenähert. Dennoch weist insbeondere die Studie von Timus darauf hin, dass es durchaus einen Europäisierungseffekt in Bezug auf die Parteienfinanziuerung (insbesondere) in Nicht-EU-Mitgliedstaaten gibt, der sich darin zeigt, dass demokratischen Eliten in diesen Ländern die europäischen Standards der Parteienfinanzierung näher gebracht werden konnte, die von der Venice Commision vorgelegt worden sind (Timus 2012). Dem folgt auch die Kenntnis, dass der Einfluss Europas auf die Parteienfinanzierung in den neuen EU-Mitgliedstaaten als hoch angesehen wird (Lewis 2008).

Die sich aus diesen Studien und Forschungslinien ergebenen Erkenntnisse zur Europäisierung der Parteienlandschaft sind, dass der Einfluss der EU auf das Parteiensystem in den neuen EU-Mitgliedstaaten als größer eingeschätzt wird als in den alten EU-Mitgliedstaaten (Lewis 2008; Hooghe/Vachudova 2009). Das wird u.a. darauf zurückgeführt, dass die starre Parteienlandschaft in den alten EU-Mitgliedstaaten nicht so „anfällig" sei für externe Einflussnahmen, wohingegen die Parteien in einer „unkonsilidierten" Parteienlandschaft „offener" sind für europäische Einflüsse (Spirova 2008). Das wird u.a. auch an dem Beispiel festgemacht, dass eine „Standardisierung" der dortigen Parteienlandschaft stattgefunden hat, da die dortigen Parteien sich stärker an der europäischen Parteienfamilie orientierten (ebd.). In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass das Thema einer potentiellen EU-Mitgliedschaft die Parteienlandschaft in Osteuropa auch stärker für das Thema EU politisierte (Ladrech 2009).

Die Europäisierung der Interessensartikulation gilt auch bei der Umsetzung der EU-Strukturfondspolitik in den Mitgliedstaaten oder Regionen, wie das folgende Beispiel belegt: Wenn gesellschaftliche Interessensorganisationen in der Bundesrepublik Deutschland, wie etwa die beiden Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen BDI und DGB, ihre Standpunkte für eine EU-Strukturfondspolitik politisieren, dann sind die primären Adressaten ihrer Interessenspolitik nicht mehr ausschließlich die Parteien auf Bundes- und Länderebene. Die Zieladressaten sind verstärkt die EU-Kommission oder der Ausschuss der Regionen. Es sind also supranationale Institutionen, die als Objekt gesellschaftlicher Interessensvermittlung fungieren. Diese Form der Interessensrepräsentation und des F*orum-shifting* ist erst in einem EU-Mehrebenensystem möglich geworden. Die exklusive Rolle von Parteien als Adressat und Transmissionsriemen gesellschaftlicher Interessen ist im Zuge der Europäisierung daher für einige Politikfelder hinfällig geworden.

Die EU-Kommission befördert im Rahmen des Partnerschaftsprinzips die Einbindung von Wirtschafts- und Sozialpartnern in den Diskussionsprozess um die inhaltliche Ausgestaltung der Operationellen Programme (siehe Kapitel 2.2). Demgegenüber ist die Teilhabe von nationalen und regionalen Parteien im Rahmen des Partnerschaftsprinzips nicht vorgesehen. In der Regel werden EU-Fördergelder mit Mitteln aus dem Landeshaushalt kofinanziert. Wenn über diese Verwendung der Gelder keine parlamentarische Debatte stattfindet, wird indirekt auch eine *Entparlamentarisierung* von wirtschaftspolitischen Entscheidungen vorangetrieben.

An dieser Entwicklung sind die Parteien nicht unschuldig, denn gerade in der EU-Strukturfondspolitik gibt es ein deutliches Kompetenzgefälle zwischen den Parteien, den organisierten Interessensgruppen und der ministerialen Verwaltung. Das Kompetenzgefälle macht sich auch bei der Diskussion und Erstellung der Operationellen Programme bemerkbar. Das wird in einer Studie der Rosa-Luxemburg-Stiftung zur Wirtschaftspolitik Mecklenburg-Vorpommern deutlich (Berg 2001: 18ff.): Die Erstellung der Operationellen Programme wurde in Mecklenburg-Vorpommern als Verwaltungsakt angesehen, der durch die entsprechenden Fachministerien bearbeitet wird. Einen parlamentarischen Diskussionsprozess um die Verwendung der EFRE- und ESF-Mittel gab es kaum. Auch bei der inhaltlichen Gestaltung des Operationelle Programms für Mecklenburg-Vorpommern hielten sich die Parteien zurück, obwohl es sich bei der EU-Strukturfondspolitik um einen wichtigen Baustein für wirtschaftspolitische Gestaltungsmöglichkeit handelt (ebd.: 29). Kontrahierende Ansätze um die Ausgestaltung der Wirtschaftsförderung wurden daher auch nicht im Parlament geführt. Diese Debatten verliefen in den Auseinandersetzungen zwischen den Fachministerien und den organisierten Interessensgruppen im Land (hier insbesondere den Wirtschafts- und Sozialpartner). Indirekt wurde somit die Parteiendemokratie im Land geschwächt. Der Interessensvermittlungsprozess wurde infolgedessen europäisiert, da privilegierte Gesellschaftsgruppen und die Ministerialverwaltung bei der Formulierung von Landesförderpolitik mitwirken und die Landesparteien dabei außen vorblieben.

Der Befund ist auch hinsichtlich einer möglichen Lissabonisierung der EU-Strukturfondspolitik aufschlussreich. Der Effekt einer Lissabonisierung der EU-Strukturfondspolitik zeigt sich möglicherweise nicht nur bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Operationellen Programme und deren Umsetzung, sondern auch in dem Prozess der Programmerstellung und der Aktivierung bestimmter Akteursgruppen. Es ist in dieser Untersuchung daher herauszuarbeiten,

- welche Fachministerien und Interessensgruppen für die Formulierung von EU-Strukturfonds und Landesförderpolitik wichtig sind, und ob möglicherweise neue gesellschaftliche Akteure in den Politikformulierungsprozess integriert wurden, [80]
- inwiefern die Programmierung der Lissabon-Strategie lediglich einen ministerialen Verwaltungsakt darstellt, der vom Interessensformulierungsprozess entkoppelt wurde,
- ob lissabonrelevante Themen für bestimmte Akteursgruppen für die Formulierung eigener Positionen zur EU-Strukturfondspolitik in der Region anschlussfähig waren,
- ob die Lissabon-Agenda in dem Prozess der Programmerstellung keine Rolle gespielt hat,
- welche Rolle den Parteien in diesem Prozess der Programmerstellung zukommt.

[80] Eine Methode um das herauszufinden ist die Reputationsanalyse.

Policy-Europäisierung: Homogenisierung regionaler Politiken?

Es gibt eine Vielzahl von Politikfeldern, die direkt oder indirekt vom Prozess der Europäisierung betroffen sind und stark durch Entscheidungen aus Brüssel beeinflusst werden. Das ist die grundlegende Erkenntnis der beiden Sammelbände zur Europäisierung von Graziano/Vink (2007) und Featherstone/Radaelli (2003). In einigen Politikfeldern wie etwa der Landwirtschafts- und Umweltpolitik, in denen über vier Fünftel aller nationalen Programme ihren Ausgangspunkt auf der europäischen Ebene haben, wird das besonders deutlich (Börzel 2003; Roederer-Rynning 2007). Dementsprechend werden in den meisten Arbeiten im Forschungsfeld der Europäisierung die Auswirkungen der EU auf konkrete politische Programme in spezifischen Politikfeldern analysiert. Politische Programme werden dabei unterteilt in *Politikinhalte*, *Politikinstrumente*, *Politikstile* und *Problemlösungsansätze* (siehe Haverland 2003; Dyson 2007; Falkner 2007; Wong 2007). Diese Untersuchungen sind im Bereich der *Policy-Europäisierung* zu verorten. Nationale Auswirkungen von Europäisierung basieren in den Studien auf der Implementierung europäischer Politikvorgaben (Knill 2005). Neben den stark vergemeinschafteten Politikfeldern wie der Transportpolitik (Heritier u.a. 2001), der Umweltpolitik (Haverland 2003; Börzel 2007), der Regional- und Wettbewerbspolitik (Bache 2007), der Beihilfepolitik (Lovseth 2011) und Währungspolitik (Dyson 2007) stehen mittlerweile auch stärker nationalstaatlich regulierte Politikfelder, z.B. die Sozialpolitik (Falkner 2007), die Beschäftigungspolitik (Gwiazda 2011), die Bildungspolitik (Capano/Piattoni 2011), die Steuerpolitik (Kemmerling 2010; LeMay-Boucher/Rommerskirchen 2015), die Gleichstellungspolitik (Lombardo/Forest 2015) oder die Asyl- und Migrationspolitik im Fokus der Europäisierungsforschung (Lavenex 2007). Neue Arbeiten interessieren sich auch dafür, ob und in welcher Form sich die Außenpolitik zwischen den EU-Mitgliedstaaten und der EU einander angenähert haben (deFlers/Müller 2012).

Ohne im Detail auf die konkreten Forschungsfragen und -ergebnisse der vielen Studien eingehen zu können, kann doch Folgendes festgehalten werden: Der Prozess der Policy-Europäisierung führt zu keiner Homogenisierung beziehungsweise Konvergenz nationaler Politiken, wie das etwa in der frühen Europäisierungsliteratur bisweilen postuliert wurde (Börzel/Risse 2003). Vielmehr ist ein zentraler Befund, dass es zu unterschiedlichen Variationen institutioneller Anpassung in den einzelnen Mitgliedstaaten kommt (Knill 2005: 157; Börzel 2010) und auch innerhalb der Mitgliedsstaaten unterschiedliche Reaktionen auf europäische Vorgaben (bspw. im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe kommen kann (Sack 2012). Das bedeutet: *„Europeanization matters"* (Börzel/Risse 2000). Doch in welchem Ausmaß Europa einen Unterschied in den nationalen Strukturen, Prozessen und Politikinhalten macht, variiert stark innerhalb der einzelnen Politikfelder und ist abhängig von unterschiedlichen Steuerungsprinzipien (regulativ, distributiv, redistributiv) sowie von verschiedenen institutionellen Faktoren in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten. Die

EU-Strukturfondspolitik ist dafür ein gutes Beispiel:[81] Das Politikfeld zeichnet sich insbesondere durch prozedurale Steuerungsmuster aus, so dass die Outcomes von Strukturpolitik wenig plan- und voraussagbar sind. Es kommt also darauf an, wie prozedurale Steuerungsinstrumente ganz konkret zum Einsatz kommen (Tömmel 2003, siehe auch Kapitel 2.2). Ein Ziel von Steuerung ist es dennoch immer, die nationalen und regionalen Strukturfondspolitiken zu homogenisieren. Durch welche Mechanismen das geschieht, wird in den folgenden Ausführungen erkennbar.

Die Interventionsbereiche der EU-Strukturfonds sind sehr weitreichend. Bereits in den 1980er Jahren war von der EU-Kommission vorgesehen, dass mit den EU-Strukturfonds nicht nur *wirtschaftsnahe Infrastrukturen* oder *betriebliche Investitionen* gefördert werden, sondern die Interventionen der EU-Strukturfonds weitgehender sein sollen. Die Intention dabei war, dass die EU-Mitgliedstaaten die ihnen zur Verfügung stehenden Fördergelder auch in andere Maßnahmenbereiche investieren, wie etwa in Maßnahmen des *Umweltschutzes*, der *Geschlechtergleichstellung*, der *Arbeitsmarktpolitik* oder auch in Maßnahmen zur Förderung einer *nachhaltigen Stadtentwicklung*. Diese sehr viel weiterreichenderen Interventionsbereiche sind von den Mitgliedstaaten und ihren Regionen in den Operationellen Programmen nachzuweisen. Es muss explizit die Bemühung dokumentiert sein, dass die Bandbreite der möglichen Interventionsbereiche der EU-Strukturfonds auch umgesetzt wird. Das ist für die EU-Kommission ein wichtiges Kriterium, wenn sie Operationelle Programme genehmigt. Ein Prozess der *Policy-Europäisierung* kann sich also darin zeigen, dass die Kommission darauf besteht, die Breite des förderpolitischen Instrumentariums bei der Formulierung und Umsetzung der Operationellen Programme zu berücksichtigen (Reissert/Lang 2005).

Ein Prozess der Policy-Europäisierung wird aber nicht nur in den regionalen Entwicklungsplänen erkennbar, sondern auch anhand der Modifizierung bestehender Förderinstrumente. Die Förderinstrumente der Regionalpolitik sind in den Mitgliedstaaten so anzupassen, dass sie als Kofinanzierungsinstrument für EU-Strukturfonds genutzt werden können. In den bisherigen Untersuchungen zur Policy-Europäisierung in der EU-Strukturfondspolitik wurde daher vor allem analysiert, inwiefern Prozesse der Homogenisierung zwischen nationaler Regionalpolitik und EU-Strukturfondspolitiken eingesetzt haben. Es wurde dargelegt, inwiefern die Inhalte der nationalen Förderpolitik sich dem möglichen Wirkungsbereich der EU-Strukturfonds anpassen. Diese Homogenisierung zeigt sich unter anderem daran, dass Mitgliedstaaten ihre Förderpolitiken ausdifferenzieren, so wie das in Deutschland der Fall war.

Dies wurde insbesondere in einer Studie von Jochen Lang (2004) zur Umsetzung der EU-Strukturfondspolitik in Deutschland erkennbar. Dort wurde nachvollzogen, dass die Förderinhalte des EFRE bis in die späten 1980er Jahre kongruent waren mit dem deutschen Förderinstrument „Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur'" (GA-

[81] Für einen tabellarischen Überblick über die Breite und Tiefe des Europäisierungsgrad einzelner Politikfelder, siehe Börzel (2006).

Förderung). Aus diesem Grund waren auch alleine die Wirtschaftsministerien von Bund- und Ländern sowohl für die Umsetzung der EU- Strukturfondspolitik als auch für die Umsetzung der deutschen Regionalpolitik verantwortlich (Lang 2005: 160). Als jedoch neue Bereiche durch den EFRE förderungswürdig wurden, erhoben auch weitere Bundes- und Landesministerien wie das Umwelt- oder das Forschungsressort Anspruch auf die EU-Strukturfonds. Es wurden von der EU-Kommission also implizit diejenigen Ministerien gestärkt, deren Interventionsmöglichkeiten durch die GA-Förderung nicht berücksichtigt wurden. Dementsprechend entwickelten sich diese Akteure zu potentiellen Partnern der EU-Kommission (ebd.: 163).

Diese einschneidende Veränderung wird unter anderem als Beginn einer Diversifizierung der deutschen Regionalpolitik und Strukturfondsförderung angesehen. Es wurden also Prozesse der Policy-Europäisierung in Gang gesetzt, weil nun auch andere Ministerien mit ihren Politiken an der EU-Strukturfondspolitik partizipieren konnten und gleichzeitig die GA-Förderung reformiert wurde. Die Interventionsbereiche der deutschen GA-Förderung wurden in diesem Prozess erweitert, um das Instrument der GA zur Kofinanzierung des EFRE weiterhin nutzen zu können. Am Ende dieses Prozesses wandelte sich in Deutschland das Paradigma von einer exogenen zu einer endogenen Regionalpolitik. Der Paradigmenwechsel hatte seinen Ausgangspunkt im politischen System der EU-Strukturfondspolitik.[82]

An diesem Beispiel wird erkennbar, wie sich Prozesse der Policy-Europäisierung konkret darstellen. Das gibt gleichzeitig Hinweise dafür, wie der Wandel in den beiden Regionen Pomorskie und Mecklenburg-Vorpommern untersucht werden kann. Es ist herauszuarbeiten,

- welche Indizien dafür sprechen, dass in den Operationellen Programmen der beiden Regionen Mecklenburg-Vorpommern und Pomorskie lissabonrelevante Themen aufgenommen werden, und inwiefern sich dies auch quantitativ in den einzelnen Förderprioritäten niederschlägt,
- in welches System von nationaler Regionalpolitik die EU-Strukturfonds programmiert werden und was in den Regionen das bislang dominante Paradigma regionaler Förderpolitik war,
- inwiefern in weiteren Entwicklungsplänen der beiden Regionen die Themen „Innovation" und „Wettbewerbsfähigkeit" aufgegriffen werden.

[82] Darüber hinaus wurde von Bund- und Ländern die Nutzung des EFRE lange Zeit als Möglichkeit betrachtet die eigene GA-Förderung zu ergänzen, und somit auch indirekt die eigenen Haushalte zu entlasten. Das Subsumieren bereits bestehender Förderpolitiken wurde von der EU-Kommission jedoch untersagt. Der EFRE sollte zusätzlich zur den Instrumenten der Regionalpolitik eingesetzt werden, diese jedoch aber nicht ersetzen (Grundsatz Additionalität).

Zwischenfazit: Europäisierungen, aber „to What Extent"?

Die sich auf der europäischen Ebene herausbildende Institutionalisierung von (in)formellen Regeln, Entscheidungsprozessen, Verfahren, Paradigmen, Stilen und Routinen wirkt auf mitgliedsstaatliche Diskurse, Identitäten und politischen Strukturen zurück (Radaelli 2000). Diesen Rückwirkungen von Europa wird mit der Europäisierungsforschung Rechnung getragen. Die Europäisierungsforschung fragt auf allen Systemebenen nach den politischen Reaktionen auf die EU – insbesondere auch in den Mitgliedsstaaten.

Mit dem Ziel, institutionellen Wandel zu erklären, bedienen sich Europäisierungsstudien häufig des Theorieangebots des Institutionalismus und Neoinstitutionalismus. Durch diesen theoretischen Rückgriff wird es möglich, das eher „lose" Konzept der Europäisierung theoretisch zu untermauern. Wenn Studien zur Europäisierung an institutionalistische Theorien gebunden sind, werden Europäisierungsprozesse in einer rational-institutionalistischen Logik des zweckorientierten Handelns analysiert. Es wird angenommen, dass den Akteuren durch den Integrationsprozess neue Handlungsspielräume für ihr politisches Wirken eröffnet wird. In anderen Studien wird mit einer soziologisch-institutionalistischen Logik der Angemessenheit argumentiert. Innerstaatlicher Wandel wird hier über Lern- und Sozialisationsprozesse ausgelöst.

In den Arbeiten zur *Polity-Europäisierung* stehen die Veränderungen nationaler politischer Systeme im Vordergrund. In dem Prozess erfuhren die regionalen Gebietskörperschaften eine erhebliche Bedeutungsaufwertung (u.a. Benz Fürst/Kilper/Rehfeld 2000; Scherpereel 2010). Entsprechend ist für die Europäisierungsforschung im Bereich der Polity-Europäisierung die Analyse des institutionellen Wandels auf regionaler Ebene bedeutsam (u.a. Hrbek 1996; Kohler-Koch 1996; Börzel 2001; Knodt/Hüttmann 2002; Dabrowski 2013). Falls dieser Prozess nicht top-down verstanden werden soll, ist Conzelmanns Vergleich der „parallelen Institutionalisierung" von Politik nützlich (Conzelmann 2002, siehe auch Abschnitt 3.3.1).

Liegt das Erkenntnisinteresse im Bereich der Polity-Europäisierung im formellen und informellen Wandel nationalstaatlicher und regionaler Institutionen, ist in der Rezeption der Untersuchungen zur *Politics-Europäisierung* erkennbar geworden, dass dort der Einfluss der EU auf den Interessensformulierungsprozess, die öffentlichen Diskurse sowie die Interessensvertretung in den EU-Mitgliedstaaten untersucht wird. Neben den Studien zur Europäisierung der verbandlichen und gesellschaftlichen Interessenvermittlung (u.a. Mazey/Richardson 1993; Eising 2007; Börzel 2010; Klüver 2010) gibt es auch Untersuchungen zur Europäisierung der Parteienpolitik in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten (u.a. Sturm/Pehle 2005; Teglas 2007; Hooghe/Vachudova 2009; Ladrech 2012).

Ein großer Teil der Europäisierungsstudien untersucht die inhaltlichen Veränderungen von unterschiedlich vergemeinschafteten Politikfeldern (Auel 2006; Axt/Miolososki/Schwarz 2007). Die Studien sind dem Bereich der *Policy-Europäisierung* zuzuordnen (u.a. Bache 2007; Dyson 2007; Lavenex 2007; Roederer-Rynning 2007; Wong 2007; Capano/Piattoni 2011; Gwiazda 2011, Lov-

seth 2011; LeMay-Boucher/Rommerskirchen 2015; Lombardo/Forest 2015). Ein zentraler Befund der Studien ist, dass eine durch die EU ausgelöste konvergente Entwicklung einzelner Politikfelder nicht feststellbar ist. Vielmehr sind die Auswirkungen einer stärkeren *Vergemeinschaftung* bestimmter Politikfelder durch einen dialektischen Prozess der synchron laufenden *Angleichung* und *Differenzierung* gekennzeichnet (Tömmel 2001). Das gilt im besonderen Maße für distributive Politiken wie die EU-Strukturfondspolitik, wenn ökonomische Prozesse der Angleichung betrachet werden (Crescenzi/Giua 2014).

Die Rezeption verschiedener Europäisierungsdimensionen bringt abschließend folgende vorläufigen Erkenntnisse für den eigenen Untersuchungsgegenstand und die Frage nach den Wirkungen der lissabonisierten Strukturfondspolitik in den Förderregionen Mecklenburg-Vorpommern und Pomorskie:

- *„Policies determine Politics"*. diese Erkenntnis hatte der US-Politologe Theodor Lowi Anfang der 1970er Jahre. Er bezog sich dabei auf die Grundtypen von Policies (distributiv, regulativ, redistributiv) (Lowi 1972: 299). In der Ausführung wird auch erkennbar, dass die Dimensionen von Politik nicht klar voneinander trennbar sind, sondern einander bedingen. Daher ist die Einteilung der Europäisierung in drei Dimensionen vor allem zur Bildung von Kategorien nützlich. Aus diesem Grund wird die Differenzierung beibehalten und die Untersuchung im Bereich der Policy-Europäisierung verortet. Das vordergründige Erkenntnisinteresse ist die Europäisierung von Politikinhalten, -instrumenten, -stilen und Problemlösungsansätzen.
- Europäisierung ist eine unkonkrete Kategorie. Es bedarf einer konzeptionellen Konkretisierung, um das *Objekt*, die *Richtung*, den *Wandel* und das *Ausmaß* der Europäisierung bestimmen zu können.
- *Europeanization matters*. Der Europäisierungsprozess führt jedoch zu keiner Angleichung, sondern zu einer differenzierten Umsetzung von europäischen Politikvorgaben. Verantwortlich dafür ist das Beharrungsvermögen institutioneller Strukturen. Folglich sind in dem Untersuchungsansatz diejenigen Hindernisse des institutionellen Wandels in den Regionen herauszuarbeiten, die für eine Angleichung, aber auch für eine differenzierte Europäisierung verantwortlich sind.
- Die Lissabonagenda ist eine Initiative, die in Form von Leitlinien und europäischen Politikvorgaben wirkt (siehe Kapitel 1.1). Die Lissabonagenda kann in der Europäisierungsforschung auch als Opportunitätsstruktur verstanden werden. Regionalen Akteuren werden neue inhaltliche und diskursive Handlungsmöglichkeiten für die Durchsetzung ihrer politischen Ziele geboten. Gegenteilig zu dieser rationalistisch-institutionalistischen Logik sind auch Lernprozesse in den Mitgliedstaaten und Regionen für den Umgang mit der Lissabonagenda mitverantwortlich.

3.3 REFERENZSTUDIEN ZUR EUROPÄISIERUNG DER STRUKTURFONDSPOLITIK

In der Europäisierungsforschung sind die Effekte einer lissabonisierten EU-Strukturfondspolitik nie in der gebotenen Tiefenschärfe analysiert worden – auch wenn diesem Thema in der Wissenschaft durchaus Beachtung geschenkt wurde. Denn es gibt einige Studien zum Agenda-Setting-Prozess der EU-Kommission für die Ausgestaltung der Strukturfondspolitik in den Jahren 2007-13 (Bachtler/Wishlade 2005; Maurer/Schroff: 2005; Petzold 2005).[83] Es liegen auch solche Untersuchungen vor, in denen die *Architektur* der lissabonisierten EU-Strukturfondspolitik beschrieben wird (Erdmenger/Ziegler 2004 und 2005; Begg 2005; Tömmel 2005 und 2006; Zimmermann-Steinhart 2005; Becker/Zaun 2007).[84] Die Neuorientierung der EU-Strukturfondspolitik wird dort beispielsweise anhand der Strukturfondsverordnungen nachgezeichnet. Im Mittelpunkt steht vor allem die Beschreibung der verfahrenstechnischen Veränderungen, die stark an die *Governancearchitektur* der Lissabonagenda angelehnt sind (Tömmel 2006). Die Studien interessieren sich also im Wesentlichen für das *Policy-Making* in der EU-Strukturfondspolitik und nur vereinzelt dafür, wie sich *politische Steuerung* im EU-Mehrebenensystem vollzieht (Ausnahme: Tömmel 2005).

In weiteren Untersuchungen werden die Programmplanungsdokumente „Nationaler Strategischer Rahmenplan" und „Operationelle Programme" einzelner Länder und Regionen daraufhin untersucht, an welchen Punkten ein inhaltlicher Bezug zur Lissabonagenda hergestellt wurde (siehe Bachtler/Gross 2006; Bachtler/Mc Master 2007; Becker/Zaun 2007).[85] Lediglich ansatzweise werden die Operationellen Programme auch in einen historischen Zusammenhang zu den bisherigen Förderschwerpunkten der Regionen gesetzt (bisweilen machen das Becker/Zaun 2007).[86] In welchen Merkmalsausprägungen regionaler Wandel theoretisch denkbar ist, dass wird in diesen Studien jedoch nicht beantwortet.

---

[83] Anhand dieser Studien ließe sich nachzeichnen, wie Multi-Level-Governance in der Phase des Agenda-Setting konkret stattfindet.

[84] Ian Begg untersucht inwiefern unterschiedliche Zielsetzungen der Kohäsionspolitik und der Lissabon-Strategie zueinander stehen d.h. inwiefern sich Konvergenz, regionale Wettbewerbsfähigkeit und territoriale Zusammenarbeit mit den Zielen von mehr Wachstum und Beschäftigung vereinbaren lassen (Begg 2005). Katharina Erdmenger und Astrid Ziegler analysieren, wie die neue Architektur der Strukturfondspolitik aus beschäftigungspolitischer Sicht zu werten ist (Erdmenger/Ziegler 2004). Ingeborg Tömmel geht in ihrer Untersuchung den Fragen nach inwiefern die aktuelle Reform eine einfache Fortschreibung der bisherigen Strukturpolitik ist und ob die Reform den Interessen einzelner Mitgliedstaaten entgegenkommt oder ob die Interessen der Europäischen Kommission bedient werden und welche Konsequenzen sich daraus für die Systemstruktur der EU ergeben (Tömmel 2006). Zimmermann-Steinhart untersucht die Rolle der Regionen in der Architektur der Strukturfondspolitik. Dabei analysiert sie die Transparenz der künftigen Ziele und der Kompetenzaufteilung der Strukturpolitik (Zimmermann-Steinhart 2005).

[85] Eine erste grundlegendere Analyse der deutschen Entwicklungsstrategie für die Strukturfondsperiode 2007-13 lieferte Michael Zarth mit seiner Analyse des Nationalen Strategischen Rahmenplans (Zarth 2007).

[86] So werden bspw. in der Studie von John Bachtler, Martin Ferry, Carlos Mendez und Irene McMaster die Nationalen Strategischen Rahmenpläne von dreizehn EU-Mitgliedstaaten untersucht und dabei insgesamt 25 verschiedene Operationelle Programme (ESF; EFRE) analysiert (Bachtler/Ferry/Mendez/Mc Master 2007). Auch in der Studie der Stiftung Wissenschaft und Politik von Peter Becker und Natascha Zaun liegt die Fallauswahl höher als bei dieser Studie (Becker/Zaun 2007). Hier werden insgesamt fünf Untersuchungsländer (Polen, Spanien, Deutschland, Frankreich, Vereinigtes Königreich) und insgesamt sechs der Operationellen Programme dieser Länder ausgewertet.

Ein Wandel der EU-Strukturfondspolitik wird in diesen Arbeiten daher in keinen systematischen Zusammenhang zu einem möglichen Wandel in den Regionen gebracht. Es wird also nicht analysiert, welche Erscheinungsform regionaler Wandel einnehmen kann und worin er sich ausdrückt. Es werden keine Kriterien entwickelt, um Prozesse der Europäisierung, der Lissabonisierung, oder auch andere Formen des Wandels in den Regionen darzulegen. Für das eigene Untersuchungsdesign lassen sich aus diesen Studien daher nur wenige Erkenntnisse ziehen. Das ist demzufolge auch ein Forschungsdesiderat der Europäisierungsforschung, das es zu schließen gilt. Im Folgenden wird daher anhand von *drei anderen Referenzstudien* aufgezeigt, wie sich die politikwissenschaftliche Forschung regionalem Wandel nähert, worin die Stärken der jeweiligen Herangehensweisen liegen und welche Desiderata gleichwohl fortbestehen. Am Ende sollen daraus Erkenntnisse für das eigene Untersuchungsdesign entstehen.

3.3.1 Europäisierung als parallele Institutionalisierung und Entgrenzung

In Thomas Conzelmanns (2002) Studie „Große Räume, kleine Räume" werden die *Veränderungsdynamiken* der Regionalpolitik in Großbritannien und Deutschland im Zusammenhang mit der Einbindung beider Länder in das EU-Mehrebenensystem untersucht.[87] Das Erkenntnisinteresse Conzelmanns an dem Themenfeld der Europäisierung ist der *Wandel förderpolitischer Instrumente*, die *Prozesse in denen Regionalpolitik* gestaltet wird und die *allgemeinen Veränderungen mitgliedsstaatlicher Politik*.[88] EU-Regionalpolitik wird in der Untersuchung als die Verbindung von EU-Strukturfondspolitik und EU-Beihilfekontrolle verstanden. Damit ist das Zusammenspiel von direkter und indirekter Regionalpolitik gemeint (s.o.).[89] Es werden damit sowohl *institutionelle Arrangements* als auch *Entscheidungsprozesse* und *Maßnahmen* in den Blick genommen, die durch die Regionalpolitik strukturiert werden. Eine zentrale Charakteristik des EU-Mehrebenensystem liegt für ihn darin, dass sich im Feld der Regionalpolitik unterschiedliche nationale und europäische Politikparadigmen gegenüberstehen. Beispielsweise sein mit den beiden Grundsätzen „Partnerschaft" und „Additionalität" sowie bestimmten Wettbewerbsregularien Koppelungsmechanismen geschaffen worden, aus denen sich ein Konkurrenzverhältnis zwischen europäischer und mitgliedsstaatlicher Politik ableiten lässt.

---

[87] Conzelmann, Thomas (2002): Große Räume, kleine Räume. Europäisierte Regionalpolitik in Deutschland und Großbritannien, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

[88] Damit beinhaltet sein Verständnis von Regionalpolitik sowohl die inhaltliche Dimension von Politik als auch die institutionellen Arrangements sowie die politischen Prozesse, welche strukturierend auf die Regionalpolitik wirken.

[89] Eine solche Vorgehensweise, welche chronologisch die zunehmende Verselbstständigung der Strukturfondspolitik von einem reinen Kofinanzierungsinstrument zur Unterstützung staatlicher Politikmaßnahmen hin zu einem eigenständigen auf europäischer Ebene angesiedelten Politikinstrument beschreibt, findet sich in einer Vielzahl von Qualifizierungsarbeiten zum Thema EU-Regionalpolitik (siehe hierzu u.a. Staeck 1996; Eckstein 2001; Schoof 2002).

Konkurrierende Bezugsräume

Eine Hauptthese Conzelmanns ist, dass die Bedeutung der Regionalpolitik sich gerade *nicht* mit der Verteilung finanzieller Ressourcen und den verschiedenen beihilferechtlichen Beschränkungen gegenüber der mitgliedsstaatlichen Regionalförderung erklären lässt. Vielmehr sei auf europäischer Ebene ein konkurrierender Bezugsrahmen entstanden, der die im europäischen Raum vorliegenden Ungleichheiten zum Ausgangspunkt für regionalpolitisches Handeln nimmt.[90] In Folge der Etablierung einer europäischen Regionalpolitik sei dadurch eine Situation entstanden, in der die europäischen und nationalen Institutionen in einem wechselseitig *permanenten Spannungsverhältnis* zueinander agieren. Aufgrund der fehlenden Monopolisierung legitimer Gewalt und der Spezifika eines nicht vollends vergemeinschafteten Politikfelds konnte sich jedoch keines der beiden Paradigmen vollständig durchsetzen. Daraus entwickelt Conzelmann die indirekte These, dass sich die politische Auseinandersetzung zwischen nationaler und europäischer Ebene in *Institutionenkämpfen* verdichtet. Diese Auseinandersetzung ist dadurch gekennzeichnet, dass Akteure und Organisationen der einen politischen Ebene dafür kämpfen, dass ihre Leitideen und pragmatischen Orientierungen auch von den Akteuren und Organisationen der jeweiligen anderen politischen Ebene anerkannt werden (Conzelmann 2002: 244).

Der Studie liegt eine Vorstellung von Europäisierung zugrunde, die von einer wechselseitigen Durchdringung europäischer und nationaler Handlungssphären ausgeht. In Abgrenzung zu Terminologien wie „Integration" und „Konvergenz" wird dabei der Europäisierungsprozess als „Reaktion auf eine EU-induzierte Entgrenzung von Politik" (Conzelmann 2002: 23) verstanden.[91] Hieraus entstehen neue, auf der europäischen Ebene *institutionalisierte Bezugsräume*. Den mitgliedsstaatlichen Akteuren stehen dadurch alternative Handlungsoptionen offen. In diesem Prozess entzieht sich deren Selbstverständnis partiell den institutionellen Strukturen des jeweiligen Mitgliedslandes. Wenn diese entgrenzten Bezugsräume zum Ausgangspunkt für politisches Handeln in den Mitgliedstaaten werden, dann haben Europäisierungsprozesse eingesetzt.

> *„Je stärker solche europäischen Bezugspunkte das Handeln der Akteure auf der Ebene der Mitgliedstaaten ausrichten, desto stärker kommt es zu einer ‚europäisierten Politik' - also einer Politik, welche von europäischen Institutionen und darauf bezogenen Handlungsstrategien der jeweils beteiligten Akteure geprägt ist." (Conzelmann 2002: 32)*

Die sich auf der europäischen Ebene verfestigenden Orientierungspunkte bilden dabei *negative* und *positive Anreizpunkte*, die aufgrund eines fehlenden Anpassungsdrucks im Feld der Regional-

[90] Gleichwohl wird in der Studie aufgezeigt, wie sich die europäische Leitidee des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts mit den spezifischen Steuerungskompetenzen der Kommission verbindet. Indem bspw. die GD Wettbewerb, mit Verweis auf den gemeinsamen Binnenmarkt sowie die innergemeinschaftlichen Kohäsion, eine sukzessive Einschränkung der Fördergebiete in den Mitgliedstaaten durchsetzen konnte, wurden Leitideen der nationalen Förderpolitiken (Conzelmann nennt hier für den Fall der Bundesrepublik die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse) massiv eingeschränkt. Ähnlich den Studien zur polity-Europäisierung in dem Politikfeld wird in der Studie deutlich, wie das Feld der regionalpolitischen Akteure deutlich erweitert wurde.

[91] Der Begriff Entgrenzung wird in dem Zusammenhang so verstanden, dass sich die traditionellen nationalen Bezugsräume für politisches Handeln auflösen, da sie sich auf die europäische Ebene verlagert haben.

politik allerdings nicht automatisch eine Veränderung nationalstaatlicher Politik auslösen. Europäisierungsprozesse entfalten sich daher nicht zwingend. Vielmehr wirkt das Beharrungsvermögen etablierter Institutionenordnungen in den Mitgliedstaaten modifizierend auf die europäischen Einflüsse. Entsprechend wird die Transformation mitgliedsstaatlicher Politikinhalte im Feld der Regionalpolitik weniger als Reaktion eines Anpassungsdrucks auf die nationale Politik verstanden, sondern vielmehr als das Resultat einer möglichen *Auflösung institutioneller Reproduktionsmechanismen* in den EU- Mitgliedstaaten. Primärer Auslöser dafür sind parallel laufende Institutionalisierungsprozesse auf europäischer Ebene. Die auf der supranationalen Ebene institutionalisierte Regionalpolitik etabliert sich dabei zum *alternativen Bezugsrahmen* für regionalpolitisches Handeln. Die neuen Handlungsorientierungen können demzufolge Effekte auf der nationalen und supranationalen Ebene generieren.

Theoretische Verortung

Conzelmann entwickelt den theoretischen Rahmen, durch den er Europäisierungsprozesse bestimmt, mithilfe des Neoinstitutionalismus sowie der Policy-Analyse (Conzelmann 2002: 21). Konkret bedient er sich des Ansatzes des „akteurszentrierten Institutionalismus". Diesen erweitert er um die konstruktivistische Kategorie des Politikparadigmas (siehe auch Benz 2004). Die institutionentheoretische Unterfütterung seines Untersuchungsansatzes bildet die Grundlage der empirischen Analyse in den beiden Untersuchungsländern Deutschland und Großbritannien. Das ist sein theoretisches Gerüst, mit dem er darlegt, welche Bedeutung der sich ändernde europäische Referenzrahmen für das regionalpolitische Handeln in beiden Mitgliedstaaten einnimmt und inwiefern dabei eine europäisierte Regionalpolitik festzustellen ist.

Gemäß dem neoinstitutionalistischen Paradigma wird in seiner Arbeit davon ausgegangen, dass die durch die Regionalpolitik ausgelösten Entgrenzungsprozesse unterschiedliche Auswirkungen in beiden Untersuchungsländern zur Folge haben. Zur Kenntlichmachung von Europäisierungsprozessen orientiert sich die Studie an Radaellis' viel zitiertem Konzept der Europäisierung. Damit sollen weiche Formen des politischen Wandels sichtbar gemacht werden und gleichzeitig die *doppelte Kompetenzausübung* zwischen supranationaler und nationaler Ebene im Feld der Regionalpolitik Berücksichtigung finden.[92]

Der Studie liegt also ein sehr weites *Institutionenverständnis* zugrunde. Darin sind sowohl kognitive als auch normative Aspekte integriert. Mit einem solchen Institutionenverständnis wird es möglich, diejenigen Formen der Verhaltensstrukturierung zu bestimmen, die nicht auf den Steuerungsmechanismen regulativer Politiken beruhen (ebd.: 243). Hier sind primär Strukturierungs-

[92] Europäisierung definiert Radaelli folgendermaßen: "The concept of Europeanization refers to: Processes of (a) construction (b) diffusion and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ´ways of doing things´ and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of the EU decisions and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and political policies. This definition stresses the importance of change in the logic of political behavior (Radaelli 2000).

prozesse durch Orientierungsvorgaben wichtig, wie die Verbreitung bestimmter Leitideen und die sich in ihnen konkretisierenden Politikparadigmen. Ihre Bedeutung liegt darin, dass man regionalen Problemen politisch begegnet, indem beispielsweise bestimmte territoriale Gebiete und Aktivitäten als förderungswürdig angesehen werden.

Empirie und Ergebnisse

Im empirischen Teil seiner Untersuchung werden die Veränderungen der britischen und deutschen Regionalpolitik analysiert (Conzelmann 2002: 115ff.). In Deutschland stehen die Reformprozesse der GA-Förderung in den 1980er Jahren und 1990er Jahren sowie die Übertragung des Instrumentariums auf die neuen Bundesländer im Vordergrund. In Großbritannien untersucht Conzelmann die Neueinführung des Single-Regeneration-Budgets in den 1990er Jahren.[93] Die europäische und nationale Regionalpolitik werden hierzu getrennt untersucht. Das Ziel ist, konkrete Kausalzusammenhänge zwischen den Reformen der beiden Förderinstrumente „GA" und „Single Regeneration Budget" und der Einbindung von Großbritannien und Deutschland in das regionalpolitische System der EU herauszuarbeiten. Bezogen auf das Feld der Regionalpolitik und von Europäisierung sind sowohl die Bedingungen und Möglichkeiten politischer Gestaltung in beiden Untersuchungsländern von Interesse, als auch die Veränderungen von Politikinhalten und die politischen Prozesse, in denen sich regionalpolitisches Handeln vollzieht.[94]

Ein Ergebnis seiner Studie ist, dass in beiden Untersuchungsländern der Europäisierungsprozess zu einer *partiellen Anpassung* mitgliedsstaatlicher Politikinstrumente führt. Letztlich waren jedoch Änderungen in den regionalpolitischen Instrumenten eher vorzufinden als ein genereller Paradigmenwechsel für regionalpolitisches Handeln (Conzelmann 2002: 247ff.). In Deutschland wurde beispielsweise das Instrument der GA-Förderung reformiert, da von der Kommission eine alleinige GA-Kofinanzierung für EFRE-Mittel zum Zweck betrieblicher und infrastruktureller Investitionsvorhaben *nicht akzeptiert* wurde. Aus dem Grund war eine Anpassung und Reform der GA notwendig, falls die GA weiterhin als Kofinanzierungsinstrument des EFRE herangezogen werden sollte.[95]

---

[93] In Großbritannien wurde das Single Regeneration Budget 1994 eingeführt. Mit der Einführung wurde das klassische strukturpolitische Ziel verfolgt, die Lebens- und Arbeitsbedingungen in den strukturschwachen Gebieten Großbritanniens zu verbessern und die Lücke zwischen den strukturschwachen und –starken Gebieten Großbritanniens zu verhindern.

[94] Die organisatorische und institutionelle Einbettung von Regionalpolitik werden demnach von Conzelmann als wesentlich resistenter gegenüber tiefgehenden Veränderungen gesehen.

[95] Die damit einhergehenden Veränderungen werden jedoch nicht alleine den europäischen Steuerungsmechanismen zugeschrieben (bspw. regulativen Verordnungen), sondern mit den institutionellen und politischen Dynamiken in beiden Untersuchungsländen erklärt. Trotz der scheinbaren Inkompatibilität des deutschen und europäischen Fördermodells wurde in Deutschland an der hohen Investitionsförderung festgehalten. Damit lag der Förderschwerpunkt weiterhin auf wettbewerbsrechtlich sensiblen Bereichen wie etwa der Förderung fernabsetzender Unternehmen. Daher wurde in Deutschland das Prinzip der weichen Regionalförderung bis in die späten 1990er Jahre nur partiell verwirklicht. Conzelmann führt das auf das dominierende in der GA-Förderung fest institutionalisierte Paradigma der *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse* zurück. Das Paradigma wurde durch eine Fachbruderschaft zwischen den Wirtschaftsministerien des Bundes und der Länder gegenüber dem europäischen

Ein zweiter Europäisierungseffekt besteht für Conzelmann im Entstehen *einer parallelen Regionalförderung*. Neben der traditionellen Regionalpolitik ist die parallele Regionalförderung durch die europäisch festgelegte Abgrenzung der Fördergebiete sowie durch Förderprogramme gekennzeichnet, die in Zusammenarbeit mit der Generaldirektion „Regionalpolitik" abgestimmt wurden.[96] Damit ging ein Bedeutungsverlust der nationalstaatlichen Regionalförderung einher. Die Generaldirektion „Regionalpolitik" entwickelte sich in dem Prozess zu einem *anerkannten* Akteur der deutschen Regionalpolitik (ebd.: 250).

Eine dritte Form der Europäisierung zeigte sich für ihn in den *Wirkungen der EU- Beihilfekontrolle*. In Großbritannien wurde dieses Wirken an dem Entstehen eines stark wettbewerbsorientierten Beihilferegimes deutlich. In Deutschland hingegen entstanden durch unterschiedlich hohe Fördersätze Konflikte zwischen den wohlhabenden und den ärmeren Regionen. Die GA-Förderung entwickelte sich daher zu einem Instrument der innerstaatlichen Beihilfekontrolle. Die westdeutschen Länder setzten in den GA-Gremien eine strengere Begrenzung der GA-Fördersätze durch als es von der Generaldirektion „Wettbewerb" gefordert wurde (ebd.: 145ff.). Es entstand dadurch ein *indirekter Europäisierungseffekt*.

Erkenntnisse für den eigenen Untersuchungsansatz

Unterschiedliche Europäisierungseffekte in Großbritannien und Deutschland beziehungsweise die unterschiedlichen Grade der Durchdringung mitgliedsstaatlicher Politik gegenüber europäischen Einflüssen sind auf die Prägekraft *verschiedener Politikparadigmen* und *politikfeldübergreifender nationaler Institutionen* sowie auf *unterschiedliche Wohlstandsniveaus* und auf die *unterschiedliche Intensität der Investitionsförderung* in beiden Ländern zurückzuführen. Eine transformierende Wirkung der EU-Strukturfondspolitik auf nationaler Ebene *entstand* durch die *Orientierungsfunktion der europäischen Institutionenordnung*.

Daraus folgt: Europäisierungswirkungen, die mit der Terminologie eines „Anpassungsdrucks" charakterisierbar sind, werden ausschließlich im Bereich der EG-Beihilfenkontrolle erkennbar. In der EU-Strukturfondsförderung zeigen sich diese anders. Dort sind für bislang marginalisierte Akteure mit den europäischen Politikangeboten hingegen lediglich bestimmte *Gelegenheitsstrukturen* und neue *Handlungsoptionen* entstanden, die zu neuen *Formen des Regierens* führen. Europäisierungswirkungen in der EU-Strukturfondspolitik sind demnach das Resultat eines veränderten Handlungskontexts. Das Entstehen einer Parallelförderung wurde in Deutschland daher auch von den einzelnen Ländern und marginalisierten Akteuren vorangetrieben.

Einfluss sowie anderer ministerialer Ressorts verteidigt. Conzelmann interpretiert die nur partiell vorgenommene Öffnung der GA-Förderung als Strategie, die Zuflüsse des EFRE in dem Zuständigkeitsbereich der GA-Gremien zu halten (Conzelmann 2002: 264).

[96] Für das Untersuchungsland Deutschland kann Conzelmann in seiner empirischen Analyse aufzeigen, dass der Europäische Fonds für regionale Entwicklung weitestgehend von der Kofinanzierung der GA-Förderung entkoppelt wurde. Beispielsweise ist die „parallele Regionalpolitik" in der BRD bisweilen an die Stelle der bis in die 1980er Jahren bestehenden Landesförderprogramme gerückt (Conzelmann 2002: 251).

Eine weitere Erkenntnis seiner Studie ist, dass sich mit der Europäisierung parallele Politikstränge herausbilden, die zu einer gänzlichen Entkoppelung supranationaler und mitgliedsstaatlicher Politik führen. Die Übernahme eines europäischen Politikmodells erfolgte daraus jedoch nicht, weil „weder in Großbritannien noch in der Bundesrepublik es dazu kam, dass die Ausgestaltung eines bestimmten Politikinstruments dem europäischen Modell gefolgt wäre. Der EFRE wurde über ein zunehmend breites Spektrum von Instrumenten „gestreut", ohne dass sich damit an den regionalpolitischen Konzeptionen der beiden untersuchten Staaten etwas geändert hatte" (ebd.: 254). Die *Pfadabhängigkeit* in der deutschen regionalen Politikgestaltung interpretiert Conzelmann daher als das Resultat einer hohen Kontinuität in der GA-Förderung.

3.3.2 Europäisierung durch Lernen, Experimentieren und Konflikt

In der Studie „The impact of European regional policy - Sociological institutionalism and policy learning" untersucht Jörg Baudner die Wirkungen der EU-Regionalpolitik auf die Regional- und Strukturpolitiken in Süditalien (Mezzogiorno) und in Ostdeutschland (Baudner 2003).[97] Um unterschiedliche Europäisierungswirkungen und Effekte in diesen beiden Regionen herauszuarbeiten, bedient er sich der Prämissen des *soziologischen Institutionalismus* und der *sozialen Lerntheorie.* Europäisierungseffekte werden für ihn dann erkennbar, wenn *soziale Lernprozesse* in Gang gesetzt werden, die als eine Folge der regionalpolitischen Einbindung beider Regionen in das EU-Mehrebenensystem entstehen.

Die EU-Regionalpolitik wird in seiner Studie in dem Zusammenwirken von EU-Strukturfonds- und EU-Beihilfepolitik betrachtet. Entgegen der weit verbreiteten Annahme eines *natürlichen Spannungsverhältnisses* beider Politikinstrumente vertritt Baudner die These, dass das Instrumentarium der staatlichen Beihilfekontrolle *keine Begrenzung* von regionalpolitischen Aktivitäten darstellt.[98] Die EU-Beihilfekontrolle ist für ihn vielmehr ein nützliches Instrumentarium, um eine *endogene Regionalentwicklung* regulativ zu befördern. Das geschieht etwa dadurch, dass ein strikteres Beihilfeverbot für große Firmen durchgesetzt wird, um eine exogen initiierte Regionalentwicklung zu verhindern, während hingegen weiterhin kleinere regionale Unternehmen gefördert werden dürfen (Baudner 2003: 10).[99]

---

[97] Baudner, Jörg (2003): The impact of European regional policy- Sociological institutionalism and "policy learning", University of Birmingham, Institute for German Studies.

[98] In der wissenschaftlichen Literatur wird das Verhältnis der beiden Instrumente als spannungsreich charakterisiert. Institutionell wird das in der spannungsgeladenen Beziehung zwischen der Generaldirektion Wettbewerb und der Generaldirektion Regionalpolitik deutlich. Definiert die Generaldirektion Regionalpolitik einerseits die Regionen und die gefördert werden sollen, begrenzt die Generaldirektion Wettbewerb andererseits jene Sektoren und Regionen, in denen eine Förderung aufgrund wettbewerbsrechtlicher Bestimmungen nicht oder nur begrenzt möglich ist.

[99] Neben dieser eher regulativen Funktion trage ein strengeres Verbot staatlicher Beihilfen gleichzeitig dazu bei, einen Subventionswettlauf zwischen den ärmsten EU-Regionen zu verhindern.

Europäisierungsverständnis

Der Prozess der Europäisierung wird in der Studie als ein *Top-down-Prozess* verstanden und daher als Einfluss der europäischen auf die nationalstaatliche Politik interpretiert. In diesem Prozess wirkt die EU-Regionalpolitik nur im Verhältnis zu den bereits existierenden nationalen Politikparadigmen. Die Wirkung der EU-Regionalpolitik entfaltet sich hierbei durch Prozesse des *sozialen Lernens*. Ein solcher Prozess wird durch die bestehenden *Normen*, *Prinzipien* und *Verfahrensweisen* beeinflusst und tritt Baudner zufolge erst dann auf, wenn ein politischer Wandel in den Regionen eintritt. Dieser Wandel ist mehr als nur die Reform von einzelnen förderpolitischen Instrumenten. Europäisierung setzt für ihn demzufolge einen deutlichen Wandel der Förderinstrumente, aber auch des bestehenden Förderparadigmas voraus. Damit unterscheidet sich das Europäisierungsverständnis der Studie grundlegend von Conzelmanns Herangehensweise (ebd.: 5).

Das Policy-Regime der EU-Regionalpolitik und seine Wirkungen

Im deskriptiven Teil seiner Studie wird dargelegt, wie die EU-Strukturfondspolitik Ende der 1980er Jahre von dem Ansatz der endogenen Regionalentwicklung beeinflusst worden ist. Gleichzeitig wurde durch die Verbreitung von *Normen* und *Verfahren* dieser Ansatz von der EU-Kommission selbst in die europäischen Regionen hineingetragen (ebd.: 8).[100] Damit unterscheidet sich das auf der europäischen Ebene vorherrschende Förderparadigma hinsichtlich seiner *Normen*, *Prinzipien* und *Verfahren* von der traditionellen Regionalpolitik, wie sie noch in den 1980er Jahren in Ostdeutschland und Süditalien betrieben wurde.

> *„Although a reduction of inequalities in economic development is the ultimate aim, an increase in economic development is seen as a long term objective, but only as a result of increased endogenous potential. In this regard, it contrasts strongly with the old "inward-investment approach" which accords the utmost importance to attracting capital from outside the region, thereby strengthening exports and employment." (Baudner 2003: 8)*

Die europäische Regionalpolitik wird somit als ein politisches Regime verstanden, dass bestimmte *Paradigmen, Prinzipien und Praktiken* verbreitet (policy-diffussion).[101] Inländischen Akteuren wird durch die Existenz eines solchen Regimes die Möglichkeit gegeben, sich auf die in dem Regime institutionalisierten Paradigmen zu berufen. Der Prozess des sozialen Lernens, wie er im *soziologischen Institutionalismus* und in der *sozialen Lerntheorie* weit verbreitet ist, wirkt dabei als ein Mechanismus der Europäisierung.

Die sozialen Lernprozesse werden vor allem dadurch begünstigt, dass das *alte Paradigma* der *exogen initiierten Regionalpolitik*, an seine Grenzen stößt oder fehlschlägt. Ist das der Fall, dann macht sich

---

[100] Durch die Gegenüberstellung der endogenen und exogenen Regionalentwicklung wird in der Studie nachgezeichnet, in welcher Form die EU-Strukturfondspolitik durch einen endogenen Entwicklungsansatz beeinflusst wurde.

[101] Politikparadigma bezeichnet in diesem Zusammenhang eine Denkweise, wie Regionalpolitik konzipiert sein muss. Diese Denkweise verdichtet sich in entsprechenden Programmen und Institutionen, in denen das Paradigma eingeschrieben ist.

eine neue Akteurskonstellation auf nationaler und regionaler Ebene die mit dem neuen Politikansatz verbundenen Prinzipien zu Eigen. Das setzt die Adaption *institutioneller Reproduktionsmechanismen* voraus. Ein mögliches Resultat des Prozesses ist, dass die neuen Regeln, Normen und Praktiken das alte Paradigma *verdrängen* (ebd.: 2). Eine weitere Wirkung kann entstehen, wenn durch das Scheitern eines alten Paradigmas die Reputation von EU-Politiken erhöht wird. In dem Fall haben vormals marginalisierte Akteure mit der EU-Kommission einen starken Bündnispartner auf europäischer Ebene, auf den sie sich bei der Durchsetzung ihres neuen Paradigma berufen können.

Das Zusammenspiel auf europäischer und nationaler Ebene löst jedoch immer unterschiedliche Europäisierungseffekte aus. Das sind in der Studie die Effekte des *politisches Lernens*, des *politisches Experimentierens* sowie des *politischen Konflikts*. Der Europäisierungseffekt des *politischen Lernens* tritt dann ein, wenn ein altes Politikparadigma gescheitert ist und eine neue Koalition die Verfahren und Handlungsweisen eines neuen Politikparadigma adaptiert. Effekte des *politischen Experimentierens* liegen vor, wenn ein oder mehrere inländische Akteure zusammen mit der EU-Kommission neue politische Instrumente erproben. Das alte Paradigma wird dabei jedoch nicht durch ein neues ersetzt, sondern weiter fortgeführt. Der Europäisierungseffekt des *politischen Konflikts* besteht dann, wenn auf der europäischen Ebene beschlossene Politiken wenig Unterstützung auf der nationalen Ebene erhalten. In diesem Fall geht eine Gruppe inländischer Akteure in die politische Auseinandersetzung mit der EU und versucht ihrerseits, europäische Politiken zu reformieren. Mit Radaelli gesprochen (2000), wäre das der Zustand einer *Nicht-Europäisierung*, den Radaelli als *Retrenchment* bezeichnet. Diese drei unterschiedlichen Europäisierungseffekte untersucht Baudner am Beispiel seiner beiden Untersuchungsregionen.

Regionalpolitik und ihre Europäisierung im Mezzogiorno

Noch zu Beginn der 1990er Jahre war der Einfluss der EU-Strukturfondspolitik auf die italienische Regionalpolitik beschränkt. Er machte sich nur am Beispiel einiger weniger innovativer Projekte bemerkbar (siehe auch Tömmel 1994). Erst seit der zweiten Hälfte des Jahrzehnts entwickelte sich die Förderung einer endogenen Regionalentwicklung zum führenden Paradigma in der italienischen Regional- und Wirtschaftspolitik. Das ging mit einer Stärkung der subnationalen Ebene im Land einher. Damit verbunden waren auch substantielle Veränderungen in der süditalienischen Regionalpolitik. Durch diesen Interaktionsprozess wurde ein Europäisierungseffekt des *politischen Lernens* in Gang gesetzt und dabei die zuvor praktizierte Form der Regionalförderung delegitimiert. Verantwortlich dafür war der folgende politische Interaktionsprozess zwischen der europäischen Ebene und einzelnen Akteursgruppen im Land.

Im italienischen Fordismus der 1970er und 1980er Jahre wurden regionalpolitische Interventionen im Süden des Landes vor allem durch den Zentralstaat vorangetrieben. Dadurch sollte eine spätindustrielle Entwicklung in Gang gesetzt werden. Hierbei waren die Hauptinstrumente der staatlichen Interventionen vor allem Beihilfen für private Investitionen sowie staatliche Beteili-

gungen (Baudner 2003: 11). Diese gezielte Industrialisierung, bei der verschiedene Industriekerne ohne Berücksichtigung der bereits vorhandenen Betriebsstruktur angesiedelt wurden, führte zum sogenannten Phänomen der „Wüstenkathedralen".[102] Eine negative Begleiterscheinung dieser staatlichen Interventionspolitik war der damit verbundene Abbau industrieller Gebiete im nordöstlichen und zentralen Italien. Die bis in die 1990er Jahre getätigten Transferzahlungen führten außerdem zu einer hohen Verschuldung im italienischen Staatshaushalt. Gerade die staatlichen Hilfen für die süditalienischen Regionen trugen zur Überschuldung bei. Das ging weit über das Maß an zulässigen, von der EU-Kommission noch tolerierbaren Beihilfen für Regional- und Strukturpolitiken hinaus. Lediglich für die etablierten Parteien Italiens war diese Form der staatlichen Interventionspolitik nützlich. Denn durch diese Verteilungspolitik sicherten sich die Parteien süditalienische Wählerstimmen.

Eine so expansive staatliche Ausgabenpolitik war aber nicht länger mit den restriktiven Vorgaben zu vereinbaren, die ab den 1990er Jahren im Rahmen der europäischen Währungsintegration (Maastrichter Verträge) sowie mit der restriktiveren EU-Wettbewerbspolitik gesetzt wurden. Genau das machten sich andere Akteursgruppen im Land zu Eigen. Mit der rechtsliberalen Regionalpartei „Lega Nord" sowie einer Gruppe reformorientierter Wissenschaftler forderten zwei Akteursgruppen im Land eine Reform des staatlichen Verwaltungssystems sowie die Förderung einer endogenen Regionalentwicklung.[103] Vor allem die beiden gerade genannten Akteursgruppen, die für den Prozess des *sozialen Lernens* eine zentrale Rolle einnehmen, profitierten von dem Interaktionsprozess mit der europäischen Ebene. Mit dem Verweis auf die EU-Strukturfondsgelder propagierten sie *neue Formen der Regionalförderung* und konnten sie auch durchsetzen. Begünstigt wurde dieser Prozess dadurch, dass die Restriktionen des europäischen Wettbewerbsregimes und der europäischen Währungsintegration die bisherigen Formen staatlicher Interventionen verunmöglichten. Eine stärkere Beschränkung in der öffentlichen Ausgabenpolitik wurde in Italien auch durch die Lobbypolitik des technokratischen Verwaltungsapparates und der italienischen Zentralbank durchgesetzt. Insofern nutzten die beiden Akteursgruppen die europäischen Politikangebote und -restriktionen als Argument dafür, bisherige Politiken in Gänze zu diskreditieren und um eine breite Zustimmung für alternative Politiklösungen zu erhalten.

---

[102] In den 1950er Jahren wurde als Folge des starken wirtschaftlichen Nord-Süd Gefälles von der damaligen italienischen Regierung versucht, durch günstige Kreditangebote und Steuererleichterungen die Investitionsbereitschaft in Süditalien zu erhöhen. Um diesen Prozess politisch zu steuern, rief der italienische Staat Anfang der 1950er Jahre die sogenannte „Cassa per il Mezzogiorno" (Südkasse) ins Leben. Damit sollte die Ansiedlung von Industrien subventioniert werden. Ein Resultat dieser gezielten staatlichen Interventionen war die Ansiedlung industrieller Zentren. Eine damit verbundene und notwendige Niederlassung von Folgeindustrien blieb jedoch weitestgehend aus, da die ökonomischen Realitäten in der Region nicht berücksichtigt wurden.

[103] Die 1990 gegründete, etwa 150.000 Mitglieder starke Regionalpartei ist nur im Norden Italiens aktiv. Von ihrer politischen Ausrichtung ist die Liga Nord dem rechten Spektrum im italienischen Vielparteiensystem zuzuordnen. In den 1990er Jahre setzte sich die Lega Nord für eine Abspaltung Norditaliens von dem wirtschaftlich schwächeren Süditaliens ein. Eine politische Forderung der Lega Nord war auch, jegliche Subventionen zur wirtschaftlichen Entwicklung in Süditalien zu kürzen.

Mit den institutionellen Reform wurden somit diejenigen reformorientierten Kräfte im Land gestärkt und jene von der EU-Kommission gesetzten Politikanforderungen gestützt, die in der Vergangenheit noch diskreditiert wurden. Nach dem Vorbild einer europäischen Regionalpolitik etablierten sich daher *neue regionalpolitische Ansätze* in Süditalien. Hierzu gehörten u.a. die Übernahme von Prinzipien einer gemeinschaftlichen Strukturfondsförderung wie die Etablierung des *Partnerschafts-* und *Subsidiaritätsprinzip*. Mit der Gründung eines „Ministerium für regionale Entwicklung und Kohäsion" wurde zudem eine Verwaltungsbehörde geschaffen, die die führende Rolle bei der Politikformulierung für den italienischen Süden einnahm, und als Mittler gegenüber der EU- Kommission auftrat. Die Förderung endogener Entwicklung wurde somit auch für oppositionelle Kräfte akzeptabel (beispielsweise für die Liga Nord), die sich zuvor noch gegen jede staatliche Subvention in Süditalien einsetzten.

Ein Fazit Baudners für seine Untersuchungsregion Mezzogiorno ist, dass der Interaktionsprozess zwischen der europäischen und nationalen Ebene in Italien primär durch einen Prozess des politischen Lernens geprägt war. „In this process of policy learning, European policies became the core in the formulation of new policies for the mezzogiorno" (Baudner 2003: 14). Begünstigt wurde der Lernprozess vor allem durch das Scheitern einer schuldengetriebenen Wirtschaftspolitik und der damit verbundenen Notwendigkeit, den Staatshaushalt zu sanieren, um den Eintritt Italiens in die Wirtschafts- und Währungsunion nicht zu gefährden. Der massive Abbau staatlicher Interventionen in Süditalien blieb allerdings nicht ohne negative Folgen. Eine davon war der Rückgang öffentlicher Investitionen in Süditalien sowie eine Fragmentierung des öffentlichen Verwaltungssystems (ebd.: 14). Diese negativen Begleiterscheinungen wurden aber akzeptiert, weil die öffentliche Meinung sehr positiv gegenüber der Währungsintegration eingestellt war, obwohl das mit erheblichen Einschnitten in der öffentlichen Ausgabenpolitik einherging.

Regionalpolitik und ihre Europäisierung in Ostdeutschland

Die Europäisierungseffekte in Ostdeutschland sind für Baudner andere als im italienischen Mezzogiorno, weil die dortigen institutionellen Voraussetzungen verschieden sind. Der Zeitraum vor, während und nach der Wiedervereinigung war in Ostdeutschland durch die Privatisierung ehemaliger Staatsbetriebe sowie durch einen West-Ost-Institutionentransfer geprägt. In Ostdeutschland wurden also die Instrumente der westdeutschen Regionalpolitik weitgehend von Ostdeutschland übernommen, auch wenn die wirtschaftlichen und institutionellen Kontextbedingungen nach etwa 40 Jahren sozialistischer Planwirtschaft und sektoraler Wirtschaftspolitik gänzlich andere waren.

Die westdeutschen Länder betrieben schon seit den 1980er Jahren eine Politik der endogenen Regionalentwicklung. Außerdem dominierte in Westdeutschland das Prinzip des *kooperativen Föderalismus*. Das machte sich auch in der ostdeutschen Regionalpolitik bemerkbar. Insofern waren die Adaptionserfordernisse an das europäische Politikmodell und an die dort dominierende Governancestruktur geringer als ins Italien. Daraus leitet Baudner seine These ab, dass mit der

Einbindung Ostdeutschlands in das europäische Mehrebenensystem, Europäisierungseffekte des politischen Experimentierens angestoßen worden sind. Das wird von Baudner am Beispiel der *Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur* (GA) dargelegt.

Das Hauptinstrument der deutschen Regionalpolitik zielte auf die Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur und der gewerblichen Wirtschaft (siehe auch Eckstein 2001: 274). Der GA-Einsatzbereich lag in den späten 1980er Jahren und frühen 1990er Jahren in der Bezuschussung *kapitalintensiver* Industrien sowie in dem Anwerben westdeutscher und internationaler Tochterunternehmen. Dadurch sollten auch Investitionen im öffentlichen und privaten Sektor in Ostdeutschland stimuliert werden. Im Zuge einer tiefen ökonomischen Krise und einer politischen Unzufriedenheit mit den ostdeutschen Verhältnissen, stieß diese Form der Wirtschaftsförderung jedoch sowohl bei verschiedenen Ökonomen als auch in Ostdeutschland selbst auf massive Kritik (Baudner 2003: 19). Außerdem wurde von einer politischen Koalition, bestehend aus EU-Kommission und einigen nicht in das Politikfeld involvierten Ministerien auf nationaler und regionaler Ebene (beispielsweise Umweltministerium) ein neuer Politikansatz favorisiert. In der Folge wurden einige *Veränderungen* in der förderpolitischen Ausrichtung der GA in Ostdeutschland vorgenommen. Hierzu zählten etwa die *Möglichkeit zur Förderung von Klein- und mittleren Unternehmen*, zur *Förderung von Forschung und Entwicklung* sowie zur *Förderung von Humankapital*. Infolge der Unzufriedenheit mit dem bis dahin existierenden Förderungsparadigma sowie der sich neubildenden Akteurskonstellation waren zwei Bedingungen für einen politischen Wandel erfüllt (ebd.: 19). Die Veränderungen in der förderpolitischen Ausrichtung sind auch deswegen auf den gewachsenen Einfluss der EU-Regionalpolitik zurückzuführen, weil erst durch die Öffnung neuer Interventionsbereiche in der GA, weiterhin EU-Strukturfondsgelder mit GA-Mitteln reibungslos kofinanziert werden konnten (Stichwort: Additionalität).

Die gänzliche Adaption des Politikparadigmas der europäischen Regionalpolitik wurde in Ostdeutschland jedoch nicht vollends verwirklicht. Verantwortlich dafür war der Konflikt zwischen der EU-Kommission und den ostdeutschen Ländern im Feld der staatlichen Beihilfepolitik. Ein vielzitiertes Beispiel des Konflikts ist die Auseinandersetzung um staatliche Beihilfen an das VW-Werk Sachsen.[104] Die Differenz zwischen dem europäischen und deutschen Beihilferegimes ist

[104] Bis in die Mitte der 1990er Jahre wurden die nach Ostdeutschland transferierten Fördermittel von der EU-Kommission nach Art. 87 Abs. 3 EG-Vertrag eingestuft. Das sind Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten mit außergewöhnlich niedriger Lebenshaltung oder stark ausgeprägter Unterbeschäftigung (Eckstein 2001: 393). Dies geschah aufgrund der wirtschaftlichen Sondersituation in Ostdeutschland. Seit 1996 gelten jedoch in Ostdeutschland die gleichen verbindlichen Regelungen wie in anderen EU Mitgliedstaaten. Gleichwohl die wirtschaftlichen Probleme in Ostdeutschland von der EU-Kommission weiterhin berücksichtigt wurden, stieß sie beim Beispiel VW Mosel und Chemnitz an ihre Grenzen.
Die beiden VW Standorte sollten um zwei neue Werke erweitert werden. Hierfür beantragte der VW Konzern Investitionszuschüsse im Rahmen der *GA-Förderung*, *Zulagen nach dem Investitionszulagengesetz* sowie *Sonderabschreibungen* nach dem Fördergebietsgesetz. Dem VW Konzern wurden auf Grundlage der Anträge Beihilfen in Höhe von etwa 1,4 Mrd. Euro bewilligt. Die EU-Kommission untersagte jedoch dem Freistaat Sachsen die Auszahlung des größten Teils der Summe. Mit 539,1 Millionen D-Mark wurde ein großer Teil der Summe als Ausgleich für regionale Nachteile genehmigt, etwa 240 Millionen D-Mark wurden jedoch als unvereinbar mit dem EU- Gemeinschaftsrecht angesehen. Da nach Ansicht der Kommission es sich bei den Investitionen um Erweiterungs- und nicht um

das Resultat unterschiedlicher politischer Prioritäten und Normen zwischen der EU, Deutschland und seinen Bundesländern.

Nach der Wiedervereinigung nahm Deutschland aufgrund des eigenen regionalpolitischen Engagements in Ostdeutschland eine andere Haltung in Wettbewerbsfragen ein. Das hatte folgenden Grund: Das im Grundgesetz festgelegte Ziel von annähernd gleichwertigen Lebensverhältnissen im gesamten Bundesgebiet (Art. 72 GG) wurde durch eine Angleichung der Ostlöhne, durch einen Währungstransfer, aber auch durch massive industriepolitische Subventionen vorangetrieben. Aus diesem Grund entwickelte sich Deutschland zum größten Zahler für Industriesubventionen in ganz Europa. Weder die Regierung noch die ostdeutschen Länder waren bereit, vom Ziel gleicher Lebensverhältnisse abzurücken. „Eastern Germany has not been willing to accept any limitations on its efforts to ensure the economic development of the western part. This is the difference in policy paradigms which has inspired the conflict" (Baudner 2003: 22). Da auch die westdeutschen Bundesländer negativ von dem EU-Beihilferegime betroffen waren, war es für die EU-Kommission schwierig, Bündnispartner für ihre wettbewerbsrechtlichen Positionen zu finden. In Deutschland sprachen sich Bund und Länder sogar für ein EU-Wettbewerbsregime aus, das den EU-Mitgliedstaaten erhebliche Freiräume für die Gewährung staatlicher Beihilfen lässt. Daher entstand ein *Europäisierungseffekt durch politischen Konflikt*.

Erkenntnisse für den eigenen Untersuchungsansatz

Im Mezzogiorno war der Einfluss der EU auf die nationale Politik primär durch Prozesse des politischen Lernens gekennzeichnet. Baudner konnte am Beispiel seiner ersten Untersuchungsregion deutlich machen, dass die bestehenden Missstände in der italienischen Regionalpolitik zur Öffnung neuer Diskurse sowie zur Adaption moderner, stark europäisch geprägter Politikparadigmen beigetragen haben. Durch die *EU-Wettbewerbspolitik* wurde es zwingend erforderlich, staatliche Interventionen stetig abzubauen. Darüber diente die *EU-Strukturfondspolitik* dann für die italienische Regionalpolitik als ein Vorbild, um neue *Prinzipien*, *Verfahrensweisen* und *Normen der Regionalentwicklung* im Mezzogiorno auszuprobieren (ebd.: 25).

In Deutschland wurden die EU-Strukturfonds primär als Möglichkeit wahrgenommen, in der Regionalpolitik mit neuen Politiken zu experimentieren. Beispielsweise wurden Politiken zur Förderung der endogenen Entwicklung eingeführt, ohne dabei jedoch das in Deutschland domi-

---

Neuinvestitionen handelte, durfte angesichts der zum damaligen Zeitpunkt vorherrschenden Überkapazität im europäischen Automobilsektor, keine vollständige Zahlung vorgenommen werden. Die sächsische Landesregierung zahlte trotz des Verbots eine Tranche von etwa 90 Millionen D-Mark aus. Erst durch einen Kompromissvorschlag der damaligen Bundesregierung erklärte sich der VW Konzern bereit, die bereits bewilligten Gelder mit anderen Beihilfen für ein weiteres deutsches VW Werk zu verrechnen.
An einer zuvor eingereichten Klage vor dem Europäischen Gerichtshof hielt jedoch der Freistaat Sachsen, als auch der VW Konzern fest. In der Klageschrift beriefen sich beide Akteure auf eine Ausnahmeklausel im EU-Wettbewerbsrecht, bei der Beihilfen als Ausgleich für teilungsbedingte Nachteile erlaubt seien. Der Europäische Gerichtshof wies die Klage jedoch mit der Begründung zurück, dass eine solche Auslegung dem Ausnahmecharakter der Bestimmung zuwiderlaufen würde. Die Teilungsklausel würde nicht zulassen, den wirtschaftlichen Rückstand Ostdeutschlands vollständig mit Beihilfen auszugleichen (ebd.: 395ff.).

nierende Ziel gleicher Lebensverhältnisse in Frage zu stellen. Durch dieses Ziel wurden aber hohe Transferzahlungen von West- nach Ostdeutschland notwendig. Diese staatlichen Subventionen führten dann zu einem politischen Konflikt zwischen nationaler und europäischer Ebene. In Ostdeutschland dominierten Prozesse des politischen Experimentierens dementsprechend nur im Feld der EU-Strukturfondspolitik, wohingegen das Feld der staatlichen Beihilfepolitik durch einen politischen Konflikt zwischen den europäischen und den nationalen Akteuren geprägt war.

Daraus lässt sich die Erkenntnis ziehen, dass neue Politikparadigmen auf europäischer Ebene *marginalisierten Akteursgruppen* die Möglichkeit eröffnen, ihre eigenen politischen Vorstellungen an das europäische Paradigma zu koppeln. Veränderungen staatlicher Politik wurden vor allem dadurch beschleunigt, dass das alte Politikparadima in der Region gescheitert ist. Europäisierungseffekte müssen jedoch nicht zwangsläufig mit einer Veränderung staatlicher Politiken einhergehen. Auch ein Zustand des *politischen Konflikts* ist ein Effekt von Europäisierung. Theoretisch betrachtet ist die *lose* und *funktionale* Verbindung zwischen den Akteuren auf den verschiedenen politischen Ebenen für die Durchsetzung ihrer politischer Ziele ein typischer Fall von *Multi-Level-Govenrnance II* (Marks/Hooghe 2003).

Aufbauend auf den Erkenntnissen Baudners müssen in der vorliegenden Untersuchung daher diejenigen reformwilligen und -unwilligen Akteure identifiziert werden, die für einen *Wandel* oder auch *Nicht-Wandel* regionaler Politik stehen. Es ist dabei zu analysieren, ob ein Politikwechsel durch eine breite Koalition in der Region getragen wird, gerade weil ein altes Politikparadigma an seine Grenzen stößt. In diesem Zusammenhang muss erkennbar werden, worin sich ein mögliches *neues Paradigma* von dem *alten* unterscheidet. Es ist dann herauszuarbeiten, welche Akteure für welches Paradigma einstehen. Wer sind die dominanten Akteure und wie bringen sie ihre Positionen in den Politikprozess ein?

3.3.3 Europäisierung in Osteuropa durch Assimilation

In der Studie Martin Ferrys „Comparing the influence of Structural Funds programmes on regional development approaches in Western Scotland and Silesia: Adaption or Assimilation?“, wird das Konzept der Europäisierung für die Analyse von Regionalpolitiken.[105] in den neuen EU-Mitgliedstaaten am Beispiel einer polnischen Woiwodschaft operationalisiert. Den *Mehrwert* der EU-Strukturfondspolitik bemisst Ferry anhand der *Stärkung von subnationalen Akteuren* bei der Programmimplementierung und dem *Einfluss der EU-Strukturfonds* auf die regionale Förderpolitik. Auf einer abstrakteren Ebene beinhaltet das auch die Wirkung der EU-Strukturfondsprogramme

[105] Ferry, Martin (2007): Comparing the influence of Structural Funds programmes on regional development approaches in Western Scotland and Silesia: Adaption or Assimilation?. In: European Journal of Spatial Development No. 23.

auf die *regionalen Verwaltungsstrukturen* und auf die *generellen Entwicklungsprioritäten in den Regionen*. An diesen Einflüssen macht Ferry auch Europäisierungsprozesse *in seiner Untersuchungsregion* Silesia fest.[106] Die Wirkung der EU-Strukturfondspolitik auf die Regionalpolitik in den osteuropäischen Mitgliedstaaten wird von ihm als ein *Prozess der Assimilation* verstanden.[107]

Eine wichtige These seiner Arbeit ist, dass die mangelnde Erfahrung der neuen EU-Mitgliedstaaten bei der Absorption von EU-Strukturfondsgeldern und die geringe Tradition bei der Initiierung von regionalpolitischen Interventionen mitentscheidend dafür sind, dass der Einfluss der EU-Strukturfonds auf die regionale Entwicklungsagenda in der Woiwodschaft Silesia sehr hoch ist. Die EU-Strukturfondspolitik wird in der Woiwodschaft als Ausgangspunkt für jedes regionalpolitische Handeln angesehen. Infolgedessen werden für ihn Europäisierungsprozesse dort auch deutlicher sichtbar.[108]

Europäisierung messen

Ein Mehrwert der Studie Ferrys liegt in der konzeptionellen Erweiterung von Untersuchungsansätzen der Europäisierungsforschung in der EU-Strukturfondsförderung. Die gängigen Untersuchungsansätze werden von ihm wie folgt zusammengefasst (Ferry 2007: 3f.): Bis zu Beginn der 1990er Jahre sei Europäisierung primär aus einer Top-down-Perspektive analysiert worden. Die EU-Kommission wurde als *entscheidender Akteur* für regionalpolitische Veränderungen in den Mitgliedstaaten identifiziert. Die Annahme war, dass die EU-Kommission einen Mechanismus für die Planung und Implementation von EU-finanzierten regionalen Entwicklungsprogrammen in Gang setzte und sich infolgedessen die Wahrnehmung über die Ziele und die Inhalte von regionalen Entwicklungsinterventionen in den Mitgliedstaaten ändere. Um solche Prozesse in einem distributiven Politikfeld messen zu können, wurden Konzepte wie *Policy-Diffussion*, *Policy-Transfer* oder *Policy-Learning* genutzt. Damit konnte verdeutlicht werden, wie europäische Präferenzen vermittelt über die EU-Strukturfonds direkt oder indirekt in die regionalen Milieus inkorporiert wurden. Es sei dabei herausgearbeitet worden, wie über den Prozess der Politikimplementierung private und öffentliche Akteure in die Regionalpolitik ihres Landes integriert wurden.

In einer nächsten Untersuchungsphase wurde das Wirken der EU bei der Politikformulierung und der Implementierung von EU-Strukturfondsprogrammen stärker über die Rolle von regionalen Entwicklungsmilieus in den Mitgliedstaaten thematisiert. Ein eher allgemeines Ergebnis dieser Studien war, dass unterschiedliche regionale Entwicklungsmilieus sowie verschiedene Verwaltungskulturen die EU-Strukturfonds auch unterschiedlich einsetzen.

---

[106] Die Untersuchungsregionen Western Scotland (Schottland) und Silesia (Polen) sind seine Untersuchungsfälle. Im Rahmen der hiesigen Untersuchung interessieren jedoch nur die Europäisierungsprozesse in der polnischen Woiwodschaft.

[107] Der Prozess der Assimilation ist dadurch gekennzeichnet, dass die regionalen Entwicklungsansätze in Osteuropa einfach den europäischen Vorstellungen von Regionalentwicklung und Regionalpolitik angepasst wurden.

[108] Durch seinen Bezug auf eine polnische Woiwodschaft ist sein Research-Design auch vorbildhaft für hiesige Untersuchung.

In aktuellen Studien wird der unterschiedliche Einfluss von EU-Strukturfondsprogrammen in den Mitgliedstaaten und Regionen akzeptiert, dabei jedoch der zeitlichen Dimension eine stärkere Aufmerksamkeit geschenkt. Es wird eine Vielzahl an intervenierenden Variablen herangezogen, um die verschiedenen Einflüsse der EU-Strukturfondsprogramme und die dabei wirkenden Kausalitäten zu bemessen. Als Erklärung für unterschiedliche Europäisierungseffekte werden die folgenden Variablen verwendet: *Kompetenzverteilung zwischen nationaler und regionaler Ebene*, *Erfahrung der jeweiligen Mitgliedstaaten mit der Verwaltung von Strukturfondsgeldern*, *geographischer Geltungsbereich*, *regionalpolitische Orientierung in den Mitgliedstaaten*, *Verhältnis von EU-Strukturfondsmittel zu staatlichen Geldern für Regionalpolitik*.

Konzeptionelle Erweiterung der Messverfahren

Den einzelnen Untersuchungsansätzen liegt die Erkenntnis zugrunde, dass Europäisierung nur im Zusammen- und Wechselspiel zwischen den institutionellen Kontexten auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene verortet werden kann. Die zuvor genannten Untersuchungsansätze haben gemeinsam, dass sie ausnahmslos zur Analyse von Europäisierungsprozessen in den alten EU-Mitgliedstaaten angewandt wurden. Da es jedoch in den neuen Mitgliedstaaten bis zu ihrem Beitritt kaum Politiken zur Stärkung von regionalen Einheiten gegeben hat, werden sie von Ferry als unzureichend betrachtet um Europäisierungsprozesse in den osteuropäischen Regionen zu analysieren. Das begründet er mit dem Fehlen jeglichen regionalpolitischen Engagements in den dortigen Ländern (Ferry 2007:10).

> *„In contrast, in cases from the CEE NMS [Central Eastern Europe New Member States; A.B.], rather than analyzing longer-term interactive or adaptive relationships between domestic and EU regional development priorities and delivery systems, it may be more valuable to assess the implications of the rapid, almost wholesale assimilation of SF programming approaches as the core for domestic regional development activities." (Ferry 2007: 10)*

Das gleiche gilt für Polen. Auch dort waren die regionalen Verwaltungen zu Zeiten des Kommunismus schwach. Erst Ende der 1990er Jahre wurden dann von der polnischen Regierung Reformen eingeleitet und im Zuge dessen politische sowie ökonomische Initiativen auf regionaler Ebene veranlasst. In diesem Prozess wurde ein Regierungs- und Verwaltungssystems auf regionaler Ebene etabliert. Ein Ergebnis dieser territorialen Restrukturierung war die Bildung von 16 Woiwodschaften. Bis heute verfügen die polnischen Woiwodschaften jedoch noch immer über schwache regionale Verwaltungsstrukturen. Gleichzeitig sind die dortigen Erfahrungen bei der Absorption von EU-Strukturfondsgeldern begrenzt. Die EU-Strukturfonds bilden in Polen vielmehr den Ankerpunkt für jegliche regionalpolitische Bemühungen. Dementsprechend bestimmen die von der EU formulierten Politikziele und Verwaltungsprinzipien auch die dortige regionalpolitische Agenda. Damit unterscheidet sich die dortige institutionelle Situation fundamental von jener in den meisten alten EU-Mitgliedstaaten. Aus diesem Grund entwickelt Ferry die oben *genannten Untersuchungsansätze* für die Analyse von Europäisierung in den neuen EU-Mitgliedstaaten

weiter. Dabei schenkt er der *zeitlichen Dimension* stärkere Aufmerksamkeit. Die ungleiche Erfahrung bei der Umsetzung der Strukturfondsgelder wird zum Ausgangspunkt seiner Analyse.

Wirkungsmechanismen der Europäisierung und ihre Effekte

In seiner Studie benennt Ferry auch die Wirkungsmechanismen, die dafür verantwortlich sind, dass die EU-Strukturfondsgelder eine Art Hebelwirkung auf die regionalen Entwicklungsziele und Aktivitäten entfalten. Ein wichtiger Wirkungsmechanismus ist der Grundsatz der *Additionalität*. Mit diesem Grundsatz wird gewährleistet, dass nationale Mittel für Regionalpolitik nicht durch EU-Mittel subsumiert werden dürfen (siehe Kapitel 2.2). Aus dem Grund werden die EU-Programme mit der Förderung in den Mitgliedstaaten abgestimmt und dabei die europäischen und die regionalen Förderaktivitäten integriert eingesetzt. Auf diese Weise wird gewährleistet, dass europäische Politikziele auch in den regionalen Entwicklungsaktivitäten ihren Ausdruck finden.

Das heißt konkret: Wenn Gelder aus dem europäischen Fonds für regionale Entwicklung mit nationalen oder regionalen Geldern kofinanziert werden, dann müssen die Fondsverordnungen des EFRE beachtet werden (siehe Kapitel 2.2). Das erzeugt den Effekt, dass hiervon die regionalen Entwicklungsprioritäten beeinflusst werden. Dieser Mechanismus verstärkt sich, wenn EU-Prioritäten über Spillover-Prozesse in nationale und regionale Entwicklungsaktivitäten adaptiert werden. Prozesse von Policy-Learning, von Policy-Diffussion oder von Policy-Experimentation sind dabei verstärkende Mechanismen des Spill-Overs.

In Europäisierungsstudien konnte mit einem solchen Untersuchungsmodell und jenem Wirkungsmechanismus herausgearbeitet werden, dass in den ärmeren Ziel-1-Regionen der Einfluss der Strukturfondsprogramme auf die regionalen Entwicklungsziele in den Mitgliedstaaten und ihren Regionen deutlich erkennbar wurde (Leonardi/Paraskevopoulos 2004). In etwas wohlhabenderen Ziel-2-Regionen bleibt der direkt sichtbare Einfluss der Programme jedoch begrenzt. Dort ist es schwieriger, die durch den europäischen Kontext ausgelösten Prozesse z.B. das Policy-Learning empirisch nachzuweisen.

Ein weiterer Wirkungseffekt ist, dass sogenannte horizontale Prioritäten, wie nachhaltige Entwicklung oder Genderthemen, in die regionalen Entwicklungsprioritäten adaptiert wurden. Die von EU-Geldern geförderten Pilotprojekte wirken dadurch, dass sie nach einer Pilotphase oftmals in das Mainstream-Paradigma der Regionalpolitik *mit aufgenommen werden*. Es findet sozusagen ein Prozess der Adaption statt. Dementsprechend könne die Betonung von Maßnahmen zur Stärkung der Innovationsfähigkeit und der Wettbewerbsfähigkeit (Lissabon-Strategie) auch zu einer Modifizierung von regionalpolitischen Aktivitäten in den Mitgliedstaaten führen (Ferry 2007: 6).

Europäisierung in Polen und der Woiwodschaft Silesia

Der europäische Einfluss auf die territorialen Strukturen Polens wurde erstmals im Zuge der Implementierung der Vorbeitrittsprogramme sowie der Verpflichtung zur vollständigen Übernahme des acquis communautaire erkennbar.[109] Dieser Einfluss wirkt bis heute fort. Das wird vor allem an den Planungsdokumenten der polnischen Regionalpolitik deutlich. Die beiden wichtigsten Planungsdokumente der polnischen Regionalpolitik, der Nationale Strategische Rahmenplan und das Integrated Regional Operational Programme, weisen die polnische Gesamtstrategie für die Verwendung der EU-Strukturfondsgelder aus. In den Dokumenten ist eine Abkehr vom regionalen Entwicklungsansatz aus den 1990er Jahre in mehrfacher Hinsicht erkennbar. Das wird an dem strategischen Programmansatz und am integrierten Programmrahmen für die Verteilung der Regionalfonds deutlich. Beispielsweise ist der mehrjährige Programmansatz im IROP der gleiche wie der in der EU-Strukturfondspolitik. Dadurch wird dem Gedanken einer langfristig strategisch angelegten Regionalpolitik Rechnung getragen.

Dieser Befund hat auch in Ferrys Untersuchungsregion Silesia bestand. Dort wurden erste Erfahrungen mit der EU-Strukturfondspolitik über die gemeinschaftlichen Hilfsprogrammen PHARE, ISPA und SAPARD gesammelt. Diese Vorbereitungsprogramme erweiterten die regionalpolitischen Aktivitäten Silesias erheblich. Es wurden erstmals Maßnahmen zum Ausbau der Infrastruktur, der lokalen Entwicklung sowie des Umweltschutzes initiiert. Diese Entwicklung wurde in dem Programmzeitraum 2007-13 weiter fortgesetzt. Ein Beispiel dafür ist die stärkere Fokussierung auf die lokale Ebene. Es wurde beispielsweise das Prinzip der nachhaltigen Stadtentwicklung in den beiden regionalen Entwicklungsplänen NSRP und IROP verankert. Das war ein Paradigmenwechsel. Denn in der Vergangenheit wurden die Städte Silesias lediglich durch zentralstaatliche Eingriffe in Form von Erneuerungsmaßnahmen für strukturschwache Gebiete gefördert. In dem Programmzeitraum 2007-2013 gab es jedoch eine Modifizierung in der Förderstrategie, weil nun verstärkt Maßnahmen zur Erschließung endogener Ressourcen sowie Programme zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Städten gefördert werden. Es wurden auch Ballungszentren als Wachstumskerne definiert und durch entsprechende Infrastrukturmaßnahmen gefördert. Ein Schwerpunkt des Operationellen Programms Silesias liegt seither auch in der produktivitätsorientierten Ausrichtung der Lissabonagenda.

> *„Indeed, the Regional Operational Programme currently being developed in Silesia for the period 2007-2013 can be seen as a Silesian version of the Lisbon-Strategy." (Ferry 2007: 17)*

Das hat einen Grund. Denn mit den EU-Strukturfonds wurde eine Hebelwirkung zur Adaption von solchen Politikmaßnahmen erzielt, die vormals in der regionalen Entwicklungsagenda Silesias

---

[109] In diesem europäischen Regelwerk werden für den Bereich der Regionalpolitik genaue Bedingungen für die Koordinierung der Strukturfondsinstrumente ausgewiesen. Das beinhaltet u.a. die Übernahme des statistischen Klassifikationssystems NUTS sowie eine angemessene territoriale Verwaltungsstruktur für die Implementierung der EU-Strukturfondsgelder.

nur eine untergeordnete Rolle spielten. Hierzu gehörten einige horizontale Prioritäten wie etwa nachhaltige Umweltentwicklung, Geschlechtergleichstellung oder sozialer Eingliederung.

Zudem wurde die Governancestruktur der silesischen Regionalpolitik stark von der EU und ihrer Strukturfondspolitik beeinflusst. Einige zur Absorption von EU-Strukturfonds verbundenen Prinzipien wurden in die regionalpolitischen Aktivitäten Silesias übernommen. Zu nennen ist hier die Übernahme der mehrjährigen Programmplanung, die Evaluierung einzelner Programme sowie die Stärkung des Partnerschaftsprinzips.

Vergleich der Ansätze

Den elaboriertesten Beitrag zur Europäisierung der Regionalpolitik lieferte Thomas Conzelmann (Conzelmann 2002). Er analysierte die Veränderung von nationalen und regionalen Förderpolitiken in Großbritannien und Deutschland, also in zwei EU-Mitgliedstaaten, die sich hinsichtlich ihrer institutionellen Strukturen und nationalen Politikmuster deutlich voneinander abgrenzen. Die theoretische Einbettung seiner Studie bildete der akteurszentrierte Institutionalismus. Diesen ergänzte er um die Kategorie des Politikparadigmas. Europäisierungsprozesse werden Conzelmann zufolge in *konkurrierenden Politikparadigmen* der EU und ihrer Mitgliedstaaten deutlich. Konflikte zwischen der europäischen und nationalen Ebene konkretisieren sich für ihn daher in dem *Beharrungsvermögen nationaler Institutionen* sowie spezifischen nationalen Politikzielen. Da es im Modell-Deutschland bereits ein etabliertes Instrument der Regionalförderung gab, zeigen sich Europäisierungsprozesse in Deutschland in einer *partiellen Anpassung* der bereits bestehenden nationalen förderpolitischen Instrumente.

Jörg Baudner untersuchte den Einfluss der Europäischen Regionalpolitik auf die Regionalpolitiken in Süditalien und Ostdeutschland. Europäische Regionalpolitik ist für ihn die Kombination aus EU-Strukturfondspolitik und EU-Beihilfepolitik. Die europäische Regionalpolitik charakterisiert Baudner als ein Policy-regime, bei dem der Einfluss auf die nationalen Regionalpolitiken über einen Prozess des *sozialen Lernens* vermittelt wird. Sein Ziel war es, nachzuweisen, dass die Theorie des soziologischen Institutionalismus und die soziale Lerntheorie besser geeignet sind als der rationalistische und historische Institutionalismus, um Unterschiede in den Europäisierungswirkungen zwischen Regionen zu verdeutlichen. Auch in Baudners (2003) Studie zeigen sich Effekte der Europäisierung und führten beispielsweise zu einem Effekt des *politischen Lernens* in Italien und des *politischen Konflikts* in Ostdeutschland.

Verweilten diese komparativ angelegten Untersuchungen bisweilen auf der nationalen Ebene, analysierte Martin Ferry den qualitativen Mehrwert der EU-Strukturfondspolitik auf die regionalen Entwicklungsstrategien der schottischen Region Western Scotland sowie der polnischen Woiwodschaft Silesia (Ferry 2007). Im Unterschied zu jenen Studien, in denen der unmittelbare makroökonomische und quantitative Einfluss (Mehrwert) von EU-Strukturfondsmaßnahmen untersucht wird (siehe u.a. Europäische Union 2007a), untersuchte Ferry den qualitativen Ein-

fluss der Strukturfondsprogramme auf die Regionen. Ihn interessierten regionale Politikziele und der institutionelle Wandel in beiden Regionen. Das ist für ihn der Mehrwert der EU-Strukturfondspolitik. Diesen Mehrwert machte er anhand zweier Faktoren fest: an der Stärkung von subnationalen Akteuren bei der Programmimplementation und am Einfluss der EU-Strukturfonds auf regionale Entwicklungsziele (Ferry 2007: 2). Hieraus ergaben sich für ihn Fragen hinsichtlich des Einflusses der Strukturfondsprogramme auf die regionalen Entwicklungsziele und Entwicklungsinterventionen. Um den Mehrwert der EU-Strukturfondspolitik herauszuarbeiten, wurden in dem Forschungsdesign der Studie die institutionellen Rahmenbedingungen auf nationaler und subnationaler Ebene als bestimmend für den Einfluss der EU-Strukturfondsprogramme identifiziert (ebd.: 3). Ein Ergebnis der Studie ist, dass in den beiden Regionen die Ansätze der Regionalentwicklung von den EU-Strukturfonds beeinflusst wurden. Das zeigt sich in der Übernahme der *mehrjährigen Programmplanung*, in einer *systematischen Programmevaluation* sowie in der *Stärkung des Partnerschaftsprinzips*. In der polnischen Region Silesia etablierten sich die europäischen Strukturfondsprogramme sogar zum Ausgangs- und Bezugspunkt jeglichen regionalpolitischen Handelns. In der vollkommenen Übernahme eines europäischen Politikmodells zeigte sich für ihn der stärkste Effekt der Europäisierung

In Tabelle 6 werden die *Erkenntnisse* der drei Studien in einer synoptischen Darstellung zusammengefasst. Des Weiteren wird gezeigt, welches Verständnis von Europäisierung den Studien zugrunde lag. Es wird auch dargelegt, mit welchen Ansätzen Europäisierungsprozesse in der EU-Strukturfondspolitik theoretisch nachweisbar sind, und was für *Ursachen*, *Mechanismen* und *Effekte* der Europäisierung in distributiven Politiken vorliegen können.

Tabelle 6: Europäisierungen in der EU-Strukturfondspolitik

Studie	Untersuchungs- Länder/ Regionen	Europäisierungs-verständnis	Erklärungsansatz	Ursachen für unterschiedliche Europäisierung	Spezifische Mechanismen von Europäisierung	Europäisierungsprozesse
Thomas Conzelmann	Deutschland/ Großbritannien	-EU- induzierte Entgrenzung von Politik	Akteurszentrierter- Institutionalismus	- Prägekraft unterschiedlicher Politikparadigmen - Unterschiedliche Wohlstandsniveaus - Unterschiedliche Intensität der Investitionsförderung	-Parallele Institutionalisierung durch alternative Steuerungs- und Orientierungs-angebote	- Parallele Regionalförderung - Partielle Anpassungseffekte mitgliedsstaatlicher Politikinstrumente - Unterschiedliche Wirkungen der EG-Beihilfekontrolle
Jorg Baudner	Ostdeutschland/ Mezzogiorno	-Einfluss der europäischen Politik auf die nationale Politik	Soziologischer Institutionalismus/ Soziale Lerntheorie	-Erfolglosigkeit des alten regionalpolitischen Paradigma -Neue Akteurskonstellationen auf nationaler und regionaler Ebene favorisieren den neuen Politikansatz	-Zusammenspiel ungleicher policy-Regime	-politisches Lernen - politisches Experimentieren - politischer Konflikt
Martin Ferry	Western-Scotland/ Silesia	-Interaktive Beziehung zwischen europäischer und nationaler Ebene. -Europäisierung divergiert zwischen den Ländern und im Zeitverlauf	XXX	-unterschiedliches Verwaltungssystem -verschiedene regionalpolitische Orientierungen -fehlen eigener regionalpolitischen Tradition (neue EU-Mitgliedstaaten)	- Grundsatz der Additionalität “	-Beschleunigung von Regionalisierung- und territorialen Restrukturierungsprozessen -Anstieg des regionalpolitischen Haushalts -Adaption neuer regionalpol. Ansätze

Quelle: eigene Zusammenstellung

Zwischenfazit: Unterschiedliche Europäisierungen

Die einzelnen politischen Ebenen sind im Feld der EU-Strukturfondspolitik nur lose miteinander gekoppelt. Ein Wandel auf der einen Ebene zieht nicht unmittelbar den gleichen Wandel auf einer anderen Ebene nach sich. Demzufolge ist es schwierig, die Wirkungen einer lissabonisierten EU-Strukturfondspolitik auf regionaler Ebene nachzuvollziehen. Das ist eine grundlegende Erkenntnis, die es bei der Untersuchung der Programmplanung von EU-Strukturfondspolitiken immer zu beachten gilt, und die nicht nur die Frage aufwirft, „Does Lissabon really matter?", sondern vor allem auch „…and to what extent?".

Empirische Antworten darauf wurden in diesem Kapitel bisher nicht gegeben. Es wurden aber Wege aufgezeigt, die es ermöglichen, in Mecklenburg-Vorpommern und Pomorskie denkbare Formen des Wandels zu benennen. Es wurden Prozesse, Strukturen und Politikinhalte identifiziert, die erkennen lassen, wie es der EU und ihrer Strukturfondspolitik gelingt, Wandlungsdynamiken auf nationaler und regionaler Ebene auszulösen.

Da Regionen institutionell ganz unterschiedlich in das EU-Mehrebenensystem eingebettet sind, können Veränderungen in zwei Regionen immer *differente Formen* einnehmen. Polnische Woiwodschaften, deutsche Bundesländer oder auch niederländische Provinzen sind allesamt Regionen der EU. Innerhalb ihres jeweiligen Staats „genießen" diese Regionen jedoch eine ganz verschiedenartige Einbettung in das EU-Mehrebenensystem. Der Resonanzkörper Europa erzeugt bildlich gesprochen in jeder Region eine andere Tonlage. Dies verdeutlichten insbesondere die Referenzstudien zur Policy-Europäisierung in der EU-Strukturfondspolitik. Es ist demzufolge davon auszugehen, dass Europäisierungen, Lissabonisierungen und Pfadabhängigkeiten in den Regionen ganz verschiedene Erscheinungsformen haben können. Nun werden anhand der Politikdimensionen Polity, Politics, Policy, die wesentlichen Erkenntnisse zur Europäisierung in der EU-Strukturfondspolitik zusammengefasst.

Das politische System der EU-Strukturfondspolitik befördert in den Mitgliedstaaten und ihren Regionen unterschiedliche Prozesse der Europäisierung. Diese möglichen Erscheinungsformen von regionalem Wandel, wurden durch Prozesse der Policy-, Polity-, und Politics-Europäisierung erkennbar. Am Beispiel des politikwissenschaftlichen Forschungsstands und anhand einzelner Fallstudien konnte dargelegt werden, wie sich diese Prozesse darstellen. Die gewonnenen Erkenntnisse darüber, wie Prozesse der Europäisierung durch Strukturfondspolitik aussehen können, werden in (Tabelle 7) und in den Ausführungen an dieser Stelle abschließend zusammengefasst.

Auf einer strukturell-institutionellen Ebene war die EU-Strukturfondspolitik in einigen Mitglieds- bzw. Beitrittsstaaten mitverantwortlich für einen Wandel der jeweiligen Staatstraditionen. In diesem Prozess der Polity-Europäisierung wurden Territorialsysteme reformiert und neue Verwaltungsstrukturen auf regionaler Ebene etabliert. Das zeigte sich vor allem darin, dass eine politi-

sche Dezentralisierung durch die EU-Strukturfondspolitik in Gang gesetzt wurde. Den Grundstein dafür legte die EU-Kommission mit der EU-Strukturfondsreform von 1988. Fortan forderte sie die Teilhabe einer dritten gebietskörperschaftlichen Ebene in der Strukturpolitik ein. Das führte im Ergebnis zu einer Aufwertung von regionalen Gebietskörperschaften in ehemals zentralistischen Staaten. Das Entstehen der polnischen Woiwodschaften ist hierfür ein sehr gutesBeispiel. Denn ohne die EU-Strukturfondspolitik gäbe es beispielsweise die Woiwodschaft Pomorskie in ihrer heutigen Form gar nicht. Polity-Europäisierung zeigt sich in der EU-Strukturfondspolitik also vor allem durch Dezentralisierungsprozesse in den Mitgliedstaaten und der Stärkung von EU-Regionen.

Tabelle 7: Europäisierung durch EU-Strukturfondspolitik

Polity	**Politics**	**Policy**
Politische- Dezentralisierung in den Mitgliedstaaten	Möglichkeiten und Grenzen regionaler Teilhabe am EU Mehrebenensystem	Neujustierung und Erweiterung förderpolitischer Instrumente;
Etablierung einer dritten gebietskörperschaftlichen Ebene	Europäisierung der gesellschaftlichen Interessensvermittlung	Entstehen von Regionalpolitik in den Mitgliedstaaten
Veränderung institutioneller Arrangements und Governancestrukturen.	Ausdifferenzierung der Akteursstruktur auf regionaler Ebene	Verschiebung von Paradigmen nationaler Politikmodelle und Interventionsstrategien.

Quelle: eigene Darstellung

Ist ein solcher Prozess einmal in Gang gesetzt, entstehen auch regionale Identitäten. Das kann sich beispielsweise darin zeigen, dass Akteure ihre Loyalitäten mehr auf die regionale und weniger auf die nationale Ebene ausrichten. Die Idealvorstellung eines Europas der Regionen, wie es ursprünglich auch mit der EU-Strukturfondspolitik verwirklicht werden sollte, hatte somit auch ein identitätsstiftenden Moment – ganz im Sinne von Jaques Delors.

In diesem Prozess der Polity-Europäisierung zeigen sich jedoch immer unterschiedliche, manchmal auch paradoxe Entwicklungen: Die Mitgliedstaaten versuchen eine dritte politische Ebene zu aktivieren, um ihre Einbindung in das System der EU-Strukturfondsförderung zu ermöglichen. Der Umsetzungsprozess verläuft dann jedoch nach *regionalen Mustern* (Hoppe/Voelzkow 2001). In dem föderalistischen System Deutschlands sind die Bundesländer administrativ stark in Europa

eingebunden. Ihre rechtliche Stellung ist formal-rechtlich im Grundgesetz verankert.[110] Demgegenüber besitzen Regionen aus vormals zentralistischen Systemen diese starke rechtliche Verankerung nicht. Polnische Woiwodschaften werden in ihrer administrativen Struktur dementsprechend nicht den deutschen Bundesländern gleichen. Hier stößt das Aktivierungspotential der EU-Strukturfondspolitik an Grenzen. Aber dennoch ist der europäische Einfluss auf die polnischen Woiwodschaften größer als etwa auf die neuen Bundesländer, weil in Polen durch die europäische Politik sehr grundlegende territoriale Restrukturierungen stattgefunden haben.

Die EU-Strukturfondspolitik setzt in den Regionen auch einen *innerstaatlicher Wandel* bei der Vermittlung gesellschaftlicher Interessen in Gang. Es finden im EU-Mehrebenensystem also auch Prozesse der Politics-Europäisierung statt, die vor allem durch das Partnerschaftsprinzip der EU-Strukturfondspolitik ausgelöst werden. Denn das Partnerschaftsprinzip eröffnet privaten Akteuren und gesellschaftlichen Interessensgruppen die Möglichkeit, an der Ausgestaltung regionaler Strukturpolitik aktiv zu partizipieren. Ist ein solcher Prozess einmal in Gang gesetzt, dann wird im EU-Mehrebenensystem vor allem neuen Akteuren mit alternativen regionalpolitischen Interessen die Chance gegeben, ihre Interessen und Ideen in den Politik- und Programmformulierungsprozess einfließen zu lassen. Es wurden also *neue Opportunitätsstrukturen* geschaffen, so dass im Ergebnis auch der Interessensformulierungsprozess europäisiert wurde.

Die Umsetzung des Partnerschaftsprinzips passiert in den EU-Regionen jedoch nie automatisch, auch wenn die EU-Kommission das einfordert. Der Prozess der Politics-Europäisierung kann sich in der EU-Strukturfondspolitik über einen längeren Zeitraum hinziehen. Ostdeutschland ist hierfür ein gutes Beispiel. Denn dort wurden die Wirtschafts- und Sozialpartner lange Zeit bei der Ausgestaltung regionaler Wirtschaftspolitik nicht beachtet, weil die Ministerialebene in Ostdeutschland den Prozess der Programmerstellung monopolisierte (Thielemann 2002). Den Sozialpartnern wurde bis in die späten 1990er Jahre die Möglichkeit zur Teilhabe bei der Ausgestaltung von EU-Strukturfondspolitik verwehrt, obwohl es gerade in Deutschland eine lange Tradition kooperativer Politikgestaltung gibt.

Wie Politics-Europäisierung konkret stattfindet, wurde vor allem in der Studie von Baudner (2003) erkennbar. Die EU-Kommission propagiert mit ihrer Strukturfondspolitik das Ideal der *endogenen Regionalentwicklung*. Damit wurde sie zu einem wichtigen Bezugspunkt für neue politische Akteure in Italien, als diese alternative staatliche Interventionspolitiken für den strukturschwachen Mezzogiorno einforderten. Die EU-Kommission nahm in diesem Prozess die Funktion eines Resonanzkörpers ein, indem sie Forderungen nach neuen Formen der Regionalentwicklung

[110] Eine gesetzliche Entsprechung findet die Stellung der deutschen Bundesländer im Artikel 23 des deutschen Grundgesetzes. Mit dem Integrationsverantwortungsgesetz sowie mit dem Gesetz über die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG), werden Unterrichtungspflichten der Bundesregierung und Mitwirkungsrechte der Länder festgelegt. Je nach Betroffenheit ihrer Zuständigkeiten sind die Bundesländer an der Ausgestaltung der deutschen EU-Politik beteiligt. Ein Beispiel hierfür ist die Beteiligung zur Festlegung deutscher Verhandlungspositionen, wenn davon die Interessen von den deutschen Bundesländern betroffen sind.

für den Mezzogiorno aufnahm und verstärkte. Hierfür stellte sie EU-Fördergelder bereit. Wie das italienische Beispiel auch zeigt, wirkt der Resonanzkörper EU gerade dann, wenn nationalstaatliche Interventionspolitiken in die Krise geraten. Ist das der Fall, kann die EU mit ihrer Strukturfondspolitik sogar einen Wandel zu neuen regionalpolitischen Leitbildern in den Mitgliedstaaten auslösen (Baudner 2003). So wird ein Prozess der Policy-Europäisierung in Gang gesetzt.

Policy-Europäisierungen gehen mit Veränderungen in den *Inhalten*, *Instrumenten* und *Problemlösungsansätzen* regionaler Politiken einher. Diese Veränderungen zeigen sich in den EU-Mitgliedstaaten jedoch immer in unterschiedlichen Formen und Ausmaßen. In Italien bewirkte die EU-Strukturfondspolitik einen Paradigmenwechsel, weil fortan gänzlich neue Interventionsstrategien zur Beförderung wirtschaftlicher Entwicklung in Mezzogiorno angewendet werden. In Deutschland hingegen löste die *Einbindung* in das politische System der EU nur eine Veränderung bereits bestehender förderpolitischer Instrumente aus. Ein Wandel von exogenen zur endogenen Regionalpolitiken fand insofern nur ansatzweise statt. Das ging aber nicht mit einer *Veränderung von regionalpolitischen Leitbildern* einher, weil das Hauptinstrument der innerdeutschen Regionalpolitik, die GA-Förderung, bis heute weiter fortbesteht. Wandel zeigte sich in Deutschland nur in einer Neujustierung und Erweiterung von bereits bestehenden förderpolitischen Instrumenten sowie durch eine Entkoppelung von EU-Fördergeldern und GA-Mitteln. Pfadabhängigkeiten waren also dominanter als Europäisierungen und Lissabonisierungen.

Eine ganz andere Form von Policy-Europäisierung gab es dagegen in Polen, weil dort die *institutionellen und regionalpolitischen Voraussetzungen* grundlegend andere sind. In Polen gab es nie ein regionalpolitisches Instrument wie das der deutschen GA-Förderung. Es gab überhaupt keine Regionalpolitik. Die Woiwodschaften bestehen in dieser Form auch erst seit Ende der 1990er Jahre. Es bestanden in Polen also lange Zeit nicht die institutionellen Voraussetzungen für regionalpolitische Interventionen. Aus dem Grund ist in Polen jede Veränderung hin zu regionalpolitischen Interventionen eine Form der Policy-Europäisierung. Welche Form von Regionalpolitik das sein wird, gibt dann vor allem die EU vor. Aus diesem Grund kann die EU in Polen als der Shaper von Regionalpolitik verstanden werden. Die meisten der dortigen Gelder für regionalpolitische Interventionen stammen aus Brüssel (Ferry 2003). Dieser Prozess von Policy-Europäisierung wird also nicht in der Veränderung einer bereits bestehenden regionalpolitischen Interventionsform deutlich, sondern vielmehr in dem Entstehen von Regionalpolitik.

Die Auseinandersetzung mit Europäisierungen in der EU-Strukturfondspolitik am Beispiel der verschiedenen Dimensionen des Politikbegriffs führte auch zu der Erkenntnis, dass sich in den Mitgliedstaaten und ihren Regionen ganz verschiedene Formen von Europäisierung und damit auch von Wandel herausbilden können. *Europa wirkt also top-down*, dabei *jedoch ganz verschieden*. Ein Wandel auf der einen Ebene, zog nicht den gleichen Wandel auf einer anderen Ebene nach sich. Warum dem so ist, ließ sich vor allem mit den unterschiedlichen institutionellen Strukturen in den jeweiligen Regionen begründen.

3.4 EUROPÄISIERUNG, LISSABONISIERUNG ODER PFADABHÄNGIGKEIT

Mit dem Ziel Rückwirkungen einer lissabonisierten Strukturfondspolitik in Mecklenburg-Vorpommern und Pomorskie benennen zu können, wurden in dem vorangegangenen Kapitel eigene Konzepte für die empirische Analyse entwickelt. Es handelt sich dabei um die Unterscheidung zwischen Europäisierung, Lissabonisierung und Pfadabhängigkeit. An diesen Konzepten sollen empirisch unterschiedliche Prozesse, Veränderungen und Ergebnisse dargelegt werden, die durch eine lissabonisierte EU-Strukturfondspolitik auf regionaler Ebene entstehen können. Es wird nun an dieser Stelle noch einmal stichwortartig beschrieben, was unter Europäisierung, Lissabonisierung und Pfadabhängigkeit zu verstehen ist:

- Unter *Europäisierung* werden die Rückwirkungen der EU auf die bestehenden politischen Strukturen, Politikparadigmen und Prozesse ihrer Mitgliedstaaten verstanden (Radaelli 2003). Mit der EU-Strukturfondspolitik können diese Prozesse so tiefgehend sein, dass Staatstraditionen berührt werden. Beispielsweise ist ein Wandel bestehender Politikparadigmen auf nationaler und regionaler Ebene möglich.
- Die *Lissabonisierung* ist eine neue Erscheinungsform der Europäisierung. Dahinter verbirgt sich eine supranationale Governancearchitektur, die sowohl organisatorischen als auch diskursiven Wandel in den Mitgliedstaaten hervor bringen kann (Borras/Radaelli 2011). Ein solcher wird möglich, wenn lissabon-relevante Themen in den Staaten aufgegriffen oder reformwillige Akteure gestärkt werden, die für einen Wandel eintreten. Die Lissabonisierung der EU-Strukturfondspolitik hat damit einen direkten und einen indirekten Effekt. Ein direkter Effekt kann im Lissabon-Earmarking und seinen Umsetzungserfordernissen im Rahmen der Operationellen Programme liegen. Ein indirekter Effekt entsteht durch die Stärkung von politischen Akteuren, die sich für lissabon-relevante Themen in der Strukturfondspolitik ihrer Region einsetzen. Debatten über Innovation und Wettbewerbsfähigkeit werden so in den Politikprozess einer Region eingebaut.
- Wenn der Politikprozess in einer Region strukturell stabil geblieben ist, wird von einer *Pfadabhängigkeit* gesprochen. Der Effekt liegt vor, wenn der Wandel hin zu Europäisierung in einer Region weitestgehend abgeschlossen ist und das Modell der EU-Strukturfondspolitik bereits adaptiert wurde. Zwischen den einzelnen EU-Strukturfondsperioden bleiben die Politikprozesse dann weitestgehend konstant. Effekte der Lissabonisierung machen sich dann nur in bestehenden europäisierten Strukturen, Prozessen und Politikinhalten bemerkbar. Das Entstehende ist dann nur in den Strukturen des Bestehenden erklärbar.

Grundsätzlich ist zu berücksichtigen, dass sich Europäisierungen, Lissabonisierungen und auch Pfadabhängigkeiten gegenseitig nicht ausschließen müssen, sondern gerade die Mischungsverhältnisse aufschlussreich sind. Wenn z.B. Regionalpolitiken bereits vor der Lissabonagenda stark an Innovation und Wachstum orientiert waren, kann kaum von einem besonders starken Lissa-

boneffekt gesprochen werden. Denn hinter der Orientierung an Innovation und Wachstum verbirgt dann beim näheren Hinsehen eher eine Pfadabhängigkeit.

Europäisierung, Pfadabhängigkeit oder Lissabonisierung in Mecklenburg-Vorpommern und Pomorskie?

Im Mittelpunkt dieser Arbeit stehen die Lissabonisierung der Strukturfondspolitik und ihre Auswirkungen in den Regionen. Befasst man sich jedoch mit regionalem Wandel, gilt es zu beachten – dies war ein zentrales Ergebnis des Kapitels –, dass Lissabonisierungen, Europäisierungen und Pfadabhängigkeiten in unterschiedlichen Regionen sehr verschiedene Erscheinungsbilder aufweisen können. Vor diesem Hintergrund wurde der politikwissenschaftliche Forschungsstand daraufhin analysiert, woran sich Veränderungen in den Regionen festmachen lassen und wie diese zu interpretieren sind. In der folgenden Tabelle werden die bisherigen Ergebnisse gebündelt und zugespitzt. Die Tabelle 8 zeigt im Sinne einer Idealtypologie, welche unterschiedlichen Erscheinungsformen Europäisierungen, Lissabonisierungen und Pfadabhängigkeiten in den beiden Untersuchungsregionen haben können. Die Darstellung zielt nicht darauf ab, empirische Ergebnisse vorwegzunehmen, vielmehr soll aufgezeigt werden, welche regionalen Wandlungsprozesse theoretisch denkbar sind. Die idealtypische Darstellung dient also dazu, mit einem offenen Blick empirische Realtypen zu dechiffrieren.

Tabelle 8: Idealtypik: Europäisierung, Lissabonisierung oder Pfadabhängigkeit

Dimension	Prozess	Mecklenburg-Vorpommern	Pomorskie
Polity	Europäisierung	bereits abgeschlossen: OP durch selbständige Region	Entwicklung zur selbstständigen Region mit OP
	Lissabonisierung	Inbezugnahme auf NSRP und EU-Kohäsionsleitlinienbei der Erstellung von OP	Inbezugnahme auf NSRP und EU-Kohäsionsleitlinienbei der Erstellung von OP
	Pfadabhängigkeit	gewachsene Lissabon-komplementarität	hohe Einflussnahme von Staatsministerien
Politics	Europäisierung	gleiche Akteure diskutieren dieselbe Politik	stärkere kooperative Politikgestaltung
	Lissabonisierung	Stärkung ökonomischer Interessensgruppen	Akteure diskutieren Innovation und Wettbewerbsfähigkeit
	Pfadabhängigkeit	Routinisierung kooperativer Politikgestaltung	Nationalstaat steuert regionale Interessenformulierung
Policy	Europäisierung	bereits abgeschlossen: endogene Regionalentwicklung	Entwicklung endogener Regionalpolitik
	Lissabonisierung	Ausrichtung auf Earmarking	freiwillige Erreichung von 65% Earmarking
	Pfadabhängigkeit	Beibehaltung bisheriger Praxis in neuer Lissabon-Rhetorik	Regionalpolitik für die Nation

Quelle: eigene Darstellung

Mecklenburg-Vorpommern

Wenn von regionalen Akteuren auch ein regionaler Entwicklungsanspruch in Form von Operationellen Programmen dokumentiert wird, dann ist ein Prozess der *Polity-Europäisierung* festzustellen. Mecklenburg-Vorpommern ist seit 1990 als selbstständige Region in eine Vielzahl von Strukturen und Institutionen des politischen Systems der EU eingebunden, so auch in die EU-Strukturfondsförderung. Bereits seit Mitte der 1990er Jahre werden in Mecklenburg-Vorpommern von regionalpolitischen Akteuren eigene Operationelle Programme erstellt. Damit ist der Wandel zur Polity-Europäisierung *weitgehend abgeschlossen*. Ein tiefergehender Wandel wird an diesem Punkt nicht mehr erwartet. In den Operationellen Programmen der Regionen müssen inhaltliche Bezüge zu dem Nationalen Strategischen Rahmenplan (NSRP) sowie zu den strategischen Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft nachgewiesen werden. Durch die Einführung der beiden Planungsinstrumente der Lissabonstrategie wird der Programmerstellungsprozess strategischer organisiert, obgleich er weiterhin von regionalpolitischen Akteuren durchgeführt wird (siehe Kapitel 2.2). An diesem strukturellen Planungsverfahren könnte man nun Prozesse der Polity-Lissabonisierung in Mecklenburg-Vorpommern festmachen. Ein Prozess der Polity-Pfadabhängigkeit ist hingegen dann gegeben, wenn in den bestehenden Institutionen und Strukturen ohnehin bereits eine Lissabon-Komplementarität vorliegt. In Mecklenburg-Vorpommern würde man dann von einer Polity-Pfadabhängigkeit sprechen, wenn keine *großen institutionellen Änderungen* notwendig werden, um den lissabonisierten Planungsprozess in der Region umzusetzen. An diesem Beispiel wird schon jetzt eines gut erkennbar: Prozesse der Polity-Lissabonisierung und die der Polity-Pfadabhängigkeit müssen sich nicht gegenseitig ausschließen, sondern können gar einander bedingen.

Das wesentliche Merkmal der *Politics-Europäisierung* in der EU-Strukturfondspolitik ist die Möglichkeit der *gesellschaftlichen Teilhabe* an den Diskussionen um die inhaltliche Ausgestaltung von Operationellen Programen. Diese Form der Sozialpartnerschaft ist in Ostdeutschland bereits seit den späten 1990er Jahren fest verankert. Staatliche Akteure diskutieren kooperativ mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern über Entwicklungsmöglichkeiten ihrer Region. Von einem Prozess der Politics-Europäisierung kann dann gesprochen werden, wenn sich diese Politikprozesse *bereits eingespielt* haben und die Probleme in der Region von den gleichen Akteuren ähnlich interpretiert werden. Prozesse der Politics-Europäisierung sind in Mecklenburg-Vorpommern folglich dann zu erwarten, wenn die gleichen Akteure dieselbe Politik diskutieren. Eine *Politics-Lissabonisierung* läge in Mecklenburg-Vorpommern hingegen vor, wenn als Folge des propagierten Innovations- und des Wettbewerbsprinzips bestimmte ökonomische Interessensgruppen nun *hegemonial* werden. Weniger ökonomisch ausgerichtete Akteure könnten in diesem Prozess sogar einen Reputationsverlust erleiden. Eine Politics-Pfadabhängigkeit ist nach dieser Logik dann vorstellbar, wenn die kooperative Politikgestaltung in den Regionen mittlerweile *routiniert* ist und wie bisher weiter fortgeführt wird.

Die EU-Kommission fordert mit ihrer EU-Strukturfondspolitik das Prinzip einer endogenen Regionalentwicklung explizit ein. Damit ging in einigen der EU-Mitgliedstaaten und ihren Regionen ein Wandel hin zu neuen Problemlösungsansätzen für eine Regionalentwicklung einher. In dem Prozess wurden auch neue *Politikinstrumente* mit *anderen Inhalten* erprobt. Das ist ein wesentliches Merkmal der Policy-Europäisierung in der EU-Strukturfondspolitik. Diese Form von Policy-Europäisierung ist in Mecklenburg-Vorpommern bereits abgeschlossen, da die EU in Ostdeutschland schon in den 1990er Jahren einen Prozess der endogenen Regionalentwicklung in Gang setzte. Auf einer inhaltlichen Ebene zeigt sich eine Lissabonisierung der EU-Strukturfondspolitik vor allem über das Earmarking. In der Priorität Konvergenz müssen nun 60% der Strukturfondsmittel für Programme und Maßnahmen investiert werden, die einen unmittelbaren Lissabon-Bezug haben. Eine Policy-Lissabonisierung könnte man in Mecklenburg-Vorpommern infolgedessen daran festmachen, dass dort deutlich über 60% der Strukturfondsmittel für Programme und Maßnahmen investiert werden, die einen Lissabon-Bezug aufweisen. Eine Policy-Pfadabhängigkeit ließe sich hingegen daraus ableiten, dass eine *Lissabon-Rhetorik* Einzug in die Operationellen Programme Mecklenburg-Vorpommerns erhält, während die konkrete Förderpraxis davon jedoch unberührt bleibt.

Pomorskie

Pomorskie hat ganz andere Voraussetzungen als Mecklenburg-Vorpommern. Dementsprechend ist davon auszugehen, dass Europäisierungen, Lissabonisierungen und Pfadabhängigkeiten in *anderen Erscheinungsbildern* (Spielarten) auftreten. Die Verwaltungsstrukturen Pomorskies sind nicht mit denen des Bundeslandes Mecklenburg-Vorpommern vergleichbar. Der Prozess der *Polity-Europäisierung* begann in Polen Ende der 1990er Jahre. Es wurden *territoriale Restrukturierungsprozesse* sowie eine *administrative Stärkung* der polnischen Verwaltungsbezirke (Woiwodschaften) eingeleitet. Die erstmalige Erstellung von Operationellen Programmen führt nun zu einer *weiteren Stärkung* regionaler Einheiten in Polen. Daran können Prozesse der Polity-Europäisierung aufgezeigt werden. Ein tiefergehender Prozess der Polity-Europäisierung liegt in Pomorskie folglich dann vor, wenn fortan der regionalpolitische Entwicklungsanspruch in Form eines *eigenen Operationellen Programms dokumentiert* wird. Auch Pomorskie muss in seinem Operationellen Programm Bezüge zum Nationalen Strategischen Rahmenplan und zu den strategischen Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft herstellen. An diesem strategischen Planungsprozess könnte man demnach auch in Pomorskie Prozesse der *Polity-Lissabonisierung* deutlich machen. Eine *Polity-Pfadabhängigkeit* besteht hingegen vor allem dann, wenn zwischen den einzelnen EU-Strukturfondsperioden die Politikprozesse weitestgehend *konstant* geblieben sind. Das würde im polnischen Fall so aussehen, dass weiterhin eine hohe Einflussnahme von nationalen Ministerien auf die Ausgestaltung von Regionalpolitiken in den Woiwodschaften vorliegt. In einem solchen Fall würde beispielsweise ein na-

tionales Ministerium federführend den Prozess der Gestaltung der Operationellen Programme in Pomorskie organisieren und durchführen.

Der polnische Zentralstaat war lange Zeit der hauptverantwortliche Akteur, um wirtschaftliche Entwicklungsprozesse in all seinen Landesteilen voranzutreiben. Dabei wurden wirtschaftspolitische Maßnahmen vor allem auf bestimmte Wirtschaftszweige (Sektoren) ausgerichtet. Diese Form der staatlichen Steuerung sieht jedoch keine regionale und erst recht keine kooperative Teilhabe vor. Das war in sozialistischen Staaten nicht erwünscht. Der Nationalstaat war alles, seine Regionen wenig. Eine Zivilgesellschaft war lange Zeit nicht vorhanden. Als es sie dann gab, beispielsweise in Form der Gewerkschaftsbewegung, dann nicht zur Steuerung von Regionalpolitiken. Eine solche kooperative Politikgestaltung fordert die EU-Kommission nun aber in Polen ein. Eine *Politics-Europäisierung* würde in Pomorskie demzufolge dann vorliegen, wenn gemäß dem Partnerschaftsprinzip eine *stärkere kooperative Politikgestaltung bei der Erstellung des Operationellen Programms* stattgefunden hat. Wenn jene Form der kooperativen Politikgestaltung weiterhin nicht stattfindet, dann ließe sich das als eine *Politics-Pfadabhängigkeit* interpretieren. Ein solcher Prozess würde in Pomorskie vorliegen, wenn der *Nationalstaat* nach wie vor die *regionale Interessensformulierung* steuert. Eine *Politics-Lissabonisierung* wäre hingegen schon daran festzumachen, dass die regionalpolitischen Akteure in Pomorskie die Themen *Innovation und Wettbewerbsfähigkeit* diskutieren.

Die EU-Kommission präferiert auch in den neuen EU-Mitgliedstaaten das Prinzip einer endogenen Regionalentwicklung. Auch dort soll die sozioökonomische Entwicklung einer Region durch die Nutzung regionseigener Potenziale gestärkt werden. In Pomorskie wäre dann von einer *Policy-Europäisierung* zu sprechen, wenn fortan mit EU-Fördergeldern die Entwicklung einer endogenen Regionalpolitik in der Woiwodschaft umgesetzt werden soll. Demgegenüber bestände eine *Policy-Pfadabhängigkeit*, wenn solche Projekte und Maßnahmen in der Region durchgeführt werden, die nicht darauf abzielen, eine *endogene regionale wirtschaftliche* Entwicklung zu stärken, sondern die auch als Regionalpolitik für Polen verstanden werden kann. Ein Beispiel hierfür wäre der Bau einer Autobahn von Kaliningrad nach Warschau, die durch Pomorskie läuft. Ein solches nationales Infrastrukturprojekt würde primär dem polnischen Staat zugutekommen. Solche Projekte könnten auch als nationale Regionalpolitik verstanden werden. Anhand solcher Projekte würden dann Prozesse der *Policy-Pfadabhängigkeit* in Pomorskie erkennbar werden. In Pomorskie sind aber auch Prozesse der *Policy-Lissabonisierung* vorstellbar. Das Earmarking ist nur bindend für die Regionen der alten EU-Mitgliedstaaten. In den Regionen der neuen EU-Mitgliedstaaten müssen also nicht 60% der EU-Fördergelder in Programme investiert werden, die einen unmittelbaren Lissabon-Bezug aufweisen. Demzufolge könnte man eine Policy-Lissabonisierung in Pomorskie daran festmachen, dass in der Woiwodschaft versucht wird, die 60% Grenze des Earmarking freiwillig zu erreichen.

4 UNTERSUCHUNGSDESIGN

Im vorausgegangenen Kapitel wurde eine idealtypische Kategorisierung erarbeitet, die zum einen dafür sensibilisiert, dass die Qualität regionalen Wandels in den beiden Untersuchungsregionen Mecklenburg-Vorpommern und Pomorskie stark von je unterschiedlichen Ausgangssituationen abhängt. Zum anderen sensibilisiert sie dafür, dass es je andere Indizien sein können, die in den beiden Regionen für Europäisierungen, Lissabonisierungen und Pfadabhängigkeiten sprechen. Anhand des Forschungsstands wurden Kategorien herausgearbeitet, anhand derer sich regionale Veränderungen in der Förderperiode 2007-13 erkennen lassen.

Aus der EU- Implementationsforschung ist bekannt, dass es deutliche Diskrepanzen zwischen politischen Handlungsprogrammen und deren Umsetzung gibt (Pülzl/Treib 2006). Das gilt insbesondere für das Feld der EU-Strukturfondspolitik, weil politische Steuerung hier über mehrere politische Ebenen hinweg stattfindet. Ein dominantes Steuerungszentrum ist dabei nicht erkennbar (Tömmel 2003). Regionale Veränderungen können demzufolge nicht ohne Weiteres als unmittelbares Ergebnis europäischer Steuerung interpretiert werden – zumal regionaler Wandel immer mehrdimensional ist. Vor diesem Hintergrund wurde im vorangegangenen Kapital zunächst hypothetisch danach gefragt, woran sich regionale Wandlungstendenzen überhaupt identifizieren lassen. Zudem wurden mit Europäisierungen, Lissabonisierungen und Pfadabhängkeiten je verschiedene, aber nicht notwendigerweise gegenläufige Richtungen von regionalem Wandel herausgearbeitet. Gegenstand dieses Kapitels ist nun die konkrete methodische Vorgehensweise der Untersuchung. Die *zentrale Frage* dieser Arbeit lautet:

- Welche Wirkungen entfaltet die programmtisch „lissabonisierte“ EU-Strukturfondspolitik im Förderzeitraum 2007-13 auf die Programmplanung des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) im ostdeutschen Mecklenburg-Vorpommern und im polnischen Pomorskie?

Mit dieser leitenden Fragestellung sind weitere, *präzisierende Fragen* verbunden:

- In welchen lokalen Akteurskonstellationen wird über die Regionalpolitik bzw. über Erstellung der Operationellen Programme verhandelt? Welche Akteure sind hierbei besonders machtvoll und hegemonial? Mit welchen Zugangsbarrieren sind schwächere Akteure konfrontiert?
- Inwieweit erweisen sich die regionalen Akteure in Mecklenburg-Vorpommern und Pomorskie als responsiv auf die programmatisch lissabonisierte EU-Strukturfondspolitik?
- Welche Situationsanalyse herrscht unter den Beteiligten vor? Welche Stärken und Schwächen erkennen sie in ihrer Region?
- Welche regionalpolitischen Weichenstellungen werden in den Operationellen Programmen vorgenommen? Wofür sollen EU-Strukturfondsmittel verausgabt werden? Lassen sich Ver-

änderungen zur vorangegangen Förderperiode erkennen? Insbesondere: Welche Rolle spielt das sog. Earmarking, mit dem Ausgaben als lissabonrelevant ausgewiesen werden?

- Wie wird die Mittelverwendung legitimiert? Stellen die regionalen Akteure ihre Interessen in den Diskurs um die Lissabonagenda oder orientieren sich an anderen Begründungszusammenhängen? Sind hiermit erweiterte Durchsetzungschancen verbunden?
- Was sind die dominanten Konfliktlinien bei der Erstellung der Operationellen Programme in Mecklenburg-Vorpommern und Pomorskie? Zwischen welchen politischen Akteuren und politischen Ebenen verlaufen diese Konfliktlinien?
- Wie zeigt sich ein Wandel der Regionen in Polen und Deutschland? Auf welche Weise sind Regionen als Subjekte im EU-Mehrebenensystem gestärkt worden? Welche Rolle spielte dabei die EU-Strukturfondspolitik?
- Inwiefern beeinflusste die lissabonisierte EU-Strukturfondspolitik das Modell von Regionalförderung in Polen und Pomorskie? Wie manifestiert sich der Widerspruch zwischen endogenem und lissabonisierten Steuerungsanspruch?
- Wie macht sich in den beiden Regionen der endogene Entwicklungsgedanke bemerkbar? Inwiefern wurde dieser Entwicklungsgedanken von der EU befördert?
- Was sind limitierende Faktoren für die Umsetzung einer wettbewerbs- und innovationsorientierten EU-Strukturfondspolitik in beiden Untersuchungsregionen? Inwiefern waren das Earmarkiung und die strategische Programmplanung zielführende Instrumente, um eine Verbindung zwischen der Lissabonstrategie und der EU-Strukturfondspolitik in Mecklenburg-Vorpommern und Pomorskie zu befördern?

Im Folgenden wird das Untersuchungsdesign der Studie vorgestellt. Zunächst wird die Anlage der Untersuchung beschrieben und die Fallauswahl begründet. Anschließend stehen die beiden Untersuchungsmethoden im Mittelpunkt. Erst geht es um die Dokumentenanalyse, danach um die Expertenbefragung. Abschließend wird das Auswertungsverfahren aufgezeigt.

Anlage der Untersuchung und Fallauswahl

Das vorangegangene Kapitel hat verdeutlicht, dass bereits die Frage, woran regionalpolitischer Wandel festgemacht werden kann, keineswegs eindeutig zu beantworten ist und es hierzu konkurrierende Konzepte gibt. Nicht nur die Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen politischen Ebenen sind komplex, sondern auch das Zusammenspiel zwischen Institutionen, Prozessen und Inhalten ist vieldimensional. Aus diesem Grund wurde ein Forschungsdesign gewählt, das dem *explorativen Charakter* der Untersuchung gerecht wird und dabei den Fokus auf die *Besonderheiten des regionalen Einzelfalls* legt (Mayring 2002: 19ff.; Flick et al. 2005; Lamnek 2005: 90ff.). Die Untersuchung wurde deswegen als *vergleichende qualitative Fallstudie* angelegt (Yin 2008).

Bei vergleichenden Fallstudien spielt die *Fallauswahl* eine entscheidende Rolle. Es muss nicht nur gewährleistet werden, dass nicht „Äpfel mit Birnen" verglichen werden, sondern es muss zudem die Schärfe des Kontrasts bedacht werden. Werden zwei allzu verschiedene Fälle miteinander verglichen, ist es kaum überraschend, wenn auch die Ergebnisse sehr unterschiedlich ausfallen. Werden hingegen zwei sehr ähnliche Fälle miteinander verglichen überrascht wiederum wenig, wenn sich die Ergebnisse ähneln. Insbesondere die Grounded Theory beschäftigt sich intensiv mit dem methodischen Potenzial des *maximalen und minimalen Kontrasts* (Glaser/Strauss 1998: 53ff., 107ff.). Stehen jedoch nicht nur einzelne Menschen bzw. Interviewpartner zur Auswahl, sondern ganze Untersuchungsregionen, lässt sich das in der Grounded Theory präferierte Theoretical Sampling (siehe u.a. Strübing 2004: 13ff.; Corbin 2006) forschungspraktisch kaum umsetzen, weil der Aufwand zur Fallvariation schlicht zu groß wäre. Vor diesem Hintergrund wurde in dieser Untersuchung eine Fallauswahl vorgenommen, in der die zwei gewählten Fälle selbst maximale und minimale Kontraste zueinander aufweisen. Es hätte durchaus vorteilhaft sein können, einen dritten Fall in die Untersuchung einzubeziehen, doch waren die forschungsökonomischen Ressourcen bereits mit zwei Fällen ausgeschöpft. Anstelle weiterer Fallvergleiche wurde die Tiefe des Fallvergleichs in den Mittelpunkt gestellt.

Die Europäisierungsstudien der 1990er und 2000er Jahre zeigen, dass die EU-Strukturfondspolitik ganz unterschiedliche Formen des politischen Wandels in den NUTS-II- Regionen auslösen kann. Dabei spielen verschiedene Kontextfaktoren eine entscheidende Rolle, die hier bei der Fallauswahl und den zu erwartenden maximalen Kontrastierungen herangezogen wurden. Entlang folgender Merkmale wurde ein *Most-different-System-Design* (Jahn 2006: 236) angestrebt:

Bachtler/Taylor (2003) fassen folgende fünf Einflussfaktoren auf die Richtung regionalen Wandels zusammen: Erstens spielen die *Erfahrungen einer Region bei der Absorption von Strukturfondsgeldern* eine erhebliche Rolle. Zweitens macht es einen erheblichen Unterschied, ob Regionalförderung ausschließlich im Rahmen der EU-Strukturfondspolitik erfolgt oder ob es weitere *nationale / regionale Programme zur Förderung regionaler Strukturen* gibt, die möglicherweise sogar mit der EU-Strukturfondspolitik konkurrieren. Drittens hat die *institutionelle Kompetenzverteilung* bei der Erstellung Operationeller Programme einen großen Einfluss, weil es einen Unterschied macht, ob man es mit handlungsstarken Regionen oder mit einem hohen nationalen Steuerungsanspruch zu tun hat. Viertens kommt den *wirtschaftlichen Rahmenbedingungen* eine große Bedeutung zu. Und schließlich haben fünftens auch *regionalpolitische Orientierungen* einen erheblichen Einfluss, weil es einen Unterschied macht, ob Regionalpolitik bereits seit Jahrzehnten Tradition hat oder ob es sich um ein vergleichsweise neues Politikfeld handelt.

Kontraste in den Erfahrungen bei der Absorption von EU-Strukturfondsgeldern sind vor allem zwischen Regionen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten und Regionen aus den alten EU-Mitgliedsstaaten zu erwarten (Ferry 2007). Die Länder der alten EU-Mitgliedstaaten partizipieren schon deutlich länger am System der EU-Strukturfondspolitik. Daher ist ein Vergleich zwischen

einer NUTS-II-Region eines alten EU-Mitgliedstaats und der eines neuen EU-Mitgliedstaats methodisch begründbar.

Aus einer Europäisierungsperspektive lassen sich regionale Gebietseinheiten methodisch am dann am besten miteinander vergleichen, wenn sie den gleichen EU-Förderstatus aufweisen. Es wäre kaum zielführend, Regionen miteinander in Vergleich zu setzen, die einmal in der Priorität „Konvergenz" und einmal in der Priorität „Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" förderungswürdig sind. Dies käme tatsächlich dem Versuch gleich, „Äpfel mit Birnen" zu vergleichen, weil die verschiedenen Einstufungen hinsichtlich des Förderstatus auch verschiedene Anforderungen an die Umsetzung der Lissabonagenda mit sich bringen. Vor diesem Hintergrund wurden zwei Regionen gesucht, die beide Konvergenzregion sind.

In Polen waren während der Förderperiode 2007-13 alle Woiwodschaften in der Priorität „Konvergenz" förderungswürdig. In Deutschland traf dies lediglich auf die ostdeutschen Regionen zu. Aber gleichwohl waren nicht alle ostdeutschen Förderregionen vollumfänglich in die Konvergenzförderung integriert. So war beispielsweise Sachsen eine Konvergenzregion, aber gleichwohl traf dies auf einzelne Gebiete wie Dresden, Leipzig und Chemnitz nicht zu. Nur in Mecklenburg-Vorpommern profitieren alle Landesgebiete von der Konvergenzförderung. Vor diesem Hintergrund bot sich Mecklenburg-Vorpommern in besonderer Weise zur Untersuchung an.

Diese Problematik stellte sich in Polen nicht. Dementsprechend wären potenziell alle Regionen zur Untersuchung in Frage gekommen. Für Pomorskie sprach vor allem eine Forschungslücke in der deutschen und englischen Literatur. Denn bislang existiert noch keine Studie zur EU-Strukturfondspolitik in Pomorskie. Diese Arbeit leistet also durchaus eine Pionierarbeit für die regionalpolitischen Akteure dieser Woiwodschaft.

Es gab jedoch noch weitere Aspekte, die für die Auswahl von Mecklenburg-Vorpommer und Pomorskie entscheidend waren. In Pomorskie spielen EU-Strukturfondsgelder beim wirtschaftlichen und sozialen Modernisierungsprozess eine herausragende Rolle, weil in ehemals sozialistischen und daher stark zentralistisch geprägten Ländern regionale Entwicklungspolitiken lange keinen allzu großen Stellenwert hatten (siehe u.a. Ferry 2003; Pieper 2005). Es fehlte dort nicht nur an politischem Gestaltungswillen, sondern vor allem auch an monetären Mitteln. Erst durch die EU-Vorbereitungsinstrumente Phare, ISPA und Sapard kam der Regionalpolitik eine wachsende Bedeutung zu. Von den ehemals zentralistischen Staaten der EU-10 ist Polen außerdem der größte Empfänger von EU-Strukturfondsmitteln. In Deutschland ist die institutionelle Ausgangssituation hingegen eine vollkommen andere, denn in föderalen Staaten wird traditionell ein sehr hoher politischer und finanzieller Aufwand für die Förderung regionaler Strukturen betrieben (Conzelmann 2002). In Mecklenburg-Vorpommern kommt den EU-Strukturfonds deswegen nicht die gleiche überragende Bedeutung zu, weil es zudem nationale und regionale Finanzmittel gibt, mit denen regionale Strukturpolitiken verfolgt werden.

Schließlich gibt es große institutionelle Unterschiede zwischen Deutschland und Polen. Während es in Polen bis in die späten 1990er Jahre letztlich so gut wie keine föderalen Strukturen gab, beruht das politische System der Bundesrepublik auf einem besonders stark ausgeprägten Föderalismus, in dem den Bundesländern umfangreiche administrative Kompetenzen zugesprochen werden (Krämer 2002).

Mecklenburg-Vorpommern und Pomorskie weisen insofern eine ganze Reihe scharfer Kontraste auf – hinsichtlich der Erfahrungen im Umgang mit EU-Strukturfonds, dem Gesamtumfang von Regionalförderung, den institutionellen Kompetenzverteilungen bei der Erstellung Operationeller Programme und den regionalpolitischen Orientierungen. Im Hinblick auf die wirtschaftlichen und geografischen Rahmenbedingungen wurden jedoch eher minimale Kontraste gesucht. Dies war nicht nur deswegen ratsam, weil zwei Konvergenzregionen gesucht wurden, sondern auch weil primär nach den politischen Verarbeitungsweisen regionaler Wirtschaftsprobleme gefragt wird.

Dokumentenanalyse

Aufgrund ihrer herausgehobenen Bedeutung in der (lissabonisierten) EU-Strukturfondspolitik bilden die Operationellen Programme Mecklenburg-Vorpommerns und Pomorskie die zentrale Analyseeinheit dieser Untersuchung (zur Bedeutung der Operationellen Programme siehe Kapitel 2 und 4). Zum Verständnis der Operationellen Programme und vor allem zum Verständnis ihres Entstehungsprozess werden jedoch weitere Analyseeinheiten herangezogen. Dabei handelt es sich zum einen um weitere Dokumente, die im Entstehungskontext der Operationellen Programme wichtig waren, und zum anderen um Experteninterviews mit den beteiligten Akteuren an der Programmerstellung. Zunächst wird die Vorgehensweise in der *Dokumentenanalyse*, dann die Vorgehensweise bei den *Experteninterviews* präsentiert.

Der Wert von Dokumentenanalysen hängt zunächst maßgeblich von der *Qualität der untersuchten Dokumente* und ihrer *Aussagekraft über den Untersuchungsgegenstand* ab (Reh 1995; Mayring 2002: 46ff.). Obwohl auch die Sekundärliteratur gesichtet wurde, standen vor allem die Primärdokumente zur EU-Strukturfondspolitik im Mittelpunkt. Die Erhebung begann mit einer intensiven Recherche nach den relevanten Dokumenten zur Regionalpolitik der beiden Untersuchungsregionen. Sie waren problemlos über die Internetseiten der EU-Kommission abrufbar. Auch nationale und regionale waren über die Internetseiten der Wirtschaftsministerien von Bund und Länder in Deutschland beziehungsweise über das Ministerium für regionale Entwicklung sowie die Marschallämter in Polen als Download verfügbar.[111]

[111] In der Doppelstruktur zwischen Voivode (zentrale Einheit) und Marschall (regionale Einheit) repräsentiert das Marschallamt als Exekutivorgan die regionale Selbstverwaltung einer polnischen Woiwodschaft. In dieser Funktion dient das Amt als Hilfsapparat für den Woiwodschaftsmarschall und für den Vorstand und den Woiwodschafttag (in poln. Sejimek). Die Funktion des Marschallamts in Bezug auf die EU-Strukturfondspolitik einer Woiwodchaft ist vielfältig. Als ein wichtiger Teil des Regional Board sind Personen aus dem Marschallamt (Woiwodschaftsmarschall

Die wichtigsten Primärdokumente waren die *regionalen Operationellen Programme* der beiden Untersuchungsregionen, die *Nationalen Strategischen Rahmenpläne* Polens und Deutschlands, die verschiedenen *EU-Strukturfondsverordnungen* sowie die *strategischen Kohäsionsleitlinien*. Zu den Primärdokumenten zählen aber auch verschiedene Evaluationsstudien zur EU-Strukturfondspolitik in beiden Ländern sowie die Operationellen Programme aus den EU-Strukturfondsperioden vor 2007 (siehe Tabelle 9). Es war für die Auswertung von unschätzbarem Vorteil, dass diese Dokumente alle in deutscher und/oder in englischer Sprache zur Verfügung standen.

Die Auswertung der Dokumente stieß dort an Grenzen, wo es um den Erstellungsprozess hinter den offiziellen Quellen ging. Aus diesem Grund wurden die regionalpolitischen Funktionsträger im Rahmen der Experteninterviews systematisch danach gefragt, welche Dokumente in ihrer Perspektive für den Entstehungsprozess der Operationellen Programme besonders entscheidend waren. Hierbei handelte es sich häufig auch um *unveröffentlichte Dokumente* wie Arbeitspapiere, Protokolle der Begleitausschüsse und Steering Committees sowie um offizielle Positionspapiere und Stellungnahmen. Einige dieser der Dokumente entstanden ausschließlich für die Tätigkeit der Akteure im Programmplanungsprozess – so z.B. im Fall der Arbeitsprotokolle. Das Aushändigen dieser Dokumente wurde vielfach an die Bedingungen geknüpft, nicht aus den Papieren zu zitieren, weil diese nicht für eine breitere Öffentlichkeit bestimmt waren. Auf das Zitieren dieser Dokumente wird in dieser Untersuchung daher verzichtet. Diese inoffiziellen Dokumente waren für die Untersuchung von großem Wert, weil sie einen Insiderblick in die Positionen und Prozesse bei der Programmerstellung eröffneten, der sich auch durch die Experteninterviews nur ansatzweise hat herstellen lassen.

Zusätzlich zur Internetrecherche und den persönlichen Nachfragen im Rahmen der Expertengespräche konnten weitere Dokumente über die Teilnahme an internationalen Konferenzen zur EU-Strukturfondspolitik erschlossen werden. Eine wichtige Quelle stellten beispielsweise die Regionalkonferenzen „Open Days 2008“ und „Open Days 2009“ in Brüssel dar. Denn hier konnte über den Kontakt zu ReferentInnen neues Material gesichert werden.

Bei den Experteninterviews wurden bereits vor dem vereinbarten Termin Dokumente angefragt und es zeigte sich, dass die Gesprächspartner sehr kooperativ waren. Häufig stellten sie schon vorab die aus ihrer Sicht relevanten Dokumente zusammen. Dies war nicht nur praktisch, sondern offenbarte zugleich einen Einblick in das Rollenverständnis und in die Position des Interviewpartners. Allerdings waren nicht alle Experten gleichermaßen offen und großzügig in der Weitergabe unveröffentlichter Dokumente, so dass bei der Auswertung zu berücksichtigen war, dass man zwar einen vertieften Einblick erhielt, aber keineswegs vollständig ins Bild gesetzt wurde. Die erweiterte Perspektive durch die inoffiziellen Dokumente war zum Verständnis des Pro-

---

und zwei Deputy Marschalls) für die Erstellung der regionalen Entwicklungsstrategie Pomorskies sowie für die Erstellung des EFRE-OP verantwortlich. In einzelnen Abteilungen der einzelnen Marschallämter wird auch der EFRE-Fonds administrativ verwaltet und implementiert (Interview P 28).

grammerstellungsprozesses hilfreich, aber auch selektiv. Aber alleine die Informationen darüber, welche Dokumente die jeweiligen Akteure für relevant halten – und vor allem aus welchen Gründen sie sie wichtig erachten – markierten einen wichtigen Erhebungsschritt.

Nach dem Recherchieren und Sammeln von Dokumenten musste aus forschungsökonomischen Gründen jedoch eine *Auswahl* getroffen werden. Insbesondere für die Frage, nach den Veränderungen des Programmerstellungsprozesses wäre es zwar interessant gewesen, auch ältere Dokumente auszuwerten, die über die Förderperioden vor 2007 Auskunft geben, doch wurde die Auswahl auf Dokumente begrenzt, die direkt im Zusammenhang mit der Programmplanung für die Jahre 2007-13 standen. Fragen nach Veränderungen wurden über diese Dokumente und vor allem über die Experteninterviews beantwortet. Im Ergebnis stammen die Dokumente überwiegend aus den Jahren 2004 bis 2007. Schließlich gilt stets zu berücksichtigen, das ein Teil der Dokumente aus Auftragsforschungen hervorgegangen ist.

Einen besonderen Stellenwert bei der Dokumentenanalyse nahmen die Operationellen Programme ein. Sie sind das Ergebnis eines überaus komplexen Politikprozesses, an dem die Akteure aller politischen Ebenen beteiligt waren. In ihnen spiegelt sich deswegen eine enorme *Verdichtung politischer Kräfteverhältnisse und regionaler Eigenlogiken* wider.

Ein wichtiger Ansatzpunkt zur Analyse des Verhältnisses von Kontinuität und Wandel liegt in der Analyse der einzelnen Prioritätenachsen in den Operationellen Programmen. Hier wird zunächst allgemein, dann aber auch ganz konkret und detailliert beschrieben, welche strukturpolitische Ausrichtung in der Region vorgenommen wird. Ein Vergleich der jeweiligen Prioritätenachsen mit den Operationellen Programmen der vorausgegangenen Förderperioden lässt dabei erkennen, welche Wandlungstendenzen vorherrschen und welche Beharrungskräfte wirken. Insbesondere bei Mecklenburg-Vorpommern war dieser Vergleich aufschlussreich.

Darüber hinaus lässt sich an Operationellen Programmen ablesen, welche politischen Akteure auf den unterschiedlichen Ebenen die Verantwortung für die Programmerstellung innehatten. Hieraus eröffnen sich Möglichkeiten für Rückschlüsse auf den Grad der Adaption des europäischen Politikmodells. Da in Operationellen Programmen von NUTS.II-Regionen sehr detailliert aufgezeigt werden muss, in welcher Weise sich die Region auf die Lissabonagenda bezieht und durch das Earmarking bis in einzelne Ausgabenkategorien heruntergebrochen wird, lässt sich nur allgemein erkennen, welche Prägekraft von der Lissabonagenda ausgegangen ist, sondern zudem auch, wie rhetorisch-argumentativ die Lissabonprogrammatik aufgegriffen und rezipiert wird. Die Operationellen Programme sind auch deswegen eine interessante Analyseeinheit, weil dort Evaluationen bisheriger Programmstrategien aufgegriffen werden und in Beziehung zur neuen Strategie gesetzt werden. Diese „Selbstreflexion" der Region erfolgt in Form einer sog. SWOT-Analyse, in der strukturpolitische Strategien aus einer Analyse der Stärken und Schwächen einer Region abgleitet werden. Dabei wird unter anderem ersichtlich, inwiefern sich die Region einer exogenen Entwicklungspolitik verpflichtet. Insgesamt bilden Operationelle Programme zumeist die einzige

Form, in der Regionen ihre Leitlinien von Regionalpolitik in einem Dokument verdichten. Für die EU-Strukturfondspolitik haben Operationelle Programme also eine herausragende Bedeutung.

Die Operationellen Programme sind besonders wichtige Dokumente, aber sie waren nicht die einzigen, die in die Analyse einbezogen wurden. Gegenstand der Analyse waren weitere (z.T. inoffizielle und unveröffentlichte) Dokumente (s.o.), die in besonderer Weise Aufschluss über das Handeln der regionalen Akteure im Programmerstellungsprozess liefern. Die Dokumente geben nicht nur Aufschluss über inhaltliche Positionen verschiedener Akteure, sie lassen zudem auch Legitimationsmuster und Argumentationsweisen erkennen, die ihrerseits wiederum Aufschluss über Koalitionsbildungen in der Akteurskonstellation liefern. Bereits an Form und Umfang von Arbeits- und Positionspapieren, Stellungnahmen und Protokollen wird erkennbar, wie die beteiligten Akteure mit Ressourcen und Expertenwissen ausgestattet sind. Denn gerade bei einem so komplexen Politikfeld markieren Wissen und Ressourcen potenzielle Eintrittsbarrieren der Partizipation. Schließlich hatten die Dokumente (so sie vorab verfügbar waren) eine wichtige Bedeutung bei in der Konzeption der Experteninterviews. Die wurden insofern zur Hypothesengenerierung genutzt und wurden, dort wo es sich anbot, auch Thema im Interview. Folgende Tabelle 9 gibt einen Überblick über das Sample der Dokumente.

Tabelle 9: Analysierte Dokumente

Nr.	Jahr	Titel	Herausgeber	Dokumentenart	Dok .Nr. sofern vorhanden
1	1994	Investitionszuschüsse durch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	Wirtschaftsminister Land Mecklenburg-Vorpommern	Rahmenplan	
2	2000	Der Europäische Rat von Lissabon. Eine Agenda für die wirtschaftliche und soziale Erneuerung Europas. Beitrag der Europäischen Kommission zur Sondertagung des Europäischen Rates am 23. und 24. März 2000 in Lissabon	Europäische Kommission	Mitteilung	
3	2000	Operationelles Programm Mecklenburg-Vorpommern. Förderperiode 2000-2006	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern	Rahmenplan	
4	2001	Innovation in the National Strategic Reference Frameworks	Europäische Kommission	Rahmenplan	
5	2001	Europäisches Regieren. Ein Weißbuch.	Europäische Kommission	Weißbuch	KOM(2001) 428
6	2001	Förderung Regionaler Innovationsinitiativen in den neuen Ländern	Bundesministerium für Bildung und Forschung	Sachstands-bericht	
7	2003	Halbzeitbewertung der Umsetzung der EU-Strukturfonds in Mecklenburg-Vorpommern in der Programmperiode 2000-2006	MR/ GEFRA/ IfS	Gutachten	
8	2003	Positionen zur regionalen Wirtschaftsentwicklung	Industrie- und Handelskammer zu Schwerin	Positionspapier	
9	2003	Erste Stellungnahme zur Reform der Europäischen Strukturförderung in der Förderperiode 2007-2013	Deutscher Gewerkschaftsbund	Stellungnahme	
10	2004	Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds	Europäische Kommission	Mitteilung	KOM (2004) 492
11	2004	Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion. Konvergenz Wettbewerbsfähigkeit Kooperation. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt	Europäische Union	Bericht	
12	2004	Die Kohäsion am Wendepunkt 2007. Verordnungsvorschläge der Europäischen Kommission zur Reform der Kohäsionspolitik (Zeitraum 2007-2013)	Europäische Union	Mitteilungsblatt	

13	2004	Zukunft der EU-Strukturpolitik nach 2006	Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern	Positionspapier	
14	2004	Überblick und Positionen zur EU-Kohäsionspolitik 2007-2013.	Vereinigung der Unternehmensverbände	Positionspapier	
15	2005	Die Kohäsionspolitik im Dienste von Wachstum und Beschäftigung. Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Zeitraum 2007-2013	Europäische Kommission	Leitlinien	KOM (2005) 299
16	2005	Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung: Das Lissabon Programm der Gemeinschaft	Europäische Kommission	Mitteilung	KOM (2005) 330
17	2005	Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates. Zusammenarbeit für Wachstum und Beschäftigung. Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung	Europäische Kommission	Mitteilung	
18	2005	Commission sets out 8 key EU measures to create more growth and jobs	Europäische Kommission	Mitteilung	IP/05/973
19	2005	Regierungsentwurf, Gesetz über die Verwaltungsmodernisierung für das Land Mecklenburg-Vorpommern	Innenministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern	Gesetzesentwurf	
20	2005	Regionales Förderprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2006	Landtag Mecklenburg-Vorpommern	Drucksache	Drucksache 4/1934
21	2005	Zwischenbericht zu den Förderschwerpunkten der Ressorts für die EU-Strukturpolitik ab 2007	Landtag Mecklenburg-Vorpommern	Drucksache	Drucksache 4/1787
22	2005	Stellungnahme zur Halbzeitbilanz der Lissabon-Strategie der Europäischen Union	Deutscher Gewerkschaftsbund	Stellungnahme	
23	2005	Investitionen-Innovationen-Humankapital. Basis einer nachhaltigen und dynamischen Entwicklung in Sachsen. Schwerpunkte für die Umsetzung der EU-Strukturfonds in Sachsen 2007-2013	Sachsen-Metall	Positionspapier	
24	2005	The Pomorskie Voivodeship Development Strategy	Office of the Marshal of the Pomorskie Voivodeship	Report	
25	2005	Wachstum und Beschäftigung in Europa. DGB Positionen zur Lissabon-Strategie der Europäischen Union	Deutscher Gewerkschaftsbund	Positionspapier	

26	2006	Regionen und Städte im Zeichen von Wachstum und Beschäftigung: Die Verordnungen zur Kohäsions- und Regionalpolitik für 2007-2013 im Überblick.	Europäischer Rat	Verordnungen	MEMO/06/281
27	2006	Zukunft aus eigener Kraft! Der wirtschaftliche Strukturwandel in Mecklenburg-Vorpommern	Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern	Vortrag	
28	2006	Wirtschaftspolitik für Mecklenburg-Vorpommern. Forderungen der Industrie- und Handelskammer zu Schwerin an den Landtag und an die Landesregierung in Mecklenburg-Vorpommern für die Legislaturperiode 2006-2011	Industrie und Handelskammer zu Schwerin	Stellungnahme	
30	2006	Report on the Public Consultation on the Draft Pomorskie Regional Operational Programme 2007-2013	Pomorskie Regional Board	Report	
31	2006	Meeting the Lisbon Strategy goals in Regional Operational Programme for Pomorskie Region for 2007-2013	Patrycja Szczygiel	Vortrag	
32	2007	Die Kohäsionspolitik 2007-13. Erläuterungen und offizielle Texte	Europäische Union	Verordnungen	
33	2007	Wachsende Regionen, wachsendes Europa. Vierter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt	Europäische Union	Bericht	
34	2007	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE): Operationelles Programm des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Ziel Konvergenz	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern	Rahmenplan	
35	2007	Ex-ante-Bewertung des OP EFRE in Mecklenburg-Vorpommern 2007-2013	GEFRA/ MR	Gutachten	
36	2007	Wie gestaltet sich eine zukunftsgemäße Regionalförderung im Spannungsfeld europäischer und nationaler Ausgaben?	Deutscher Bundestag Ausschuss für Wirtschaft und Technologie Unterausschuss Regionale Wirtschaftspolitik	Anhörung	Drucksache 16(9)873
37	2007	Fördermaßnahmen gemäß EFRE OP-Entwurf vom 9.7.2007 geordnet nach Prioritätenachsen und spezifischen Zielen	k.A.	Internes Dokument	
38	2007	Nationaler Strategischer Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie	Rahmenplan	
39	2007	Untersuchung der Möglichkeiten für den Nachweis hochwertiger Arbeitsplätze in der EFRE-Förderung. Operationelles Programm EFRE 2007-2013. Meck-	Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern	Studie	

		lenburg-Vorpommern			
40	2007	Operationelles Programm EFRE 2007-2013. Forderungen IHK zu Schwerin auf Basis Programmentwurf	Industrie und Handelskammer zu Schwerin	Stellungnahme	
41	2007	Umweltmaßnahmen in EU-Förderprogrammen ausgewählter Bundesländer	WWF Deutschland	Report	
42	2007	Wirtschaftsbank im Begleitausschuss zum EFRE-OP-Entwurf M-V 2007-2013	Wirtschaftsbank im Begleitausschuss	Stellungnahme	
43	2007	Gemeinsame Stellungnahme der Wirtschaftsverbände. Der Industrie- und Handelskammern und der Handwerkskammern Mecklenburg-Vorpommerns zum Entwurf des Operationellen Programms EFRE Mecklenburg-Vorpommern 2007-2013	IHK M-V; AHM; VUMV[112]	Stellungnahme	
44	2007	Wie gestaltet sich eine zukunftsmäßige Regionalförderung im Spannungsverhältnis europäischer und nationaler Aufgaben	Deutscher Bundestag	Stellungnahme	
45	2007	Pomorskie Regional Operational Programme 2007-2013	Urzad Marszalkowski Wojewodtzwa Pomorskiego	Rahmenplan	
47	2008	Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2008-2010)	Europäische Kommission	Leitlinien	
48	2008	Kohäsionspolitik 2007-2013 Nationale Strategische Rahmenpläne	Europäische Union	Rahmenplan	
49	2008	Arbeiten für die Regionen. EU-Regionalpolitik 2007-2013	Europäische Union	Bericht	KOM (2007) XXX-PART V
50	2008	Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern	Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung	Rahmenplan	
51	2008	Förderinstrumente für die gewerbliche Wirtschaft, für das Handwerk und die freien Berufe sowie für kommunale und private Investoren in Mecklenburg-Vorpommern	Ministerium für Wirtschaft Arbeit- und Tourismus	Bericht	
53	2008	Gemeinsamer Bewertungsplan für die Operationellen Programme des EFRE und ESF sowie für das Entwicklungsprogramm für den Ländlichen Raum des ELER	k.A.	Internes Dokument	
54	2008	Bearbeitungsstand der Implementierung der Förderinstrumente im Bereich des	Ministerium für Wirtschaft,	Internes Dokument	

[112] Gesellschaft Für Regionalberatung mbH MR, Gesellschaft für Finanz und Regionalanalysen GEFRA, Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH.

		EFRE	Arbeit und Tourismus		
55	k.A	Zentrale Inhalte des Operationellen Programms des EFRE 2007-2013	Ministerium für Wirtschaft Arbeit und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern	Internes Dokument	
56	200?	Regionales Förderprogramm „Mecklenburg-Vorpommern“	Deutscher Bundestag	Drucksache	Drucksache 14/3250
57	k.A.	Polen. Kohäsionspolitik 2007-2013	Europäische Union	Report	
58	2007	National Strategic Reference Framework 2007-2013 in support of growth and jobs. National Cohesion Strategy, Warsaw.	Ministry of Regional Development Poland	Rahmenplan	
59	2005	Regional Innovation Strategy for the Pomorskie Voivodeship:	Politechnika Gdańska	Rahmenplan	
60	2005	Nationale Reform Programme for 2005-2008 to implement the Lisbon Strategy	Republic of Poland	Rahmenplan	

Quelle: eigene Darstellung

Experteninterviews

In Mecklenburg-Vorpommern und Pomorskie sind Wandlungsprozesse in unterschiedlichen Politikdimensionen denkbar (siehe Kapitel 3.4). Diese Prozesse allein durch eine Dokumentenauswertung zu identifizieren, ist nicht möglich. Denn in den Operationellen Programmen finden sich beispielsweise zwar durchaus auch Informationen über die Akteurskonstellation im Programmerstellungsprozess, doch es handelt sich dabei um eine Außendarstellung gegenüber der EU-Kommission. Inwiefern die verschiedenen Interessensgruppen Mecklenburg-Vorpommerns und Pomorskies durch die Lissabonagenda gestärkt wurden und auf welche Weise dabei Innovation und Wettbewerbsfähigkeit diskutiert wurden, lässt sich aus Primärdokumenten nur unzureichend entnehmen. Während die Dokumentenanalyse Aufschluss über die formale Beteiligung von Akteuren gibt, lassen sich über Experteninterviews *institutionelle Praktiken* in der Umsetzung von Partnerschaftsprinzip und Programmerstellung beleuchten. Die Stärke von Fallstudien als Forschungsstrategie ist gerade darin zu sehen, dass sie die Stärken verschiedener Einzelmethoden kombiniert und den Untersuchungsgegenstand so aus unterschiedlichen Perspektiven in den Blick nimmt (Yin 2008). Der *Record-linkage* zwischen Dokumentenanalysen und Experteninterviews eröffnet sowohl die Perspektive eines Publikumszuschauers auf die Vorderbühne als auch einen Insiderblick auf die Hinterbühnen (Pieper 2006: 76).

In der institutionellen Praxis hängt die Umsetzung partnerschaftlicher Prinzipien ebenso wie die Herausbildung hegemonialer Deutungshoheiten vom konkreten Handeln der beteiligten Akteure ab. Zwar erfüllen Experten in Institutionen stets vordefinierte Rollen, die sie mit Interessen und Präferenzen ausstatten, doch bleiben auch soziale Rollen stets an ein Subjekt gebunden, das über *Handlungsspielräume* verfügt. Da insbesondere das Partnerschaftsprinzip darauf zielt, solche Handlungsspielräume und Kooperationspotenziale zu aktivieren, ist davon auszugehen, dass subjektiven Sichtweisen in der Strukturpolitik eine größerer Geltung zukommt als dies in stark hierarchisierten Politikprozessen der Fall ist. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen zielten die Experteninterviews zwar durchaus auch darauf, durch Experten ein spezifisches *„Kontextwissen"* (Meuser/Nagel 1991) zum Untersuchungsgegenstand zu erheben, doch sollte gleichermaßen auch das *„Deutungswissen"* (Bogner/Menz 2005) in Erfahrung gebracht werden. Denn abhängig von der konkreten Funktion des Experten und seiner Machtposition in den Ministerialverwaltungen bzw. ganz allgemein im Programmerstellungsprozess konnte davon ausgegangen werden, dass die Wissensbestände der verschiedenen Akteure nicht einfach nur neutral nebeneinanderstehen. Vielmehr stehen sie insbesondere dann, wenn sie sich in einem gemeinsamen Dokument wie dem Operationellen Programm niederschlagen sollen, in Konkurrenz um Deutungshoheiten zueinander. Insbesondere ressourcenstarke Akteure, so konnte angenommen, haben das Potenzial, die Wissensbestände der anderen entscheidend vorzustrukturieren und die Kontrolle über den Diskurs zu erlangen. Eine entscheidende Frage ist jedoch, wie die Akteure genau dieses Deutungswissen zum Einsatz bringen.

Da aus forschungsökonomischen Gründen keine Vollerhebung für die beiden Programmerstellungsprozesse in Mecklenburg-Vorpommern und Pomorskie möglich war, musste eine *Auswahl* der zu befragenden Experten getroffen werden. Hierzu war es zunächst notwendig, das Akteursfeld der Mehrebenenpolitik in den beiden Regionen abzustecken. Zwar konnten einige Experten bereits vor dem Start der Erhebung als relevant identifiziert werden, doch zeigte sich angesichts des breiten Spektrums von beteiligten Organisationen, Institutionen, Interessengruppen und sonstigen Stakeholdern zum Teil erst im Laufe der Erhebung, wie das Sample weiterzuentwickeln ist. Mit anderen Worten wurde also ein *theoretisches Sampling* durchgeführt (vgl. Glaser/Strauss 1998: 53ff.; siehe auch Strübing 2006), wie es insbesondere für die „Grounded Theory" (Glaser/Strauss 1998) charakteristisch ist. Ein Teil des Samples wurde also aus einer systematischen Analyse von Prozessbeschreibungen und Organigrammen hergeleitet und ein anderer Teil des Samples ergab sich im Laufe der Erhebung nach und nach im Lichte der jeweils neu gewonnenen Erkenntnisse. Diese Vorgehensweise hat gegenüber einem vorab festgelegten Sample große Vorteile, weil lange die Offenheit gewahrt bleibt, das Sampling an die Erfordernisse des Untersuchungsgegenstands anzupassen und so eine theoretische Sättigung zu erzielen. Forschungspraktisch sind mit diesem Sampling aber auch Nachteile verbunden, weil Ansprechpartnern vor Ort das Prinzip des Theoretical-Samplings nur unzureichend vermittelt werden kann und es so zu Irritationen kommt. Während sich dies in Mecklenburg-Vorpommern als unproblematisch erwies, ergaben sich in Pomorskie Probleme, Interviewpartner zu rekrutieren, weil einigen Gate-Keepern die Vorgehensweise allzu pragmatisch erschien.

In der praktischen Organisation der Interviews wurde versucht, sowohl stark spezialisierte Experten als auch Experten mit einem generalisierten Handlungsradius zu befragen. Zunächst wurden Interviews mit Experten gesucht, von denen angenommen werden konnte, dass es sich eher um *Generalisten* handelt. Im weiteren Verlauf und vor dem Hintergrund der ersten Erkenntnisse wurden dann Interviews mit Experten durchgeführt, die einen *spezialisierteren Aktionsradius* haben. Dabei handelte es sich vor allem um einfache Referenten in den Ministerien und Interessenvertreter privater Verbände. Im Verlauf der Untersuchung stellte sich dann langsam heraus, dass die Interviewpartner nur noch indirekt oder nur noch in geringem Grade an der Programmerstellung beteiligt waren und daneben andere Aufgaben wahrnehmen. Dies Typ von Interviewpartner lässt sich unter die Gruppe der *Stake-Holder* bzw. Lobbyisten subsumieren, die ein spezifisches Eigeninteresse an der Verteilung von Geldern oder an der strategischen Ausrichtung der Operationellen Programme hatten, sich dabei aber nicht für den Programmerstellungsprozess als Ganzem interessierten. In grober Vereinfachung lässt sich das Sample in drei Gruppen differenzieren: Generalisten, Spezialisten und Stake-Holder. Diese Unterscheidung war insbesondere auch in der Auswertung hilfreich, weil gerade bei Experteninterviews zu berücksichtigen ist, welche Position ein Experte im Feld einnimmt und welchen Restriktionen damit das Expertenwissen unterliegt (Meuser/Nagel 1991).

Die erste *Kontaktaufnahme* zu den vorab ausgewählten Experten erfolgte in der Regel per E-Mail und erwies sich als unproblematisch. Alle auf diesem Weg angefragten Akteure waren hauptberuflich in den Programmerstellungsprozess eingebunden und fühlten sich dementsprechend auch für Interviewanfragen verantwortlich. Zudem hatte das Thema „Lissabonagenda" in der EU-Strukturfondspolitik Konjunktur. Die Akteure verbanden mit ihrer Kooperation in einem wissenschaftlichen Forschungsprojekt durchaus ein Eigeninteresse, das hier genutzt werden konnte. Klare Absagen oder größere Vorbehalte gegenüber dem Thema und der Vorgehensweise gab es nicht. Auch die darauf folgenden in der Feldphase anvisierten Interviews konnten zumindest in Mecklenburg-Vorpommern weitgehend problemlos organisiert werden, weil sich die vorab ausgewählten Experten als „Türöffner" erwiesen. Insgesamt wurden für die beiden Regionen *35 Experteninterviews* durchgeführt (Tabelle 10).

Der Ablauf der Interviews orientierte sich an einem *Interviewleitfaden*, der an die Funktion des jeweiligen Gesprächspartners und sein spezifisches „Kontextwissen" (Meuser/Nagel 1991) angepasst wurde. Gleichwohl gab es zwischen den Interviews durchaus große thematische Schnittmengen. Zu Beginn wurde der Interviewte zunächst gebeten, seine eigene Rolle im Programmplanungprozess, seine konkreten Aufgaben und Verantwortlichkeiten sowie die Schwerpunkte seiner Arbeit zu beschreiben. Hiervon ausgehend wurde allgemeiner nach der Rolle seiner Institution bzw. Organisation im Programmplanungsprozess gefragt. Im nächsten Teil wurde in Kenntnis einiger Eckpunkte im Lebenslauf des Interviewten nach dem generellen Wandel von Regionalpolitik gefragt. Insbesondere in Pomorskie interessierte dabei, welche Veränderungen sich durch den Beitritt Polens zur EU ergeben haben. Anschließend stand die konkrete Umsetzung einiger Prinzipien der EU-Strukturfondspolitik im Mittelpunkt. Die Fragen zielten beispielsweise darauf, wie das Partnerschaftsprinzip in der Region umgesetzt wird oder darauf, wie mit Ko-Finanzierungen und dem Additionalitätsprinzip verfahren wird. Im nächsten Schritt wurde sehr eingehend nach der Akteurskonstellation gefragt: Welche Rolle spielen die EU-Kommission und Nationalstaat, welche regionalen Akteure waren insgesamt in den Planungsprozess involviert, welche Rollen haben die jeweiligen Akteure gespielt, welche Akteure hatten eine besonders herausgehobene, welche eine eher marginale Bedeutung? Hierauf aufbauend wurden Konflikte und Koalitionen zwischen den Akteuren angesprochen. Welche Konfliktlinien gab es, welche Kompromisse wurden eingegangen, welche Machtspiele fanden statt? Im letzten Themenblock ging es dann noch einmal im Lichte des bislang Gesagten sehr ausführlich um die Lissabonagenda. Zunächst sollte der Interviewte ganz allgemein seine Sichtweise auf die Lissabonstrategie entfalten, anschließend wurden einige Themen gezielt angesprochen. Dabei ging es beispielsweise darum, woran sich eine etwaige Lissabonisierung ganz konkret festmachen lässt und inwiefern die damit angesprochenen Sachverhalte ohne die Lissabonagenda anders verlaufen würden. Es wurde aber auch danach gefragt, wie die Lissabonagenda in der jeweiligen Institution bzw. Organisation diskutiert wird und welche Positionen es in der internen Debatte gibt. Zudem wurde nach dem Spannungsverhältnis zwischen Innovation- und Wettbewerbsprogrammatik

einerseits und den Kohäsionszielen andererseits gefragt. Und schließlich ging es um die ganz konkrete Einwirkung der Lissabonagenda auf den Programmplanungsprozess sowie um die vermittelten Einflüsse durch die Nationalen Strategischen Rahmenpläne.

Tabelle 10: Sample der Experteninterviews

Nr.	Institution/ Organisation	Funktion
1	EU-Kommission / GD-Regionalpolitik	Leiter der Generaldirektion Regionalpolitik
2	EU-Kommission / GD-Regionalpolitik	Leiter Referat Deutschland und Niederlande
3	EU-Kommission / GD-Regionalpolitik	Programm und Projektmanager Woiwodschaften Lubuskie/Malpolskie
4	EU-Kommission / GD-Regionalpolitik	Programm und Projektmanager Referat Polen
5	EU-Parlament	Stellvertretender Vorsitzender Ausschusses für Regionale Entwicklung im EU Parlament
6	EU- Parlament	Stellvertretender Vorsitzender Ausschusses für Regionale Entwicklung im EU-Parlament
7	Landesvertretung Sachsen-Anhalt	Dienststellenleiter Landesvertretung Sachsen-Anhalt
8	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie	Ministerialrat: Unterabteilung Strukturpolitik Neue Länder
9	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie	Referat 301 Europäische Wirtschafts- und Strukturpolitik
10	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern	Referat 300 EFRE/ESF Fondsverwaltung/ Referatsleiter
11	Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern	Abteilung 2 Haushalt und Finanzwirtschaft Referatsleiter
12	Diakonisches Werk Mecklenburg-Vorpommern	Landespastor für Diakonie
13	Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern	Referat III-Europaangelegenheiten
14	Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern	Referat II Verwaltungs-Modernisierung, Bau, Umwelt, Wirtschaft, Bildung, Europa, Landwirtschaft
15	Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern	Geschäftsführung
16	Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern	Abteilung: Grundsatzfragen Wirtschaftsförderung und Strukturfonds
17	Landesfrauenrat Mecklenburg-Vorpommern	Geschäftsführerin Landesfrauenrat
18	Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern	Abteilungsleiter Stadt- und Regionalentwicklung
19	Regionalmarketing Mecklenburg-Schwerin e.V.	Geschäftsführerin Regionalmarketing Mecklenburg-Schwerin e.V.
20	Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern	Abteilung 3 Referat 360-Gemeinsame Verwaltungsbehörde für den ESF und EFRE Stellvertretender Behördenleiter
21	Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern	Abteilung 3 Referat 360-Gemeinsame Verwaltungsbehörde für den ESF und EFRE Leiter
22	Vereinigung der Unternehmensverbände Mecklenburg-Vorpommern	Ansprechpartner FuE, Innovation, Technologietransfer
23	Handwerkskammer Schwerin	Abteilungsleiter Betriebsberatung
24	Industrie und Handelskammer Mecklenburg-Vorpommern	Geschäftsbereichsleiter Existenzgründung und

		Unternehmensförderung Innovation und Umwelt
25	Bund Mecklenburg-Vorpommern	EU-Referent BUND Mecklenburg-Vorpommern
26	DGB Bezirk Nord	Stellvertretender Vorsitzender
27	Verkehrsministerium Mecklenburg-Vorpommern	Abteilung 4 Landesentwicklung Referat 400- Grundsatzangelegenheiten der Raumordnung, Belange der Regionalplanung, europäische Raumordnung
28	Marschall Office Pomorskie	Office of the Marshal of the Pomorskie Region
29	Gdansk Pommernia Agency	Regional Financing Institution Director Pomerania Development Agency Co.
30	Stadtverwaltung Sopot	Stadtverwaltung Sopot Ansprechpartner EU-Strukturfonds
31	Departement Programów Regionalnych Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego	Direktor
32	Gdansk Institute for Market Economics	Strategic Director of Research Area Enterprises and Innovation
33	Regional Information and Support Centre for NGOs	Mitarbeiterin
34	TNOIK: Towarzystwo Naukowe Organizacki i Kierownitctwa[113]	Vorsitzender des Scientific Board
35	Wirtschaftsministerium Niedersachsen	Abteilung Raumordnung und Raumentwicklung

Quelle: eigene Darstellung

Da einige Gesprächspartner den Interviewleitfaden vorab sehen wollten, ist er ihnen vor dem Gesprächstermin zur Verfügung gestellt worden. Gleichzeitig wurde über die Funktion von Leitfäden in qualitativen Interviews aufgeklärt. Es wurde insbesondere darauf hingewiesen, dass es sich bei den Fragen um recht offene Gesprächsimpulse handelt, die nicht zu eng bzw. zu limitierend zu interpretieren sind. Zu Beginn des Interviews wurde versucht, durch einen längeren lockerer „Smalltalk" eine *offene Gesprächssituation* zu erzeugen, die implizit auch eine Aufforderung war, dem Interviewer Einblicke hinter die Kulissen üblicher Außendarstellung zu geben. Die Interviews wurden abhängig vom Gesprächspartner in deutscher oder englischer Sprache geführt. In der Regionalverwaltung von Sopot war in einem Interview ein Dolmetscher beteiligt, der simultan vom Polnischen ins Deutsche übersetzte. Die Interviews dauerten in der Regel *rund 60 Minuten* und wurden vor Ort in den Büros der jeweiligen Experten geführt. Für die Interviews in Brüssel stellte der europäische Gewerkschaftsbund Räumlichkeiten zur Organisation bereit. Nach vorheriger Absprache wurden die Interviews auf *Tonband* aufgezeichnet und anschließend *transkribiert* (Kowall/O´Connel 2005: 437). Den Interviewten wurde zugesichert, dass ihre Aussagen *vertraulich* behandelt werden und insbesondere in der Publikation ihre Anonymität gewahrt bleibt. Die Experten erklärten sich jedoch damit einverstanden, dass kenntlich gemacht wird, mit welchem Funktionsträger gesprochen wurde. Insofern wurde in der Auswertung und Ergebnisdarstellung darauf geachtet, dass einzelne Aussagen nicht auf konkrete Personen rückführbar sind. Tabelle 10 gibt einen Überblick über das *Sample* der Experteninterviews.

[113] Wissenschaftliche Gesellschaft für Organisation und Management

Auswertung

Sowohl die Dokumentenanalyse als auch die Experteninterviews wurden inhaltsanalytisch ausgewertet (Mayring 2008). In der Dokumentenanalyse standen die Operationellen Programme im Mittelpunkt. In einem ersten Auswertungsschritt wurden deduktiv gebildete Auswertungskategorien an das Material herangetragen und die Operationellen Programme wurden darauf strukturiert (Mayring 2008: 82ff.). Zu diesen Kategorien zählten insbesondere: Earmarkingquoten, Handlungs- und Förderziele, Prioritätenachsen, Mittelverwendung, Stärken und Schwächen, Informationen zum Programmplanungsprozess und beteiligte Akteure sowie Bezugnahmen auf Kohäsionsleitlinien, Nationale Strategische Rahmenpläne und andere Planungsdokumente. Im Fall Mecklenburg-Vorpommern konnte anhand dieser Kategorien zudem ein Vergleich zum vorherigen Operationellen Programm vorgenommen werden. Da die Operationellen Programme in vielerlei Hinsicht eine Außendarstellung für die EU-Kommission sind, wurde zudem versucht, mittels Explikation (vgl. Mayring 2008: 77ff.) weitere Dokumente auf einzelne Sequenzen der Operationellen Programme zu beziehen. Dies war insbesondere im Mecklenburg-Vorpommern hilfreich, weil so ersichtlich wurde, dass sich der Mitteleinsatz im Vergleich zum vorigen Operationellen Programm kaum verändert hatte und, so könnte man sagen, alter Wein in neuen Schläuchen verkauft wurde. Vor diesem Hintergrund konnte auch eine induktive Kategorie durch Zusammenfassungen gebildet werden (Mayring 2008: 59ff.), weil auch in den Experteninterviews deutlich wurde, dass man in der Ministerialverwaltung darum bemüht war, eine Lissabonrethorik in die Programme hineinzuschreiben.

Die Experteninterviews wurden zunächst transkribiert und die Inhaltsanalyse wurde in MAXQDA durchgeführt. Auch hier wurde das Material zunächst nach Kategorien strukturiert. Im Mittelpunkt standen u.a. folgende Kategorien: beteiligte (neue) Akteure, Konfliktlinien zwischen Akteuren, Ressourcen und Durchsetzungsstärke der Akteure, Rollenverteilungen im Programmplanungsprozess, Einstellungen zur Lissabonagenda (insbesondere Earmarking und strategische Programmplanung) und Konvergenzzielen, politische Präferenzen und Interessen der Akteure, Anforderungen an die Akteuren, Verwaltungshandeln im Planungsprozess, Austauschbeziehung mit der EU-Kommission. Anhand dieser Kategorisierungen ließen sich bereits viele Forschungsfragen beantworten. Doch fiel im Auswertungsverlauf auf, dass es eine entscheidende Rolle zu spielen scheint, welchem politischen Handlungsraum sich die Experten in ihrem Handeln verpflichtet fühlen. Die induktiv gebildete Kategorie „handlungsleitender Bezugsraum“ konnte viel zum Verständnis des generellen Selbstverständnisses der Akteure beitragen. Schließlich wurden die Kategorien aus Dokumentenanalyse und Expertenbefragung in der Kategorie „Grenzen der Lissabonisierung“ verdichtet, in denen die zentralen Erkenntnisse dieser Arbeit zusammengefasst wurden.

5 MECKLENBURG-VORPOMMERN AUF ALTEN PFADEN

Die europäischen Strukturfondsgelder werden strukturschwachen Regionen wie dem Bundesland Mecklenburg-Vorpommern zur Verfügung gestellt, um dort regionale Wirtschafts- oder Arbeitsmarktpolitiken zu unterstützen. Dabei wird der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) vor allem für die regionale Wirtschaftspolitik eingesetzt, wohingegen mit dem Europäischen Sozialfonds (ESF) die Arbeitsmarktpolitik in einer Region subventioniert wird. Die Verwendung dieser beiden EU-Strukturfonds muss in eine *regionale Förderstrategie* eingebunden sein. Eine solche Strategie ist in der Form von mehrjährigen Umsetzungsprogrammen darzulegen. Das heißt konkret, dass im Rahmen dieser Programme dezidiert nachzuweisen ist, mit welchen *Zielen* und mit welcher *Intention* die EU-Strukturfondsgelder verausgabt werden sollen. Diese mehrjährigen Umsetzungsprogramme tragen den offiziellen Titel *„Operationelle Programme"*. Wenn Regionen EU-Strukturfondsmittel einsetzen, dann sind sie auch dazu verpflichtet, anhand dieser Operationellen Programme nachzuweisen, wie europäische Mittel strategisch genutzt werden, um endogene Entwicklungsprozesse zu beschleunigen. Für viele Regionen sind die Operationellen Programme sogar die einzigen Planungsdokumente, anhand derer sie definieren, welche Strukturen und Potenziale in ihrem Lebens-, Arbeitsmarkt-, und Wirtschaftsraum gefördert werden sollen. Aus diesen Gründen haben die *Operationellen Programme eine zentrale Bedeutung* für die Untersuchung des wirtschaftlichen und sozialen Wandels in europäischen Regionen.

Operationelle Programme als Resultat lokaler Aushandlungsprozesse

Die Erstellung Operationeller Programme ist in der Regel der Ministerial- bzw. Verwaltungsbürokratie einer Region vorbehalten. Dennoch ist von der EU-Kommission vorgesehen, dass auch die Wirtschafts- und Sozialpartner, die regionalen, lokalen und städtischen Behörden sowie die Umweltpartner und die Zivilgesellschaft in diesen Prozess eingebunden werden (Europäische Union 2007: 53). Unter Berücksichtigung ihres stets begrenzten Wissens zu den jeweiligen Entwicklungschancen und Potentialen einer Region initiiert die EU-Kommission einen *Regional-Governance-Prozess*. Die Kommission macht sich dabei das Wissen verschiedener lokaler Akteure zunutze. Sie fordert nicht nur Ministerial- und Verwaltungsbürokratien, sondern auch „private", nicht-staatliche Akteuren auf, eine zielführende Förderstrategie für die jeweilige Region mitzugestalten. Die Operationellen Programme sind daher immer auch ein entscheidendes Instrument, mit dem regionalpolitische Akteure in Beziehung zueinander treten bzw. zueinander in Beziehung gesetzt werden, um über den effizientesten Weg der Förderpolitik zu diskutieren. Die wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Grundausrichtung dieser Operationellen Programme soll im Idealfall stets von einem *breiten politischen Konsens* getragen werden.

Der Region wird in diesem Prozess insofern eine *Subjektstellung* zugesprochen. Der geografische Raum wird zu einem eigenständigen Handlungsraum. Hier finden *politische Auseinandersetzungen* darüber statt, welche Entwicklungshemmnisse zu beseitigen und welche Potenziale zu fördern sind, um den Wirtschaftsstandort attraktiv zu machen. Damit werden in den Umsetzungsprogrammen auch *konkurrierende Ansätze für regionale Wirtschaftsförderpolitiken* erkennbar. Gleichzeitig wird auch ablesbar, wer die dominanten Akteure auf regionaler Ebene sind, die über die Entscheidungs- und Deutungshoheit verfügen, den zielbringendsten Weg Mitteleinsatzes bestimmen zu dürfen. Es werden also *hegemoniale Prozesse* der regionalen Politikgestaltung deutlich.

Die Programmierung und Umsetzung von EU-Strukturfondsprogrammen ist ein hochgradig bürokratisierter und technokratischer Verwaltungsakt. Diesen Verwaltungsakt auch nur annähernd nachzuvollziehen oder gar mitzugestalten zu können, bleibt letztlich nur wenigen regionalpolitischen Akteuren vorbehalten. Denn kaum ein nicht-staatlicher Akteur verfügt über die personellen, sachlichen und finanziellen Ressourcen, um sich das dafür nötige Wissen anzueignen. Die Regional-Governance tendiert insofern dazu, nur einer privilegierten Gruppe von Akteuren wirklich offen zu stehen. In die Erstellung von Operationellen Programmen sind insofern beinahe zwangsläufig *soziale Schließungsprozesse* eingeschrieben, die sich zu einer hegemonialen Akteurskonstellation verdichten. All das wird erkennbar, wenn man sich dem Entstehungsprozess eines Operationellen Programms zuwendet.

Die Operationellen Programme sind jedoch nicht nur ein Ausdruck davon, welche regionalen Akteure sich auf eine gemeinsame Förderstrategie festgelegt haben, sondern auch davon, welcher Mitteleinsatz die EU-Kommission überzeugt. Das heißt konkret: Wenn EFRE-Gelder beispielsweise für den Ausbau der Straßeninfrastruktur in Mecklenburg-Vorpommern verausgabt werden, dann ist dieser Fördermitteleinsatz in den Operationellen Programm *zu begründen*. Hierbei ist der Nachweis zu erbringen, welche Standortschwächen Mecklenburg-Vorpommern im Bereich der Straßeninfrastruktur noch hat. Es muss aber auch dargelegt werden, welche Entwicklungsziele damit genau verfolgt werden. Die EU-Kommission möchte nachgewiesen wissen, dass solche Investitionen notwendig sind (Interview EU 2). Wenn in der Förderstrategie Mecklenburg-Vorpommerns ausreichend begründet wird, warum ein gut ausgebautes Straßennetz für eine Regionalentwicklung von entscheidender Bedeutung ist, dann akzeptiert die Europäische Kommission auch einen entsprechend hohen Mitteleinsatz für den Ausbau von Straßen. Wenn Betriebe in einer Region nur einen niedrigen Kapitalstock haben, dann spricht für die Europäische Kommission auch nichts dagegen, EFRE-Mitteln in entsprechende Maßnahmen zu investieren.

Der Einsatz von EFRE-Mitteln muss jedoch nicht (ausschließlich) dazu genutzt werden, Standortschwächen zu beseitigen. Er kann ebenso auch an *positiven Potenzialen einer Region* ansetzen. Auch das kann an einem Beispiel verdeutlicht werden: Wenn Mecklenburg-Vorpommern weiterhin starke Potenziale in seiner Gesundheits- und Tourismuswirtschaft vermutet, dann können EFRE-Gelder auch für einen weiteren Ausbau des Gesundheitssektors verwendet werden. Ge-

mäß dem Prinzip der *Subsidiarität* überlässt es die EU-Kommission den Regionen also selbst, Förderstrategien zu entwickeln und zu begründen. Die Förderregionen sollen inhaltlich autonom entscheiden, in welchen Mischungsverhältnissen EFRE-Gelder in klassische Förderbereiche der Infrastruktur, der Forschung und Entwicklung, der wirtschaftsnahen Infrastruktur oder auch in produktive Investitionen investiert werden (Interview EU 1, 2). Die Regionen sollen auch autonom festlegen, wie sie die einzelnen Förderbereiche inhaltlich ausdifferenzieren. Ein Ausbau der Verkehrsinfrastruktur kann bedeuten, den Ausbau des Straßennetzes im Land zu forcieren. Er kann aber ebenso auch bedeuten, den öffentlichen Personennahverkehr zu stärken. Die EU-Kommission nimmt (vordergründig) das Prinzip der Subsidiarität durchaus ernst. Die regionalen Gebietskörperschaften sollen also autonome Instanzen festlegen, mit welchem Mix an Fördermaßnahmen und mit welchen Strategien sie die Entwicklungspotenziale in ihrer Region unterstützen möchten. Hieran wird das *endogene Konzept* regionaler Entwicklungspolitik erkennbar.

Das Zusammenwirken von Subsidiarität und endogener Regionalentwicklung bedeutet jedoch keineswegs, dass es für die Akteure in den Förderregionen keine Spielregeln beim Erstellen Operationeller Programme gäbe. Doch die bestehenden Spielregeln sind weniger inhaltlicher Natur. Sie betreffen vor allem *die Verfahrensweisen*, die beim Fördermitteleinsatz zu beachten sind. Welche formalen Verfahrensweisen dies im Einzelnen sind, entscheidet die EU-Kommission. Hierzu macht sie in jeder EU-Strukturfondsperiode neue Planungsvorgaben (Europäische Union 2007: 27ff.). In den EU-Richtlinien und Verordnungen sind Vorgaben darüber enthalten, welche Eckpunkte ein Operationelles Programm beinhalten muss. Dazu gehört vor allem, dass jede Region mit einer SWOT-Analyse darlegen muss, welche Stärken- und Schwächen ihre förderfähigen Gebiete aufweisen.[114] Es muss dort auch beschrieben sein, mit welcher Förderstrategie auf diese Stärken- und Schwächen reagiert werden soll. Darüber hinaus muss seit der Förderperiode 2007-13 benannt werden, wie die Förderstrategie der Region in die übergeordnete Strategie der *Kohäsionsleitlinien* und in das *Nationale Strategische Rahmenprogramm* der Mitgliedstaaten – und das heißt: in die Lissabonagenda – eingebettet ist. Dieser Prozess wird von der EU-Kommission begleitet. Das Ziel dieser Vorgaben ist, einen immer effizienteren Mitteleinsatz herbeizuführen. Die Regionen müssen ihrerseits die Kohärenz zwischen regionaler Politikgestaltung einerseits und europäischen Entwicklungszielen andererseits belegen. Die EU-Kommission macht es außerdem zur Vorgabe, dass die Effizienz und Kohärenz des Fördermitteleinsatz von unabhängigen Experten regelmäßig evaluiert wird (Europäische Union 2007: 71f.). Kommen die Experten zu der Überzeugung, dass beispielsweise ein zu hoher Mitteleinsatz in den weiteren Ausbau von Infrastruktur nicht zielführend ist, dann müssen die Regionen das berücksichtigen, weil die EU-Kommission ansonsten Sanktionen aussprechen könnte.

[114] SWOT steht als Akronym für Strengths, Weaknesses, Opportunities und Threats und ist ein Instrument welches zur strategischen Planung eingesetzt wird. Dieses Instrument dient in der EU-Strukturfondspolitik der Positionsbestimmung und der Strategie für eine Regionalentwicklung in einer EU-Förderregion. Dies SWOT-Analyse ist also nichts anderes als ein Steckbrief der jeweiligen EU-Förderregion.

Jedes Operationelle Programm muss von der EU-Kommission *genehmigt* werden. Die Europäische Kommission prüft jedes Operationelle Programm daraufhin, ob die Standortschwächen, die Entwicklungshemmnisse und die Entwicklungschancen der jeweiligen Förderregion korrekt beschrieben werden. Es wird auch geprüft, ob der gewählte Förderansatz effizient und angemessen ist, um die identifizierten Entwicklungsziele zu erreichen. Falls die Strategie für die EU-Kommission nicht überzeugend dargelegt ist, kann sie die Genehmigung eines Operationellen Programms verzögern und sogar gänzlich verweigern. Ohne inhaltliche Ziele vorzuschreiben, eröffnet dieses System der EU-Kommission die Verfahrenshoheit über die Strategieentwicklung. Der Preis, den die Regionen für eine stärkere inhaltliche Verantwortlichkeit und für das Subsidiaritätsprinzip zu zahlen haben, ist also eine immer *intensivere Kontrolle* über ihre Zielformulierung und Mittelverwendung. Genau hierin liegt die Machtbasis der EU-Kommission (Tömmel 2005: 57ff.). Das Prinzip der Subsidiarität kann keineswegs als eine „Ent-Europäisierung" regionaler Politik verstanden werden. Denn paradoxer Weise ziehen die wachsenden Verfahrenskontrollen ein *Steuerungsmuster* nach sich, das eher zu einer *wachsenden Europäisierung regionaler Politik* führt.

Vordergründig sind Operationelle Programme ein Kommunikationsinstrument, mit dem die Förderarchitektur und die Angemessenheit des Mittelensatzes gegenüber der Kommission dokumentieren werden. Tatsächlich geben die Operationellen Programme jedoch über sehr viel mehr Auskunft. Sie sind *Ankerpunkt* und *Interpretationsfolie* um aufzuzeigen, inwieweit es tatsächlich die Regionen waren, die die handelnden Akteure in der Programmplanung gewesen sind. Anhand der Operationellen Programme wird also der *Grad von Mehrebenengovernance in der Region* erkennbar. Zudem lässt sich an ihnen herausarbeiten, in welcher Form die Förderstrategie Mecklenburg-Vorpommerns Bezug zu den Instrumenten der Lissabonagenda nimmt. Es lassen sich so *formale Prozesse bei der Umsetzung der Lissabonagenda* in Mecklenburg-Vorpommern herauslesen und demzufolge auch, inwiefern neue Verwaltungsstrukturen und -abläufe bei der Programmplanung entstanden sind.

In den Operationellen Programmen wird zudem auch der *Förderschwerpunkt im Mitteleinsatz* erkennbar. Die Förderschwerpunkte zeigen dabei auf, welche Regionalförderpolitik EU-Strukturfonds in Mecklenburg-Vorpommern unterstützen. Ein Vergleich der Operationellen Programme zweier Förderperioden lässt deutlich werden, welchen Einfluss das Lissabon-Instrument „Earmarking" auf das Operationelle Programm hat. Dadurch wird eine Interpretation möglich, ob der Fördermitteleinsatz und die Förderstrategie in Mecklenburg-Vorpommern neu austariert wurden, oder ob lediglich die alte Förderpraxis in neuer Lissabon-Rhetorik fortgeführt wird.

Anhand der Programme wird außerdem auch erkennbar, ob in Mecklenburg-Vorpommern ein Prozess *kooperativer Politikgestaltung* stattgefunden hat. Es wird also deutlich, welche Akteure an der Programmplanung beteiligt wurden und welche nicht. Dies ist letztlich auch ein Ausdruck hegemonialer Konstellationen in einer Region. Anhand dieser Programme werden also auch die Parti-

zipationsmöglichkeiten der regionalpolitischen Akteure Mecklenburg-Vorpommerns am EU-Mehrebenensystem deutlich.

Mit anderen Worten: Anhand der Operationellen Programme lassen sich Prozesse der *Europäisierung*, der *Pfadabhängigkeit* und der *Lissabonisierung* in einer Region erkennen. Im Folgenden wird dargestellt, inwiefern ein Wandel in der EU-Strukturfondspolitik zu einem Wandel in Mecklenburg-Vorpommern geführt hat. Es wird danach gefragt, welche Wirkung die programmatisch „lissabonisierte" EU-Strukturfondspolitik im Förderzeitraum 2007-13 auf die Programmplanung des EFRE in Mecklenburg-Vorpommern entfaltete.

Aufbau des Kapitels

Im ersten Abschnitt wird gezeigt, welche Akteure an der Programmplanung des EFRE-OP beteiligt gewesen sind (5.1). Dann werden der Aufbau und die Strategie des Mitteleinsatzes dargelegt. Dabei wird herausgearbeitet, wie sich die EFRE-Förderstrategie im Programmzeitraum 2007-13 gegenüber dem vorherigen Programmzeitraum 2000-06 verändert hat (5.2). Im darauffolgenden Abschnitt (5.3) steht im Mittelpunkt, inwiefern ein inhaltlicher und formaler Bezug zur Lissabonagenda hergestellt worden ist. Schließlich wird im *Fazit* beschrieben, welchen Wandel die „lissabonisierte" EU-Strukturfondspolitik in Mecklenburg-Vorpommern hervorbrachte (5.4).

5.1 AKTEURSKONSTELLATION IN DER PROGRAMMERSTELLUNG

Das Ziel von regionaler Wirtschaftsförderung besteht primär darin, die ökonomischen Rahmenbedingungen für Regionen zu verbessern (Berg 2001: 7). Mit diesem Ziel ist immer auch der ordnungspolitische Leitgedanke verbunden, den Kontext für wirtschaftliches Handeln in eine gesellschaftlich beabsichtigte Richtung zu bewegen. Die Weichenstellung in der Wirtschaftsförderpolitik erfolgt jedoch stets vor dem Hintergrund begrenzter Ressourcen. Der Fördermitteleinsatz für bestimmte Sektoren, Wirtschaftsräume oder Personengruppen ist daher nichts anderes als eine ordnungspolitische Intervention in den Markt. Es werden also bestimmte Sektoren, Wirtschaftsräume, Handlungsfelder oder Personenkreise monetär unterstützt, während andere nicht unterstützt werden. Infolgedessen werden auch Marktmechanismen außer Kraft gesetzt. Da es in der Regel um die Verteilung monetärer Ressourcen geht, sind diese Eingriffe keine neutralen bürokratischen Prozesse, bei denen lediglich formalistisch festgelegt wird, welche räumliche oder sachliche Ausrichtung die Wirtschaftsförderung einer Region annehmen soll. Hinter dem Einsatz von Fördermitteln steht immer auch eine *ordnungspolitische Grundvorstellung*, die sich aus wirtschaftspolitischen Theorien, politischen Rahmenbedingungen und bürokratischen Verwaltungslogiken speist (Eckey 2009) Dementsprechend findet zwischen den beteiligten Akteuren eine

Auseinandersetzung darüber statt, in welchem Umfang und für welchen Zweck die EU-Strukturfonds eingesetzt werden sollen.

Es wird in diesem Abschnitt herausgearbeitet, wer in Mecklenburg-Vorpommern an dieser Auseinandersetzung beteiligt war. Wer sind die Akteure in der Erstellung des Operationellen Programms und wie gingen sie in Beziehung zueinander? Welche Form von Multi-Level-Governance fand dabei statt? Gab es hegemoniale Akteure? Inwieweit hat sich die Akteurskonstellation durch die Lissabonisierung der EU-Strukturfondspolitik verändert?

Die Kollektivebene als zentrale Analyseeinheit

Das System der EU-Strukturfondspolitik ist komplex. Aus diesem Grund ist in Mecklenburg-Vorpommern auch eine große Anzahl von Akteuren an dem System der EU-Strukturfondspolitik beteiligt (Berg 2001: 25). Innerhalb der Landesregierung sind das vor allem die Fachreferate des Wirtschaftsministeriums und der Staatskanzlei. Zusätzlich treten jedoch auch die Fachreferate der folgenden Ministerien, Ämter und Einrichtungen als Akteure der EU-Strukturfondspolitik in Erscheinung: Verkehrsministerium, Bildungsministerium, Landwirtschaftsministerium, Innenministerium, Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern, Technologie-Beratungs-Institut, Straßenbauämter der Städte Schwerin, Güstrow, Neustrelitz und Stralsund (ebd.:). An der Programmplanung und -implementation von Operationellen Programmen ist also vor allem *die Ministerialbürokratie des Landes* beteiligt.[115] Darüber hinaus sind jedoch auch die kommunalen Spitzenverbände sowie die Wirtschafts- und Sozialpartner Mecklenburg-Vorpommerns an dem Prozess beteiligt.[116] In das konkrete Fördergeschäft sind dann später auch die Hausbanken, die Wirtschaftsförderungsgesellschaften und einige Förderinstitute im Land involviert. Eine systematisierende Darstellung der Akteure ist aufgrund ihrer Vielzahl nur möglich, wenn zwischen *einzelnen Phasen* des politischen Entscheidungsprozess differenziert wird (Kopp-Malek 2008). Eine solche Differenzierung ist auch deswegen sinnvoll, weil in jeder Phase *andere Akteure* mitgewirkt haben.

Eine Möglichkeit, die Phasen des Entscheidungsprozesses zu differenzieren und dadurch regionale Akteure einzugrenzen, zeigt Eiko Thielemann (2002) in seiner Untersuchung zur Analyse des Partnerschaftsprinzips in Deutschland auf. In Anlehnung an eine Klassifizierung von Kiser und Ostrom (1982) zu den verschiedenen Entscheidungsebenen im Politikprozess – hierzu zählen die beiden Autoren die *Verfassungsebene*, die *Kollektivebene* und die *Operationelle Ebene* – werden diese Entscheidungsebenen von Thielemann (2002) verwendet, um Entscheidungsprozesse und

---

[115] Diese Ministerien und Ämter gestalten jedoch nicht nur EU-Strukturfondspolitik im Land, sondern sind immer auch „Mittelnachfrager" bei der Verteilung von EU-Strukturfondsmittel. Traditionell ist das Landwirtschaftsministerium der größte Mittelnachfrager der Gelder aus dem EU-Landwirtschaftsfonds ELER, wohingegen die Mittel aus dem ESF vor allem vom Wirtschafts- und Sozialministerium, aber auch vom Bildungsministerium nachgefragt werden. Die Mittel aus dem EU-Strukturfonds EFRE werden vor allem für Programme und Maßnahmen des Wirtschaftsministerium und des Verkehrsministerium eingesetzt.

[116] An dem System der EU-Strukturfondspolitik sind die Parteien und ihre wirtschaftspolitischen Sprecher offiziell nicht beteiligt, obwohl sie natürlich auch in ihren Arbeitskreisen wirtschaftspolitische Grundsatzpositionen festlegen, von denen implizit die EU-Strukturfondspolitikpolitik im Land betroffen ist (Berg 2001 25).

Akteursverflechtungen auf den verschiedenen Ebenen der EU-Strukturfondspolitik darzustellen. Diese Ebenen sind durch eine heterogene Akteursstruktur gekennzeichnet. Das wird in der Tabelle 11 deutlich. Dort wird erkennbar, dass die institutionellen Rahmenbedingungen für strukturpolitisches Handeln auf der Verfassungsebene primär vom Ministerrat und von der EU-Kommission, d.h. also durch europäische und nationale Akteure, festgelegt werden. Erst bei der Erstellung und Umsetzung der Operationellen Programme werden dann regionale Akteure in den Entscheidungsprozess eingebunden.

Tabelle 11: Ebenen des europäisch-regionalpolitischen Entscheidungsprozess

Verfassungsebene	**Kollektivebene**	**Operationelle Ebene**
EU-Rahmenbedingungen -Haushaltsentscheidungen -Institutionelles Design -Allgemeine Förderkriterien	Regionale Programmierung -Regionalen Entwicklungspläne -Gemeinschaftliches Förderkonzept -Operationelle Programme	Regionale Umsetzung und Bewertung -Projektimplementation -Begleitung und Evaluierung
Akteure aus EU und Nationalstaat	Akteure aus EU, Nationalstaat und Region	Akteure aus EU, Nationalstaat und Region

Quelle: Thielemann 2002: 170, und eigene Darstellung

Die Unterscheidung zwischen Kollektivebene und Operationeller Ebene ist für eine Systematisierung der Akteursstruktur hilfreich. Darüber hinaus ist eine Differenzierung zwischen den Ebenen nützlich, um am Beispiel der Beteiligung regionaler Akteure in der Programmierung von Operationellen Programme zu belegen, inwiefern eine kooperative Regionalpolitik in Mecklenburg-Vorpommern praktiziert wird und welcher Typ von Multi-Level-Governance sich dabei zeigt. Wenn in den folgenden Ausführungen von einem Wandel der Entscheidungsprozesse in der EU-Strukturfondspolitik Mecklenburg-Vorpommerns gesprochen wird, dann sind die regionalen *Akteure der Kollektivebene* der Referenzpunkt, an denen dieser Wandel erklärt wird. Diese regionalen Akteure stehen daher im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen.[117]

Verwaltungsakteure und kooperative Partner in der EU-Strukturfondspolitik

Der offizielle Titel des Operationellen Programms in Mecklenburg-Vorpommern lautet: „Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE): Operationelles Programm des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Ziel Konvergenz. Förderperiode 2007 bis 2013“ (Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern 2007). Den Förderregionen werden in den EU-Strukturfondsverordnungen detaillierte Vorgaben gemacht, welches Verwaltungs-, Begleitungs- und Kontrollsystem auf nationaler und regionaler Ebene zur Durchführung des Opera-

[117] Manche dieser Akteure sind sowohl auf der Kollektivebene als auch auf der Operationellen Ebene in den Entscheidungsprozess der EU-Strukturfondspolitik in Mecklenburg-Vorpommern eingebunden.

tionellen Programms einzurichten ist (Europäische Union 2007: 68ff.). Durch diese Vorgaben nimmt die Europäische Union einen direkten Einfluss auf den Verwaltungsaufbau und das Verwaltungshandeln in Mecklenburg-Vorpommern.

Dort mussten folgende Verwaltungsbehörden für die Programmplanung und Umsetzung des Operationellen Programms EFRE eingerichtet werden:

- eine *Prüfbehörde,* die das Verwaltungs- und Kontrollsystem in Bezug auf sein effektives Funktionieren hin prüft (*Operationelle Ebene*).
- eine *Bescheinigungsbehörde* deren Aufgabe es ist, die Ausgabenerklärungen zu bescheinigen und die Zahlungsanträge gegenüber der Europäischen Kommission zu stellen (*Operationelle Ebene*).
- eine *Verwaltungsbehörde,* die für eine effiziente und korrekte Verwaltung und Durchführung eines operationellen Programms die Verantwortung trägt (*Kollektivebene + Operationelle Ebene*).
- ein *Begleitausschuss,* der im Sinne einer partnerschaftlichen Begleitung die Effektivität und Durchführung der Programme prüft und billigt (*Kollektivebene + Operationelle Ebene*).

Akteure der operationellen Ebene

Diese europäischen Vorgaben wurden in Mecklenburg-Vorpommern so umgesetzt, dass die *Prüfbehörde* und die *Bescheinigungsbehörde* organisatorisch in das M*inisterium für Wirtschaft- Arbeit und Tourismus* eingegliedert wurden (Interview M-V 20). Diese zwei Behörden agieren verwaltungsseitig unabhängig voneinander im gleichen Ministerium. Die *Prüfbehörde* ist in das Referat 130 „*EU-Finanzkontrolle EFRE, interne Revision*" eingegliedert worden, wohingegen die Bescheinigungsbehörde als eigenständiges Referat im Wirtschaftsministerium agiert, die für den Empfang von Zahlungen der EU-Kommission sowie für die Auszahlungsanträge der Fördermittel verantwortlich ist. Dieses Verwaltungshandeln ist nicht neu, denn bereits in der Förderperiode 2000-06 waren Prüfbehörde und Bescheinigungsbehörde organisatorisch in das Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommerns integriert (Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern 2000). Beide Behörden sind jedoch ausschließlich für die *Begleitung* und *Kontrolle* des Operationellen Programms zuständig. Daher treten sie erst als Akteure der o*perationellen Ebene* in Erscheinung. Beide Behörden waren somit auch nicht an der Programmierung der Operationellen Programme beteiligt.

Akteure der Kollektivebene

Für die Verwaltung und Durchführung der Operationellen Programme war die g*emeinsame Verwaltungsbehörde* verantwortlich (Interview M-V 21). Sie beauftragte als zwischengeschaltete Stelle eine Fondsverwaltung zur Programmerstellung des EFRE-OP. Die *Fondsverwaltung* war organisatorisch in das Wirtschaftsministerium eingegliedert. Die Programmierung und Durchführung des EFRE-OP wurde zusätzlich von den Wirtschafts- und Sozialpartnern des Landes begleitet. Diese Part-

ner waren institutionell im Rahmen eines *Begleitausschusses* eingebunden. Insgesamt waren also primär *drei Institutionen* an der Programmplanung des EFRE-OP beteiligt.[118] In dem Prozess der Programmerstellung nahmen diese Institutionen verschiedene Aufgaben wahr, die in den folgenden Abschnitten kurz erörtert werden.

- Gemeinsame Verwaltungsbehörde: Eine Neuerung bei der Umsetzung der EU-Strukturfondspolitik in Mecklenburg-Vorpommern bestand darin, dass die drei EU-Strukturfonds (ESF, EFRE, ELER) in einer fondsübergreifenden gemeinsamen Entwicklungsstrategie eingesetzt wurden. Dieser *integrierte Fondsmitteleinsatz* machte sich institutionell in dem Durchführungssystem bemerkbar. Es gab eine *gemeinsame Verwaltungsbehörde* für den *Europäischen Sozialfonds*, den *Europäischen Fonds für regionale Entwicklung* und für den *Landwirtschaftsfonds ELER*.[119] Die gemeinsame Verwaltungsbehörde existierte im Landeswirtschaftsministerium bereits in der Förderperiode 2000-06 und wurde nun lediglich an die Staatskanzlei angeschlossen. Der gemeinsamen Verwaltungsbehörde oblag die Gesamtverantwortung für die effiziente und ordnungsgemäße *Durchführung, Begleitung und Verwaltung* der Operationellen Programme der drei Fonds (Interview M-V 21). Zu den Hauptaufgaben der gemeinsamen Verwaltungsbehörde zählten unter anderem die Erstellung der Jahres- und Schlussberichte, die elektronische Erfassung und Aufzeichnung aller mit den EU-Strukturfonds durchgeführten Projekte sowie die Bewertung des Operationellen Programms und des Begleitausschusses. Eine weitere Aufgabe war die Einrichtung von Begleitungs- und Bewertungssystemen. Die gemeinsame Verwaltungsbehörde ist zudem für die Konstitution des Begleitausschusses verantwortlich und informiert zusammen mit den fondsverwaltenden Ressorts Bürger über die Rolle der Strukturfonds in ihrem Bundesland (Interview M-V 12).[120]
- EFRE-Fondsverwaltung: Das *Referat 300* im Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus von Mecklenburg-Vorpommern ist die zwischengeschaltete Stelle für die fondsspezifische Verwaltung des ESF und des EFRE.[121] Als Folge des verzahnten EFRE-ESF-

---

[118] Als zwischengeschaltete Förderstellen agieren weitere Landesministerien und Straßenbauämter. Zu diesen Ministerien zählen das Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung, das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz sowie das Innenministerium. Hinzu kommen die Straßenbauämter Schwerin, Güstrow, Neustrelitz und Stralsund (Ministerium für Wirtschaft Arbeit und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern 2007).

[119] Diese Verwaltungszuständigkeit oblag in der abgelaufenen Förderperiode dem Wirtschaftsministerium M-Vs.

[120] In der Verwaltungsbehörde für den EFRE-ESF und ELER sind insgesamt fünf Personen beschäftigt. Hierzu zählen der Leiter der gemeinsamen Verwaltungsbehörde (dieser ist zugleich Ansprechpartner für den EFRE), ein Ansprechpartner für den EFRE, ein Ansprechpartner für den ESF, eine Publizitätsbeauftragte sowie ein Sekretariat.

[121] Innerhalb des Wirtschaftsministeriums sind mehrere Abteilungen mit der Prüfung und Verwaltung der EU-Strukturfonds betraut. Hierzu gehören die Abteilung 1 (Allgemeine Abteilung), die Abteilung 2 (Wirtschafts- und Strukturpolitik, Technologie) sowie die Abteilung 3 (Wirtschaftsförderung, Fondsverwaltung und Tourismus). Die Abteilung 1 ist primär für die Organisation des Ministeriums zuständig. Zu den unmittelbaren Organisationsbereichen gehören u.a. die Haushaltsplanung, das Justiziariat sowie die Informationstechnik. Daneben gehört zu dem Verantwortungsbereich der Referate 130 (EU-Finanzkontrolle, EFRE, Interne Revision) und 140 (EU-Finanzkontrolle ESF) die rechtmäßige Verwendung der Fördermittel aus diesen beiden EU-Strukturfonds.
Die Abteilung 2 ist verantwortlich für die Wirtschafts- und Strukturpolitik des Landes. Neben der Analyse und der Bewertung der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes wird in dieser Abteilung über die Fördergrundsätze im

Mitteleinsatzes wurden die vormals getrennten Verwaltungen diesen beiden Strukturfonds zu einer gemeinsamen Verwaltung zusammengelegt (Ministerium für Wirtschaft Arbeit und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern 2007).[122] Das Haupttätigkeitsfeld der EFRE-Fondsverwaltung ist die Ausarbeitung und Umsetzung der Operationellen Programme. Dazu zählen die Erstellung eines Strategieentwurfs und einer SWOT-Analyse, die quantitative Zielfestlegung, der Aufbau von Verwaltungs- und Kontrollsystemen, die EFRE-Mittelumsetzung, die Implementierung von Monitoringstrukturen, die Durchführung des Begleitsystems, die Erstellung von Jahresberichten, die Vorbereitung der Zahlstellenanträge, der Aufbau eines EDV Systems auf dessen Grundlage die Strukturfonds bewirtschaftet werden sowie die Abrechnung der Strukturfondsmittel gegenüber der EU-Kommission (Interview M-V 10). Für die Programmdurchführung wurden von der gemeinsamen Verwaltungsbehörde und der EFRE-Fondsverwaltung zwischengeschaltete Stellen beauftragt. Hervorzuheben sind dabei das Landesförderinstitut Mecklenburg Vorpommern sowie das Technologieberatungsinstitut.[123]

- Begleitausschuss: Die politische und gesellschaftliche Arena, in der über die Inhalte und die förderpolitische Ausrichtung des Operationellen Programms verhandelt wurde, war der *Begleitausschuss für die EU-Strukturfonds*. Die wesentliche Aufgabe des Begleitausschusses bestand darin, die Umsetzung der Operationellen Programme zu begleiten, zu kontrollieren und gegebenenfalls abzuändern. Zu den Aufgabenfeldern des Begleitausschuss gehörten auch die Prüfung und Billigung der EFRE- und ESF- Durchführungsberichte sowie die Bewertung der Ziele in den Operationellen Programmen. Der Begleitausschuss war sowohl auf der Kollektivebene als auch auf der Operationellen Ebene aktiv. Die personelle Zusammensetzung des Begleitausschusses war die Gleiche wie in den Jahren 2000-06. Zu seinen Mitgliedern zählen

---

industriellen Sektor des Landes entschieden. Im Rahmen der Koordinationsaufgaben im Bereich der europäischen territorialen Zusammenarbeit werden im Referat 250 (Europäische Zusammenarbeit INTERREG) die EU-Gemeinschaftsinitiativen koordiniert.
Die Verwaltung des Europäischen Fonds zur regionalen Entwicklung (EFRE) sowie des Europäischen Sozialfonds erfolgt zentral in dem Referat 300 (EFRE/ESF-Fondsverwaltung/ -steuerung) der Abteilung 3 (Wirtschaftsförderung, Fondsverwaltung und Tourismus) des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus.

[122] Demgemäß gibt es in der Förderperiode 2007-13 auch nur einen EFRE- und ESF Fondsverwalter.

[123] Landesförderinstitut: Das Landesförderinstitut (LFI) in Schwerin übernimmt im Auftrag des Wirtschaftsministeriums seit 1991 Aufgaben der Wirtschaftsförderung. Im Jahr 1994 wurde das Institut von der Norddeutschen Landesbank (NORD/LB) übernommen. Die Aufgaben werden jedoch organisatorisch und personell getrennt von den Aufgaben- und Geschäftsbereichen der NORD/LB wahrgenommen. Das LFI ist mit der Durchführung von Förderfragen mit hoheitlichen Aufgaben betraut. Arbeitsbereiche sind die Wohnungs- und Städtebauförderung, die Wirtschafts- und Infrastrukturförderung, die Arbeits-, Bildungs- und Qualifizierungsförderung, die Sportförderung, der kommunale Aufbaufonds sowie die Land-, Forst-, Ernährungswirtschaft und die Fischerei. Das Angebot reicht von der Überblicksberatung bis zum Entwurf eines individuellen Förderkonzepts. Daneben werden Dienstleistungen für die Fondsverwaltung im Wirtschaftsministerium erbracht (Interview M-V 6).
Technologie und Beratungsinstitut (TBI): Das TBI ist als Projektträger des Wirtschaftsministeriums für die Technologie-, Innovations-, und Forschungsförderung zuständig. Zu den Tätigkeitsfeldern zählen die FuE-Förderung, die Verbundforschung sowie die Förderung technologieorientierter Netzwerke. Das TBI begleitet die Förderprojekte von deren Vorbereitung bis zu deren Realisierung. Diese Projektträgerschaft beinhaltet u.a. die Programmberatung und Betreuung, die Bewertung der Schlussverwendungsnachweise, die Projektbegutachtung sowie die Erarbeitung der Vorschläge für eine Förderentscheidung des Wirtschaftsministeriums.

verwaltungsseitig die Vertreter verschiedener Landes- und Bundesministerien[124] sowie die Wirtschafs-, Sozial-, Umwelt- und sonstigen Partner Mecklenburg-Vorpommerns.[125] Die Wirtschafts- und Sozialpartner werden vom Schweriner Wirtschaftsministerium über ihre Funktionsträgerschaft im Begleitausschuss in die Programmplanung und Erarbeitung des EFRE-OP einbezogen. Dadurch war der Begleitausschuss auch die *institutionalisierte Arena der Auseinandersetzung*, in der die konkurrierenden Ansätze regionaler Akteure deutlich wurden. An den Sitzungen des Begleitausschusses nahm auch ein Vertreter der EU-Kommission teil. Es waren also Akteure der europäischen, der nationalen und der regionalen Ebene vertreten.

Kooperative und hegemoniale Prozesse bei der Umsetzung

In den Mitgliedstaaten und -regionen wird die partnerschaftliche Beteiligung unterschiedlich gehandhabt. Die Partizipation reicht von einem *einfachen Informationsprozess* mit einer Konsultation der Sozialpartner bis hin zu einer *gestaltenden Rolle* der Sozialpartner im Programmplanungsprozess (Ziegler 2008). In Mecklenburg-Vorpommern ist Letzteres der Fall. Wie bereits in der Strukturfondsperiode 2000-06 wurde die institutionalisierte Partnerschaft im Begleitausschuss intensiv gelebt. Das wird an mehreren Beispielen deutlich: Ein Ziel der Arbeit im Begleitausschuss war es, den Planungs- und Abstimmungsprozess weitgehend konsensual zwischen den Wirtschafts- und Sozialpartnern zu gestalten (Interview M-V 14). Aus diesem Grund wurde eine institutionalisierte Form des Interessenausgleichs zwischen den Sozialpartnern und der Landesverwaltung gewählt. Es fand eine Vielzahl an bilateralen Gesprächen zwischen den fondsverwaltenden Ressorts im Wirtschaftsministerium und den Wirtschafts- und Sozialpartnern zu förderpolitischen Fragen statt. Darüber hinaus partizipierten die Wirtschafts- und Sozialpartner in Form mündlicher und schriftlicher Beteiligungen an diesem Konsultationsprozess. Es wurden zudem auch Abstimmungsprozesse zu den Zielsetzungen und zur Ausrichtung der EFRE-Intervention durchgeführt (ebd.). Das war möglich, weil der Begleitausschuss in Mecklenburg-Vorpommern dem Prinzip der paritätischen Mitbestimmung folgt (Ziegler 2008).

Im Begleitausschuss besaßen *alle strukturpolitischen Akteure* Mecklenburg-Vorpommerns ein *Stimmrecht*. Dabei waren die Landesverwaltungen einerseits und die Verbände, Kammern und Kirchen

---

[124] Hierzu zählen die Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommerns, das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus, das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz, das Finanzministerium, das Innenministerium, das Justizministerium, das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, das Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung, das Ministerium für Soziales und Gesundheit sowie die parlamentarische Staatssekretärin für Frauen und Gleichstellung. Für die Bundesregierung sind jeweils ein Vertreter des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, für Arbeit und Soziales, der Finanzen sowie für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vertreten.

[125] Im Konkreten sind diese die Spitzenvertreter der Wirtschaft (Handelskammer Schwerin, Ostmecklenburg/ Vorpommern; Vereinigung der Unternehmensverbände; Industrie und Handelskammer Schwerin, Rostock und Neubrandenburg), die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände (Städte- und Gemeindetag, Landkreistag), die Arbeitgebervertreter (DGB Nord), die Vertreter der Umweltverbände (Bund, WWF, Grüne Liga), die Gleichstellungsbeauftragten, ein Vertreter der Liga der spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege, der Kirchen sowie ein Vertreter des Bauern- und Fischereiverbandes (Ministerium für Wirtschaft Arbeit und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern 2007).

andererseits mit jeweils sieben Stimmen vertreten (Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern 2007). Außerdem hatte der Ausschussvorsitzende in seiner Funktion als Leiter der gemeinsamen Verwaltungsbehörde eine zusätzliche Stimme.[126] Auch wenn die Landesverwaltung damit eine Stimmenmehrheit besaß, war die Stellung der Wirtschafts- und Sozialpartner in Fragen der EU-Strukturfondspolitik eine sehr starke. Dazu ein Mitarbeiter der Gemeinsamen Verwaltungsbehörde:

> *„Also bei uns sind die Partner schon in der Vergangenheit, auch schon in der letzten Förderperiode stark einbezogen worden. Sowohl bei der Erstellung der Programme, als auch in die Begleitung und Bewertung. Uns wird von verschiedener Seite attestiert, unter anderem von der EU-Kommission, dass wir eine Vorbildfunktion haben, dass also die Partnerbeteiligung besonders stark ist, auch verglichen mit den anderen Bundesländern."* (Interview M-V 21)

Diese verwaltungsseitige Einschätzung wurde von den Wirtschafts- und Sozialpartnern geteilt (Interview M-V 17, 22, 25, 26). Die in Mecklenburg-Vorpommern formalisierte und institutionalisierte Beteiligungsmöglichkeit der Wirtschafts- und Sozialpartnern besagt jedoch noch wenig über die *hegemonialen Prozesse* innerhalb des Begleitausschusses. Inwieweit die Wirtschafts- und Sozialpartner über ihr Stimmrecht hinaus an dem Entscheidungs- und Planungsprozessen partizipierten konnten, war von einer Reihe weiterer Faktoren abhängig. Am Beispiel dieser Faktoren werden auch *soziale Schließungsprozesse* bei der Umsetzung von kooperativer Politikgestaltung erkennbar. Einige der Sozialpartner konnten nämlich nicht nur formal, sondern auch partizipativ an dem Prozess mitwirken. Anderen Sozialpartnern wurde dieses Recht zwar zugebilligt, sie konnten es jedoch letztlich nicht gestaltend wahrnehmen. Diese Schließungsprozesse ebneten einigen Sozialpartnern damit implizit den Weg zu einer hegemonialen Rolle. Dies wird auch daran erkennbar, dass die Bedeutung der Wirtschafts- und Sozialpartner von den anderen Akteuren wenig hinterfragt wird.

Die entscheidende Voraussetzung zur kooperativen Teilhabe war, dass die EFRE-Fondsverwaltung die Wirtschafts- und Sozialpartner schon frühzeitig in den Planungs- und Umsetzungsprozess der Strategieentwicklung einbindet. Das war in Mecklenburg-Vorpommern der Fall. Die Wirtschafts- und Sozialpartner mussten jedoch darüber hinaus auch über die notwendigen *personellen Ressourcen* verfügen, um an diesem Prozess partizipieren zu können. Es ist ein erheblicher Arbeits- und Ressourcenaufwand für die Arbeit im Begleitausschuss erforderlich und es ist nur wenigen Partnern möglich, diesen Aufwand zu betreiben. Hierzu beispielhaft ein Vertreter des Städte- und Gemeindetags Mecklenburg-Vorpommerns:

---

[126] Die Stimmen der Partner werden gebündelt. So sind die Unternehmerverbände und Kammern, die Gewerkschaften, das Landesfrauenreferat, die Natur- und Umweltschutzverbände, die kommunalen Spitzenverbände, der Bauern- und Waldbesitzerverband sowie die Liga der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege und der Kirchen mit jeweils einer Stimme im BGA vertreten.

> *„Wir sind eine relativ kleine Geschäftsstelle wo die Referenten ein großes Aufgabenspektrum haben. Da bildet die EU-Förderung beispielsweise in meinem Referat nur einen relativ kleinen Ausschnitt des gesamten Aufgabenspektrums. Davon ist die Arbeit des Begleitausschuss ein kleiner Bestandteil, so dass wir einfach nicht die Möglichkeit haben uns so mit den gesamten Dokumenten zu befassen, wie es theoretisch auch denkbar wäre." (Interview M-V 14)*

Die Wirtschafts- und Sozialpartnern mussten jedoch nicht nur über Ressourcen verfügen, sondern sie mussten auch *strategiefähig* sein, um mit eigenen Forderungen den Programmentwurf zu begleiten. Es ist ein hoher *Erfahrungs- und Wissensfundus* notwendig, um diesen Planungsprozess inhaltlich nachvollziehen zu können (Ziegler 2008). Genau aus diesen Gründen nahmen *einige Akteure eine hegemoniale Position* während des Entscheidungsprozess für die Programmplanung des EFRE-OP ein, wohingegen *andere Akteure diesen Prozess nur formal* begleiten konnten.

Eine hegemoniale Stellung nahmen vor allem die Vertreter der sog. Wirtschaftsbank ein. Dazu gehören die Industrie und Handelskammern, die Handwerkskammern und die Vereinigung der Unternehmensverbände. Den Vertretern der sog. Wirtschaftsbank kam dabei auch ihre Erfahrung zugute, die für die Arbeit im Begleitausschuss unabdingbar ist. Daher verfügen die Spitzenorganisationen der Wirtschaft auch über das größte Erfahrungswissen aller Verbände und Organisationen im Begleitausschuss.[127] Hierzu eine Vertreterin des Landesfrauenrats im Begleitausschuss:

> *„Es ist natürlich so, wenn die Wirtschaftsverbände auftreten im EFRE und wollen bestimmte Dinge so geregelt haben, dass die da ein anderes Gewicht haben als die Umweltverbände oder wir. Das ist klar. Die stecken da auch in dem Fach eher drin als wir." (Interview M-V 17)*

Darüber hinaus ist die fachliche Nähe zwischen Wirtschaft und fondsverwaltenden Ministerien vorteilhaft. Der EFRE wird im Wirtschaftsministerium und in der Staatskanzlei geplant und verwaltet. Es besteht daher eine fachliche Nähe der Wirtschaftsvertreter zur Ministerialbürokratie. Diese Beziehungen bestehen zwischen Wirtschaftsministerium und den anderen Sozialpartnern eher nicht. Hierzu ein Vertreter der Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts:

> *„Dazu muss man auch wissen, dass der Begleitausschuss bis zur letzten Legislaturperiode im Wirtschaftsministerium angesiedelt war. Dementsprechend haben diese Verbände auch den größeren Zugang zu dem Ministerium. Das ist für uns Kommunalverbände üblicherweise ein Ministerium, dass nicht in der täglichen Politik dessen steht was wir tun." (Interview M-V 5)*

Die Einschätzung, dass vor allem die Vertreter der Wirtschaft eine wichtige Rolle in der partnerschaftlichen Begleitung der EU-Strukturfondspolitik im Land einnehmen, wurde von den anderen Mitgliedern des Begleitausschuss geteilt. Das wird in der Tabelle 12 erkennbar. Sie zeigt aufbauend auf einer Positions- eine Reputationsanalyse, bei der alle Mitglieder des Begleitausschusses nach den wichtigen Partnern im Begleitausschuss befragt wurden.

---

[127] Einige dieser Verbände (hier bspw. die Umwelt-, Kirchen- und Frauenvertreter) sind erst seit Beginn der Strukturfondsperiode 2000-06 Mitglied des Begleitausschuss (Interview M-V 3, 9, 17).

Tabelle 12: Wichtige Partner im Begleitausschuss des Landes Mecklenburg-Vorpommern

Organisation / Verband	Anzahl der Nennungen
Unternehmerverbände und Kammern	10
Gewerkschaften	7
Landesfrauenrat	2
Natur- und Umweltschutzverbände	6
Kommunale Spitzenverbände	1
Bauern- und Waldbesitzerverband	0
Liga der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege und Kirchen mit Staatsvertrag	1

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage von 19 Expert/inneninterviews

An den Nennungen wird erkennbar, dass von den anderen Mitgliedern die Wirtschaftsvertreter als die wichtigsten Akteure im Begleitausschuss angesehen werden. Jedoch wird auch die Bedeutung der Umweltvertreter und der Gewerkschaften hoch eingeschätzt. Es ist ein Spezifikum Mecklenburg-Vorpommerns, dass Vertreter der Umweltverbände und der Gewerkschaften Personalstellen durch die EU-Strukturfonds finanziert bekommen. Die hohe Bedeutung der Umwelt- und Gewerkschaftsvertreter ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Vertreter dieser beiden Verbände aus Mitteln der EU-Strukturfonds bezahlt werden. Das ermöglicht ihnen eine starke Beteiligung an der inhaltlichen Arbeit im Begleitausschuss. Hierzu ein Vertreter des DGB-Nord:

> *„Der DGB verfügt über eine Stellenäquivalenz von 1,5 Stellen. Das ist eine Speziallösung die wir uns hier erstritten haben. [...] Die DGB Strukturen wären sonst gar nicht in der Lage Arbeit da reinzustecken. Das ist komplex und an vielen Dingen verrechtlicht und spezifisch. Das ist eigentlich die Grundlage warum wir so drinnen sind." (Interview M-V 26)*

Die Finanzierung einzelner Sozialpartner aus Mitteln der EU-Strukturfonds ist ein weiterer Beleg dafür, dass das Partnerschaftsprinzip in Mecklenburg-Vorpommern von der EU-Kommission als „Best Practice"-Beispiel angesehen wird. Es ist aber gleichzeitig auch ein Beleg dafür, dass zwar allen Wirtschafts- und Sozialpartnern formal kooperative Teilhabe ermöglicht wurde, hierbei aber manchen Partnern eine Sonderrolle unter ansonsten formal gleichen Akteuren eingeräumt wurde.

Wandel auf der Kollektivebene?

Die Wirtschafts- und Sozialpartner besitzen ein Stimmrecht im Begleitausschuss und es werden ihnen zum Teil finanzielle Ressourcen für die Arbeit im Begleitausschuss zur Verfügung gestellt. Ebenso wie in der Förderperiode 2000-06 gab es nahezu *keine parteipolitische Diskussion zum EFRE-Mitteleinsatz*. Auch sind die Parlamentsfraktionen im Begleitausschuss nicht vertreten, wenn-

gleich es den Regionen oblag, über die Zusammensetzung von Begleitausschüssen zu entscheiden. Es gab zudem nur vereinzelte Anfragen im Landesparlament zu den EU-Strukturfonds. Angesichts der Bedeutung der Strukturfonds für die Arbeitsmarkt-, Wirtschafts-, Umwelt-, Infrastruktur- und Sozialpolitik ist diese Zurückhaltung kaum nachvollziehbar und kritisch zu bewerten (Berg 2001).

> *„Also ich würde sagen bis zur letzten Legislaturperiode war das in den Parteien so gut wie gar kein Thema. Am ehesten noch in der PDS, die haben das relativ früh erkannt das man damit Politik machen kann." (Interview M-V 5)*

Die Zurückhaltung der Landesparteien ist primär mit einer Kompetenzlücke in förderpolitischen Fragen erklärbar. In den Sitzungen des Begleitausschusses wird nicht nur über die Verwendung der Strukturfondsgelder diskutiert, sondern gleichzeitig auch über die notwendige Kofinanzierung, die wiederum aus dem Landeshaushalt erbracht wird. Ein Teil des Landeshaushalts steht dem Parlament somit nicht zur Verfügung und das Budgetrecht wurde den Volksvertretern so zumindest teilweise entzogen (Interview M-V 5). Da der Begleitausschuss aus Verwaltungsmitarbeitern und Lobbyisten besteht, ist das Demokratieprinzip geschwächt worden. Alternativen hierzu wären aber möglich gewesen, obwohl die EU eine parlamentarische Begleitung der Operationellen Programme nicht vorsieht.

Zwischenfazit: Pfadabhängigkeit in der Akteurskonstellation

Im vorangegangen Kapitel konnten bereits Hinweise dafür gefunden werden, dass in der Akteurskonstellation bei der Programmplanung zur EU-Strukturfondspolitik in Mecklenburg-Vorpommern *Pfadabhängigkeiten überwiegend* dominieren. Das wurde auf einer formalen Ebene daran deutlich, dass die Ministerialbürokratie des Landes für die Programmerstellung des EFRE-OP verantwortlich war. Im Rahmen eines Begleitausschusses wurden auch nationale und europäische Akteure in diesen Prozess integriert, dort jedoch nur in einer begleitenden Funktion. Im gleichen Gremium waren zudem auch kooperative Akteure aktiv. Wie bereits in der Strukturfondsperiode 2000-06 sind es demnach primär regionale Verwaltungsakteure und gesellschaftliche Partner gewesen, die über die Verwendung von EU-Strukturfondsmittel entschieden haben. Das formale Prinzip der Subsidiarität wurde infolgedessen gewahrt.

Die Ministerialbürokratie dominierte den Prozess der Programmerstellung. Das bedeutete jedoch keineswegs, dass diese Verwaltungsakteure den Prozess monopolisierten. Vielmehr machte sich auf der kollektiven Ebene eine *partnerschaftliche Politikgestaltung* bemerkbar. Die Teilhabe gesellschaftlicher Akteure am Prozess war dabei stark gemeinwohlorientiert. Die Akteure agierten innerhalb einzelner politischen Ebenen. Es überwogen also Prozesse des Typ Multi-Level Governance I. Dieser Typ zeigte auch, dass beide Akteursgruppen klar definierte Zuständigkeiten auf der Kollektivebene besaßen.

Die Kompetenzverteilung zwischen den politischen Akteuren war somit stabil. Das wird auch anhand der gesellschaftlichen Ausschlussmechanismen deutlich, die den Prozess der Programmplanung durchzogen. An zwei Beispielen wird das besonders gut erkennbar: Es partizipieren weiterhin die gleichen Akteure der Verwaltung, der Kommunalverbände und der Wirtschafts- und Sozialverbände an der EFRE-Programmplanung. Deren Zuständigkeiten änderten sich auch gegenüber der vorangegangenen Förderperiode kaum. Beispielsweise oblag die Verwaltungszuständigkeit für die Planung des EFRE-OP weiterhin dem Wirtschaftsministerium. Es gab also eine deutliche *Kontinuität an ministerialer Verantwortlichkeit*. Diese Kontinuität machte sich auch daran bemerkbar, dass *keine neuen Akteure* wie bspw. die Landesparteien als Gestalter von EU-Strukturfondspolitik in Erscheinung traten.

Der Begleitausschuss spielte demzufolge als Arena der Auseinandersetzung um die „richtige" EU-Strukturfondspolitik für die Landesparteien keine Rolle. Diese blieben dem Begleitausschuss weiterhin fern. Mit der Integration von Landesparteien in dieses Gremium wäre wahrscheinlich ein noch weitgehender Meinungsbildungsprozess in Gang gesetzt worden, der wohl auch zu einer stärkeren öffentlichen Politisierung des BGA und damit ggf. auch zu einer inhaltlich anders gelagerten Ausrichtung des Operationellen Programms geführt hätte. Die Repräsentation eines möglichen Wählerwillens in Bezug auf die Verwendung von EU-Strukturfondsgeldern fand demzufolge nicht unmittelbar über die Landesparteien, sondern „nur" über die kollektiven Akteure und Verbände der regionalen Strukturkturfondspolitik statt. Folglich blieben die Parteien in M-V als Gestalter von regionaler Strukturfondspolitik unterrepräsentiert. Eine Integration von Parteien in dieses Gremium wäre jedoch ohne weiteres möglich gewesen, auch wenn die Europäische Union eine parlamentarische Begleitung im Begleitausschuss nicht zwingend vorsieht. Kooperative Politikgestaltung steht in Mecklenburg-Vorpommern somit keinesfalls synonym für die Teilhabe aller gesellschaftlich relevanten Akteure im Land.

Da der Begleitausschuss vor allem aus Verwaltungsmitarbeitern und Lobbyisten bestand, ist durch diese Art der kooperativen Politikgestaltung paradoxerweise das Demokratieprinzip im Land geschwächt worden. In den Sitzungen des Begleitausschusses wird nicht nur über die Verwendung der Strukturfondsgelder diskutiert, sondern gleichzeitig auch über die notwendige Kofinanzierung von EU-Geldern. Diese Kofinanzierung wird üblicherweise meist aus dem Landeshaushalt erbracht. Im Begleitausschuss wird also letztlich auch über die Verwendung von Geldern aus dem Landeshaushalt entschieden, obwohl der Begleitausschuss hierfür keineswegs in der gleichen Weise wie das Landesparlament *demokratisch* legitimiert ist. Das Recht zur Mitbestimmung über die Verwendung von Haushaltsmitteln wurde den demokratisch legitimierten Volksvertretern damit teilweise entzogen (Interview M-V 5).

Das ist jedoch nur ein Beispiel für die generelle Existenz *sozialer Schließungsprozesse*. *Gesellschaftliche Ausschlussmechanismen* wurden unter anderem auch daran deutlich, dass nur wenige gesellschaftliche Akteure innerhalb des Begleitausschusses eine gestaltende Rolle einnehmen konnten. Das

war den Umweltverbänden und den Gewerkschaften und vor allem auch den Wirtschaftsvertretern vorbehalten. Letztere traten hegemonial in Erscheinung. Hierbei kam ihnen vor allem zugute, dass eine natürliche Sachnähe zum fondsverwaltenden Ressort im Wirtschaftsministerium bestand. Die Rolle eines gestaltenden Akteurs war für die Wirtschaftsverbände nicht neu. Bereits bei der inhaltlichen Ausformulierung des Operationellen Programms EFRE für die EU-Strukturfondsperiode 2000-06 traten sie als wichtigster Partner und Berater des Wirtschaftsministeriums in Erscheinung (Interview M-V 17, 22). Die kooperative Politikgestaltung lässt in Mecklenburg-Vorpommern daher auf einen Prozess der Pfadabhängigkeit schließen. Neue Akteure wurden nicht in den Programmplanungsprozess integriert. Die Akteure, die bereits in der Förderperiode 2000-2006 hegemonial gewesen sind, waren es auch in den Jahren 2007-2013. Letztendlich war daran zu erkennen, dass die gewählte Form der partnerschaftlichen Programmierung des EFRE-OP in Mecklenburg-Vorpommern bereits routiniert war.

5.2 ZIELE UND MITTELVERWENDUNG

Alle Fördermaßnahmen, in denen Gelder des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) zum Einsatz kommen, müssen auf der Grundlage des EFRE-OP durchgeführt werden. Für dieses Operationelle Programm gab die EU-Kommission am 27. September 2007 ihre Zustimmung. Ungeachtet einer zeitlichen Verzögerung, da die Förderperiode bereits seit Monaten lief, war das EFRE-OP Mecklenburg-Vorpommerns eines der ersten Operationellen Programme in Deutschland, das von der EU-Kommission genehmigt wurde (Interview M-V 11). Welche inhaltliche Förderstrategie für diesen Zeitraum in Angriff genommen wurde, wird nun herausgearbeitet.

Das Operationelle Programm in der Landesstrategie

Dem Bundesland Mecklenburg-Vorpommern standen in der EU-Strukturfondsperiode 2007-13 1,669 Milliarden Euro aus den EU-Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Sozialfonds (ESF) zur Verfügung. Die Region selbst hat keinerlei Einfluss auf die Höhe der Fondsgelder, sie kann aber entscheiden, wie sie die Mittel zwischen den beiden Fonds aufteilt. In Mecklenburg-Vorpommern wurden zwischen 2007 und 2013 1,252 Milliarden Euro im EFRE und 0,417 Milliarden Euro im ESF verausgabt. Das entspricht einem Verhältnis von 75/25 zugunsten des EFRE. Die Festlegung dieses *Mischungsverhältnis ist das Ergebnis einer politischen Auseinandersetzung*, an der vor allem die politischen Parteien der Region beteiligt waren (Interview M-V 26). Im Zuge des Regierungswechsel von 2008 als die Koalition zwischen SPD und PDS von der Koalition aus SPD und CDU abgelöst wurde, verabredeten die Koalitionäre eine Neuaufteilung zwi-

schen den Fonds zugunsten des EFRE. In den vorangegangenen Jahren wurden im rot-roten Bündnis noch 70 Prozent der Mittel im EFRE und 30 Prozent im ESF eingesetzt. Hintergrund dieser Entwicklung war, dass die neue Koalition größere Investitionen in wirtschaftsnahe Initiativen plante. Unterm Strich ist das Gesamtvolumen des EFRE jedoch nahezu gleich geblieben, denn im Förderzeitraum von 2000 bis 2006 umfasste es 1,28 Milliarden Euro.[128]

Ein Novum für Mecklenburg-Vorpommern ist, dass der Mitteleinsatz in den drei Fonds EFRE, ESF und ELER in einer *integrierten Strategie* vorgenommen wird. Zwar wurden im Förderzeitraum 2007-13 für jeden Fonds (wieder) eigene Operationelle Programme formuliert, diese wurden jedoch in einer Gesamtstrategie miteinander verzahnt. Damit sollten „Reibungsverluste" vermieden werden, die bei einem isolierten vorgehen zu erwarten waren (Interview M-V 8). Das übergeordnete Ziel der Gesamtstrategie für die drei Fonds lautet: „Steigerung der Wirtschaftskraft sowie Schaffung und Sicherung dauerhafter Arbeitsplätze durch nachhaltiges Wirtschaftswachstum" (Ministerium für Wirtschaft Arbeit und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern 2007: 41) Innerhalb dieser Zielsetzung wurde der EFRE auf das fondsspezifische Ziel verpflichtet, eine „Nachhaltige Erhöhung des Wirtschaftswachstums in Mecklenburg-Vorpommern durch Verbesserung der gesellschaftlichen Innovationskapazitäten, der unternehmerischen Wettbewerbsfähigkeit und der regionalen Standortattraktivität" (Ministerium für Wirtschaft Arbeit und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern 2007) zu gewährleisten.[129]. Die EFRE-Mittel wurden in insgesamt vier strategischen Zielen der integrierten Landesstrategie eingesetzt. Diese vier strategischen Ziele des EFRE-OP waren folgende:

- Entwicklung gesellschaftlicher Wissens- und Innovationspotentiale
- Stärkung der unternehmerischen Wettbewerbs- und Anpassungsfähigkeit
- Schaffung eines dynamischen Umfelds für Investitionen und Beschäftigung
- Erhöhung der regionalen Standortqualität und Anziehungskraft

Es liegt auf der Hand, dass diese EFRE spezifische Zielsetzung und die strategischen Ziele eine große Schnittmenge mit der Lissabonstrategie und ihrem Nachhaltigkeitsgedanken hat (Interview M-V 14).

Die strategischen Ziele haben eine *Klammerfunktion*, die die verschiedenen Förderinhalte von EFRE und ESF „bündeln". Dadurch soll die Voraussetzung für einen koordinierten Mitteleinsatz zwischen EFRE und ESF gewährleistet werden (Interview M-V 10; 21; 22). Dementsprechend finden sich in der Gesamtstrategie auch zwei gemeinsame strategische Ziele für den EFRE und den ESF. Die beiden gemeinsamen strategischen Ziele lauten: „Entwicklung gesellschaftlicher Wissens- und Innovationspotentiale" und „Stärkung von unternehmerischen Wettbewerbs- und

[128] In der Förderperiode 2000-06 wurden 30 Mio. Euro aus dem Landwirtschaftsfonds EAGFL zugunsten des EFRE umgeschichtet.
[129] Dieses Ziel ist zugleich Bezugspunkt für den EFRE-Mittel Einsatz in den Prioritätenachsen und den darunter subsumierten Zielen und Fördermaßnahmen.

Anpassungsfähigkeit“ (Ministerium für Wirtschaft Arbeit und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern 2007: 46). Auch hierin dokumentiert sich eine Nähe zur Lissabonstrategie. Der Schutz der Umwelt und die Chancengleichheit von Männer und Frauen stellen in der Landesstrategie und im Operationellen Programm des EFRE lediglich Querschnittsdimensionen dar (ebd.).

Stärken, Schwächen und Handlungsfelder

Es gibt seitens der EU-Kommission eine Reihe formaler Vorgaben dafür, wie Operationelle Programme zu verfassen sind und worauf im Einzelnen einzugehen ist. Neben der bereits genannten SWOT-Analyse ist insbesondere hervorzuheben, wie auf die unabhängige Halbzeitbewertung des vorigen Förderzeitraums reagiert wird. Zudem gilt es en Detail aufzuzeigen, wie sich das Operationelle Programm einer Region zu den jeweiligen Nationalen Strategischen Rahmenplänen verhält und inwieweit es sich in die EU-Kohäsionsleitlinien einfügt. Mit anderen Worten ist es den regionalen Akteuren keineswegs freigestellt, in der Ausformulierung ihres Operationellen Programms auf die Lissabonstrategie einzugehen oder dies nicht zu tun. Die EU-Kommission schreibt den Regionen qua Verfahrenshoheit vor, dass sich die Operationellen Programme in Beziehung zur Lissabonagenda zu setzen haben. Die entscheidende Frage ist also nicht, ob das Operationelle Programm Mecklenburg-Vorpommerns Bezüge zur Lissabonstrategie aufweist oder nicht. Es stellt sich vielmehr die Frage, in welchem Umfang, in welcher Qualität und, so könnte man sagen, in *welcher Ernsthaftigkeit* das eigene Operationelle Programm innerhalb der Lissabonagenda verortet wird.

Die sozioökonomischen Rahmenbedingungen der EU-Förderregion Mecklenburg-Vorpommern sind am Anfang des EFRE-OP ausführlich dargelegt worden (Ministerium für Wirtschaft Arbeit und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern 2007: 10ff.). Mit einer SWOT-Analyse wurden die ökonomischen, sozialen und demografischen Rahmenbedingungen für strukturpolitisches Handeln beschrieben. Im Zuge dieser Analyse wurde von den regionalpolitischen Akteuren deutlich gemacht, dass der Handlungsraum Mecklenburg-Vorpommern mit einer Vielzahl an wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen konfrontiert ist. Diese Herausforderungen können an dieser Stelle nur am Beispiel einiger wesentlicher Kenngrößen aus den Bereichen *Demographie*, *Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit* und *Wirtschaftskraft* aufgezeigt werden:

Die durch Überalterung und Abwanderung ausgelöste negative demographische Entwicklung wird als die größte strukturpolitische Herausforderung Mecklenburg-Vorpommerns wahrgenommen. Die Zahl der 15 bis 25-Jährigen sinkt in dem Zeitraum zwischen 2002 und 2013 um 52% und gleichzeitig nimmt die Zahl der 50 bis 65-Jährigen um 26% zu. Als besonders problematisch wurde die Abwanderung junger hochqualifizierter Frauen betrachtet. Das Bundesland ist von Problemen des *Brain-Drains,* aber auch des *Youth-Drains* betroffen. Dies führte in Mecklenburg-Vorpommern trotz hoher Arbeitslosenquote zu einem Fachkräftemangel im Handwerk. Der demographische Wandel macht sich auch in einer Überalterung der Belegschaften in Indust-

riebetrieben bemerkbar, wodurch sich die Innovationsfähigkeit von Betrieben verringern könnte (Industrie und Handelskammer zu Schwerin 2003).

Mecklenburg-Vorpommern hatte zur Mitte des letzten Jahrzehnts die dritthöchste Arbeitslosigkeit unter allen deutschen Bundesländern. Die Arbeitslosenquote lag im September 2004 bei etwa 20%. Zudem lag die Zahl der Langzeitarbeitslosen zur gleichen Zeit mit ca. 9% deutlich über dem Bundesdurchschnitt. Alleine zwischen 1999 und 2005 gab es einen Anstieg der Arbeitslosigkeit um 10,6%. Die Erwerbstätigenquote lag bei rund 60% und damit *deutlich unterhalb* des Lissabonziels von 70%, das bis 2010 erreicht werden sollte. Insgesamt waren von der hohen Arbeitslosigkeit vor allem die ländlichen Gebiete betroffen.

Das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner lag Mitte der 2000er Jahre bei etwa 78,3% des EU-Durchschnitts (Eurostat 2007). Es betrug etwa 18.260 Euro je Einwohner und lag damit ca. 9% unter dem ostdeutschen Durchschnitt und sogar ca. 33% unter dem gesamtdeutschen Durchschnitt. Das war auch eine Folge dessen, dass das Bruttoinlandsprodukt Mecklenburg-Vorpommerns in den Jahren 1999-2005 nur um 0,9% stieg (Deutschland gesamt: 7%). Die gesamtwirtschaftliche Produktivität lag in Mecklenburg-Vorpommern zu jener Zeit bei etwa 77% des deutschen Produktionsniveaus und war somit *deutlich geringer* als in den westdeutschen Bundesländern (Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2007).

Solche und weitere Analysen von wichtigen sozioökonomischen Kenndaten liegen der inhaltlichen Ausrichtung des Operationellen Programms zugrunde (Ministerium für Wirtschaft Arbeit und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern 2007: 10). Bei der Ausarbeitung der Förderstrategie ging es jedoch keineswegs darum, unmittelbar und ganz direkt auf diese Schwächen einzuwirken. Vielmehr war es Teil der Strategie, bei *Potenzialen* anzusetzen, von denen man annahm, dass sie die Wirtschaftskraft des Landes stärken werden und den Aufbau von Beschäftigung beschleunigen. Mit anderen Worten: Die ohnehin bestehenden Stärken sollten so gestärkt werden, dass sie im Ergebnis Wirtschaftswachstum fördern und Arbeitslosigkeit reduzieren (Ministerium für Wirtschaft Arbeit und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern 2007: 29). Das ist eine gängige Vorgehenswiese bei der Erstellung von Operationellen Programmen. Die Handlungsfelder für den EFRE-Mitteleinsatz gehen aus dieser SWOT-Analyse hervor.

Als *Handlungsfelder* wurden die Bereiche *Innovation*, *unternehmerische Wettbewerbsfähigkeit und Leistungsfähigkeit* sowie die beiden Bereiche *Infrastruktur* und *Humankapital* identifiziert. Das sind sowohl Bereiche für den Einsatz des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) als auch für den Europäischen Sozialfonds (ESF) oder auch für den Strukturfonds für die Landwirtschaft (EAGLF). Weil diese Handlungsfelder alle Strukturfonds betrafen, entschloss man sich dazu, die Handlungsfelder nicht durch einen separaten Einsatz der einzelnen Strukturfonds zu trennen, sondern eine *gemeinsame Landesstrategie* für alle Strukturfonds anzuvisieren (s.o.). Das Hauptziel dieser gemeinsamen Förderstrategie war es, die *wirtschaftliche Basis zu verbreitern* und so *Arbeitsplätze auf dem ersten Arbeitsmarkt* zu sichern und zu schaffen.

Prioritäten der Förderstrategie

Für diese strategischen Ziele wurden im EFRE-OP wiederum vier eigene Prioritätenachsen gebildet, in denen verschiedene Fördermaßnahmen gebündelt wurden. Jede Prioritätenachse stellte einen unmittelbaren Bezug zu den vier strategischen Zielen her. Das heißt: Die insgesamt 1,25 Milliarden Euro für EFRE-Mitteln, die aus den Brüsseler Kassen nach Schwerin flossen, wurden innerhalb dieser Prioritätenachsen in verschiedene Fördermaßnahmen aufgeteilt (Tabelle 13).

Tabelle 13: Finanzielle Gewichtung nach Prioritätenachsen

Prioritätenachsen	**EFRE-Mittel in Mio. Euro**	**Anteil in % der EFRE-Mittel**
Prioritätenachse 1: Förderung von Innovation, Forschung und Entwicklung, Bildung	276,0	22,0%
Prioritätenachse 2: Steigerung der Wettbewerbs- und Anpassungsfähigkeit insbesondere von KMU	343,2	27,4%
Prioritätenachse 3: Verbesserung der Investitionsrahmenbedingungen insbesondere für KMU	167,9	13,4%
Prioritätenachse 4: Entwicklung und Ausbau der Infrastruktur für nachhaltiges Wachstum	440,3	35,2%
Technische Hilfe	25,0	2,0%
Insgesamt	**1252,4**	**100,0**

Quelle: Ministerium für Wirtschaft Arbeit und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern 2007: 63

In Tabelle 13 ist erkennbar, dass ein Großteil der EFRE-Gelder für die beiden großen Förderbereiche *gewerbliche Wirtschaft* und *Infrastruktur* vorgesehen waren. Mit diesen Geldern sollten vor allem die *FuE-Kapazitäten der Unternehmen* gestärkt und zudem deren Beschäftigungsanteile erhöht werden (Prioritätenachse 1). Ein Teil der Förderstrategie war es, weiterhin die Kapitalausstattung der Betriebe zu erhöhen und deren Investitionstätigkeiten zu befördern (Prioritätenachse 2). Zudem sollte mit dem Einsatz von EFRE-Geldern der Auslandsumsatz von Betrieben gesteigert werden (Prioritätenachse 3). Der Interventionsbereich Verkehrsinfrastruktur war schließlich der letzte große Posten. Ein Einsatz von EFRE-Geldern in die Straßeninfrastruktur wurde als notwendig erachtet, weil das Straßennetz im Land nicht den anerkannten Regeln der Straßensicherheit entsprach und zudem einen grundhaften Ausbau erforderte (Prioritätenachse 4).

Was hierbei auf den ersten Blick als ein strategisches Ziel beschrieben wird, das an den strukturellen Problemen Mecklenburg-Vorpommerns ansetzt, ist bei näherer Betrachtung ein *Indiz für die wirtschaftspolitische Ausrichtung* der EU-Strukturfondspolitik in Mecklenburg-Vorpommern. Der integrierte Mitteleinsatz war zu einem großen Teil politisch intendiert. Denn genau an diesem integrierten Mitteleinsatz wird die sehr stark *wirtschaftsorientierte Ausrichtung einer neoklassisch orientierten EU-Strukturfondspolitik* erkennbar. Der Hauptfokus der Zusammenführung liegt auf dem Arbeitsmarkt und der Wirtschaft (Interview M-V 5). Das wurde verwaltungsseitig dadurch unterstrichen, dass die Fondsverwaltung Mecklenburg-Vorpommerns nunmehr im

Wirtschaftsministerium angesiedelt war. Das heißt konkret: Sowohl die Förderstrategien für den Europäischen Sozialfonds (ESF) als auch für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) wurden im Wirtschaftsministerium ausgearbeitet. Dem Wirtschaftsministerium oblag damit die Deutungshoheit über die größten sozioökonomischen Herausforderungen Mecklenburg-Vorpommerns und auch die Deutungshoheit darüber, mit welcher Förderstrategie den Herausforderungen zu begegnen ist. Diese Deutungshoheit wurde nicht zuletzt auch dadurch unterstrichen, dass es vor allem die Spitzenverbände der Wirtschaft waren, die als Ideengeber für die Verwendung von EFRE-Geldern in Erscheinung traten (s.o.). Demzufolge untermauerten diese beiden ökonomischen Akteure aus Verwaltung und Wirtschaft ihre hegemoniale Position, die sie *bereits* in der vorangegangenen Förderperiode eingenommen haben (Interview M-V 22, 24, 25, 26).

Alter Wein in neuen Schläuchen?

Es hat zunächst den Anschein als sei in Mecklenburg-Vorpommern zu einer recht eindeutigen Lissabonisierung des Operationellen Programms gekommen. Doch überraschender Weise muss letztlich resümiert werden, dass sich die Förderstrategie des Landes gegenüber der Periode von 2000-06 nur *unwesentlich* verändert hat. Denn das Ziel der EFRE-Strukturfondsinterventionen bestand schon lange in der Konsolidierung und Erweiterung der wirtschaftlichen Basis des Landes. Dass mit dem EFRE auch in der EU-Strukturfondsperiode 2007-13 die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen gestärkt, die regionale Standortqualität erhöht und gesellschaftliche Wissens- und Innovationspotentiale gesteigert werden sollen, ist keineswegs neu – und keineswegs ein Ergebnis der Lissabonstrategie. Folgende Tabelle lässt erkennen, dass sich die Prioritätenachsen der beiden Förderperioden kaum unterscheiden.[130]

In Tabelle 14 wird deutlich, dass sich das EFRE-OP der Jahre 2007-13 *lediglich durch einen höheren Differenzierungsgrad* auszeichnet. In der Förderperiode 2000-06 wurden die EFRE-Mittel noch innerhalb von drei Prioritätenachsen investiert. In der Förderperiode 2007-13 waren es hingegen vier. Es gibt auch keine eigene Prioritätenachse für die Umwelt mehr. Trotz dieses neuen Prioritätenzuschnitts spricht Vieles für eine Kontinuität in der Förderung. Diese Kontinuität wurde auch damit begründet, dass keine veränderten Problemlagen in Mecklenburg-Vorpommern ein-

[130] Hierbei ist zu erwähnen, dass bei der formalen Ausgestaltung des EFRE-OP der Jahre 2007-13 einige technische Modifizierungen notwendig waren, die auch unmittelbar den EFRE Mitteleinsatz betroffen haben. In der EU-Strukturfondsperiode der 2000-06 war es von der EU-Kommission noch so vorgesehen, dass der Einsatz der drei Strukturfonds *Europäischer Sozialfonds* (ESF), *Europäischer Fonds für regionale Entwicklung* (EFRE) und *Europäischer Ausrichtung und Garantiefonds für die Landwirtschaft* EAGLF) in einem gemeinsamen Operationellen Programm dargestellt werden musste. In der Strukturfondsperiode 2007-13 mussten hingegen für die beiden EU-Strukturfonds ESF und EFRE zwei separate Operationelle Programme erstellt werden. Das entsprach dem Monofondsprinzip. Zwecks Vereinfachung soll jeder Fonds nur in einem Programm zum Einsatz kommen. Darüber hinaus wurde ein geänderter Zuschnitt für die einzelnen Prioritätenachsen gewählt. Entsprechend ist ein einfacher Vergleich der Mittelaufteilung zwischen der aktuellen und der vorherigen Programmperioden nur bedingt aussagekräftig, wenn es darum geht, die stärker auf die Lissabongenda ausgerichtete Stoßrichtung zu verdeutlichen. Gleichwohl werden durch den Vergleich zwischen den Operationellen Programmen Gemeinsamkeiten und einige Neuerungen in der Programmstruktur erkennbar.

traten (Interview M-V 10). Eine Kontinuität war aber auch möglich, weil dem Land aufgrund der veränderten Gewichtung zwischen ESF und EFRE (25/70) das gleiche Gesamtvolumen im EFRE zur Verfügung stand wie in der Förderperiode 2000-06.

Tabelle 14: EFRE Förderung im Ziel-1-OP der Förderperioden 2000-2006 und 2007-2013

Förderperiode	2000-2006	Maßnahmen	2007-2013	Maßnahmen
EU-Fonds-Mittel	EFRE und ESF: 2,56 Mrd. Euro		EFRE und ESF: 2,552 Mrd. Euro	
SWOT-Analyse	Stärken: touristische Lage, gut erschlossenes Straßennetz, Autobahnabschnitte und Bundesstraßen, junge Bevölkerungsstruktur, starke Wirtschaftsbereiche (Schiffbau, Lebensmittel, Tourismus), Gewerbeflächenaufkommen, Leistungsfähige FuE und Gründerzentren, Zukunftsbranchen, gut ausgestattete Forschung Schwächen: periphere Lage, Industriedichte, fehlende Großunternehmen, Eigenkapitalschwäche der KMU, FuE-Kapazitäten im ver. Gewerbe, FuE-Aufkommen		Stärken: Wachstum im ver. Gewerbe, Int. Wettbewerbsfähigkeit in Landesschwerpunkten der universitären Forschung, Tourismus, Umwelt, großräumige Erreichbarkeit Schwächen: geringe Bevölkerungsdichte, geringe FuE-Intensität in Unternehmen, hohe Abhängigkeit von öffentlicher FuE, mangelnder Innovationserfolg, wenig Technologieunternehmensgründungen, Kleinteilige Unternehmensstruktur, wenig Großunternehmen, Demographie, Arbeitslosigkeit Humankapital	
1. Prioritätenachse	Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der gewerblichen Wirtschaft, insb. KMU	-Endogene mittelständische Potentiale, -Existenzgründungen, -FuE an Hochschulen/Unternehmen, -Innovationsverbünde	Förderung von Innovation, Forschung und Entwicklung, Bildung	- Berufliche Bildungsstätte – Klimaschutzprojekte - FuE an Hochschulen - FuE in Unternehmen - FuE Wirtschaftsnahe, -Technologieorientierte Unternehmensansiedlung
2. Prioritätenachse	Infrastruktur	- Gewerbeflächen - Tourismusinfrastruktur - Innovationszentren. -Wissenstransfer	Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Anpassungsfähigkeit von KMU	- Erhöhung Kapitalstock durch produktive Investitionen und - Darlehensfonds für Betriebe
3. Prioritätenachse	Schutz und Verbesserung der Umwelt	Abwasserentsorgung, biologische Kläranlagen, Beratung Emissionsminderung	Verbesserung der Investitionsbedingungen für KMU,	- Marketing Unternehmen Wirtschaftsnahe Infrastruktur - Abwasserbeseitigung - Gesundheitswirtschaft
4. Prioritätenachse			Ausbau Infrastruktur für nachhaltiges Wachstum	-Verkehrs- und Seehafeninfrasruktur, Stadtentwicklung

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Obwohl es zunächst den Anschein hat, dass die Anbindung des EFRE und des ESF an das Wirtschaftsministerium und die hieran anschließenden Prozesse sozialer Schließung eine forcierte Ökonomisierung und damit gleichbedeutend eine forcierte Lissabonisierung des Operationellen Programms einleiten, kann hier zunächst festgehalten werden, dass sich auf der Ebene der Prioritätenachsen eher Pfadabhängigkeiten dokumentieren. Es ist keineswegs so, dass das Operationelle Programm nicht primär auf ökonomische Belange zugeschnitten wäre, aber es ist im Hinblick auf die hier gestellten Fragen entscheidend zu sehen, dass das Operationelle Programm Mecklenburg-Vorpommerns bereits lange vor der Lissabonagenda auf Wirtschaftlichkeit und Innovation zugeschnitten war. Das ist ein wesentliches Ergebnis der Analyse des Operationellen Programms Mecklenburg-Vorpommern der Jahre 2000-2006 (Ministerium für Wirtschaft Arbeit und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern 2000). Dieser Befund findet dadurch Bestätigung, dass auch die Verwaltungsakteure Mecklenburg-Vorpommerns die Förderstrategie der Jahre 2007-2013 als eine *pfadabhängige Fortschreibung* der Förderstrategie aus den Jahren 2000-2006 betrachteten (Interview M-V 15, 20, 21). Innovation und Wettbewerbsorientierung haben bereits damals die inhaltliche Ausrichtung des Operationellen Programms *geprägt*. Demzufolge sei der „Lissabonleitgedanke bereits Ende der 1990er Jahre während der Formulierung des Operationellen Programms für die Jahre 2000-2006 antizipiert worden", so ein führender Angestellter des Landesförderinstituts Mecklenburg-Vorpommern (Interview M-V 16). Die identifizierten Pfadabhängigkeiten bedeuten jedoch keinesfalls, dass es gar keine Veränderungen gab. Denn ein Blick in die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Prioritätenachsen und in die finanziellen Gewichtungen zeigt, dass durchaus einige Neuerungen erkennbar sind.

Prioritätenachse 1: Förderung von Innovation, FuE, Bildung

Da die EU-Kommission die Verfahrenshoheit in ihren Händen hält und dementsprechend auch den formalen Aufbau von Operationellen Programmen definiert, können Veränderungen im Einsatz der EFRE-Mittel nur anhand der jeweiligen Prioritätenachsen und der ganz konkreten Mittelverwendung innerhalb der Prioritätenachsen identifiziert werden. Bislang ist deutlich geworden, dass es auf der Ebene der Prioritätenachsen mehr *Kontinuität als Wandel* gab. Doch möglicherweise haben sich die Schwerpunkte innerhalb dieser Prioritäten verändert. Um dies herauszufinden werden nun die Förderperioden der Jahre 2000-06 und 2007-13 innerhalb der Prioritätenachsen verglichen.[131] Dieser Vergleich macht deutlich, inwiefern das aktuelle EFRE-OP auf den bereits bestehende Förderprioritäten seines Vorgängerprogramms aufbaute, was dann eher für eine Pfadabhängigkeit beim Mitteleinsatz spricht.[132]

---

[131] Für eine vollständige Förderstrategie der Förderstrategie muss an dieser Stelle auf das EFRE-OP verwiesen werden. Dort werden die Förderschwerpunkte in den vier Prioritätenachsen und der strategische Einsatz in noch sehr viel ausführlicher Form dargestellt.

[132] Da mit dieser Förderperiode ein separates EFRE-OP erstellt wurde, ist eine Gegenüberstellung beider Programmdokumente nicht möglich. Insofern beruht dieser Analyseteil auf Expertengesprächen mit jenen Akteuren, die an dem Programmplanungsprozess für das EFRE-OP beteiligt waren.

In der Prioritätenachse 1 wurden die EFRE-Mittel mit dem vorwiegenden Ziel eingesetzt, die wissensbasierten Wirtschaftsstrukturen in Mecklenburg-Vorpommern zu stärken. Das primäre Handlungsziel war dabei sowohl der Ausbau von innovativen Kompetenzen der Unternehmen, als auch in den Forschungs- und in den Wissenschaftseinrichtungen des Landes. Gefördert wurden mit EFRE-Mittel daher in verschiedenen Landesförderprogrammen die folgenden Handlungsfelder und Projekte: Technologie und Innovation in Unternehmen, technologieorientierte Unternehmensansiedlungen, wirtschaftsnahe Forschungsvorhaben, Hochschulen, berufliche Bildungsstätten und innovative Klimaschutzprojekte.

Tabelle 15: Schwerpunkte, spezifische Ziele und Fördermaßnahmen in der Prioritätenachse 1

Nr.	Schwerpunkt- spezifische Ziele- Maßnahmen	EFRE in €	Code
1.	Prioritätenachse 1: Förderung von Innovation, Forschung und Entwicklung, Bildung	276,049000	
1.1.	Erhöhung der technologischen Leistungsfähigkeit und Innovationskraft des Unternehmenssektors		
1.1.1.	Förderung von Technologien und Innovation in Unternehmen	96.000.000	04
1.1.2.	Förderung von technologieorientieren Unternehmensansiedlungen und Investitionen	25.000.000	07
1.2.	Ausbau infrastruktureller Potentialfaktoren für Bildung, Forschung und Technologietransfer	130.049.000	
1.2.1.	Förderung von wirtschaftsnahen Forschungsvorhaben	25.000.000	02
1.2.2.	Förderung von Forschungsvorhaben an Hochschulen/ Forschungseinrichtungen	85.049.000	02
1.2.2.1.	Wissenschaftliche Geräte	30.171.000	
1.2.2.2.	Hochschulbau	54.878.000	
1.2.3.	Förderung von beruflichen Bildungsstätten	10.000.000	75
1.2.4.	Förderung des E- Government	10.000.000	11
1.3.	Unterstützung von Innovation zur Schonung natürlicher Ressourcen	25.000.000	
1.3.1.	Förderung innovativer Klimaschutzprojekte	25.000.000	
	Erneuerbarer Energien: Sonne	8.750.000	40
	Erneuerbarer Energien: Biomasse	5.000.000	41
	Erneuerbarer Energie: Erdwärme	5.000.000	42
	Energieeffizienz, Kraft-Wärme-Kopplung, Energiemanagement	6.250.000	43

Quelle: internes Dokument Landesförderinstitut

Diese Förderstrategie wurde angewendet, weil die Forschungs- und Entwicklungsausgaben der Unternehmen in Mecklenburg-Vorpommerns niedrig waren (Ministerium für Wirtschaft Arbeit und Tourismus 2007: 19). Das wurde als wesentlicher Grund angesehen, dass deren unternehmerischer Innovationserfolg gering ist. Es gab nicht nur wenige innovationsorientierte Betriebe in Mecklenburg-Vorpommern, sondern auch kaum technologieorientierte Unternehmensgründungen. Das waren die wesentlichen Ergebnisse der SWOT-Analyse, die vom Wirtschaftsministeri-

um erarbeitet wurden. Ein weiteres Ergebnis dieser Analyse war auch, dass kaum Wissenstransfer zwischen der öffentlich- und der privatfinanzierten Forschungslandschaft stattfand. Der Grund dafür wurde in einem niedrigen *Industrialisierungsgrad* des Landes gesehen. Dieser wurde auch dafür verantwortlich gemacht, dass nur wenige Unternehmen in technisch-fortschrittlichen Wirtschaftsmärkten vertreten waren.[133]

Die *Handlungsherausforderung,* die sich daraus für den Einsatz von EFRE-Mittel ergibt, wurde darin gesehen, auf diese geringe Forschungsorientierung des Unternehmenssektors zu reagieren. Es wurden verschiedene spezifische Ziele und Maßnahmen in der 1. Prioritätenachse festgelegt und mit entsprechenden Fördersummen versehen. Welche spezifischen Ziele das waren, wird in der Tabelle 15 erkennbar.

Das erste spezifische Ziel in dieser Prioritätenachse lautete: Erhöhung der technologischen Leistungsfähigkeit und Innovationskraft des Unternehmenssektors. In dieses Ziel wurden zwei Fördermaßnahmen integriert. Das waren die Förderung von Technologien und Innovation in Unternehmen (1.1.1) sowie die Förderung von technologieorientierten Unternehmensansiedlungen und Investitionen (1.1.2.).[134] Für dieses spezifische Ziel deutet vieles darauf hin, dass ein Wandel stattgefunden hat, der für eine Lissabonisierung in der 1. Prioritätenachse des EFRE-OP spricht. Für eine Lissabonisierung in der 1. Prioritätenachse spricht auch, dass deutlich mehr EFRE-Mittel für die Maßnahmen Innovation in den Unternehmen, in den Forschungseinrichtungen und in dem Bereich der Erneuerbare Energien vorgesehen waren als noch in den Jahren 2000-06. Es wurden insgesamt 22% aller EFRE-Mittel für spezifische Ziele und Maßnahmen veranschlagt, die allesamt einen unmittelbaren Lissabon-Bezug aufzuweisen hatten. Der Prozess der Lissabonisierung zeigt sich also darin, dass alle Maßnahmen in dieser Prioritätenachse unter das *Lissabon-Earmarking* fielen.

Eine deutliche Erhöhung der EFRE-Mittel in dem Handlungsfeld Innovation war dabei sowohl bei der einzelbetrieblichen FuE-Förderung als auch beim Ausbau der FuE- und Hochschulinfrastruktur feststellbar. Quantitativ wurden die EFRE-Mittel zur Förderung für diese einzelnen Innovationsmaßnahmen damit nahezu verdoppelt. Dieser Anstieg wird in den spezifischen Zielen und in den einzelnen Maßnahmen erkennbar. Die EFRE-Mittel für die Technologieförderung (Maßnahme 1.1.1) wurden von 52,6 Millionen Euro auf 96 Millionen Euro erhöht. Darüber hinaus wurden die EFRE-Mittel für die Förderung von technologieorientierten Unternehmensansiedlungen und Investitionen (Maßnahme 1.1.2) von 11 Millionen Euro auf nun mehr insgesamt 25 Millionen Euro angehoben. Die EFRE-Kofinanzierung dieser beiden Maßnahmenbereichen erfolgte wie schon in den Jahren 2000-06 weiterhin durch Mittel der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". Für den Hochschulbau (Maßnahme 1.2.2.1)

---

[133] Der Maßstab für eine solche sozioökonomische Bewertung ist immer der Bundesdurchschnitt.
[134] Dadurch sollen durch den Mitteleinsatz in der ersten Priorität, insgesamt 1160 Arbeitsplätze entstehen und 15 Kooperationsprojekte zwischen der Wissenschaft und der Wirtschaft aufgebaut werden.

waren insgesamt 54 Millionen Euro an EFRE Mittel vorgesehen. Die Förderung wissenschaftlicher Geräte (Maßnahme 1.2.2.1) ist neu in die EFRE-Förderung aufgenommen worden. Für diese innovative Maßnahme waren insgesamt 30 Millionen Euro zusätzlich vorgesehen.[135] Erstmals wurden auch 10 Millionen Euro in die Förderung von E-Government-Maßnahmen investiert (Maßnahme 1.2.4). Mit diesen Geldern sollte einmalig die Internetpräsenz der Kommunen und der Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern gestärkt werden (Interview M-V 16).

Die Programmplaner des EFRE-OP begründeten den monetären Anstieg für die einzelnen Maßnahmen im Handlungsfeld Innovation sowohl mit *exogenen* als auch mit *endogenen* Faktoren. Bei den endogenen Faktoren bezogen sie sich vor allem auf die geringe Innovationsfähigkeit des Unternehmenssektors und auf die rückständigen Potenziale in den technologie- und innovationsorientierten Wirtschaftsbereichen Mecklenburg-Vorpommerns. Den erhöhten Mitteleinsatz für das Handlungsfeld Innovation rechtfertigen sie damit, dass ein nachhaltiges Wachstum in Mecklenburg-Vorpommern ohne eine grundlegende Verbesserung der Innovationskapazitäten nicht möglich sei. Bei den *exogenen Faktoren* wurde explizit auf das Innovationsparadigma der Lissabonagenda Bezug genommen. Es wurde hervorgehoben, dass durch die Lissabonagenda eine stärkere Innovations- und Wachstumsorientierung in der Ausgestaltung des EFRE-OP notwendig wird.[136]

> *„Zur Unterstützung des auf dem Frühjahrsgipfel 2005 beschlossenen 'Neustarts' der Lissabon-Strategie für ganz Europa müssen allerdings auch in Mecklenburg-Vorpommern die Mittel der Strukturfonds im Besonderen zukünftig noch stärker auf die von der Europäischen Kommission genannten Schlüsselbereiche ‚Wissen und Innovation für Wachstum', ‚Stärkung der Anziehungskraft Europas für Investoren und Arbeitskräfte' und ‚Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen' konzentriert werden. […] Speziell für den EFRE bedeutet diese Ausrichtung eine erhebliche Verstärkung des zentralen Bereichs der Innovationskapazitäten zu Lasten der (wirtschaftsnahen) Infrastruktur." (*Ministerium für Wirtschaft Arbeit und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern *2007)*

Es fand somit *explizit eine Lissabonisierung der EFRE-Förderpolitik in der Prioritätenachse 1* des EFRE-OP statt. Als Beleg dafür wurden die folgenden drei Argumente aufgeführt:

- Deutlicher Mittelanstieg für die Fördermaßnahmen im Bereich Innovation
- Alle Fördermaßnahmen dieser Prioritätenachse sind Teil des Lissabon-earmarkings
- Der Handlungsansatz Innovation wird explizit mit der Lissabonagenda begründet

---

[135] Bei nicht Integration dieses Maßnahmenbereichs in das EFRE-OP wäre dieser aus dem Landeshaushalt finanziert worden.
„Ja die sind völlig neu, weil das Land, wenn sie es aus eigener Kraft hätten machen müssen, diese beiden Zahlen, die da stehen, diese 30 Millionen, diese 54 Millionen. Das wäre dann direkt zu Lasten des Haushalts gegangen, da hätte man nicht sparen können" (Interview M-V 8).

[136] Eine stärkere Ausstattung dieser Prioritätenachse wird in dem OP aufgrund geringer Potentiale in den Technologie- und innovationsorientierten Wirtschaftsbereichen und öffentlichen FuE-Einrichtungen als nicht zielführend erachtet. Diese Einschätzung wird in der Literatur geteilt. Bei einem hohen Mitteleinsatz für diese Maßnahmen bestehe die Gefahr, dass ursprünglich für Innovationszwecke vorgesehene Mittel aufgrund geringer Absorptionsfähigkeit bei der späteren Implementation in andere Bereiche investiert werden (Wink 2007).

Prioritätenachse 2: Steigerung der Wettbewerbs- und Anpassungsfähigkeit von KMU

In der Prioritätenachse 2 wurden die EFRE-Mittel für das primäre Handlungsziel eingesetzt, die Investitionskraft von Klein- und mittleren Unternehmen zu stärken. Das geschieht in dieser Priorität zum einen durch die Förderung *für produktive Investitionen* in den Unternehmen und zum anderen durch die Förderung von Unternehmen mittels *revolvierender Darlehensfonds.*

Die Programmplaner begründen den weiterhin hohen Einsatz von EFRE-Mitteln für produktive Investitionen vor allem damit, dass eine wesentliche Schwäche des Wirtschaftsstandorts darin bestehe, dass die meisten Klein- und mittleren Unternehmen des Landes international nicht wettbewerbsfähig sind und zudem kaum in die internationale Arbeitsteilung eingebunden seien. Ein weiteres Hemmnis für ihre Entwicklung sei die Eigenkapitalschwäche. Diesen Unternehmen stünden kaum eigene freie Mittel für produktive Investitionen zur Verfügung (Interview M-V 16). Daher bestand das *spezifische Ziel* dieser Prioritätenachse in der *Unterstützung zukunftsgerichteter Investitionen*. Also darin, dauerhafte Arbeitsplätze auf dem ersten Arbeitsmarkt in Unternehmen zu schaffen und zu sichern. Dafür wurden mit den bereits erwähnten *produktiven Investitionen* und den *revolvierenden Darlehensfonds* zwei Fördermaßnahmen formuliert (siehe Tabelle 16).[137]

Tabelle 16: Schwerpunkte, spezifische Ziele und Fördermaßnahmen in der Prioritätenachse 2

Nr.	Schwerpunkt- spezifische Ziele- Maßnahmen	EFRE in €	Code
2	Prioritätenachse 2: Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit- und Anpassungsfähigkeit von KMU	343.171.390	
2.1.	Unterstützung zielgerichteter Investitionen	343.171.390	
2.1.1.	Förderung produktiver Investitionen	323.171.390	08
2.1.2.	Förderung von Unternehmen durch revolvierende Darlehensfonds	20.000.000	08

Quelle: internes Dokument Landesförderinstitut

Insgesamt waren für die Förderung von gewerblichen Investitionen 343 Millionen Euro an EFRE-Mitteln vorgesehen. Die Kofinanzierung für diesen Interventionsbereich erfolgte über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". Die Maßnahmen waren daher mit den Interventionsbereichen der Gemeinschaftsaufgabe deckungsgleich. Es wurden mit EFRE-Mitteln also produktive Investitionen in den fernabsatzorientierten Wirtschaftszweigen gefördert. Das ist ein Indiz dafür, dass dem Handlungsfeld Innovation in dieser Prioritätenachse wenig Beachtung geschenkt wurde. Hierzu ein Mitarbeiter des Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern:

> *„Da wird also kein höherer Anspruch bezüglich Technologie und Innovation verfolgt. Das sind eben solide Geschäfte. […] Traditionelle Wirtschaftsförderung, das ist nicht spannend, aber hilfreich." (Interview M-V 16)*

[137] Die Förderung produktiver Investitionen erfolgt dabei weiterhin auf der Grundlage der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur".

Der hohe Mitteleinsatz für die Förderung von gewerblichen Investitionen wurde von den Programmplanern damit begründet, dass viele Unternehmen in Mecklenburg-Vorpommern unterkapitalisiert sind und die technologische Leistungsfähigkeit dieser Unternehmen niedrig ist. Der Mitteleinsatz wurde aber auch dadurch begründet, dass in der Halbzeitbewertung des Operationellen Programms der Jahre 2000-06 der Mitteleinsatz zur Förderung von gewerblichen Investitionen als zielführend erachtet wurde.

Insgesamt wird *in der Prioritätenachse 2 eine sehr deutliche Pfadabhängigkeit* beim Einsatz der EFRE-Mittel erkennbar. Dieser wird vor allem daran deutlich, dass die Förderung für produktive Investitionen auf dem gleichen Niveau weiter lief wie bereits in der Strukturfondsperiode 2000-06. Somit war die Investitionsförderung weiterhin ein zentraler Bestandteil der EU-Strukturfondspolitik in Mecklenburg-Vorpommern. Eine Neuerung innerhalb dieser Prioritätenachse zeigte sich lediglich darin, dass die Förderung von Investitionen an die gewerbliche Wirtschaft nicht ausschließlich in Form von Zuschüssen, sondern erstmals auch durch revolvierende Darlehensfonds vergeben werden konnte. Das spricht jedoch nicht gegen das Argument einer Pfadabhängigkeit, sondern eher für das Argument, weil in diesen Maßnahmenbereich lediglich 20 Millionen Euro eingesetzt wurden (Maßnahme 2.1.2). Der weiterhin hohe Mitteleinsatz für produktive Investitionen war insofern möglich, weil die Fördermaßnahmen in wenig innovative gewerbliche Investitionen *zu den Ausgabenkategorien des Lissabon-„Earmarking" gezählt werden durften.*[138]

Das hatte vor allem *politische Gründe*. Die deutschen Bundesländer betrachten die Förderung der gewerblichen Wirtschaft traditionell als einen *Schwerpunkt* in ihrer Wirtschaftsförderung (Interview D 9). Daher drängte die damalige rot-grüne Bundesregierung bei der EU-Kommission darauf, diese Fördermaßnahmen in das Lissabon-Earmarking mit aufzunehmen. Dabei war die Bundesregierung erfolgreich. Denn die EU-Kommission zählte ab einem späten Zeitpunkt der Verhandlungen mit den nationalen Regierungen um die EU-Strukturfondspolitik der Jahre 2007-13 die Förderung für betriebliche Investitionen zu dem Lissabon-Earmarking (Interview D 9). Damit war es für Mecklenburg-Vorpommern in den Jahren 2007-2013 weiterhin möglich, hohe Summen an EFRE-Mittel in diesen Maßnahmenbereich zu investieren. Trotz einer hohen Pfadabhängigkeit im Mitteleinsatz war daher zumindest formal ein Bezug zu den Lissabon Ausgabenkategorien hergestellt, auch wenn die Förderung von produktiven Investitionen wenig innovativ ist. Von einer Lissabonisierung, die darauf zielt, stärker in innovative Maßnahmen EFRE-Gelder zu investieren, kann daher nicht gesprochen werden.

Prioritätenachse 3: Verbesserung der Investitionsrahmenbedingungen besonders für KMUs

In der Prioritätenachse 3 wurden primär die Wettbewerbs- und Anpassungsbedingungen von kleinen und mittleren Unternehmen gefördert. Das Handlungsziel für den EFRE-Mitteleinsatz

[138] In den allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, dem Europäischen Sozialfonds und dem Kohäsionsfonds, fallen die betrieblichen Investitionen unter den Lissabon-Code 8 (sonstige Unternehmensinvestitionen).

bestand darin, die *unternehmerischen Potenziale* zu stärken sowie eine bedarfsorientierte Verbesserung der wirtschaftsnahen und der umweltspezifischen Infrastruktur herbeizuführen. Das geschieht vor allem durch die Förderung von unternehmens- und von standortbewerbenden Maßnahmen sowie durch die Förderung der Gesundheitswirtschaft und der wirtschaftsnahen Infra-Infrastruktur.[139]

Der Einsatz von EFRE-Mitteln für den Bereich unternehmerischen Potenziale wurde damit begründet, dass die Wirtschaft in Mecklenburg- Vorpommern weitestgehend durch kleine und mittlere Unternehmen geprägt wird. Daher wurde angenommen, dass diese Betriebe ohne eine externe Unterstützung nur unzureichend in der Lage seien, überregionale Märkte zu erschließen. Aus diesem Grund waren die EFRE-Mittel dafür bestimmt, unternehmens- und standortbewerbende Maßnahmen zu fördern. Hierzu wurden drei spezifische Ziele formuliert. Das erste spezifische Ziel hieß „Stärkung der unternehmerischen Potentiale". Für dieses spezifische Ziel waren Werbemaßnahmen zur Förderung des Tourismus sowie Marketingmaßnahmen für die Betriebe Mecklenburg-Vorpommerns vorgesehen. In dem zweiten spezifischen Ziel, der bedarfsorientierten Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur, waren EFRE-Mittel dafür vorgesehen, Defizite im Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur zu beseitigen. Es sollten damit Gewerbegebiete für betriebliche Investitionen erschlossen werden. In dem dritten spezifischen Ziel, dem Ausbau und der Verbesserung der umweltspezifischen Infrastruktur, sollen die EFRE Gelder für Maßnahmen im Bereich der Abwasserentsorgung investiert werden (Tabelle 17).

[139] Der Ausbau der Gesundheitswirtschaft ist dabei eingebettet in das Ziel M-V zum „Gesundheitsland Nr. 1" in Deutschland zu entwickeln.

Tabelle 17: Schwerpunkte, spezifische Ziele und Fördermaßnahmen in der Prioritätenachse 3

Nr.	Schwerpunkt- spezifische Ziele- Maßnahmen	EFRE in €	Code
3.	Prioritätenachse 3: Verbesserung der Investitionsrahmenbedingungen insbesondere für KMU	167.900.000	
3.1.	Stärkung unternehmerischer Potentiale	37.800.000	
3.1.1	Förderung Unternehmens- und standortbewerbender Maßnahmen	24.800.000	
3.1.1.1.	Messen und Ausstellungen	2.800.000	05
3.1.1.2	Werbemaßnahmen zur Förderung des Tourismus	15.000.000	05
3.1.1.3.	M-V Marketing	7.000.000	05
3.1.2.	Förderung der Gesundheitswirtschaft	13.000.000	
	Technologietransfer und Verbesserung der Kooperationsnetze zwischen KMUs und Unternehmen und Hochschulen, postsekundären Bildungseinrichtungen, Behörden, Forschungszentren, Wissenschafts- und Technologieparks.	9.000.000	03
	Unterstützungsdienste für Unternehmen und Unternehmenszusammenschlüsse	4.000.000	05
3.2.	Bedarfsorientierte Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur	110.100.000	
3.2.1	Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur	110.100.000	
	Förderung von Forschung, Innovation und Unternehmergeist in KMU	49.050.000	09
	Telefoninfrastrukturen (einschließlich Breitbandnetzen)	2.000.000	10
	Sanierung von verschmutzten Industriegeländen und Flächen	10.000.000	50
	Verbesserung der touristischen Dienstleistungen	49.050.000	57
3.3.	Ausbau und Verbesserung der umweltspezifischen Infrastruktur	20.000.000	
3.3.1	Förderung der Abwasserbeseitigung	20.000.000	46

Quelle: internes Dokument Landesförderinstitut

Insgesamt waren lediglich 13,4% der gesamten EFRE-Mittel für Investitionen in diese drei spezifischen Ziele vorgesehen. Gegenüber der Förderperiode 2000-06 wurde also der Einsatz von EFRE-Mitteln in diesen Bereichen deutlich reduziert. Der geringe Mitteleinsatz ist mit den bereits erzielten Fortschritten in den einzelnen Maßnahmenbereichen begründet worden. Beispielsweise wurden Maßnahmen zur Abwasserbeseitigung bereits in der Förderperiode 2000-06 intensiv gefördert (Maßnahme 3.3.1). Daher wurde angenommen, dass kein verstärkter Handlungsbedarf in diesem Bereichen mehr vorläge (Ministerium für Wirtschaft Arbeit und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern 2007). Es bestünde auch kein flächendeckender Nachholbedarf bei der Förderung der touristischen und der wirtschaftsnahen Infrastruktur. Ein wesentlicher Grund für den geringen Einsatz von EFRE-Mitteln in dieser Prioritätenachse liegt aber auch darin, dass viele Maßnahmen nur geringe Fördermittel beanspruchen. Ein Beispiel dafür ist die Förderung von unternehmens- und der standortwerbenden Maßnahmen (Interview M-V 15).

Insgesamt ist die Förderstrategie in dieser dritten Prioritätenachse vor allem durch *Pfadabhängigkeiten* gekennzeichnet. Das wird unter anderem daran deutlich, dass viele Maßnahmen bereits in der Strukturfondsperiode 2000-06 mit EFRE-Geldern gefördert wurden. Das gilt sowohl für die

Messe- und Ausstellungsförderung (Maßnahme 3.1.1.1) als auch für die Unterstützung von Werbemaßnahmen zur Tourismusförderung (Maßnahme 3.1.1.2). Die Maßnahme „M-V Marketing" ist neu in das EFRE-OP aufgenommen worden (3.1.1.3). Sie bestand als Teil der Landeswirtschaftsförderpolitik jedoch schon vorher. Marketingmaßnahmen, die den Standort Mecklenburg-Vorpommern bewerben, wurden in den Jahren 2000-06 bereits mit Landesmitteln finanziert (Interview M-V 15). Die einzige wesentliche Neuerung in dieser Prioritätenachse besteht darin, dass die Förderung der Gesundheitswirtschaft in das EFRE-OP aufgenommen wurde. Für diese Maßnahme waren jedoch lediglich 13 Millionen Euro vorgesehen (Maßnahme 3.1.2).[140] Insgesamt wurden jedoch weiter die Pfade der Strukturfondsperiode 2000-06 beschritten.

Prioritätenachse 4: Entwicklung und Ausbau der Infrastruktur für nachhaltiges Wachstum

In der Prioritätenachse 4 waren die EFRE-Mittel für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur, für die Mobilitätserhöhung sowie für die Aktivierung städtischer und ländlicher Lebens- und Wirtschaftsräume vorgesehen. Dafür wurden zwei spezifische Ziele in diese Priorität integriert. Das sind zum einen die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur und die Erhöhung der Mobilität und zum anderen die Aktivierung städtischer Lebens- und Wirtschaftsräume. Mit diesen beiden spezifischen Zielen wurde darauf reagiert, dass in der SWOT-Analyse ein erheblicher Modernisierungs- und Ausbaubedarf im Landesstraßennetz identifiziert wurde. Daher waren die EFRE-Mittel im Rahmen dieser Prioritätenachse vor allem für die überregionale Straßenverkehrsinfrastruktur, aber auch für die Hafeninfrastruktur vorgesehen. Der Ausbau dieser beiden Infrastrukturbereiche wurde als notwendig erachtet, um die Potenziale Mecklenburg-Vorpommerns als Ostseeanrainer zu stärken. Die EFRE-Mittel für den Ausbau des motorisierten Individualverkehrs sollten aus diesem Grund dafür eingesetzt werden, die überregionalen und regionalen Verkehrsanbindungen zwischen den wirtschaftlichen Zentren des Landes und den Bundesverkehrswegen zu verbessern. Mit dem Ziel, die Tourismuswirtschaft zu stärken, war in dem ersten spezifischen Ziel daher auch ein sehr starker Ausbau des Fahrrad- und Fußgängerverkehrs angedacht.

Im zweiten spezifischen Ziel dieser Prioritätenachse, der Aktivierung städtischer Lebens- und Wirtschaftsräume, waren die EFRE-Gelder primär für den Ausbau einer nachhaltigen Stadtentwicklung vorgesehen. Die EFRE-Mittel sollten vor allem den Kommunen des Landes zugute kommen. Der Mitteleinsatz wurde damit begründet, dass der städtebauliche Sanierungs-und Entwicklungsbedarf hoch sei. Gleichzeitig wurde den wenigen Städten Mecklenburg-Vorpommerns eine Schlüsselrolle zugewiesen, um als ein Entwicklungsmotor in strukturschwachen Räumen zu agieren. Ihnen wurde auch die Funktion zugeschrieben, die sozialen und versor-

[140] Der Bereich Gesundheitswirtschaft deckt vor allem jene Maßnahmenbereiche ab, die von den gesetzlichen Krankenversicherungen nicht bezahlt werden bzw. die krankenkassenmäßig nicht abgerechnet werden können. Darunter zählen etwa Gesundheitsleistungen, moderne Therapieformen sowie der große Bereich Wellness. In M-V sollen diese Leistungen vor allem mit dem Tourismusbereich verzahnt werden (Interview MV 8). Die Förderung bezieht sich ebenso auf solche Technologievorhaben, die in der medizinischen Industrie dienen.

gungsbezogenen Infrastrukturen im Umland zu sichern. Daher zielte die EFRE-Förderung in diesem spezifischen Ziel darauf, die städtischen Zentren als Wachstums- und Versorgungsschwerpunkt zu stärken.

Tabelle 18: Schwerpunkte, spezifische Ziele und Fördermaßnahmen in der Prioritätenachse 4

Nr.	Schwerpunkt- spezifische Ziele- Maßnahmen	EFRE in €	Code
4.	Prioritätenachse 4 Entwicklung und Ausbau der Infrastruktur für nachhaltiges Wachstum	440.300.000	
4.1.	Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur und Erhöhung der Mobilität	410.300.000	
4.1.1	Förderung der Verkehrsinfrastruktur und Mobilität	375.300.000	
	Autobahnen	26.400.000	20
	Autobahnen (TEN-T)	2.100.000	21
	Bundesstraßen	82.500.000	22
	Land und Gemeindestraßen	213.500.000	23
	Fahrradwege	48.300.000	24
	Förderung des umweltfreundlichen Nahverkehrs	250.000	52
4.1.2.	Förderung der Seehafeninfrastruktur	35.000.000	30
4.2.	Aktivierung städtischer Lebens- und Wirtschaftsräume	30.000.000	
4.2.1.	Förderung der nachhaltigen Stadtentwicklung	30.000.000	61

Quelle: internes Dokument Landesförderinstitut

Die Prioritätenachse 4 war finanzielle die mit Abstand umfangreichste Prioritätenachse des EFRE-OP. Es waren insgesamt 35,2% der gesamten EFRE-Mittel für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur vorgesehen. Der Großteil dieser Gelder war für den Ausbau der Straßeninfrastruktur bestimmt (Maßnahme 4.1.1). Einen hohen Stellenwert nahm dabei der Auf- und Ausbau von Landes- und Gemeindestraßen ein (Maßnahme 4.1.1), wohingegen der Förderung des umweltfreundlichen Nahverkehrs weniger Bedeutung zukam.[141] Der sehr hohe Mitteleinsatz im Bereich der Infrastruktur wurde von den Programmplanern mit der hohen Kapitalintensität bei Verkehrsinfrastrukturprojekten begründet. Der intensive Mitteleinsatz sei erforderlich, weil sich durch die geographische Randlage des Landes als Ostseeanrainer, Chancen für Mecklenburg-Vorpommern im Transport- und Logistikbereich ergeben könnten. Daher käme gerade dem Ausbau der überregionalen Infrastruktur eine sehr hohe Bedeutung zu.

Auch in der Prioritätenachse 4 spricht Vieles für eine *Pfadabhängigkeit*. Sie wird daran erkennbar, dass weiterhin die meisten EFRE-Mittel für den Ausbau der Straßeninfrastruktur verwendet werden. Für eine Pfadabhängigkeit spricht aber auch, dass ein Großteil der Gelder in Maßnahmenbe-

[141] An dieser Stelle sei darauf verwiesen, dass die Modernisierung der Nahverkehrsgesellschaften in der Vergangenheit mit dreistelligen Millionenbeträgen aus Landesmitteln gefördert wurden. *„Da sind satte dreistellige Millionenbeträge gelaufen hier. Da sind die 2,5 Mio,. ich will nicht sagen ein Feigenblatt, aber das ist eher eine Sanierungsbetrag für den Haushalt als wirklich ein neuer innovativer Ansatz* (Interview M-V 8).

reiche investiert wird, die nicht unter das Lissabon-Earmarking fallen. Eine Landversiegelung durch den Bau von Straßen ist keine innovative Fördermaßnahme und wird von der EU-Kommission auch nicht als Teil des Lissabon-Earmarking anerkannt. Prozesse der Pfadabhängigkeit in dieser Prioritätenachse sind also gekennzeichnet durch: einen kapitalintensiven Infrastrukturausbaun und einen geringen Innovationsgehalt der einzelnen Fördermaßnahmen im Bereich der Straßeninfrastruktur.

ZWISCHENFAZIT

Die identifizierte Pfadabhängigkeit beim Mitteleinsatz bedeutet keinesfalls, dass die lissabonisierte Strukturpolitik in dem EFRE-OP keine Berücksichtigung findet. Immerhin fließen 50% der EFRE-Mttel in earmarkingfähige Ausgaben (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2007: 51). Auch fand in der Prioritätenachse 1 ein deutlicher Mittelanstieg für die Fördermaßnahmen im Bereich Innovation statt (Ministerium für Wirtschaft Arbeit und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern 2007: 75ff.). Der Handlungsansatz in dieser Prioritätenachse wird dabei *explizit* mit der Lissabonagenda in Verbindung gebracht. Dennoch wird mit Blick auf den Gesamtmitteleinsatz des EFRE-OP von Mecklenburg-Vorpommern eine *Pfadabhängigkeit* erkennbar. Das wird daran deutlich, dass in *drei* der *vier* Prioritätenachsen der Wachstums- und Innovationsgedanke der Lissabonagenda keine wesentliche Rolle spielt. Dies gilt insbesondere für die höchst ausgestattete Prioritätenachse 4 des EFRE-OP (Entwicklung und Ausbau der Infrastruktur für nachhaltiges Wachstum). Denn dort werden die meisten EU-Strukturfondsmittel weiterhin in *wenig innovative* Fördermaßnahmen wie in den Ausbau der Straßeninfrastruktur investiert (Ministerium für Wirtschaft Arbeit und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern 2007: 106ff.). Der Unterschied zwischen den beiden Förderperioden 2000-06 und 2007-13 ist demzufolge *nicht so groß*, wie es der deutliche Mittelanstieg in der Prioritätenachse 1 auf den ersten Blick vermuten lässt.

Dass ein Earmarkingwert von 50% im EFRE-OP erzielt wurde, ist steht im Zusammenhang mit dem politischen Druck der Bundesregierung auf die EU-Kommission, auch wenig innovative Fördermaßnahmen wie gewerbliche Investitionen in das Earmaking aufzunehmen. Hiervon profitierte Mecklenburg-Vorpommern in dem EFRE-OP erheblich. Das wurde insbesondere in der Prioritätenachse *Steigerung der Wettbewerbs- und Anpassungsfähigkeit von KMU* deutlich (Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern 2007: 88ff.).

5.3 LISSABONISIERUNG DURCH EARMARKING UND STRATEGISCHE PROGRAMMPLANUNG?

Neben der Mittelverwendung, wie sie im vorangegangenen Abschnitt analysiert wurde, gibt es innerhalb der Operationellen Programme *weitere Ebenen* zur Analyse des Lissabonisierungsgrads regionaler Förderstrategien. Auf einer eher formalen Ebene kann zum einen das mit der Lissabonstrategie eingeführten *Earmarking* zum Ausgangspunkt genommen werden. Hier stellt sich die Frage, wie viele der im Operationellen Programm aufgeführten Mittel „ge-earmarkt" sind, d.h. lissabonkonformen Ausgabenkategorien zugeordnet werden. Und zum anderen kann die Strategische Programmplanung herangezogen werden. Hier stellt sich die Frage, inwieweit sich das Operationelle Programm in den kaskadenförmigen Aufbau der Strategischen Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft und der Nationalen Strategischen Rahmenpläne einfügt. Es stellt sich mit anderen Worten die Frage, *wie deutlich auf die übergeordnete Lissabonstrategie in EU und Nationalstaat Bezug genommen wird* (Europäische Union 2007: 91ff.). Neben diesen beiden Ansatzpunkten lässt sich jedoch auch noch am ausformulierten Text des Operationellen Programms ansetzen. Denn möglicherweise werden hier vor allem *Schreibstil und Rhetorik* auf die Programmatik der Lissabonstrategie ausgerichtet, während sich beim Earmarking und in der Strategischen Programmplanung keine vergleichbare Ausrichtung auf die Lissabonstrategie findet. Die Regionen können auf der rhetorischen Ebene ihren Willen bekunden, in innovative und nachhaltige Bereiche zu investieren und auf diesem Wege versuchen, den Anforderungen der EU-Kommission zu genügen (Becker/Zaun 2007: 39). Entlang dieser drei Ansatzpunkte wird nun analysiert, inwieweit die neue Steuerungsarchitektur in der Strukturfondsförderung Wirkung entfaltet hat.

Das Lissabon-Earmarking und die Umsetzung in Mecklenburg-Vorpommern

Der sichtbarste Beleg dafür, wie sich die Lissabonagenda in der Förderstrategie einer EU-Region quantitativ abbildet, ist zweifelsohne das Lissabon-Earmarking (Europäische Union 2007: 27). Durch dieses Steuerungsinstrument mussten die EU-Förderregionen belegen, wie hoch ihr Anteil an EFRE-Mittel sein wird, das sie in Maßnahmen investieren werden, die den Kategorien des Lissabon-Earmarking entsprechen. Das Lissabon-Earmarking ist somit nichts anderes als ein *Zweckbindungsinstrument* der EU. Es wurde mit dem Ziel ins Leben gerufen, dass die EU-Regionen das Gewicht ihrer Förderung zugunsten solcher Maßnahmen verschieben, die sehr weitläufig mit den Schlagworten *Innovation*, *Forschung und Entwicklung*, *neue technologische Entwicklungen* und *Clusterbildung* umschrieben werden können (Lammers 2012: 11). Die Regionen sollten also nicht gänzlich frei entscheiden, welche Maßnahmen das im Einzelfall sein können, sondern ihnen wurde in den allgemeinen Strukturfondsverordnungen dafür ein Maßnahmenkatalog zur Seite gestellt (Europäische Union 2007: 91ff.). In diesem Maßnahmenkatalog waren verschiedene Ausgabenkategorien aus folgenden Themenfeldern definiert: Forschung und Technologische Entwicklung, Informationsgesellschaft, Verkehr, Energie und Umweltschutz, Qualifikations- und Beschäfti-

gungsförderung sowie soziale Eingliederung. Von diesen Themenfeldern wurde angenommen, dass sie die nachhaltigsten Wirkungen im Sinne der Lissabonstrategie erzielen. Mit anderen Worten: Das Lissabon-Earmarking bildet jenen Anteil der Interventionen ab, die die Lissabonagenda *direkt unterstützen* sollten. Es handelt sich hierbei um eine sehr weitläufige und zugleich kleinteilige Zusammenfassung, die insgesamt 9 Themenfelder und 47 Ausgabenkategorien vorsieht (Europäische Union 2007: 91). Wenn das Earmarking seine Wirkung entfaltet, ist davon auszugehen, dass klassische Fördertatbestände wie die betriebliche Investitionsförderungen oder wirtschaftsnahe Infrastrukturen in den Hintergrund treten. Das war zumindest eine zentrale Annahme in der Politikwissenschaft. In Mecklenburg-Vorpommern *trat* dies jedoch aus mehreren Gründen *nicht ein*.

Mecklenburg-Vorpommern war in der EU-Strukturfondsperiode 2007-13 als eine Konvergenzregion klassifiziert. Dementsprechend sollten 60% der EFRE und der ESF Gelder in die Ausgabenkategorien des Lissabon-Earmarking eingesetzt werden. Mit dem Ziel diese 60% Lissabon-Earmarking Grenze zu erzielen, war es möglich, die Earmarking-Werte der beiden EU-Strukturfonds miteinander zu kombinieren. Diese Möglichkeit nahm Mecklenburg-Vorpommern wahr. Es wurden insgesamt 96% der ESF-Mittel in Lissabon-Earmarkingfähige-Ausgaben investiert (ca. 400 Millionen Euro), aber *lediglich* 50% der EFRE Mittel (ca. 626 Millionen Euro) eingesetzt. Damit konnte in Mecklenburg-Vorpommern ein Earmarking-Wert von 62% erzielt werden. Das war der zweitniedrigste Wert unter allen ostdeutschen Bundesländern. Lediglich Sachsen blieb mit einem Lissabon-Earmaking Anteil von 56% noch unter dem Wert Mecklenburg-Vorpommerns (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2007: 51).

Dass lediglich 50% der EFRE-Mittel für das Lissabon-Earmarking im EFRE-OP reserviert wurden, ist vor allem auf die Fördermaßnahmen in der dritten und vierten Prioritätenachse zurückzuführen (Ministerium für Wirtschaft Arbeit und Tourismus 2007: 94ff.) Denn dort wurden Gelder verplant, die zu einem großen Teil nicht unter das Earmarking gerechnet werden können. Es handelt sich dabei vor allem um die wirtschaftsnahe Infrastruktur und *auch um einen Teil* der Straßeninfrastruktur.[142] Das betrifft im Speziellen den *Ausbau von Land- und Gemeindestraßen* und die Förderung der *nachhaltigen Stadtentwicklung.* An diesem Beispiel wird auch ein stückweit die Widersprüchlichkeit des Earmarking deutlich. Denn einige der Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen zählten zum Earmarking wie der Bau von Autobahnen, wohingegen Investitionen in den städtischen Nahverkehr nicht darunter fielen. Unter förderpolitischen Logiken war das auf den ersten Blick nicht nachvollziehbar. Da jedoch ein Teil des Straßenbaus unter das Lissabon-Earmarking gezählt wurde, konnte die Straßeninfrastruktur in Mecklenburg-Vorpommern in den Jahren 2007-13 weiterhin intensiv gefördert werden. Es bestand dadurch keine Notwendigkeit, die EFRE-Fördermittel noch stärker in innovative und technologieorientiete Maßnahmenbereiche umzu-

[142] In der dritten Prioritätenachse betraf das vor allem die Maßnahmen *bedarfsorientierte Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur,* sowie den *Ausbau und die Verbesserung der umweltspezifischen Infrastruktur.* In der vierten Prioritätenachsen waren davon vor allem die *Aktivierung städtischer Lebens- und Wirtschaftsräume* sowie *der Ausbau der Land- und Gemeindestraßen* betroffen.

schichten. Das Lissabon-Earmarking wurde infolge dieser Widersprüchlichkeit zu keiner stabilen Kenngröße, um Innovation und nachhaltige Förderprojekte in die Region hineinzutragen.

Diese Widersprüche in den Abgrenzungen beim Earmarking machten sich nicht nur im Straßenbau, sondern auch in der 2. Prioritätenachse bemerkbar.[143] Die beiden Fördermaßnahmen in dieser Priorität (P*roduktive Investitionen/ Revolvierende Darlehensfonds*) zählten ebenfalls zum Lissabon-Earmarking.[144] Das ist insofern ungewöhnlich, als die EU-Kommission der einzelbetrieblichen Investitionsförderung eigentlich skeptisch gegenübersteht und es daher in den 1990er Jahren zu Auseinandersetzungen mit Deutschland kam. Es ging dabei um das Förderinstrument der „Gemeinschaftsaufgabe: Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". Der Vorwurf der EU-Kommission war damals, dass Deutschland *zu stark* mit eigenen Fördermitteln seine klein- und mittleren Unternehmen und Großunternehmen subventioniert und so den EU-Wettbewerbsgedanken verzehrt (Nägel 1996; Eckstein 2001). [145] Nun aber die einzelbetriebliche Investitionsförderung unter das Lissabon-Earmarking zu zählen, steht in einem deutlichen *Widerspruch* zur Politik der EU-Kommission, wettbewerbsverzehrende Maßnahmen in einem EU-Binnenmarkt zu verhindern.

Doch nicht nur aus einer Wettbewerbsperspektive, sondern auch im Hinblick auf Innovation ist es kaum zu begründen, betriebliche Investitionen einer Lissabon-Earmarking Ausgabenkategorie zuzuordnen. Denn Fördermaßnahmen in diese beiden Bereiche gelten gemeinhin als wenig tech-

---

143 2. Prioritätenachse: Steigerung der Wettbewerbs- und Anpassungsfähigkeit von Klein- und mittleren Unternehmen.

144 Die Priorität *Steigerung der Wettbewerbs- und Anpassungsfähigkeit von KMU* entsprechen der „earmarking" Kategorisierung im Lissabon-Code 8 (sonstige Unternehmensinvestitionen) der allgemeinen Strukturfondsverordnung (ebd.).

145 Bis in die Mitte der 1990er Jahre wurden die nach Ostdeutschland transferierten Fördermittel von der EU-Kommission nach Art. 87 Abs. 3 EG-Vertrag eingestuft. Das sind Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten mit außergewöhnlich niedriger Lebenshaltung oder stark ausgeprägter Unterbeschäftigung (Eckstein 2001: 393). Dies geschah aufgrund der wirtschaftlichen Sondersituation in Ostdeutschland. Seit 1996 gelten jedoch in Ostdeutschland die gleichen verbindlichen Regelungen wie in anderen EU Mitgliedstaaten. Gleichwohl die wirtschaftlichen Probleme in Ostdeutschland von der EU-Kommission weiterhin berücksichtigt wurden, stieß sie beim Beispiel VW Mosel und Chemnitz an ihre Grenzen.
Die beiden VW Standorte sollten um zwei neue Werke erweitert werden. Hierfür beantragte der VW Konzern Investitionszuschüsse im Rahmen der *GA-Förderung*, *Zulagen nach dem Investitionszulagengesetz* sowie *Sonderabschreibungen* nach dem Fördergebietsgesetz. Dem VW Konzern wurden auf Grundlage der Anträge Beihilfen in Höhe von etwa 1,4 Mrd. Euro bewilligt. Die EU-Kommission untersagte jedoch dem Freistaat Sachsen die Auszahlung des größten Teils der Summe. Mit 539,1 Millionen D-Mark wurde ein großer Teil der Summe als Ausgleich für regionale Nachteile genehmigt, etwa 240 Millionen D-Mark wurden jedoch als unvereinbar mit dem EU- Gemeinschaftsrecht angesehen. Da nach Ansicht der Kommission es sich bei den Investitionen um Erweiterungs- und nicht um Neuinvestitionen handelte, durfte angesichts der zum damaligen Zeitpunkt vorherrschenden Überkapazität im europäischen Automobilsektor, keine vollständige Zahlung vorgenommen werden. Die sächsische Landesregierung zahlte trotz des Verbots eine Tranche von etwa 90 Millionen D-Mark aus. Erst durch einen Kompromissvorschlag der damaligen Bundesregierung erklärte sich der VW Konzern bereit, die bereits bewilligten Gelder mit anderen Beihilfen für ein weiteres deutsches VW Werk zu verrechnen.
An einer zuvor eingereichten Klage vor dem Europäischen Gerichtshof hielt jedoch der Freistaat Sachsen, als auch der VW Konzern fest. In der Klageschrift beriefen sich beide Akteure auf eine Ausnahmeklausel im EU-Wettbewerbsrecht, bei der Beihilfen als Ausgleich für teilungsbedingte Nachteile erlaubt seien. Der Europäische Gerichtshof wies die Klage jedoch mit der Begründung zurück, dass eine solche Auslegung dem Ausnahmecharakter der Bestimmung zuwiderlaufen würde. Die Teilungsklausel würde nicht zulassen, den wirtschaftlichen Rückstand Ostdeutschlands vollständig mit Beihilfen auszugleichen (ebd.: 395ff.).

nologieorientiert und innovativ (Interview M-V 16). Da hierfür weniger förderpolitische Logiken sprechen, müssen die Ursache woanders gesucht werden. Die politisch naheliegendste Erklärung ist, dass das Earmarking ein Instrument ist, das von der EU-Kommission ausgearbeitet wurde. Anschließend wurde im Europäischen Rat über dieses Instrument abgestimmt. Im ersten Vorschlag der EU-Kommission (Barosso-Papier) waren nur solche Ausgaben enthalten, die ausschließlich einen sehr starken Wachstums- und Innovationsbezug hatten. Die einzelbetriebliche Investitionsförderung wurde ursprünglich *nicht* darunter subsumiert. Diese sehr enge Abgrenzung möglicher Interventionsbereiche wurde von vielen EU-Mitgliedstaaten in den rechtsverbindlichen Ratsverhandlungen jedoch *abgelehnt*. Jedes EU-Mitgliedsland versuchte während den Ratsverhandlungen eigene Förderschwerpunkte in die Earmarking-Kategorien hinein zu verhandeln (Interview EU 2). In diesem Abstimmungs- und Verhandlungsprozess sprach sich insbesondere die deutsche Delegation für die Aufnahme des Fördertatbestands „sonstige Unternehmensbeihilfen" aus.[146] Hierzu eine Beamtin aus dem Bundesministerium für Wirtschaft Arbeit und Technologie:

> *„Ja, auch wir waren da ein starker Vertreter dafür, dass es mit aufgenommen worden ist. Vor allem eben, weil die Länder hier einen Schwerpunkt ihrer Förderung sehen und dies unbedingt gerne unter dem Earmarking-Teil erfassen wollen. Vor allem die ostdeutschen Länder, weil die gerade gesagt haben, wir brauchen da erst einmal Kapitalstock, sonst können sich da keine Unternehmen ansiedeln." (Interview D 9)*

Es wurde also auf Initiative und Willen der Regionen *politisch durchgesetzt*, dass die für sie besonders relevanten Fördertatbestände, die seitens EU-Kommission aber als nicht sonderlich lissabonrelevant angesehen wurden, in das Earmarking hinein deklariert wurden. Das war auch für Mecklenburg-Vorpommern bedeutsam, weil die einzelbetriebliche Investitionsförderung bereits seit langem ein wichtiger Fördertatbestand in der Region ist (siehe Senoner 2003). Der Fördertatbestand „produktive Investitionen" wird über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" erbracht und dabei mit EFRE-Mitteln kofinanziert. Als eine Folge dessen, dass sich die deutsche Verhandlungsposition in Brüssel durchsetzen konnte, wurde es nun auch in Mecklenburg-Vorpommern möglich, alle Maßnahmen in dieser Prioritätenachse als Earmarking-Ausgabe abzurechnen. Dadurch konnte die betriebliche Investitionsförderung weiterhin pfadabhängig fortgeführt werden. Das wurde in Mecklenburg-Vorpommern intensiv genutzt, indem man die Mittel für diesen Maßnahmenbereich in den Jahren 2007-13 sogar noch erhöhte. Bei kritischer Betrachtung des EFRE-OP Mecklenburg-Vorpommerns wird ein deutlicher Innovationsbezug lediglich in der Prioritätenachse 1 (Förderung von Innovation, Forschung und Entwicklung, Bildung) erkennbar.[147] Die Maßnahmen in der 2. Prioritätenachse (Steigerung

---

[146] Der Code „sonstige Unternehmensbeihilfen" zielt wesentlich auf die Förderung produktiver Investitionen und ist somit geeignet zur Kofinanzierung der Gemeinschaftsaufgabe.

[147] Nahezu alle Fördermaßnahmen in dieser Prioritätenachse sind Earmarking- Ausgaben gemäß der allgemeinen Strukturfondsverordnung (Europäische Union 2007: 91ff.). Mit der einen Ausnahme der *Förderung von beruflichen Bildungsstätten* fallen die einzelnen spezifischen Ziele und Maßnahme dieser Prioritätenachse somit vollständig unter

der Wettbewerbsfähigkeit- und Anpassungsfähigkeit von KMU) fallen hingegen zwar *formal* unter das Earmarking, stellen jedoch keine wirklich neuen und innovativen Fördertatbestände dar. Damit entfaltete das Earmarkig in Mecklenburg-Vorpommern nicht die Wirkung, die ursprünglich seitens der Kommission von diesem Instrument erhofft wurde. Das eigentliche Ziel bestand darin, eine deutliche Steigerung von Innovation in den Förderpolitiken der EU-Regionen zu bewirken. Dieses Ziel wurde in Mecklenburg-Vorpommern in Bezug auf das EFRE-OP verfehlt.

An diesen einzelnen Beispielen wird auch sehr gut deutlich, dass die strukturpolitische Herausforderung bei der Planung des EFRE-OP *weniger* nicht darin bestand bestimmte Earmarking Ausgabenkategorien in das EFRE-OP zu integrieren. Diese Einschätzung wurde in den Gesprächen von den Programmplanern des EFRE-OP bestätigt (Interview M-V 6). Nach Ansicht eines Vertreters der Industrie- und Handelskammer war es hingegen sehr viel schwieriger jene Lissabon-Earmarking fähigen Fördermaßnahmen zu identifizieren, die gezielt bei den Stärken und Schwächen im Land ansetzen und somit auch den regional- und strukturpolitischen Bedürfnissen in Mecklenburg-Vorpommern gerecht werden (Interview M-V 24).

Diese Hintergründe sind auch wichtig um zu verstehen, warum in Mecklenburg-Vorpommern ein sehr heterogenes Bild des EFRE-Fördermitteleinsatzes entstand. Mit Ausnahme der Prioritätenachse 1 setzte in dem Operationellen Programm Mecklenburg-Vorpommerns dabei jedoch kein wirklicher Innovationsschub ein. Vielmehr ist das Operationelle Programm immer auch ein Ausdruck von Opportunismus. Er lässt sich daran erkennen, dass im EFRE-OP vor allem eine treffende *Lissabonrhetorik* gewählt wurde. Es wurde ein Vokabular gewählt, das Modernisierungsbemühungen zum Ausdruck bringen sollte. Dafür wurde in dem Operationellen Programm regelmäßig betont, dass die Strukturfondsgelder insbesondere in Maßnahmen zur Förderung von Wachstum, Innovation, Bildung, Forschung und Entwicklung sowie zur Steigerung der Attraktivität des Handlungsraums Mecklenburg-Vorpommerns eingesetzt werden sollten (Ministerium für Wirtschaft Arbeit und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern 2007: 26). Mit dieser bewusst gewählten Rhetorik folgte das EFRE-OP im Wesentlichen dem Sprachstil der Operationellen Programme von anderen EU-Förderregionen (siehe auch Bachtler/Mc Master 2007). Das strategische Motiv dahinter war, vor allem den Genehmigungsprozess für das Operationelle Programm zu *erleichtern*. Hierzu ein Vertreter der Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern:

> *„Das war natürlich auch unsere Aufgabe als ex-ante-Bewerter zu schauen ist die Lissabonisierung wirklich deutlich, alleine im Sprachbild. Ich habe natürlich auch die Behörde darauf hingewiesen, dass man an der einen oder anderen Stelle vielleicht noch einen etwas stärkeren Lissabon-Bezug herstellen sollte. Das haben die dann auch gemacht. (...) Weil logisch, wenn nicht auf irgendwie auf 20 Seiten, wenn da nicht fünf Mal Lissabon auftaucht, dann haben wir sicherlich ein Problem. Weil das fällt dem Bearbeiter in der Kommission auf. Insofern schreiben wir es also lieber rein." (Interview M-V 18)*

---

das Lissabon-earmarking. Da dieses nicht „Earmarking" kategorisierte Ziel jedoch mit lediglich 10 Millionen Euro EFRE-Mitteln bezuschusst wird, ändert dies wenig an dem starken Lissabon-Bezug dieser ersten Prioritätenachse.

Die Strategie, durch eine bestimmte Rhetorik den Modernisierungs-, Innovations-, aber auch den eigenen Nachhaltigkeitsgedanken zu untermauern, wurde auch bei der Bezeichnung der einzelnen Prioritätenachsen deutlich. Die Maßnahmen in der 4. Prioritätenachse dienen nun vor allem dem nachhaltigen Wachstum, auch wenn dort lediglich Straßeninfrastrukturen gefördert werden sollen (Ministerium für Wirtschaft Arbeit und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern 2007: 106). Dieser ganze Sprachstil und Lissabonduktus darf jedoch über eines nicht hinwegtäuschen: Rein quantitativ waren in Mecklenburg-Vorpommern *lediglich* 50% der EFRE-Mittel für Maßnahmen vorgesehen, die unter das Lissabon-Earmarking fallen. Aber ein wirkliches Umlenken in Richtung zu mehr Modernisierung fand nicht statt. Der Zielkonflikt zwischen Konvergenz und Wachstum, von dem man annahm, dass er durch das Earmarking hervorgebracht wird, blieb in Mecklenburg-Vorpommern damit aus. Vielmehr waren die erfahrenen Programmverantwortlichen sehr kreativ darin, die Spielräume, die ihnen das Earmarking bot, auch zu nutzen. In dem Planungsprozess war es daher so, dass zuerst eine eigene Förderstrategie definierte wurde, um dann in einem zweiten Schritt herauszufinden, wie die eigenen Förderschwerpunkte mit den Earmarking-Kategorien kompatibel gemacht werden können. Dazu war jedoch keine substanzielle Änderung der Förderstrategie notwendig, sondern nur ein zusätzliches Verwaltungshandeln (Interview M-V 21).

Strategische Programmplanung

Ein wichtiger Bestandteil der lissabonisierten EU-Strukturfondspolitik ist die strategische Programmplanung. Im Rahmen der strategischen Programmplanung mussten die EU-Förderregionen ausweisen, wie ihre eigene Förderstrategie in die Ziele und in die Prioritäten der Lissabonagenda eingebettet wird. Die verschiedenen Ziele der Lissabonagenda konkretisierten sich in der EU-Strukturfondspolitik, insbesondere in strategischen Steuerungsinstrumenten (Becker 2009: 14). Das waren zum einen die *Strategischen Kohäsionsleitlinien* der EU und zum anderen die *Nationalen Strategischen Rahmenpläne* der jeweiligen EU- Mitgliedstaaten. Diese beiden Instrumente wurden neu in den Planungsprozess der EU-Strukturfondspolitik eingeführt. Demzufolge war die EU-Strukturfondspolitik nicht nur inhaltlich, sondern nunmehr auch in der planerischen Abfolge lissabonisiert (siehe Kapitel 2.2).

Mit der Einführung beider Instrumente machte die EU implizit auch ihren Steuerungsanspruch geltend, dass sich die in den strategischen Kohäsionsleitlinien formulierten Vorschläge für mehr Wachstum, Beschäftigung und Innovation auch in den Förderprioritäten der *Nationalen Strategischen Rahmenpläne* und in den Förderstrategien der *Operationellen Programme* wiederfinden sollten. Ein hierarchisch angelegter Planungsprozess wurde also mit dem Ziel in Gang gesetzt, dass sich die subsidiäre Umsetzung der EU-Strukturfondspolitik nicht allzu sehr von den europäischen Zielen unterscheidet. Mit dieser Zentralisierung des Planungsprozesses, sollte das fortwährende Spannungsverhältnis zwischen europäischen Zielen und subsidiärer Umsetzung *aufgelöst* werden (Becker 2009: 15). Eine Konsequenz war, dass die europäischen Ziele zumindest formal zum *Ausgangspunkt* für den Programmerstellungsprozess in der Region wurden (Tömmel 2005: 63).

Der lissaboniserte Steuerungsprozess stieß in Mecklenburg-Vorpommern jedoch an Grenzen. Die strategische Programmplanung war dort wenig zielführend und bot für die regionalpolitischen Akteure *kaum Orientierungspunkte*. Der steuerungslogische Konflikt zwischen *Top-Down Zielsetzung* und *Bottom-up Programmformulierung* konnte auch durch die neuen lissabonisierten Steuerungsinstrumente nicht behoben werden. Das zeigte sich vor allem daran, dass für die Akteure Mecklenburg-Vorpommerns die eigenen institutionellen Interessen deutlich ausgeprägter waren als die europäischen Zielsetzungen der Lissabonagenda. Das bedeutet zugleich, dass das Spannungsverhältnis zwischen zentralem und regionalem Steuerungsanspruch weiterhin bestehen blieb. In Mecklenburg-Vorpommern wird das vor allem daran erkennbar, dass die partnerschaftliche Beteiligung im Begleitausschuss keineswegs auch dazu führte, dass die beteiligten Akteure auch nur ansatzweise die Logik hinter der strategischen Programmplanung internalisierten oder sich gar an den europäischen Zielsetzungen orientierten.

Primärer Zielkonflikt: Zentrale strategische Steuerung versus subsidiärer Umsetzung

In Mecklenburg-Vorpommern führten der Steuerungsansatz der lissabonisierten Strukturfondspolitik und die bereits bestehenden Mustern kooperativer Politikgestaltung zu einem Zielkonflikt. Dieser Zielkonflikt kam darin zum Ausdruck, dass die Handlungsmotivation für eine kooperative Politikgestaltung vor allem darin bestand, die *beste*, *zielbringendste* und *effizienteste* Förderstrategie für Mecklenburg-Vorpommern zu beraten. Die Vorschläge der EU-Kommission zur Ausrichtung der EU-Strukturfonds auf Wachstum, Beschäftigung und Innovation spielten dabei keine wesentliche Rolle (Interview M-V 15, 20, 21). Die Beziehungsmuster waren vielmehr dadurch gekennzeichnet, dass die Auseinandersetzung um den zielbringendsten Mitteleinsatz durch die jeweiligen *institutionellen Interessen* der regionalpolitischen Akteure geprägt war. Beispielsweise bestand auf der Seite der Ministerialbürokratie ein administratives Interesse daran, den Genehmigungsprozess für das Operationelle Programm zu beschleunigen. Damit sollte ein unverzögerter Mittelzugriff für die einzelnen Förderprojekte gewährleistet werden. Um dies zu gewährleisten, sah man von grundlegenden Reformen ab.

Das war bei den Wirtschafts- und Sozialpartnern ähnlich, wobei deren Anforderungen an die Politik deutlich *heterogener* waren. So forderten die Unternehmensverbände beispielsweise eine hohe Subventionierung von Unternehmens- und unternehmensnaher Infrastruktur, wohingegen sich die Gewerkschaftsvertreter vor allem für die Förderung qualitativ hochwertiger Arbeitsplätze einsetzten. Die Umweltschutzverbände plädierten wiederum für eine intensive Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs und die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände setzten sich für die Stärkung der Infrastruktur im ländlichen Raum ein (siehe Tabelle 19).

So unterschiedlich diese Positionen im Einzelnen sind, sie haben dennoch eines gemeinsam: Die Forderungen wurden erhoben, weil jeweils angenommen wurde, dass der Mitteleinsatz in diese Bereiche für die Regionalentwicklung Mecklenburg-Vorpommerns essentiell sei. Es lässt sich daher feststellen, dass die Akteure und vor allem ihre gegenseitige Kooperations- und Kompro-

missbereitschaft durch eine Gemeinwohlorientierung für Mecklenburg-Vorpommern motiviert gewesen ist. Der gemeinsame Bezugspunkt von Regionalpolitik war nicht die Lissabonagenda der EU, sondern das Bundesland mit seinen strukturellen Problemlagen. Hierzu ein Gewerkschaftsvertreter:

> *„Politische Betroffenheit löst ja nicht die Lissabonstrategie aus, sondern die politische Betroffenheit ist eindeutig die Frage demografische Entwicklung und Abwanderung und mangelnde Zuwanderung. Mir hat heute ein Kollege aus dem Ministerium gesagt, weißt Du was, eigentlich dürften wir überhaupt nur noch jüngere Frauen fördern. Keinen über 50 mehr, alles Käse, ist für uns strukturpolitisch alles Käse. Das bringt uns kein bisschen voran bei den echten Problemen. Deswegen glaube ich die Argumentation, wenn Du jetzt danach fragst, die Lissabonstrategie und diesen feinsinnigen Widerspruch, da haben wir uns genauer gesagt weniger damit befasst. Das hat kaum eine Rolle gespielt." (Interview M-V 26)*

In Mecklenburg-Vorpommern kam noch hinzu, dass es bei der Auseinandersetzung um den zielbringendsten Mitteleinsatz einen breiten Konsens zwischen den Akteuren über die drängendsten sozioökonomischen Herausforderungen im Land gab. Darauf aufbauend wurde dann eine entsprechende Förderstrategie festgelegt. Die Lissabonagenda wurde dabei nicht ins Kalkül mit einbezogen. Regionalpolitik wurde also nicht durch die *strategischen Kohäsionsleitlinien* oder das *Earmarking* begründet, sondern durch die regionalen Problemlagen, denen eine *konsensuale* Situationsdeutung zugrunde lag – auch wenn es durchaus Unterschiede in den Vorstellungen darüber gab, wie die Probleme richtiger Weise anzugehen sind. Das von der EU eingeforderte Partnerschaftsprinzip funktioniert in Mecklenburg-Vorpommern gerade dadurch, dass den Steuerungsbemühungen der EU-Kommission keine allzu große Bedeutung beigemessen wird. Würde man sich stärker mit der Innovations- und Wachstumsprogrammatik auseinandersetzen und die Regionalpolitik vor diesem Hintergrund diskutieren, könnte sich der Pragmatismus der beteiligten Akteure auflösen, so dass durchaus grundlegende Interessenunterschiede zu Tage kämen.

Das bedeutet jedoch keinesfalls, dass sich die Interessen der EU hinsichtlich der Lissabonagenda und die Interessen von regionalen Akteuren in Bezug auf ihre Förderpolitik einander gänzlich ausgeschlossen haben. Dies wird schon daran deutlich, dass die *bereits bestehenden Förderpolitiken* im Land in großen Teilen *kongruent mit den EU-Kohäsionsleitlinien* waren. Bestimmte Förderbereiche wie der Mittleinsatz in der Innovationsförderung gingen ohnehin bereits konform zu dem, was in den strategischen Kohäsionsleitlinien von der EU vorgeschlagen wurde.

Dennoch gab es aber in Mecklenburg-Vorpommern *keinen wirklichen Zusammenhang* zwischen den strategischen Kohäsionsleitlinien der EU und der regionalen Debatte um die EFRE-Förderstrategie des Landes. Die Auseinandersetzung war vielmehr dadurch gekennzeichnet, dass die regionalen Akteure weder der strategischen Programmplanung noch dem Earmarking eine größere Bedeutung zusprachen (Interview M-V 14, 26). Natürlich wurde in der konkreten Formulierung den formalen Anforderungen der EU genüge getan, in der Debatte bzw. dem Programmerstellungsprozess spielten strategische Programmplanung und Earmarking aber kaum eine Rolle. Es gab Schnittmengen zwischen den Interessen der regionalen Akteure und den Leit-

gedanken der EU. Diese waren jedoch eher *zufällig*, weil sich die regionalen Interessen unabhängig von den Leitgedanken der EU herausbildeten und auch in der Legitimation von Interessen letztlich keine systematische Inbezugnahme stattfand. Die meisten Akteure der Programmerstellen hatten ohnehin keine tiefere Einsicht in die Anforderungen und Motive der EU. Dementsprechend wurde im Begleitausschuss auch nie über strategische Programmplanung und Earmarking diskutiert (Interview M-V 20, 21). Im Ergebnis verfehlten also die beiden Steuerungsinstrumente Earmarking und Strategische Programmplanung *weitgehend* ihr Ziel.

Wenn die Lissabonagenda aufgegriffen wurde, dann geschah dies allenfalls punktuell und diente nur einige wenigen Akteuren dazu, ihre ohnehin bestehenden Interessen mit den Lissabonargumenten zu *legitimieren*. Dies war vor allem bei den Unternehmensverbänden der Fall, wenn sie ihr Interesse an einer Clusterförderung zur Sprache brachten (M-V 22). Tabelle 19 gibt einen Überblick über die Positionen der Sozialpartner zum EFRE-OP und zur Lissabonagenda. Es wird zunächst deutlich, dass nur die ressourcenstarken Akteure wie Unternehmensverbände und Gewerkschaftsvertreter in der Lage waren, sich zur Lissabonagenda zu positionieren. Denn nur sie verfügten über eine genauere Kenntnis zu den regionalpolitischen Implikationen Lissabons. Gleichzeitig wurde jedoch die Verfahrenslogik hinter der lissabonisierten EU-Strukturfondspolitik von den Akteuren kaum internalisiert (Interview M-V 25). Dementsprechend ist davon auszugehen, dass es in Mecklenburg-Vorpommern letztlich keinen Zusammenhang der kooperativen Politikgestaltung und der strategischen Programmplanung gab.

Tabelle 19: Forderungen der Sozialpartner an das EFRE-OP/ an die EU-Strukturfondspolitik in M-V

Organisation/ Verband	Positionen der Akteure/ Forderungen an das EFRE-OP M-V	Positionen zur Lisabonagenda
Unternehmerverbände und Kammer	- Hohe Subventionierung von Unternehmen und wirtschaftlicher Infrastruktur, - Förderung der Infrastruktur im ELER - Strategische Verzahnung der Strukturfonds/ integrativer Mitteleinsatz - Stärkung der Clusterentwicklung /Branchenschwerpunkte im Land (Kerne zu Zentren entwickeln), stärkere räumliche Konzentration der Förderung - Stärkung des nachhaltigen Wirtschaftswachstums und der Innovation - Förderung von FuE sowie Technologietransfer - Förderung des ersten Arbeitsmarktes - Deutlichere Mittelpriorität zugunsten des EFRE; Ausrichtung des ESF auf wirtschaftsorientierte Entwicklung anstelle sozialpolitischer Maßnahmen	- Lissabon war Berufungsgegenstand um den Nachhaltigkeitsgedanken und die Clusterdiskussion im Land zu stärken
Gewerkschaften	- Förderung qualitativ hochwertiger Arbeit/ Beendigung der Förderpolitik „Jeden Arbeitsplatz um jeden Preis“ - Implementierung arbeitnehmerfreund. Formulierungen in das OP - Transparenzinitiative/ Subventionierte Unternehmen müssen veröffentlicht werden - Förderung tarifgebundener Unternehmen	- Konkretisierung des Gedankens von Lissabon „mehr und bessere Arbeitsplätze“ - Implementierung des Partizipations-gedanken aus der Lissabonagenda und der EU-RL zur Umsetzung der Strukturfonds auf betrieblicher Ebene
Landesfrauenrat	- Gleichstellungsfrage als Querschnittthema in den OP zu integrieren - Stärkere Förderung weicher Standortfaktoren; Stärkung des ÖPNV	- Lissabon war Berufungsgegenstand bei Gleichstellungsfragen
Umweltschutzverbände	- Förderung des ÖPNV(Ausbau der Fahrradwege) -Finanzierung von NATURA 2000 - Integration von Göteborg in das Programmplanungsdokument - Mittelreduktion bei großen Infrastrukturprojekten	- Göteborg war Berufungsgegenstand
Kommunale Spitzenverbände	- Stärkung der Infrastruktur im ländlichen Raum - Förderung ländlicher Räume und ländlicher Problemregionen (bspw. Ländlicher Wegebau), alleinige Förderung auf die Landeszentren vermeiden - Stärkung der Tourismusräume im Land; Dorferneuerung	Nein
Spitzenverbände der Wohlfahrtspflege/Kirchen mit Staatsvertrag	- Förderung der Denkmalpflege/ Erhalt von Kulturbauten - Stärkung der Arbeitsmarktpolitik und der Bildungspolitik	Nein

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage von 19 Expert/inneninterviews in Mecklenburg-Vorpommern; der Bauernverband wurde nicht befragt

Höherer Verwaltungsaufwand durch strategische Programmplanung

Der Beziehungszusammenhang zwischen der Lissabonagenda und der Förderpolitik Mecklenburg-Vorpommerns wurde erst zu einem späteren Zeitpunkt hergestellt, indem in der konkreten Ausformulierung des EFRE-OP Verbindungslinien zwischen der Förderstrategie, den Prioritäten der *strategischen Kohäsionsleitlinien* und dem *Nationalen Strategischen Rahmenplan* aufgezeigt wurden. Hierbei handelt sich jedoch vorwiegend um einen *reinen Verwaltungsprozess* der Ministerialbürokratie. Die Zusammenhänge mussten nicht nur rhetorisch, sondern zudem anhand der einzelnen Prioritätenachsen im EFRE-OP sehr dezidiert nachgewiesen werden. Das machte sich in Mecklenburg-Vorpommern vor allem im Durchdeklinieren des Lissabon-Planungsprozess bis in die letzte Fördermaßnahme bemerkbar. Die strategische Planung musste also sehr kleinteilig in dem Operationellen Programm abgebildet werden (Becker/Zaun 2007 12ff.). Wie eine solche Kohärenz im EFRE-OP hergestellt worden ist, wird in der folgenden Tabelle 20 beispielhaft anhand einzelner Fördermaßnahmen der ersten Prioritätenachse des EFRE-OP aufgezeigt.[148] Es wird deutlich, in welcher Form bestimmte Fördermaßnahmen des EFRE-OP in die Förderprioritäten des Nationalen Strategischen Rahmenplan Deutschlands und in die EU-Kohäsionsleitlinien eingebettet wurden (siehe Tabelle 20).

Tabelle 20: Inbezugnahmen zwischen EFRE-OP, NSRP, EU-Kohäsionsleitlinien

EFRE-OP Mecklenburg-Vorpommern	**Nationaler strategischen Rahmenplan Deutschlands**	**EU-Kohäsionsleitlinie**
-Technologie und Innovationsförderung -Technologieorientierte Unternehmensansiedlungen und Investitionen	-Förderung einzelbetrieblicher FuE-Projekte zur Entwicklung neuer Produkte und Verfahren -Innovationsförderung für KMU	-Mehr und gezieltere Investitionen in FuE
-Wirtschaftsnahe Forschungsvorhaben	-Förderung von FuE- Kooperationen sowie Förderung des Wissenstransfers -Förderung von Technologietransfer und Clustern	-Mehr und gezieltere Investitionen in FuE
-Forschungskompetenzen an Hochschulen und außer- universitären Forschungseinrichtungen	-Entwicklung wettbewerbs- und zukunftsfähiger Hochschulen - Infrastruktur für die Wissenschaft	-Mehr und gezieltere Investitionen in FuE
-Berufliche Bildungsstätten	-Bau- und Ausstattungsförderung im Bereich Bildungsinfrastruktur	-Stärkung der Synergien zwischen Umwelt und Wachstum
-Innovative Klimaschutzprojekte	-Anreizprogramm zur verstärkten Nutzung erneuerbarer Energien	-Lösung für Europas intensiven Einsatz traditioneller Energiequellen

Quelle: eigene Zusammenstellung

[148] Diese Abstimmung zwischen den Prioritäten des EFRE-OP Mecklenburg-Vorpommerns, dem Kohäsionsleitlinien, den Prioritäten des NSRP und jenen des EFRE-OP ist auch in den anderen Prioritätenachsen erkennbar. Auf die Darstellung dieser Kohärenz in den weiteren Zielen des EFRE-OP wird verzichtet. Es wird dennoch erkennbar, dass mit der strategischen Einbettung des OPs unter dem Dach des NSRP sowie der strategischen Kohäsionsleitlinien die „Lissabon-Vorgaben" in dem Programmplanungsdokument formal erfüllt wurden.

In Tabelle 20 wird auch erkennbar, welche Konsequenzen die Architektur der Lissabonagenda für den praktischen Planungsprozess hatte. Es galt, immer wieder Bezugspunkte zwischen den europäischen Zielsetzungen einerseits und den Formen der subsidiären Umsetzung andererseits herzustellen. Das brachte die Schwierigkeit mit sich, eine regionale Förderstrategie, die kaum vor der Referenzfolie der Lissabonagenda diskutiert wurde, dann passgenau in die Planungsvorgaben einzuordnen. Der *planerische Aufwand* in der Programmformulierung erhöhte sich dadurch erheblich (Interview M-V 16).

Inkohärenter Planungsverlauf

Die Lissabonagenda war also kein handlungsanleitender Bezugspunkt, an dem sich die regionalpolitischen Akteure orientierten. Das lag auch in *der inkohärenten Planungsabfolge* in der strategischen Programmplanung begründet. Denn ein zentrales Element der lissabonisierten EU-Strukturfondspolitik bestand eigentlich darin, die Programmierung der EU-Strukturfonds enger mit den strategischen Steuerungsinstrumenten der Lissabonagenda zu verzahnen. Damit sollte eine stärkere Bindung der regionalen Förderprogramme an europaweite Ziele erreicht werden (Becker 2009: 13). Die regionalen Operationellen Programme sollten sich an den Zielen des Nationalen Strategischen Rahmenplans und an den strategischen Kohäsionsleitlinien orientieren.

Dies setzt jedoch voraus, dass die Strategischen Kohäsionsleitlinien ebenso wie die Nationalen Strategischen Rahmenpläne rechtzeitig fertiggestellt sind. Denn erst dann können sich die EU-Mitgliedstaaten und die Regionen auf die jeweiligen Leitlinien beziehen. Diese Abfolge wurde jedoch nicht eingehalten. Die Gründe dafür lagen größten Teils im Programmplanungsprozess selbst. Für die Akteure in Mecklenburg-Vorpommern war es *überhaupt nicht möglich*, die Hierarchisierung einzuhalten, weil seitens der EU die ursprüngliche Planungslogik nicht eingehalten wurde. Die strategischen Kohäsionsleitlinien wurden zu einem Zeitpunkt vom Rat verbschiedet, an dem die Programmplanung in Mecklenburg-Vorpommern bereits lief. Damit wurde der hierarchisch intendierte Planungsprozess letztendlich ad absurdum geführt (ebd.: 17). Die Chance, Akteure zu Beginn des Planungsprozess für die Lissabonagenda zu sensibilisieren, war vertan.

Die zeitlich nicht aufeinander abgestimmte Planungslogik ist aus steuerungstheoretischen Gesichtspunkten nicht nachvollziehbar. Gerade die regionalen Akteure sind in einem EU-Mehrebenensystem die primären Adressaten europäischer Steuerungsbemühungen. Diesen Akteuren wird gerade von der EU-Kommission die Legitimität zugesprochen, an dem Prozess der Programmplanung mitzuwirken, um dadurch auch europäische Politikgestaltungsansprüche stärker in den Regionen zu verankern (Tömmel 1994). Was früher sehr erfolgreich praktiziert wurde, gelang der EU-Kommission in der lissabonisierten EU-Strukturfondspolitik diesmal jedoch nicht. Es scheint letztlich ein schlichtes *Versäumnis* zu sein, das ausschlaggebend dafür war, dass die regionalen Stakeholder für europäische Ziele nicht sensibilisiert werden konnten.

Damit zeigt sich insgesamt, dass sowohl *endogene* als auch *exogene* Gründe dafür sprechen, dass der steuerungstheoretische Zielkonflikt zwischen *zentraler Zielsetzung* und *subsidiärer Umsetzung* im System loser Koppelung nicht aufgelöst werden konnte und so Pfadabhängigkeiten den Programmplanungsprozess in Mecklenburg-Vorpommern dominierten. Das brachte drei Konsequenzen für die Programmplanung in Mecklenburg-Vorpommern mit sich:

- Die Strategischen Kohäsionsleitlinien boten *keine Orientierungsgröße* für die regionalpolitischen Akteure, weil sie zu spät vom EU-Rat verabschiedet wurden. Dementsprechend war es dann die Aufgabe der Ministerialbürokratie Mecklenburg-Vorpommerns, eine weitgehend fertig ausgearbeitete EFRE-Förderstrategie in die Leitlinien einzuarbeiten.
- Das war praktisch nur möglich, weil die strategischen Leitlinien bewusst so *unkonkret* gefasst wurden, dass die Förderregionen zu einem so späten Zeitpunkt überhaupt noch ein Passungsverhältnis zwischen den regionalen Fördermaßnahmen und den strategischen Kohäsionsleitlinien konnten.
- Durch die unkonkreten Formulierungen in den Strategischen Kohäsionsleitlinien sind die Steuerungswirkungen *verloren* gegangen. Eine Steuerungswirkung hätte nur dann eintreten können, wenn die Planungsinstrumente *rechtzeitig* fertig gestellt und *konkreter* ausformuliert gewesen wären. Aufgrund der inkohärenten Planungsabfolge war das jedoch nicht möglich.

Konvergenz oder Wachstum?

Mit der Lissabonisierung der EU-Strukturfondspolitik werden Fragen nach den Zielen europäischer Förderpolitiken virulent. So steht zur Debatte, ob sich Förderungen weiterhin auf rückständige Regionen konzentrieren sollen oder ob es im Sinne der Lissabonagenda nicht geboten wäre, die Fördermittel auf Wachstumszentren auszurichten, um größere gesamtwirtschaftliche Effekte zu erzielen (Becker 2009: 23). Insbesondere das Earmarking wurde als Anlass genommen, die Neujustierung der Förderpolitik zu diskutieren. Im Rahmen dieser Debatte wurde angenommen, dass es für die Förderregionen notwendig wird, sich mit diesen Grundsatzfragen zu befassen. Denn auch innerhalb von strukturschwachen Regionen gibt es Zentren und Peripherien von Wachstum und Innovation. Folgt man der Lissabonagenda hätten Regionen insbesondere diejenigen Sektoren und Gebiete fördern müssen, bei denen die stärksten Wachstumseffekte zu vermuten waren (Lammers 2012: 11).

An der Programmplanung Mecklenburg-Vorpommerns wird jedoch erkennbar, dass dieser Diskurs bzw. dieser regionalpolitische Zielkonflikt *kaum eine Bedeutung* hatte. Für diesen Befund spricht insbesondere, dass bereits in den vorangegangenen Strukturfondsperioden bestimmte wachstums- und innovationsorientierte Fördermaßnahmen in die EU-Strukturfondsförderung integriert wurden. Die Lissabonagenda holt in weiten Teilen nur das ein, was in Mecklenburg-Vorpommern ohnehin bereits seit langem praktiziert wird. Wachstum und Innovation waren schon immer zentrale Aspekte. Einige Akteure Mecklenburg-Vorpommerns sind sogar der Über-

zeugung, dass die lissabonisierte EU-Strukturfondspolitik nur eine Kopie dessen darstellt, was in der Landesförderpolitik Mecklenburg-Vorpommrnerns schon immer praktiziert wurde:

> *„Wir werden hier klipp und klar auch deutlich machen, was für sie auch eine scheinbare Veränderung europäischer Politik ist, ist eigentlich ein Hinterherhinken von dem was Mecklenburg-Vorpommern bereits gemacht hat. Da muss man aufpassen. Wer ist Henne und wer ist Ei in dem Verfahren." (Interview M-V 15)*

Diese Annahme wird dadurch bestätigt, dass die Programmplaner des Wirtschaftsministeriums die Umsetzung der lissabonfähigen Ausgaben in das EFRE-OP als unproblematisch empfanden (Interview M-V 10, 20, 21). Eine Inkompatibilität (misfit) zwischen dem Earmarking und den einzelnen Fördermaßnahmen im EFRE-OP lag also nicht vor.

Das ist jedoch *nur ein Beleg dafür*, dass sich der Wachstums- und Wettbewerbsdiskurs der Lissabonagenda in Mecklenburg-Vorpommern nie wirklich etabliert hat oder gar Ausgangspunkt dafür war, die EFRE-Förderung des Landes neu zu denken. Ein noch deutlicherer Beleg ist, dass sich die Lissabonisierung der EU-Strukturfondspolitik nicht zu einem *fixen Ankerpunkt* entwickelte, an dem sich *konkurrierende Ansätze* in der Wirtschaftsförderung verdichteten. Das heißt, der sehr grundsätzliche Richtungsstreit, ob Konvergenz oder Wachstum die EU-Strukturfondspolitik in der Region prägen soll, wurde grundsätzlich kaum und gar nicht im Zusammenhang mit der Lissabonagenda diskutiert. Das lässt sich z.B. an der Auseinandersetzung um die Aufteilung der Strukturfondsmittel aus ESF-Fonds und EFRE-Fonds zeigen. Mit der Entscheidung, 75% der EU-Strukturfondsmittel in den EFRE-Fonds und lediglich 25% in den ESF-Fonds zu investieren, wurde die Wirtschaftsförderung gegenüber der aktiven Arbeitsmarktförderung gestärkt. Das spricht für eine stärkere Akzentuierung des Wachstumsziels. Die Auseinandersetzung darum, die sich vor allem in unterschiedlichen Positionen zwischen den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden verdichtete, war jedoch eine ausschließlich regional geführte Debatte (Interview M-V 27). Insbesondere der CDU Wirtschaftsminister Jürgen Seidel setzte sich in der CDU/SPD-Koalitionsvereinbarung für eine stärkere Wirtschaftsförderung durch den EFRE ein und konnte diese politische Forderung auch in den anschließenden Koalitionsverhandlungen durchsetzen. Europa spielte für ihn dabei jedoch keine Rolle (Interview M-V 26). Die einzelnen Positionen wurden also losgelöst von europäischen Wachstumszielen formuliert.

Das gleiche galt auch für die Debatte um die *Förderung von Wachstumskernen*. Hier gab es bei den Akteuren im Begleitausschuss sehr verschiedene Positionen. Während sich beispielsweise die kommunalen Spitzenverbände für eine Stärkung der Infrastruktur im ländlichen Raum einsetzten und eine prioritäre Förderung der Zentren vermeiden wollten, sprachen sich insbesondere die Unternehmensverbände für eine verstärkte Förderung der Landeszentren aus. Dazu initiierten sie die Kampagne „Kerne zu Zentren zu entwickeln". In diesem Zusammenhang wurde von den Unternehmensverbänden eine Vielzahl an Publikationen zur wirtschaftspolitischen Entwicklung

Mecklenburg-Vorpommerns herausgegeben.[149] Eine Kernforderung war, dass die Förderpolitik auf die Zentren und Wachstumskerne ausgerichtet werden soll, um der negativen demographischen Entwicklung entgegenzutreten und die Abwanderung junger Menschen aus Mecklenburg-Vorpommern zu stoppen. Diese Forderung wurde eng mit der Neuausrichtung des EFRE-OP verbunden, ohne jedoch in diesem Zusammenhang die Neuausrichtung der EU-Strukturfondspolitik auf die Lissabonagenda zu thematisieren (Industrie und Handelskammer Schwerin 2005b).

5.4 FAZIT: PFADABHÄNGIGKEIT IN NEUER RHETORIK

Eine Reihe *empirischer Argumente* spricht dafür, dass dem Operationellen Programm ein hohes Maß an *Kontinuität* zugrunde liegt. Pfadabhängigkeiten dominieren also den Einsatz von EU-Strukturfondsmitteln. Daher muss angenommen werden, dass der Lissabonagenda kein wesentlicher Einfluss auf die EFRE-Programmplanung in Mecklenburg-Vorpommern zukam. Für diesen Befund spricht, dass die meisten der strukturpolitischen Akteure darin übereinstimmen, dass die Wirkung der Lissabonagenda auf die strukturpolitische Ausrichtung des EFRE-OP begrenzt war (Interview M-V 10, 13, 14, 18, 20). Nur einige wenige Akteure wie die Vertreter des Finanzministeriums, des Landesförderinstituts und der Spitzenverbände der Wirtschaft erkannten Einflüsse (Interview M-V 11, 16, 24). Dieses uneinheitliche Meinungsbild ist leicht zu erklären. Denn die regionalpolitischen Akteure argumentierten vor dem Hintergrund ihres Erfahrungswissens aus der Alltagspraxis des Fördergeschäfts und weniger vor dem Hintergrund theoretischer Konzepte. Ob das *Earmarking* oder *die strategische Programmplanung* zu einem Wandel des EFRE-OP beigetragen haben oder inwieweit diese Faktoren sogar selbst für einen Wandel stehen, ist jedoch nicht nur eine Frage des empirischen, sondern vor allem auch des theoretischen Blickwinkels. Die theoretischen Grundannahmen schärften daher den Blick, Prozesse des Wandels nicht nur empirisch zu belegen oder zu widerlegen, sondern vielmehr Prozesse des Wandels am Beispiel *verschiedener Konzepte* zu interpretieren. Auch vor dem Hintergrund dieser Referenzfolien überwogen jedoch Prozesse der Pfadabhängigkeit. Warum dem so ist, dass wird in den nächsten Absätzen noch einmal deutlich werden.

---

[149] Industrie und Handelskammer Schwerin (2005): Industrielle Wachstumskerne in Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin.
Indusrie und Handelskammer Schwerin (2006): Forderungen der Industrie und Handelskammer zu Schwerin an den Landtag und an die Landesregierung in Mecklenburg-Vorpommern für die Landesregierung 2006-2011, Schwerin.

Kontinuität in der Politikgestaltung

In den Jahren 2007-13 gab es *keinen Wandel* in der EFRE-Strukturfondspolitik des Landes. Trotz neuer Einflussgrößen auf den Planungsprozess wurde an den bestehenden Mustern der Förderstrategie aus der vorangegangenen Strukturfondsperiode festgehalten. Bereits in den Förderjahren 2000-2006 war es das primäre Handlungsziel, mit den EFRE-Mitteln die Wirtschaftskraft des Landes zu stärken. Schon damals wurden die Gelder aus dem EFRE in Maßnahmen investiert, die einen starken Wachstums-, Innovations-, und Beschäftigungsbezug haben. Mit anderen Worten: In Mecklenburg-Vorpommern wurde die Lissabonagenda bereits im EFRE-OP der Jahre 2000-06 vorweggenommen, bevor sie auf europäischer Ebene überhaupt beschlossen wurde (Interview M-V 17). Es gab demzufolge auch keinen Anpassungsdruck, der sich aus einer *Inkompatibilität* europäischer und regionaler Politik ergeben hätte (Stichwort: Misfit). Daher waren die regionalpolitischen Akteure weniger in der Pflicht, ihre Strategie für eine zielführende EFRE-Förderpolitik neu zu formulieren. Europäiserungsprozesse die aus einer solchen Inkompatibilität heraus entstehen (siehe u.a. Börzel 1999; Börzel/Risse 2000; Risse/Cowles/Caporaso 2001; Auel 2005), die gab es in Mecklenburg-Vorpommern nicht. Vielmehr konnte der *bisherige förderpolitische Mainstream* auch in dem EFRE OP der Jahre 2007-13 weiter fortgesetzt werden. Dies ist das zentrale Ergebnis des Vergleichs der beiden EFRE-OPs unterschiedlicher Förderperioden. Fehlende Wettbewerbsfähigkeit, mangelndes Wirtschaftswachstum, niedriges Innovationspotential und eine hohe Arbeitslosigkeit bedingen einen Mangel an Kohäsion und Wohlfahrtssteigerung (Becker/Zaun 2007). Dementsprechend wurde in Mecklenburg-Vorpommern auch weiterhin in diese Maßnahmen investiert (Interview M-V 12).

Die Wiederaufnahme bereits bestehender Förderpfade ließ sich insbesondere in den einzelnen Prioritätenachsen des EFRE-OP nachweisen. Beispielsweise blieben die klassischen Interventionsbereiche des EFRE-OP (Infrastruktur, gewerbliche Investitionsförderung, FuE und Umwelt) unverändert. Auch die Förderung von produktiven Investitionen wurde in der gleichen Intensität fortgesetzt wie bereits in den Jahren 2000-2006. Eine Kofinanzierung dieser Maßnahmen erfolgte durch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". Das spricht nicht nur für eine Kontinuität bei den Fördermaßnamen, sondern auch für eine *Kontinuität in der Kofinanzierung* von europäischen Fördermitteln. Mit dem bereits bestehenden Insturmentarium wurde die Landesförderpolitik fortgeführt und ein Wandel im Instrumenteneinsatz fand nicht statt.

Alles in allem sind die Interventionsfelder im EFRE-OP aber vielfältiger geworden, – allerdings ohne dass dabei neue Förderansätze entstanden. Einige Bereiche, die neu in das EFRE-OP aufgenommen wurden (unter anderem die Maßnahme „M-V Marketing"), bestanden bereits vor 2007. Diese Maßnahmen waren ein Teil der Landesförderpolitik und wurden zu jenen Zeitpunkten bereits mit Landesmitteln finanziert. Eine Pfadabhängigkeit wird also auch daran erkennbar,

dass eine Integration neuer Fördermaßnahmen in das EFRE-OP im Wesentlichen dem Zweck dient, den eigenen Landeshaushalt zu entlasten (Interview D 8).

Dies führt zu dem Ergebnis, dass trotz neuer europäischer Einflüsse wie dem Earmarking, die Förderstrategie des EFRE-OP beständig fortgeschrieben werden konnte. Vordergründig sprechen vor allem quantitative Gründe dafür, dass dieses Vorgehen so problemlos möglich war. Bereits in der Förderperiode 2000-06 war man nicht weit von der erforderlichen 60%-Earmarking-Grenze entfernt. Demzufolge mussten auch keine wirklich neuen Prioritäten gesetzt werden. Hinzu kam, dass die Höhe der EFRE-Gelder nahezu gleich blieb. Dieselben Akteure aus der Strukturfondsperiode 2000-06 planten mit einem ähnlich hohen finanziellen Budget auch den EU-Strukturfondsmitteleinsatz für die Jahre 2007-13. Infolgedessen blieben *Modifizierungen* in den Fördermaßnahmen, die zwangsläufig bei einem niedrigeren Mitteleinsatz notwendig gewesen wären, aus (Interview M-V 14). Da diese Förderstrategie im Rahmen der EFRE-Halbzeitbewertung zudem noch als zielführend erachtet wurde, konnte ohnehin an einer tiefergehenden Veränderung beim Fördermitteleinsatz kein wirkliches Interesse bestanden haben. Bei einer veränderten Förderstrategie hätten sich die Programmplaner gegenüber der EU-Kommission erklären müssen, weil der beschrittene Förderpfad zur Halbzeitbewertung als zielführend erachtet wurde. Möglicherweise wäre eine deutlich modifizierte Förderstrategie für den späteren Genehmigungsprozess kontraproduktiv gewesen (Interview M-V 14). Dieser *gleichbleibende Mitteleinsatz* sowie die *positiven Halbzeitevaluierungen* wirkten hier als *selbstverstärkende Mechanismen,* die zu einer Pfadstabilisierung im Land beitrugen. Die Durchsetzung neuer Leitvorstellungen für regionalpolitisches Handeln, z.B. aufgrund von Innovationen, die alte Leitvorstellungen in Frage stellen (Beyer 2005: 18), gab es im Prozess der EFRE-Programmerstellung nicht. Destabilisierungsoptionen haben sich nicht „aufgetan" bzw. wurden von den Akteuren nicht systematisch verfolgt. Auch die Lisabonagenda führte nicht zu einer solchen Destabilisierung, denn dafür war das Modell der Lissabonagenda zu Kompatibel mit den Srukturen der Förderpolitik im Land. Gleichzeitig hätten die Leitlinien der Lissabonagenda aber durchaus Potential gehabt, bestimmte Akteure mit einer noch stärkeren Legitimität auszustatten und diese Akteure in den Verhandlungspositionen zu stärken (bspw. die Gewerkschaften oder die Frauenverbände). Diese Akteure verochten es jedoch nicht, diese europäische Opportunitätsstruktur systematisch in den Verhandlungen für sich zu nutzen.

Es sprechen aber nicht nur quantitative Größen, sondern vor allem auch qualitative Überlegungen für eine starke Pfadabhängigkeit. Da die regionalen Problemlagen eine starke Kontinuität aufwiesen, gab es bei den strukturpolitischen Akteuren einen breiten Konsens hinsichtlich dessen, wie die Förderpolitik zu gestalten ist. Es traten auch keine neuen regionalpolitischen Akteure in Erscheinung (bspw. die Landesparteien), die diesen Konsens in Frage stellten. Vielmehr diskutierten *dieselben* Akteure *die gleiche* Politik. Das war auch deshalb möglich, weil keine neuen administrativen Strukturen geschaffen werden mussten, um die EU-Strukturfondspolitik in der Region umzusetzen. Die Polity-Europäisierung war bereits zuvor abgeschlossen. Der Prozess der Pro-

grammerstellung und die Verwaltung der Fonds waren vollständig dezentralisiert. Da die Wirtschafts- und Sozialpartner in Mecklenburg-Vorpommern schon Ende der 1990er Jahre fester Bestandteil dieses Systems sind, war die Integration von neuen Akteuren nicht erforderlich. In sozialwissenschaftlichen Pfadabhängigkeitsdiskussion (u.a. Mahoney 2000; Pierson 2000) wird auf sich ändernde Machtassymmetrien hingewiesen, die einen Pfadwandel oder einen „limitierten Wandel" (Pierson 2000) forcieren können. Das trifft auf die Untersuchungsregion nicht zu und dafür sprechen folgende Gründe: Beispielsweise wurde in der Reputationsanalyse deutlich erkennbar, dass in dem Begleitausschuss weiterhin den Wirtschafts-und Industrievertretern die größte Kompetenz in regionalpolitischen Fragen zugesprochen wird. Es fand während der Programmplanung somit indirekt eine machtbasierte Reproduktion pfadabhängiger Verläufe statt, die sich aus dieser gleichbleibenden Akteurskonstellation ergab. Auch *funktionale Gründe* institutioneller Reproduktion wirkten dabei als Mechanismus der Kontinuitätssicherung (Mahoney 2000). Die Institution des Begleitausschussvon wird von der Landespolitik als auch von der EU-Kommission als das Organ angesehen, welches im Prozess der EFRE-Programmerstellung eine systemische Notwendigleit erfüllt. Für die EU-Kommission ist es hier vor allem das Prinzip partnerschaftlicher Mitgestaltung (Stichwort: Multi-Level Governance), die sie über den Begleitausschuss erfüllt sieht. Im Laufe verschiedener Förderprioden entwickelte sich dieser Begleitausschuss ferner zu einem etablierten Akteur für regionale Politikgestaltung, so dass auch die personelle Zusammensetzung des BGA von anderen regoinalpolitischen Akteuren im Land (bspw. den Landesparteien) nicht in Frage gestellt wird. Bestehende Strukturen haben sich somit verfestigt und ein „inkrementeller Wandel" (Streeck/Thelen 2005) ließ sich in der Region nicht mehr feststellen. Denn der Aufbau neuer Institutionen, zusätzlich zu den alten Institutionen (Stichwort: Layering), fand während der Programmplanung nicht statt. Etablierte Institutionen erfuhren aufgrund ihrer Funktionalität Unterstützung und Konflikte von Akteuren, bspw. ausgelöst durch Nicht-Konformität und aktive Delegitimation, die die gegebene Institutionenordnung in Frage stellten (Stichwort: Exhaustion), gab es nicht.

Genau das hatte auch Konsequenzen für den Planungsprozess. Dieser war vor allem dadurch gekennzeichnet, dass etablierte Akteure auf regionaler Ebene viel Erfahrung bei der Programmierung, Planung und Umsetzung von Operationellen Programmen besaßen. Das eröffnete ihnen die Möglichkeit zu opportunen Verhaltensweisen. Sie werden vor allem in einer rein *rhetorischen Lissabonisierung* erkennbar (talking the EU talk), die sich in der konkreten Ausformulierung der einzelnen Prioritätenachsen niederschlägt. Beispielsweise diente der Aufbau der Infrastruktur nun dem nachhaltigen Wachstum (4. Prioritätenachse). Letztendlich ging es aber auch in dieser Prioritätenachse primär um den Bau von Straßen. Was also vordergründig als substanzielle Lissabonisierung gelesen werden kann, ist bei genauerem Hinschauen eine Fortführung ohnehin existierender Förderpfade in nach wie vor wenig innovativen Bereichen – allerdings in neuer Lissabon-Rhetorik. Mit anderen Worten: Es wurde alter Wein in neuen Schläuchen verkauft. In der Pfadabhängigkeitsdiskussion kann sich grundlegender Wandel auch unter Beibhehaltung einer

partiellen oder rein symbolischen Pfadkontinuität vollziehen, wofür Thelen Prozessee des „institutional layering“ und des „institutional conversion“ verantwortlich macht (Thelen 2003). In Mecklenburg-Vorpommern verhielt es sich jedoch umgekehrt, indem man *sprachlich einen Wandel vorgab*, der jedoch bei näherem Hinschauen *gar keiner war*.

Intendierte und nicht-intendierte Lissabonisierung

Diese Pfadabhängigkeiten bedeuten jedoch keineswegs, dass sich die Lissabonagenda nicht an der einen oder anderen Stelle in das EFRE-OP *eingeschrieben hat*. Dafür sprechen inhaltliche, aber auch verwaltungsseitige Gründe. Zunächst kamen Lissabonisierungen unmittelbar darin zum Ausdruck, dass die Förderbereiche der Innovation in einer eigenen Prioritätenachse gebündelt wurden. Die Mittel für die Maßnahmen Forschung und Entwicklung, Wissenschaft und Bildung wurden monetär deutlich aufgewertet.

Darüber hinaus gab es jedoch noch eine *unintendierte Lissabonisierung*. Sie wird daran erkennbar, dass sich der Verwaltungsaufwand in der Programmplanung deutlich erhöhte. Es mussten in jeder einzelnen Prioritätenachse detailliert Bezüge zu den beiden übergeordneten Nationalen strategischen Rahmenplänen und zu den strategischen Kohäsionsleitlinien hergestellt werden. Die beiden Dokumente hatten damit weniger einen inhaltlichen Steuerungseffekt, sondern sie erschwerten den Planungsprozess lediglich.

Insgesamt zeigt sich ein Bild, in dem die Förderpraxis in Mecklenburg-Vorpommern an der Oberfläche sehr stark den Idealen der Lissabonagenda zu ähneln scheint. Auf den zweiten Blick stellt sich eher der Eindruck ein, dass *die lissabonisierte EU-Strukturfondspolitik auf die Förderpraxis Mecklenburg-Vorpommerns zugeschnitten sein könnte*. Alleine die Tatsache, dass sich die Förderpolitik der Region weitgehend problemlos in die Prinzipien der lissabonisierten EU-Stukturfondspolitik einpasst, kann nicht als eine Lissabonisierung interpretiert werden. Vielmehr zeigt sich in diesem Bundesland, dass *eindeutig Pfadabhängigkeiten dominieren*. Und diese Pfadabhängigkeiten erweisen sich als überaus *anschlussfähig an die programmatisch lissabonisierte EU-Strukturfondspolitik*.

Weiterführender Erkenntnisse

Mecklenburg-Vorpommern steht somit als Untersuchungsfall stellvertretend für jene *handlungsstarken* Regionen, die eine *hohe Erfahrung* bei der Absorption von EU-Strukturfondsgeldern aufweisen, bei denen die EU-Fördergelder in weitere regionale Programme zur Förderung regionaler Strukturen *eingebettet werden* und bei denen die *regionalpolitischen Orientierungen* seit Jahren eine Kontinuität aufweisen (Bachtler/Taylor 2003). Die Akteure in solchen Regionen sind nur noch begrenzt „offen“, neue Ideen von Europa zu „übernehmen“. Insbesonderen dann, wenn neue Ideen in Form von strategischen Leitlinien (wie in der Lissabonagenda geschehen) nur sehr „weich“ formuliert werden. Ein „Misfit“ lösen solche Leitlinein nicht aus. Aber auch andere horizontale Mechanismen der Europäisierung, wie etwa die von der EU angestoßenen Prozesse der Diffussion für neue *Ideen, Lern- und Sozialisationsprozesse* (Radaelli 2003), stoßen in solchen Regio-

nen nur auf begrenzte Resonanz. Prozesse des Wandels verfangen sich also scheinbar dort, wo es erfahrenen regionalen Akteuren gelingt, externe Einflüsse (wie in diesem Fall die Lissabonagenda) so in eigene Handlungslogiken zu integrieren, dass ein Wandel nicht notwendig wird. Die zuvor beschriebenen Mechanismen der Kontinuitätssicherung (u.a. gleiche Machteliten, nicht Infragstellen von etablierten Leitbildern) begünstigten in diesem Fall noch den „nicht-Wandel" bzw. die Logiken der Kontinuitätssicherung. Radaelli würden diesen Europäisierungsprozess als *inertia* bezeichnen, also einer Situation, in der es zu keinem Wandel kommt (Radalli 2003: 37).

6 POMORSKIE ANGEKOMMEN IN EUROPA

Der Eintritt Polens in die Europäische Union im Jahr 2004 war ein wichtiger Meilenstein für das Land. In den Beitritt wurde die Erwartung gesetzt, dass ein wirtschaftlicher Modernisierungs- und Wachstumsprozess in Gang gebracht wird (World Bank 2004: 1). Diese Hoffnung wurde auch dadurch genährt, dass eine Teilhabe am europäischen Binnenmarkt und die damit verbundene Liberalisierung des Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmarkts Potenziale weckt, die kurz- und mittelfristig zu einer erheblichen Steigerung des polnischen Bruttoinlandsprodukts beitragen. Langfristig sollte mit dem Marktbeitritt der Anschluss an das durchschnittliche Bruttoinlandsprodukt aller Mitgliedsstaaten der EU-27 gelingen. Ein weiterer Grund für diese „Wachstumseuphorie" war auch die Perspektive, an dem System der EU-Strukturfondspolitik partizipieren zu können. Von den polnischen Stakeholdern wurde früh erkannt, welche Möglichkeiten die EU-Strukturfonds bieten werden, um die gravierenden innerstaatlichen Disparitäten zwischen den Ostteilen Polens und dem Rest des Landes zu verringern. Darüber hinaus wurde in den europäischen Fördergeldern eine Möglichkeit gesehen, nicht nur Wachstums- und Innovationsprozesse, sondern auch *Föderalisierungsschritte* in dem gesamten Land beziehungsweise für jede polnische Woiwodschaft zu befördern (Ferry 2004).

Die Euphorie ging jedoch nicht nur von den mittel- und osteuropäischen Ländern aus. Auch die bereits etablierten EU-Mitgliedsstaaten besaßen ein *fundamentales Interesse* an einer Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten in die EU. Es sollte eine weitere Expansion und Liberalisierung des europäischen Wirtschaftsraums in Gang gesetzt werden. Insbesondere dem exportorientierten deutschen Wirtschaftsmodell wurde die Möglichkeit geboten, neue Absatzmärkte im Euro-Währungsraum zu erschließen. Vor allem deshalb waren Staaten wie Deutschland bereit, mit Hilfe der EU die ökonomische Restrukturierung in Osteuropa finanziell und institutionell zu begleiten. Einer Vergrößerung regionaler Disparitäten in der gesamten EU sollte durch Transferzahlungen in Form von EU-Strukturfonds und regionalen Entwicklungsprogrammen begegnet werden. Es sollten aber auch wettbewerbsfähige Strukturen geschaffen werden, die es ermöglichen, das europäische Wirtschaftsmodell als Ganzes zu fördern. Dafür setzten Transferzahlungen bereits in den frühen 1990er Jahren mit dem EU-Beitrittsinstrument PHARE ein. Diese werden seit dem EU-Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten mit Geldern aus den EU-Strukturfonds und dem EU-Kohäsionsfonds weiter fortgeführt (Schötz-Sobczak 2005: 1ff.).

Der Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten zur EU ist aus politikwissenschaftlicher Sicht vor allem in Hinblick auf den institutionellen Wandel interessant (Ferry 2004: 20). Bereits die Perspektive auf eine EU-Mitgliedschaft *dynamisierte* das noch im Postsozialismus dominante zentralistische Staatsverständnis Polens erheblich. Zu Beginn der 1990er Jahre prägten erst ökonomische Liberalisierungen und ab Ende der 1990er Jahre dann politische Dezentralisierungen die polnische Gesellschaft. Der Weg in die EU setzte ohnehin institutionelle Veränderungen voraus.

Daran hatten dann EU-Strukturfonds einen erheblichen Anteil. Schon das Vorbeitrittsprogramm PHARE funktionierte nach den Mustern und Mechanismen der EU-Strukturfondspolitik (Grosse 2007: 2). Daher bildete sich in Polen in den 1990er Jahren ein Bewusstsein dafür heraus, dass erneut institutionelle Voraussetzungen geschaffen werden müssen, die es ermöglichen, zukünftig als ein EU-Mitgliedsstaat auch EU-Strukturfondsgelder zu absorbieren und eine endogene Regionalpolitik in Polen durchführen zu können (Bachtler/Downes 2000: 166f.).

Es war aus verschiedenen Gründen eine große Herausforderung, eine regionalisierte EU-Strukturfondspolitik in postsozialistischen Ländern aufzubauen. Denn regionale Einheiten besaßen dort keine passenden institutionellen-administrativen Kapazitäten. Ihnen wurde dementsprechend auch keine gestalterische Subjektstellung zugesprochen. Mit anderen Worten: Es gab nur schwache regionale Gebilde mit unzureichenden institutionellen Kompetenzen, um eine endogene Regionalentwicklung in Gang zu setzen. Polen bildete hier keine Ausnahme (Ferry 2004: 7). Das Land bestand vor, während und auch nach der Transformationsphase aus insgesamt 49 Woiwodschaften, die vor allem als *dekonzentrierte Organe des Zentralstaats* agierten (Hardy 2004: 303; Pieper 2005: 233f.). Ihre institutionelle Schwäche liegt historisch vor allem darin begründet, dass durch die Auflösung der polnischen Selbstverwaltung in den 1970er Jahren regionale Strukturen zerstört wurden. Quer dazu bildete sich jedoch eine Wirtschaftspolitik heraus, die im Zuge der sozialistischen Industrialisierung vor allem nach *Wirtschaftssektoren* und *Branchen* strukturiert war. Es entstanden Industriezentren (unter anderem Lodz, Gdansk, Posen, Wrozlaw sowie Ober- und Unterschlesien), die gleichzeitig eine erhebliche Vergrößerung regionaler Disparitäten zur Folge hatten. Leidtragendend waren vor allem ostpolnische Landesteile. Diesen Ungleichgewichten wurde mit einer *zentralen Strukturpolitik* entgegengetreten, wobei die sozialistische Variante von Strukturpolitik weitgehend unkoordiniert blieb. Das wird unter anderem daran erkennbar, dass die sozialistische Strukturpolitik ohne einen mehrjährigen regionalen Entwicklungsplan auskam. Hier gibt es Analogien zur Territorialplanung in der DDR. Dementsprechend wurde auch ein anderer Steuerungsansatz verfolgt. So versuchte beispielsweise das polnische Zentralplanungsregime, regionale Ungleichgewichte durch Betriebsansiedlungen in strukturschwachen Regionen zu mindern. Dadurch sollte eine Konvergenz der Produktivkräfte entstehen. Bei dieser Politik dominierten Brancheninteressen die regionalen Belange. Der *Raum* war im Zuge dieser „Branchenentwicklungspolitik" eher ein passives Objekt als ein gestaltendes Subjekt.

Diese Passivität von Regionen lässt sich auch an der Beteiligung beziehungsweise der Nicht-Beteiligung von regionalen Akteuren aufzeigen: Der Politikgestalter war ausschließlich der Staat mit seinen Zentralorganen und Ministerien. Die Implementation von Politik erfolgte durch regionale Räte, die als dekonzentrierte Organe des Zentralstaats agierten (Pieper 2006: 140f.). Diese Branchenentwicklungspolitik wurde seit Beginn den 1980er Jahre auch von der Gewerkschaftsbewegung Solidarnosc mitgetragen. Dennoch mangelte es an einer wirklichen Beteiligung professioneller Kräfte der Zivilgesellschaft. Es fehlte also an gebietskörperschaftlichen Trägern für regionale Entwicklungsfragen wie zum Beispiel an einem System funktionierender

Wirtschaftskammern. Das Resultat dieser ideologisch *nicht gewollten sozio-politischen Selbstorganisation* war die Nichtbeachtung regionaler Akteure und die Vernachlässigung der Region als einem zu gestaltendem Raum.[150]

An dieser Ausgangssituation konnte auch die gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Transformation nach 1989 zunächst nichts Wesentliches ändern. Ein staatliches Eingreifen zur Überwindung von regionalen Disparitäten und zur Aktivierung von regionalen Räumen hatte zu Beginn der 1990er Jahre keine Priorität in der polnischen Wirtschaftspolitik (Pieper 2006: 143ff.). Das sozialistische Erbe wurde vielmehr *neoliberal verwaltet*. Der Strukturwandel ist weitgehend Marktkräften überlassen worden. Das lässt sich exemplarisch daran aufzeigen, dass noch Anfang 1990er Jahre ein erfolgreicher Weg zur Initiierung von regionaler Entwicklung darin gesehen wurde, Sonderwirtschaftszonen in den am wenigsten entwickelten Gebieten einzurichten (Blazyca et al. 2002: 268f.; Grosse 2006: 152). Diese Politik der Steuervergünstigung funktionierte so, dass in- und ausländischen Betrieben, die sich in Sonderwirtschaftszonen ansiedeln wollten, erhebliche Steuervergünstigungen zugesprochen wurden (Ferry 2007: 16).[151] Darüber hinaus wurde ausschließlich über Programme des nationalen Arbeits- und Sozialministerium der Versuch unternommen, regionale Formen von Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Damit wurde allenfalls implizit Politik für die Regionen betrieben (Bachtler/Downes 2000: 166). Andere Steuerungsformen, die darauf zielten, regionale Entwicklungspotenziale zu befördern, gab es bis weit in die 1990er Jahre nicht. Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der polnischen Regierungen enthielten also weder Pläne für eine Regionalpolitik, noch war es vorgesehen, einen institutionellen Rahmen für Regionalpolitik zu schaffen (Pieper 2006: 162). Der Glaube an die Möglichkeiten der Zentralsteuerung zur Beförderung von regionaler Entwicklung war also weiterhin dominant. Zudem mangelte es auch an ausreichenden finanziellen Kapazitäten (Grosse 2006: 152). So wurde noch im Jahr 1998 lediglich 0,17% des Staatshaushalts für regionalpolitische Maßnahmen ausgegeben. Das entsprach im Wesentlichen dem zu erbringenden Kofinanzierungsanteil am PHARE-Programm (Pieper 2006: 162).

---

[150] Auch in der DDR waren die Ziele der Regionalentwicklung jener der sektoralen Strukturentwicklung untergeordnet (Toepel 1997). Diese wurden stark vom Rat der gegenseitigen Wirtschaftshilfe (RGW) sowie der Doktrin des Warschauer Pakts bestimmt. Daher war die Territorialplanung in der volkswirtschaftlichen Planung der DDR ein „Randphänomen". Die Wirkung der Regionalplanung war durch verschiedene Faktoren begrenzt. Hierzu zählten die Machtressourcen der Wirtschaftskombinate in den Regierungsbezirken. Diese regelten kommunale und regionale Angelegenheiten und waren zudem verantwortlich für die territoriale Entwicklung in den Bezirken. Gleichzeitig waren deren betriebliche Interessen den regionalen Angelegenheiten übergeordnet. Eine gezielte Standortverlagerung in strukturschwache Räume war zudem durch verschiedene exogene Faktoren begrenzt. Staatliche Steuerungsfähigkeit stieß in einem planwirtschaftlichen System dort an Grenzen, wo ein Großteil der Investitionen an regionale Bodenschätze gebunden war bzw. für Ersatz- und Rationalisierungsinvestitionen verausgabt wurde. Ungünstige Ansiedlungsbedingungen in strukturschwache Räume konnten lediglich durch aufwendige Infrastrukturinvestitionen (u.a. Wohnungsbaumaßnahmen) ausgeglichen werden. Angesichts der sektoral ausgerichteten Wirtschaftsplanung wurden gesamträumliche Aspekte daher vernachlässigt (ebd.).

[151] Die Einführung dieser insgesamt 17 Sonderwirtschaftszonen auf polnischem Staatsgebiet führte zu massiven Konflikten mit der EU-Kommission während der polnischen Beitrittsverhandlungen. Es wurde seitens der EU-Kommission argumentiert, dass die Einführung solcher Wirtschaftszonen ein massiver Verstoß gegen das europäische Wettbewerbsrecht darstelle (Blazyca/Heffner/Helinska-Hughes 2002: 268).

Die politischen Akteure Polens waren sich ohnehin *uneins* darüber, *welche Rolle* die Regionen (Woiwodschaften) bei der wirtschaftlichen Restrukturierung des Landes einnehmen sollten (Ferry 2003: 1105ff., 2004: 7f.). Während die kommunistischen Kräfte, die nationalen Ministerien, der „alte" Verwaltungsapparat des Landes und die Mitte-Links-Parteien „Politische Volkspartei" (Polskie Stronnictwo Ludowe) und „Bund der demokratischen Linken" (Sojusz Lewiey Demokratyeznej) in der Dezentralisierung eine Gefahr für die nationalen Einheit des Landes sahen und an einer Besitzstandswahrung interessiert waren, betrachteten die Reformbefürworter, wie der neoliberale Teil der Solidarność und die aus dieser Bewegung entstandenen Parteien „Wahlaktion Solidarność" (Akcja Wyborcza) und „Freiheitsunion Solidarność" (Unia Wolności), Dezentralisierungsprozesse als Voraussetzung für Demokratisierung und ökonomische Liberalisierung (Ferry 2004: 8; Dabrowski 2007: 5).[152] Unterstützung erhielten die Dezentralisierungsbefürworter von regionalen Kräften, die an einer Stärkung ihrer regionalen Einheiten interessiert waren, sowie von der EU-Kommission (Ferry 2004: 8).

Der innerpolnische Richtungsstreit um die Dezentralisierung machte sich auch in den Verhandlungen um die EU-Mitgliedschaft bemerkbar. Das ist an einem Beispiel gut erkennbar: Eine Voraussetzung für die Erfüllung des acquis communautaire war die Etablierung von regionalen Einheiten. Diese müssen statistisch an die NUTS-II-Einheiten angelegt sein. Die regionalen Einheiten sollten institutionell auch dazu befähigt werden, EU-Strukturfondsgelder zu administrieren. Im Bewusstsein dieser Reformnotwendigkeit wurde von der damaligen Regierungskoalition zwischen Wahlaktion Solidarnoś und Freiheitsunion ein Dezentralisierungskonzept ausgearbeitet, in dem die 49 administrativ schwachen Einheiten zu 12 administrativ starken Woiwodschaften zusammengefast werden sollten. Im Mittelpunkt der neuen Woiwodschaften sollte jeweils ein regionales Zentrum stehen. Der dahinter stehende Gedanke war, dass den regionalen Einheiten eine administrative Stärke zugestanden wird, die es ihnen ermöglicht, aus sich selbst heraus wirtschaftliche Entwicklungsprozesse in Gang zu setzen. Das Dezentralisierungskonzept wurde auch damit begründet, dass die Größe der regionalen Einheiten von der EU als geeignet empfunden wird, um EU-Strukturfondsgelder zu administrieren und um eigene regionale Entwicklungspläne zu entwerfen. Die Gegner der Dezentralisierung sahen hingegen in der Bildung von starken Regionen ein deutliches Anzeichen für eine *Fremdbestimmung* aus Brüssel. Es wurde der Verlust erst kürzlich gewonnener nationaler Souveränität befürchtet. Daher befürwortete zum Beispiel die Polnische Volkspartei die Beibehaltung von 49 Regionen. Die Nationale Partei machte sich für eine Reduzierung auf 25 bis 31 Regionen stark. Lediglich die reformorientierten demokratisch-linken Kräfte sprachen sich für eine geringere Anzahl und für starke Regio-

[152] In ihren 21 Thesen forderte die Solidarnosc Bewegung bereits in den frühen 1980er Jahren die freie Wahl von regionalen Parlamenten. Diese sollten auch die Möglichkeiten erhalten Steuern zu erheben. Diese Forderung wurde dann in den Jahren 1988 und 1989 während den Verhandlungen zwischen der Solidarnosc und der kommunistischen wieder auf die Agenda gesetzt (Ferry 2003: 1105).

nen aus. Die Festlegung auf 16 Woiwodschaften lag nahe an dem ursprünglichen Vorschlag des Koalitionsbündnisses der beiden Solidarnosc nahestehenden Parteien (Ferry 2003: 1106ff.).

Die Dezentralisierung des Landes war eine notwendige Voraussetzung für die Erfüllung der Beitrittskriterien in die Europäische Union. Doch diese Voraussetzungen wurden bis weit in die 1990er Jahre hinein nicht erfüllt (Ferry 2004: 9).

> *„The confused and still centralistic system of regional policy formulation and delivery did not meet EU requirement. The demands of Chapter 21 of the Acquis, referring to the creation of regional administrative units meeting the NUTS criteria, the development of regional institutional capacity and the embedding of the partnership principle were clearly not being fulfilled. The absence of units of self-governance at the regional level was also contrary to the principle of decentralization. (Ferry 2003: 1101)*

Dass noch gravierende institutionelle Defizite für den EU-Beitritt vorhanden waren, zeigte sich unter anderem daran, dass im Jahr 1998 von der EU-Kommission insgesamt 34 Millionen Euro an PHARE-Mitteln nach der Antragstellung nicht ausgezahlt wurden (Ferry 2004: 9). Den Befürwortern einer stärkeren Regionalisierung kam daher machtpolitisch zugute, dass sie mit der EU-Kommission einen starken Bündnispartnern besaßen, der mit monetären Anreizen (EU-Strukturfonds) und formalen EU-Beitrittsbedingungen (*acquis communautaire*) ganz wesentlich zur Stärkung ihrer Position beitrug. Es wurde ihnen ein Möglichkeitsfenster eröffnet, um Reformprozesse im Land zu beschleunigen.

Zwischenfazit

Diese ausführliche und beispielshafte Darstellung soll vor allem eines deutlich zeigen: Die Situation in Polen und Pomorskie unterscheidet sich in einigen *institutionellen Gegebenheiten ganz wesentlich* von der Situation in Ostdeutschland und Mecklenburg-Vorpommern. Nicht nur der EU-Beitritt ging über ein Jahrzehnt später von statten. Die Integration verlief auch nach vollkommen *verschiedenen institutionellen Voraussetzungen*. Das heißt konkret: Ostdeutschland und Polen waren mit ähnlichen ökonomischen und regionalen Problemlagen konfrontiert. Dennoch wurde in den 1990er Jahren ein grundlegend anderer institutioneller Umgang mit dem Erbe zentralistischer Territorialplanung und sozialistischer Strukturpolitik gefunden. Im föderalen System Deutschlands wurde mit dem West-Ost-Institutionentransfer das Bund-Länder-Modell der Regionalförderung einfach auf die ostdeutschen Bundesländer übertragen. Diesem Modell wurde die EU-Strukturfondspolitik bis zu Mitte der 1990er Jahre einfach untergeordnet. Ein solches Vorgehen war in Polen aufgrund schwacher regionaler Einheiten sowie einer fehlenden Regionalpolitik nicht so möglich. Die Skepsis in Polen gegenüber der Stärkung regionaler Räume tat dabei ihr übriges.

Während in Deutschland also die föderale Frage in der Regionalpolitik geklärt war und auch die Integration Ostdeutschlands daran nichts änderte, blieb das *Spannungsverhältnis* in Polen zwischen Zentralstaat und seinen regionalen Einheiten bei dem Aufbau von Regionalpolitik weiterhin bestehen. Hinzu kommt, dass seit dem Ende der 1990er Jahre vor allem die EU-Kommission mit ihrem Modell der EU-Strukturpolitik die polnische Regionalpolitik entscheidend prägte. Das

zeigte sich nicht nur im Aufbau institutioneller Strukturen wie der Gründung einer Abteilung für Regionalpolitik im nationalen Wirtschaftsministerium, sondern auch durch die Verabschiedung verschiedener Gesetze, die eine funktionierende Regionalpolitik überhaupt erst ermöglichten (Ferry 2004: 11; Grosse 2006: 152ff.).[153] Wie diese neuen Institutionen konstruiert worden sind, lässt das Spannungsverhältnis zwischen den beiden politischen Ebenen in Polen bis heute sehr gut deutlich werden. In diesem institutionellen Kontext wirkte die EU-Kommission mit ihrer EU-Strukturfondspolitik dementsprechend auch anders als in Ostdeutschland. Während sich Europäisierung in Polen in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre durch eine Annäherung an das Modell der EU- Strukturfondspolitik ausdrückte, kann in Ostdeutschland eher von einem Anpassungsprozess gesprochen werden. Kurzum, *unterschiedliche Transformationspfade* führten zu verschiedenen Zeitpunkten zu *unterschiedlichen Spielarten der Europäisierung* in den beiden Ländern.

Im Folgenden werden die institutionellen Besonderheiten in Polen bei der Umsetzung einer EU-Strukturfondspolitik beleuchtet. Dabei wird gezeigt, wie sich das Implementationsmodell ab Mitte der 1990er Jahre und zu Beginn der 2000er Jahren entwickelte. Da dieses Modell nicht in seiner Gänze dargelegt werden kann, soll das nur an jenen Stellen geschehen, an denen sich charakteristische Unterschiede zur Umsetzung in Ostdeutschland und in Mecklenburg-Vorpommern zeigen. Das betrifft vor allem das Verhältnis von *Zentralstaat und Regionen* bei der Programmformulierung, bei der *Zuweisung finanzieller und administrativer Kompetenzen für die Woiwodschaften*, den *unterschiedlichen Formen der Interessensartikulation bei der Ausformulierung der EU-Strukturfondspolitik* sowie *den Zielen der EU-Strukturfondspolitik in beiden Ländern*. Es soll gezeigt werden, inwieweit diese Politik eher für den polnischen Nationalstaat oder doch für seine Regionen betrieben wurde. Am Beispiel dieser Unterschiede werden dann weitere Unterschiede in den Pfadabhängigkeiten und Europäisierungsprozessen der beiden Regionen gegenüber gestellt. Diese Darstellung dient als Basis dafür, um anschließend aufzuzeigen zu können, welche institutionellen Verschiebungen mit der EU-Strukturfondsperiode 2007-13 in Pomorskie einhergingen. Diese institutionellen Verschiebungen werden erst anhand der Akteurskonstellationen in der Programmplanung (6.1), anschließend bei den Zielen und der Mittelverwendung (6.2.) und dann bei der Angleichung an die lissabonisierte EU-Strukturfondspolitik dargestellt (6.3). In dem Kapitelfazit werden diese Ergebnisse vor dem Hintergrund der drei Kategorien Pfadabhängigkeit, Lissabonisierung und Europäisierung abschließend diskutiert (6.4).

[153] Hierzu gehört das *Gesetz zur Selbstverwaltung* vom 5. Juni 1998; das Gesetz über das Einkommen der Gebietseinheiten vom 5. Juni 19988, das Gesetz über die öffentlichen Finanzen vom 26. November 1998 sowie das Gesetz zur Unterstützung zur Entwicklung der Regionalentwicklung vom 12. Mai 2000 (Ferry 2004: 11).

6.1 AKTEURSKONSTELLATION IN DER PROGRAMMERSTELLUNG

Ein wesentlicher Unterschied in den Akteurskonstellationen Mecklenburg-Vorpommerns und Pomorskie liegt darin, dass sich in Ostdeutschland eine *sehr schnelle Anpassung* an das politische System der Bundesrepublik vollzogen hat, während es in Polen über viele Jahre hinweg eine *intensive politische* Debatten darüber gab, welche Rolle regionalen Einheiten überhaupt zukommen soll (Baldersheim/Swianiewicz 2003: 125ff.). Die Akteurskonstellation Pomorskies während der Erstellung des Operationellen Programms für die Jahre 2007-13 lässt sich nur dann verstehen, wenn sie in den Kontext der allgemeinen Regionalisierungsbemühungen Polens seit den 1990er Jahren gestellt wird. In Polen herrschte lange eine politische Pattsituation vor, in der es zwischen Regionalisierungsbefürwortern und -gegnern zu keinem Grundkonsens kam. Der näher rückende EU-Beitritt und die Aussicht auf die Mittel der EU-Strukturfonds trugen maßgeblich dazu bei, diese Situation zu dynamisieren (Dabrowski 2007: 5ff.). Befürworter wie Gegner von Regionalisierungen standen nach wie vor im Konflikt, doch kristallisierten sich nach und nach neue Konsense heraus, deren gemeinsamer Nenner darin bestand, den Anforderungen an den EU-Beitritt und den Anforderungen des EU-Strukturfondssystems gerecht zu werden. Dieses Spannungsverhältnis wirkt bis heute fort und strukturiert auch die Akteurskonstellation im Programmerstellungsprozess Pomorskies maßgeblich vor.

Verzögerte Europäisierung

In den 1990er Jahren entwickelte sich in Polen ein *politisches Vakuum* zwischen den stockenden Regionalisierungsdebatten auf nationaler Ebene einerseits und den konkreten EU-Beitrittsanforderungen an handlungsfähige regionale Gebietskörperschaften andererseits. Mit dem beitrittsvorbereitendem PHARE-Programm wurden Polen Entwicklungsgelder zur Verfügung gestellt, die die Infra- und Wirtschaftsstrukturen an das europäische Niveau heranführen sollten (Pieper 2005: 224ff.). Da es vor dem Hintergrund des stark zentralistischen Systems Polens noch keine handlungsfähigen Verwaltungsbehörden in den Regionen gab, übernahmen *privatorganisierte Entwicklungsagenturen* die regionalpolitische Verantwortung. Diese Entwicklung kann als erster, wenn auch *zaghafter Bruch mit dem zentralistischen Entwicklungsmodell* der sozialistischen Ära verstanden werden. Zwar blieben die Agenturen finanziell stark vom Zentralstaat abhängig, aber gleichwohl fand eine erste Dezentralisierung bislang zentralisierter Staatsaufgaben statt (Ferry 2007: 447ff.).

Während in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung eine schnelle Angliederung an das politische System der Bundesrepublik erfolgte, wurden in Polen nur sehr langsam institutionelle Reformen vorgenommen, mit denen man sich an die Anforderungen der EU-Strukturfondspolitk anpasste (Blazyca et al. 2002: 263). So blieb das Verhältnis staatlicher und nicht-staatlicher Akteure in der Regionalpolitik lange *ungeklärt* (Pieper 2006: 181), was sich zunächst insbesondere auch in der Rolle der regionalen Entwicklungsagenturen ausdrückte. Die nationalstaatlichen Ministe-

rien blieben in ihrem Ressortzuschnitt der alten *sektoralen Orientierung verhaftet* und sie handelt auch weiterhin in Ausrichtung auf Wirtschaftssektoren. Lediglich das zentrale Planungsbüro, das Arbeitsministerium und seit Mitte der 1990er Jahre auch das Wirtschaftsministerium trugen zumindest im Ansatz *Verantwortung für die regionale Entwicklungspolitik* (Bachtler/Downes 2000: 166). Das zentrale Planungsbüro erarbeitete Anfang der 1990er Jahre erste Konzepte, Analysen und Pläne für die regionalen Gebiete Polens. Das Arbeitsministerium entwarf einige Programme zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit für Landesteile, die stark von den negativen Folgeerscheinungen des sozialistischen Systemzusammenbruchs betroffen waren.

Gleichwohl gab es in den 1990er Jahren weder mehrjährige Strategien zur regionalen Strukturpolitik noch existierte eine systematische Beteiligung nicht-staatlicher, regionaler Akteure in der Konzeption von Regionalpolitik. Dafür fehlte neben institutionellen Voraussetzungen vor allem auch der politische Wille (Ferry 2004: 8). Dies versinnbildlicht sich in der Rolle des regionalen Gouverneurs, dem sog. *Woiwoden*. Denn er war der politische Hauptakteur in einem Konglomerat schwacher Verwaltungseinheiten. Er wurde durch den polnischen Premierminister nominiert und seine Funktion bestand vor allem darin, Politiken der Zentralregierung zu implementieren (Grosse 2006: 157). Die Position des Woiwoden war insofern auf die Umsetzung und Durchführung zentraler Entscheidungen beschränkt, so dass er als *verlängerter Arm der polnischen Zentralregierung* fungierte. *Gegengewichte* zum Durchregieren und zur Optimierung der Politikgestaltung waren in diesem System *nicht vorgesehen*.

Vor diesem Hintergrund bildete sich mit dem Entstehen regionaler Entwicklungsagenturen ein System *dekonzentrierter Organe* heraus. Regionale Entwicklungsagenturen waren im politischen System Polens keineswegs vorgesehen und gleichwohl übernahmen sie wichtige Funktionen im Transformationsprozess. Sie erbrachten z.B. Beratungsleistungen für lokale Firmen, administrierten nationale Entwicklungsprogramme des Zentralstaats und – übernahmen dann auch die Verwaltung von EU-Beihilfeprogrammen (z.B. PHARE). Die konkrete Gestalt der Entwicklungsagenturen war keinesfalls einheitlich, sondern hing stark von den situativen und regionalen Anforderungen ab, die an sie gerichtet wurden:

> *„In the absence of a stable institutional framework, agencies appeared in a piecemeal way and varied significantly in terms of ownership structure, scope of activity, and number of agencies active in a given region. Although their basic aim was to support regional development and entrepreneurship, agencies were not prescribed a fixed statutory role within the broader institutional and policy environment. There was no legislation clarifying their functions as public utility institutions, neither was there detail on how their activity would be financed." (Ferry 2007: 455)*

Die Bedeutung der Agenturen für die Dezentralisierung der polnischen Regionalpolitik beruhte darauf, dass sie die institutionelle Lücke füllten, die der Nationalstaat hinterließ. Die Agenturen waren formal unabhängige Funktionsträger, die im Auftrag des Nationalstaats handelten. Dieses Arrangement kann als ein *erster Bruch mit den zentralistisch-sektoralen Strukturen* interpretiert werden. Denn ohne einen unmittelbaren Institutionenum- bzw. Neubau konnten territoriale Restrukturierungsprozesse angestoßen werden und es kristallisierte sich ein Regional-Governance-Prozess

heraus. Es blieb jedoch ein eher *unkoordinierter Prozess*, weil das Entstehen der Agenturen keiner stringenten Logik folgte. Es gab Agenturen, die als Implementierungsinstanzen einer Top-down-Industriepolitik entstanden, während andere Agenturen das Resultat von spontanen regionalen Initiativen waren.

Für die *Stärkung* des polnischen Agenturwesens war auch die EU verantwortlich. 1993 wurde von der polnischen Regierung mit Unterstützung des EU-Beihilfeinstruments PHARE-Struder ein regionales Entwicklungsprogramm für kleine und mittlere Unternehmen ins Leben gerufen. Für die Implementation dieses Programms beauftragte die polnische Regierung die Entwicklungsagentur PARR (Pieper 2006: 23ff.; Ferry 2007: 447ff.). Sie nahm eine Managementfunktion ein, wobei sie sich im Wesentlichen aus polnischen Staatsgeldern und/oder aus den EU-Fonds finanzierte. Insgesamt darf deshalb das Ausmaß der Dezentralisierung nicht überschätzt werden. Das Agenturwesen blieb vom Nationalstaat abhängig und der polnische Nationalstaat hatte weiterhin die regionalpolitischen Zügel in der Hand. Die Entwicklungsagenturen füllten aber das Vakuum, das zwischen den regionalen Anforderungen einerseits und der Langsamkeit im institutionellen Reformprozess andererseits entstand.

Beschleunigte Europäisierung

In den 1990er Jahren haben in Polen erhebliche Europäisierungsprozesse eingesetzt, die im Ergebnis den Regionalisierungsprozess beschleunigt, wenn auch noch nicht vervollständigt haben. Einen wesentlichen Einfluss hatte dabei zunächst der *acquis communautaire*. Denn dort wird in Kapitel 21 „Regional Policy and Co-ordination of Structural Instruments" darauf hingewiesen, dass Institutionen aufzubauen sind, mit denen EU-Strukturfondsgelder eingesetzt und verwaltetet werden können (Dabrowski 2007: 5). Dies betrifft insbesondere die Ausarbeitung mehrjähriger strategisch angelegter Entwicklungspläne. Hierfür sind nicht nur Finanz-, Monitoring- und Evaluationsstrukturen notwendig, sondern auch eine Klärung der Kompetenzverteilung zwischen den Institutionen und Verwaltungsbehörden auf verschiedenen Ebenen. Im acquis communautaire wird diesbezüglich auch auf ein dezentrales System der Partnerschaft staatlicher und nicht-staatlicher Akteure hingewiesen (Ferry 2004: 9). Obwohl es innerhalb Polens nach wie vor unvereinbare Positionen zur Regionalisierungsfrage gab und auch zwischen dem polnischen Nationalstaat und der EU-Kommsssion Differenzen bestanden, ging von der Aussicht auf den EU-Beitritt und auf den Zugriff auf europäische Fördermittel ein maßgeblicher *Anreiz zu politisch-institutionellen* Reformen aus (Grosse 2006: 151).

Am Ende eines langen Diskussionprozesse wurde in Polen die Bildung von insgesamt 16 Woiwodschaften beschlossen, die im Fördersystem der EU als NUTS-II-Verwaltungseinheiten gelten. Neben den 16 Woiwodschaften wurden als eine weitere Verwaltungsebene die polnischen Powiats (Landkreise) und Gminas (Gemeinden) geschaffen (Ministry of Regional Development of the Republic of Poland 2011: 7). Zudem wurden regionale Parlamente installiert, die sich demokratisch durch Wahlen legitimieren und den Marschall der Woiwodschaft bestimmen. Er stellt

auf regionaler Ebene die Exekutive dar. Zu seinen zentralen Kompetenzen gehört vor allem die Haushaltshoheit der Woiwodschaft, wobei die regionalen Kompetenzen dort an Grenzen stoßen, wo der zentralistisch berufene Woiwode souverän ist. Die Woiwodschaften haben mit dieser Reform insbesondere auch *neue Kompetenzen in der Programmformulierung* der regionalen Wirtschaftspolitik erhalten (Ferry 2004: 15).

Im Jahr 2000 wurde ein Gesetz über die Grundsätze zur Unterstützung der Regionalentwicklung verabschiedet. Mit diesem Gesetz wurden ein System von Regionalverträgen (Regionalkontrakte) eingeführt, die auch das Verhältnis der nationalen Ministerien und ihrer sektoral-orientierten Politik zu den regionalen Entwicklungszielen regelten (Blazyca et al. 2002: 268ff.). Den Woiwodschaften war es nun möglich, in sich Gremien regionaler Selbstverwaltungen um Zuschüsse aus EU-Mitteln, nationalen Mitteln und privaten Mitteln für ihre jeweiligen regionalen Entwicklungsstrategien zu bemühen. Damit traten die Marschalls der Woiwodschaften nun als Verhandlungspartner der Abteilung für Regionalentwicklung im nationalen Wirtschaftsministerium gegenüber. Die polnischen Regionen wurden insofern ein stückweit aus dem zentralistischen Direktionsrecht *herausgelöst*. Das Marschallamt wurde so in Bezug auf regionale Entwicklungsfragen erheblich aufgewertet.

Das Gesetz zur Regionalentwicklung spricht den Woiwodschaften eine *erweiterte Subjektstellung* zu, weil die Regionen erstmals Entwicklungsprogramme entwerfen konnten, die als eigenständige Planungsdokumente einen wesentlichen Impuls für die nationale Regionalentwicklungsstrategie liefern. Verantwortlich für die Ausarbeitung von regionalen Entwicklungsprogrammen waren die jeweiligen Abteilungen in den regionalen Marschallämtern (Ferry 2004: 16). Hierbei wirkten Entwicklungsexperten und verschiedene Repräsentanten öffentlicher und privater Organisationen mit. Mit den regionalen Kontrakten wurde ein integrierter Strukturpolitikansatz verfolgt, in dem es zu einer Koordination nationaler und regionaler Strategien kam. In Pomorskie entstand hierfür im Marschallamt die Abteilung für Raum- und Regionalentwicklung. Sie verfasste eine Entwicklungsstrategie für die Jahre 2000-2004, die im Juli 2000 von der demokratisch legitimierten Regionalversammlung Pomorskies angenommen wurde (Office of the Marshal of the Pomorskie Voivodship 2005: 15).

Diese Entwicklungsstrategie Pomorskies nahm sich das EU-Strukturfondsmodell zum Vorbild. Dies zeigt sich z.B. daran, dass die Entwicklungsstrategie mehrjährig angelegt war und mit den staatlichen Akteuren der Woiwodschaft koordiniert wurde. Sie basierte analog zu den Operationellen Programmen in der EU-Strukturfondspolitik auf einer Stärken- und Schwächeanalyse und sah Zielformulierungen und Monitoringsysteme vor. Diese Entwicklungsstrategie Pomorskies hatte durchaus die Qualität eines endogen entwickelten Operationellen Programms, wie es die EU-Strukturfondspolitik vorsieht.

> *"I work here since the beginning of the existing of the regions in Poland. It is, let´s say, the field of regional policy. EU regional policy structured the whole thinking about regional development. We measured some issues, strategic planning, evaluation, monitoring, controlling, the goals we are establishing before, definitely yes. It helped for our regions. I can asses. (Interview P 31)*

Blickt man jedoch auf die Finanzarchitektur Polens muss insgesamt resümiert werden, dass die Autonomie der Woiwodschaften trotz der institutionellen Reformen *begrenzt* blieb. Denn nach wie vor oblag die Verteilung nationaler und europäischer Finanzmittel dem Zentralstaat: Sowohl die Verwaltung öffentlicher Finanzen als auch die Verwaltung von EU-Strukturfondsgeldern erfolgte in staatlichen Ministerien bzw. durch die jeweiligen Woiwoden. Die EU-Förderung wurde weiterhin alleine zwischen der EU-Kommission und der polnischen Zentralregierung verhandelt. Fördermittel flossen in den polnischen Staatshaushalt und wurden anschließend von nationalen Ministerien in die regionalen Projekte verteilt. Dieses System führte dazu, dass einige Woiwodschaften nicht über die Mittel verfügten, um regionale Entwicklungsprojekte mit EU-Geldern kozufinanzieren. Manchen Städten und Gemeinden standen größere finanzielle Mittel zur Verfügung als den NUTS-II- Woiwodschaften. Mit anderen Worten: Die Woiwodschaften verfügten über die Kompetenz, regionale Entwicklungsprogramme zu entwickeln, sie verfügten aber letztlich nicht über die finanziellen Ressourcen, ihre Entwicklungsprogramme auch umzusetzen. (Ferry 2007: 18). Auf der einen Seite hatten die EU-Beitrittsinstrumente wie Phare (später EFRE und ESF) einen maßgeblichen Einfluss darauf, dass Woiwodschaften als regionale Gebietskörperschaften implementiert werden konnten, doch auf der anderen Seite war die zentralistische Administration der EU-Gelder ausschlaggebend dafür, dass Woiwodschaften lange in ihren potenziellen Handlungsspielräumen stark *beschnitten* blieben. Hierin lag ein wesentliches Entwicklungshemmnis auf dem Weg zu einer integrativen und regionalisierten Strukturpolitik.

Die Fortbestehende *Dominanz zentralstaatlicher Kompetenzen* in der Regionalpolitik zeigt sich auch im Entstehen neuer Institutionen auf ministerialer Ebene zur Koordination der Umsetzung von EU-Beitrittsinstrumenten. Das nationale Wirtschaftsministerium und das zwischenzeitlich gegründete *Ministerium für regionale Entwicklung* entwickelten sich zu dominanten Akteuren in der regionalen Strukturpolitik. Im nationalen Wirtschaftsministerium entstand eine Abteilung für regionale Entwicklungsplanung, die die Verantwortung für die Regionalplanung und die Koordination regionaler Entwicklungsinitiativen zwischen der nationalen und regionalen Ebene hatte (Ferry 2004: 14; Pieper 2005: 224ff.). Diese Führungsrolle nahmen diese Akteure auch bei der Umsetzung einer EU-Strukturfondspolitik ein. Das Wirtschaftsministerium wurde im Jahr 2002 als Managementbehörde für die zukünftigen EU-Strukturfonds bestimmt. Darüber hinaus trug das polnische Finanzministerium als Zahlungsbehörde die Verantwortung für das finanzielle Monitoring und die Kontrolle der regionalen Programme. Dem Finanzressort wurde die Aufgabe der finanziellen Abwicklung von zukünftigen EU-Strukturfonds übertragen. Für die Implementierung von Programmen war auf zentralstaatlicher Ebene außerdem ein Komitee für die Europäische Integration verantwortlich (ebd.).

Obwohl die EU-Kommission in der Vorbereitung des EU-Beitritts Polens auf eine stärkere Regionalisierung und Föderalisierung Polens hinwirkte, trug sie gleichzeitig auch zu einer Stärkung zentralistischer Strukturen bei. Der acquis communautaire und das Vorbeitrittsinstrument Phare waren nämlich auf einen funktionierenden staatlichen Verwaltungsapparat angewiesen, der in Polen im Wesentlichen zentralistisch organisiert war. Es ist als *nicht-intendierter Europäisierungseffekt* zu verstehen, dass die Installation des zentralen Ministeriums für regionale Entwicklung, die zentralstaatliche Verwaltung von EU-Geldern und die Stärkung der zentral eingesetzten Woiwoden in Konkurrenz zum gleichzeitigen Aufbau relativ autonomer Woiwodschaften ging. Dies war nicht zuletzt auch deshalb möglich, weil PHARE 2000 den mittel- und osteuropäischen Staaten keine Vorgaben darüber machte, dass beitrittsvorbereitende Programme von regionalen Gebietskörperschaften zu verantworten sind (Commission of the European Communities 2000). Diese „Lücke" im europäischen Regelwerk wurden von den nationalstaatlichen Akteuren genutzt, indem sie ihren zentralistischen Führungsanspruch durch die Woiwoden in die Regionen trugen. Der Woiwode wird vom polnischen Premierminister eingesetzt wird und trägt die Verantwortung zur Durchsetzung der Regierungspolitik in den Woiwodschaften.

> *"The voivod is the superior to all employees in the general state administration, controlling the legality of decisions taken by the territorial governments on all three tiers. The voivod has the final say in the implementation of provincial's policies and, as representative of state treasury, controls finances." (Ferry 2004: 14)*

Die EU-Kommission wirkte gegenüber den EU-Beitrittskandidaten insofern *inkonsequent*. Denn das in den 1980er Jahren populär gewordene Konzept eines „Europa der Regionen" war ursprünglich immer auch mit dem Anspruch verbunden, dass sich die EU-Kommission keine administrative Situation in den EU-Beitrittskandidaten „wünschte", in denen regionale Belange durch den Zentralstaat monopolisiert werden (Ferry 2003: 1109). Gleichwohl herrschte in der EU-Kommission in Bezug auf Polen die Überzeugung vor, dass vor allem zentralstaatliche Instanzen zu stärken sind, um zunächst die EU-Beitrittsinstrumente und später dann auch EU-Strukturfonds einzusetzen. Die EU-Kommission akzeptierte, dass regionale Entwicklungsprogramme von nationalen Ministerien gestaltet wurden und setzte für die zentralstaatlichen Akteure Polens damit einen Impuls ihren Weg fortzusetzen (Ferry 2004: 10).

In der Zeit seit dem Ende der 1990er Jahre bis zum EU-Beitritt Polens 2004 wird durch *zwei gegenläufige Entwicklungen* bestimmt. Auf der einen Seite setzen durchaus grundlegende institutionelle Reformen ein, mit denen 16 Woiwodschaften gegründet wurden und Regionen damit zum regionalpolitischen Akteur avancierten. Doch auf der anderen Seite vollzog sich jedoch auch eine Stärkung zentralistischer Strukturen, die das regionale Autonomiepotenzial nicht zuletzt auch finanziell stark beschnitten (Schötz-Sobczak 2005: 10). Nach wie vor flossen große Teile der Entwicklungsbudgets in die zentralstaatlich initiierten Sektorenprogramme, während für die Umsetzung der regionalen Entwicklungsstrategien kaum Mittel zur Verfügung standen (Pieper 2005: 235). Mit anderen Worten: Es wurden zwar formale Verwaltungskapazitäten in den Regionen aufgebaut, die im Sinne der EU auch partnerschaftliche Beteiligungsmöglichkeiten schafften,

doch gleichzeitig wurde dieser neu entstandenen Regional-Governance die finanzielle Grundlage entzogen. Es blieb weiterhin gängige Praxis in den Woiwodschaften, dass über die regionalen Kontrakte nur solche finanziellen Mittel in die Regionen transferiert wurden, die die Umsetzung nationaler Programme gewährleisteten (ebd.).

Vertiefte Europäisierung

Als Polen im Jahr 2004 der EU beitrag, wurde das Land an das EU-Strukturfondssystem angeschlossen (World Bank 2004: 21f.). Maßgeblich für die europäischen Fördergelder waren damals zunächst die Integrierten Operationellen Programme (IROP) des polnischen Nationalstaats. Sie basierten zwar auf den regionalen Entwicklungsstrategien der Woiwodschaften, doch wurde damit noch keine endogene Regionalpolitik vervollständigt. Denn das IROP Polens wurde vom zentralen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Sozialpolitik verantwortet, während die Woiwodschaften, so könnte man sagen, lediglich Wünsche und Ideen zur Programmentwicklung liefern konnten. Dies änderte sich im Förderzeitraum 2007-13 durchaus grundlegend. Denn nun verfassten die Woiwodschaften Polens und so auch Pomorskie *erstmals eigenständige Operationelle Programme*, die in das EU-Strukturfondssystem angeschlossen waren (Urzad Marszalkowski Wojewodtzwa Pomorskiego 2007).

Nichts desto trotz behielt auch im Untersuchungszeitraum zwischen 2007 und 2013 der polnische Nationalstaat eine dominante Position. Nach wie vor blieb das polnische Ministerium für regionale Entwicklung in Warschau zentral. Betrachtet man das Finanzvolumen der EU-Strukturfonds zeigt sich das es immer noch der Nationalstaat ist, der den Großteil der EU-Gelder einsetzt. Von den insgesamt 67,3 Milliarden Euro, die Polen in den Jahren 2007-13 zur Verfügung standen, wurden 51 Milliarden Euro (bzw. rund 76%) in vier große nationale Operationelle Programme investiert.[154] Jedes dieser vier nationalen Operationellen Programme wird in verschiedenen Abteilungen des *Ministeriums für regionale Entwicklung* verwaltet.[155] Die zentralstaatliche Dominanz setzte sich in der Implementation dieser nationalen Operationellen Programme fort. Denn auch hier lag die Verantwortung bei der zentralen Ministerialbürokratie, die darüber entschied, wie die EU-Mittel auf die einzelnen nationalstaatlichen Operationellen Programme verteilt werden. Doch auch das Verteilungsverhältnis zwischen den zentralstaatlichen Investitionen und den regionalen Finanzvolumina der Woiwodschaften wurde vom nationalen Ministerium bestimmt. Dieser Verteilungsmodus zog Konflikte mit den regionalen Selbstverwaltungsbehörden

---

[154] Das zählen folgenden nationalen Operationellen Programme: *Innovative Wirtschaft*: 8,25 Milliarden Euro; *Humankapital*: 9,71 Milliarden Euro; *Infrastruktur und Umwelt* 27,93 Milliarden Euro; *Entwicklung von Ostpolen:* 2,27 Mrd. Euro

[155] Die Verwaltung des Operationellen Programm *„Infrastruktur und Umwelt"* findet in der Abteilung *Verwaltungskoordinierung von Infrastrukturprogrammen* statt. Das Operationelle Programm *„Technische Hilfe"* wird in der Abteilung *Hilfsprogramme und technische Assistenz* verwaltet. Die Koordination des Programms *Innovative Wirtschaft* wird in der Abteilung Wettbewerbsfähigkeit und Innovative Programme durchgeführt. Die Verwaltung des Operationellen Programm *Entwicklung Ostpolens* erfolgt wiederum im Staatssekretariat des Ministeriums für regionale Entwicklung.

in den Woiwodschaften nach sich, die hier klare *Benachteiligung* ihrer regionalen Entwicklungsplänen sahen (Interview P 31). Nicht nur die institutionelle Stellung des zentralstaatlichen Ministeriums, sondern auch die konkrete Verteilungspraxis der EU-Strukturfondsgelder lässt erkennen, dass die polnische Strukturpolitik nach wie vor entscheidend von dem Spannungsverhältnis zwischen Zentralismus und Regionalisierung bestimmt wird (Schötz-Sobczsak 2005: 10). Diese Konfliktlinien überlagen letztlich alle Dimensionen der Regionalpolitik und sprechen für einen stark *pfadabhängigen Wandel* in der Förderperiode 2007-13.

Dieser Befund muss jedoch *ergänzt* werden, weil es in den Regionen im Allgemeinen und in Pomorskie im Besonderen durchaus weitere wichtige Veränderungen gab. Auch wenn die polnischen Woiwodschaften im Vergleich zum Nationalstaat über ein geringeres Budget verfügten, so hat sich ihre Finanzkraft, aber auch ihre generelle Bedeutung im EU-Strukturfondssystem deutlich verbessert (Interview EU 4). Die Regionen verfassten nicht nur erstmals eigenständige Operationelle Programme, sie konnten zudem auch über insgesamt 16,55 Milliarden Euro verfügen. Im Unterschied zu den vorausgegangenen Jahren sind sie im Zeitraum 2007-13 dabei frei in der Entscheidung, wie diese Mittel in ihrer Region eingesetzt werden sollen. Der Woiwodschaft Pomorskie standen dabei insgesamt 885 Millionen Euro an EU-Mitteln zur Verfügung, mit denen sie erstmals eine autonome regionale Strukturpolitik gestalten konnten. Der zentralstaatlich gesteuerte Woiwode hatte vor allem darauf zu achten, dass beim Einsatz dieser EU-Mittel die Rechtsvorschriften geachtet werden (Interview P 31).

Die polnischen Woiwodschaften wie Pomorskie hatten in der Förderperiode von 2007-13 ein deutlich höheres Maß an *Verantwortung* und *Eigenständigkeit* in der Gestaltung und Durchführung ihrer Operationellen Programme (Interview P 31). Das betraf vor allem die Strukturierung des Regional-Governance-Prozess für die Programmerstellung. Hier hat eine *vertiefte Europäisierung* stattgefunden. Denn der eigenständige Programmerstellungsprozess ist in Pomorskie die „regionseigene" Antwort auf die Anforderungen des europäischen EU-Strukturfondsmodells. Eine entscheidende Neuerung im Programmerstellungsprozess ist darin zu sehen, dass Pomorskie die Expertise wichtiger Organe der Zivilgesellschaft und der interessierten Öffentlichkeit in den einzelnen Landkreisen (Powiats) in den Programmerstellungsprozess integriert hat und damit zusammenhängenden Akteure als regionalpolitische Stakeholder anerkannt hat. Es haben z.B. vom Marschallamt Pomorskie organisierte *Seminare*, *öffentliche Konsultationen* und *bilaterale Austauschbeziehungen* stattgefunden, in denen die neuen Akteure der Regionalpolitik in Beziehung zueinander gingen, um den Programmerstellungsprozess mitzugestalten (Office of the Marshal of the Pomorskie Voivodship 2006). Die Verwaltungsakteure des Marschalloffices Pomorskie haben sich besonders intensiv um das EU-Partnerschaftsprinzip bemüht. Insbesondere die *Abteilung für Regionalentwicklung und Raumplanung gestaltete* einen Dialog mit den relevanten Stakeholdern auf der lokalen Ebene (Interview P 28). In insgesamt 17 lokalen Konferenzen, die in den Poviats Pomorskies von über 1000 Teilnehmern besucht wurden, brachten sie der Fachöffentlichkeit die aktuellsten Entwicklungen näher (Interview P 30). Dabei wurden auch Möglichkeiten geschaffen, zu

den ersten Entwürfen des EFRE-OP Stellung zu nehmen (Office of the Marshal of the Pomorskie Voivodship 2006: 6). Dabei ging es nicht nur um das Einholen von Ideen und das Ausloten von regionalen Bedürfnissen, sondern auch darum, gegenüber der EU-Kommission die Ernsthaftigkeit der Bemühungen um eine kooperative Politikgestaltung zu dokumentieren. Gleichzeitig *sensibilisierten* die neu entstanden Kooperationsbeziehungen den erweiterten Kreis regionalpolitischer Akteure für die Notwendigkeiten der Lissabonkonformität. Der Einbezug von neuen regionalen Partnern lässt sich insofern sowohl als Europäisierungseffekt wie auch als Lissabonisierung interpretieren:

> *It seems that the resulting dialogues involving a number of communities that are key to the region´s development helped reach a consensus about the fundamental issues. There is now more clarity that the ROP will not be Pomorskie´s one and only tool for solving all of its problems, and that it must be linked with the Lisbon Strategy. (Office of the Marshal of the Pomorskie Voivodship 2006: 13)*

Auf der *Arbeitsebene* fanden zudem bilaterale Treffen mit wichtigen regionalpolitischen Vertretern statt. Die einzelnen Strategieachsen des Operationellen Programms wurden unter anderem mit der Regionalversammlung Pomorskies, dem regionalen Beschäftigungsrat, dem Rat Pomorskies für öffentliche Aktivitäten, der regionalen Kommission für Architektur und Stadtplanung, der regionalen Kommission für einen sozialen Dialog und auch mit der regionalen Versammlung für Agrarwirtschaft und ländliche Entwicklung diskutiert (Interview P 28). Darüber hinaus wurden Konferenzen mit unterschiedlichen Themenschwerpunkten zur EU-Strukturfondspolitik in Pomorskie organisiert. Insgesamt wurden 40 öffentliche Konferenzen und Workshops durchgeführt. Der gesamte Konsultationsprozess war öffentlich und ist von den regionalen Medien begleitet worden. Dieser regionale Dialog wurde auch wurde in einer Dokumentation zusammengefasst. Auch hiermit sollte gegenüber der EU-Kommission die Ernsthaftigkeit der regionalen Partnerschaft belegt werden (Office of the Marshal of the Pomorskie Voivodship 2006: 3ff.).

Hauptverantwortlich für den Programmerstellungsprozess war das Regional Board der Woiwodschaft Pomorskie. Dabei handelt es sich um ein fünfköpfiges Gremium, dem der Marschall der Woiwodschaft Pomorskie, seine zwei Stellvertreter und zwei weitere leitende Mitarbeitern aus dem Marschalloffice angehören. Das Regional Board war neben der Erstellung des *Operationellen Programms* auch für die *regionale Entwicklungsstrategie* der Woiwodschaft Pomorskie und für die *Innovationsstrategie* der Woiwodschaft Pomorskie verantwortlich.[156] Diese drei Dokumente sind nicht nur Ausdruck regionaler Selbstverwaltung, sie stehen zudem stellvertretend dafür, wie sich auf der Basis mehrjähriger Entwicklungsprogramme ein endogener Entwicklungsanspruch herausbildete. Während das Regional Board in diesem Prozess primär ein Repräsentationsorgan wichtiger regionaler Entscheidungsträger darstellte, war es auf der Arbeitsebene die Abteilung für Regional

---

156 - Office of the Marshal of the Pomorskie Voivodship (2005): The Pomorskie Voivodeship Development Strategy, Gdansk.
- Urzad Marszalkowski Wojewodztwa Pomorskiego (2007): Pomorskie Regional Operational Programme 2007-2013.

und Raumplanung im Marschall-Office, die das Operationelle Programm ausformulierte (Urzad Marszalkowski Wojewodztwa Pomorskiego 2007). Für die Implementation des regionalen Operationellen Programms war dann wiederum die Abteilung für regionale Programme verantwortlich (Interview P 31).[157] Bei der späteren Implementation der einzelnen Prioritätenachsen wurde auf das bestehende System regionaler Entwicklungsagenturen zurückgegriffen wie z.B. die Pommernia Entwicklungsagentur (Interview P 29).

Die Integration regionaler Funktionsträger und der Fachöffentlichkeit in den Programmplanungsprozess diente auch dazu, angesichts geringer Personalressourcen im Marschallamt Pomorskies *die Expertise* zivilgesellschaftlicher, verbandlicher und wissenschaftlicher Akteure zu nutzen. Mit den regionalen Partnern wurden die Ziele und Schwerpunktsetzungen des Operationalen Programms diskutiert (Interview P 31). Die Fachexpertise wurde insbesondere dazu genutzt, die Inhalte einzelner Prioritätenachsen zu konkretisieren. Hier spielte vor allem die *regionale Versammlung für einen sozialen Dialog* eine wichtige Rolle. Hinweise darauf, dass sich bestimmte regionalpolitische Akteure intensiver als andere in diesen Prozess einbringen konnten, waren aus den *Dokumenten* und den Interviews nicht zu entnehmen. Sowohl die Gewerkschaftsbewegung Solidarnosz als auch die arbeitgebernahen Organisationen waren an dem Strategiebildungsprozess beteiligt. *Unzweifelhaft* ist es dann aber die Wissenschaft gewesen, die eine herausgehobene Beratungsrolle für das Marschallamt einnahm. Ein besonders wichtiger Wissensträger für regionale Entwicklungsfragen war das *Gdansk Institute for Market Economics* (Interview P 32).[158]

Vergegenwärtigt man sich nochmals die Ausgangslage Polens in der Transformationszeit seit 1989, die ganz wesentlich durch den Zentralismus im Sozialismus geprägt war, ist zu resümieren, dass in Polen inzwischen ein *erheblicher Regionalisierungsprozess* in Gang gekommen ist, der in der EU-Förderperiode 2007-13 darin mündete, dass die Woiwodschaften erstmals eine endogene Regionalpolitik entwickelten. Hat es noch in der Mitte der 1990er Jahre keine handlungsfähigen regionalen Gebietskörperschaften gegeben, ist in Polen nun eine *dritte politische Ebene* entstanden. Dieser Prozess wurde ganz wesentlich von der EU und insbesondere auch von EU-Strukturfondspolitik geprägt. Alleine die Tatsache, dass Pomorskie eigenständig ein Operationelles Programm für den EFRE verfasst, sich dabei am Modell endogener Regionalpolitik orientiert und regionale Partnerschaften organisiert, kann als ein grundlegender Wechsel des bisherigen Entwicklungspfads verstanden werden, in dem die EU eine entscheidende Bedeutung hatte. Gleichzeitig existiert jedoch die Konfliktlinie zwischen nationalstaatlichem und regionalem Gestaltungsanspruch fort. Dies gilt insbesondere für die Finanzarchitektur in der Strukturpolitik. Blickt man auf die Akteurskonstellation in Pomorskie zeigt sich, dass mit dem EU-

---

[157] Bei der Implementation der einzelnen Prioritätenachsen wurde weiterhin auf das System regionaler Entwicklungsagentur zurückgegriffen. So wird beispielsweise die Prioritätenachse 1 (Kleine und mittlere Unternehmen und Innovation) von der *Pommernia* Entwicklungsagentur implementiert (Interview P 29).

[158] Es wurde aber auch auf die Expertise von Regionalökonomen und maritimen Experten der *Gdansk University* und der *Gdansk Technology University* zurückgegriffen, um regionale Strategien zu modellieren (Interview P 31).

Partnerschaftsprinzip ein umfangreicher regionaler Dialog zustande kam und dass *neue regionale Akteure* aktiviert wurden. Während sich einige Akteure wie die Wissenschaft bereits als besonders einflussreich erkennen lassen, ist bei anderen Akteuren noch offen, welchen Stellenwert sie zukünftig einnehmen werden. In jedem Fall verläuft die *dominante Konfliktlinie* in der Akteurskonstellation nicht innerhalb Pomorskies, sondern zwischen der Region und dem Nationalstaat. Lissabonisierungen sind in der Akteurskonstellation Pomorskies erkennbar, aber marginal. Sie beschränken sich zunächst darauf, dass seitens des Marschallamts ein Diskussionprozess organisiert wird, in den die Themen der Lissabonagenda eingespeist werden. Es ist jedoch nicht zu erkennen, dass hiervon dominante Effekte ausgehen.

6.2 ZIELE UND MITTELVERWENDUNG

Das Operationelle Programm Pomorskies trägt vor dem Hintergrund einer deutlich *vitalisierten Akteurskonstellation* und eines breiten regionalen Diskussionsprozesses mit einer Vielzahl staatlicher und nicht-staatlicher Akteure einen starken endogenen Charakter. Denn die regionalpolitische Ausrichtung der Woiwodschaft orientiert sich an einer differenzierten Analyse regionaler Stärken und Schwächen, die auf einem Konsens der lokalen Akteure beruht (Pomorskie Regional Board 2006).

Analyse regionaler Stärken und Schwächen

Die Analyse geht davon aus, dass es in Pomorskie eine *ökonomische, kulturelle und soziale Dualität* zwischen urbanen Ballungszentren rund um die Dreistadt Danzig, Gdynia und Sopot und den restlichen *eher* ländlich geprägten Landesteilen gebe (Urzad Marszalkowski Wojewodtzwa Pomorskiego 2007: 9ff.). Mit dieser Dualität gehe auch ein wirtschaftliches Gefälle einher. Während das urbane Zentrum prosperiere, suchten die ländlichen Teile den wirtschaftlichen Anschluss. Dabei sei es einigen ländlichen Gebieten möglich, ökonomische Potenziale im Tourismus zu nutzen. Anderen Gebieten sei dies aufgrund ihrer geografischen Lage und ihrer altindustriellen und militärischen Vergangenheit nicht ohne weiteres möglich. Touristische Potenziale wiesen vor allem die Gebiete an der Ostseeküste und weitere Naturschutzgebiete im Norden auf. Auch die Dreistadt trage touristische Potenziale in sich. Für diese verschiedenen „Typen" von Regionalräumen seien ganz verschiedene Strategieansätze in der EU-Strukturfondspolitik notwendig.

Im europäischen Vergleich seien die wirtschaftlichen Potenziale Pomorskies *eng begrenzt*. Dementsprechend werde auch nicht auf eine Art Wirtschaftswunder gesetzt. Die ökonomischen und innovativen Potenziale der Woiwodschaft seinen im Raum Danzig, Sopot und Gdynia am größten. Denn hier lebten überproportional viele gut ausgebildete junge Menschen. Zudem gebe es im

Vergleich zum Rest der Region eine gut ausgestattete Forschungslandschaft mit vielen privaten und öffentlichen Bildungseinrichtungen, so dass die Region Potenziale im Bereich von Forschung- und Entwicklung aufweise. Dementsprechend dominierten in diesem Gebiet kleine und mittlere Unternehmen. Sie seien überdurchschnittlich produktiv und exportorientiert (ebd.: 23ff.). Die ökonomische Situation in der Dreistadt werde zudem von einer vergleichsweise ausgeprägten Diversität bestimmt. Zu den traditionellen Industriezweigen wie der Maritimindustrie sei eine schnell wachsende Chemieindustrie, aber auch eine wachsende IT-Branche hinzugekommen (Interview P 29). Vor diesem Hintergrund finde eine recht starke Arbeitsmigration statt. Im Unterschied zu Mecklenburg-Vorpommern sei Pomorskie als kaum vom Youth- bzw. Brain-Drain betroffen. Im Gegenteil: Gerade die Dreistadt ziehe qualifizierte, junge Arbeitskräfte eher an. Für in- und ausländische Investoren sei also einfach passende Arbeitskräfte zu rekrutieren. Die Zunahme an Arbeitsmigration in die Dreistadt sowie eine positive Geburtenrate seien Ausdruck und zugleich das Resultat für ein nachhaltig stabiles wirtschaftliches und soziales Umfeld. Pomorskie zeichne sich weiterhin dadurch aus, dass die Woiwodschaft über eine funktionierende regionale Selbstverwaltungsstrukturen verfüge. In der Dreistadt sei eine Vielzahl von Wirtschaftskammern und Unternehmensverbänden ansässig, die eine Schnittstelle zwischen Wirtschaft und Politik bildeten und an der Übersetzung von Wirtschaftsinteressen in die regionale und überregionale Politik mitwirken. Eine Reihe von Konsulaten und Büros der Baltic-Sea-Region seien Ausdruck der wirtschaftlichen Vernetzung mit den anliegenden Ostseestaaten. Doch neben Wirtschaftsinteressensverbänden gebe es auch eine beträchtliche Zahl von Nicht-Regierungsorganisationen und Gewerkschaften, die vor allem in Danzig ansässig sind. Dies liege daran, hier die Gewerkschaftsbewegung Solidarnosz in den 1980er Jahren ihren Anfang nahm. Insgesamt werde deutlich, dass die Dreistadt in Pomorskie das wirtschaftliche, politische und zivilgesellschaftliche Zentrum bildet (Interview P 33, 34).

Demgegenüber stellten die ländlichen Landesteile die Problemgebiete Pomorskies dar. Es gelte jedoch zu berücksichtigen, dass es auch innerhalb des ländlichen Raums erhebliche Unterschiede gebe. Vor diesem Hintergrund könne es in der EU-Strukturfondspolitik *keine einheitliche Strategie* für den ländlichen Raum geben. Sowohl in den Entwicklungshemmnissen also auch in den Entwicklungspotenzialen müsse auf die lokalen Besonderheiten reagiert werden (Urzad Marszalkowski Wojewodtzwa Pomorskiego 2007: 48ff.). So seien z.B. Überalterungen in entlegenen, strukturschwachen Gebieten deutlich gravierender als sie es in den touristisch erschlossenen Gebieten der Woiwodschaft sind. Denn in entlegenen Gebieten könne der Kaufkraftverlust infolge des demografischen Wandels nicht so ausgeglichen werden, wie das in touristischen Gebieten der Fall ist. Vor diesem Hintergrund wird im Operationellen Pomorskies eine *Klassifizierung der verschiedenen ländlichen Gebiete* vorgenommen.

Erstens werden jenseits der Dreistadt *regionale Teilzentren* identifiziert, die sich aus Kreisstädten und regionalen Verdichtungsräume zusammensetzen. In ihnen werden regionalökonomisch klassischerweise Wachstums- und Entwicklungsmotoren für angrenzende Teilregionen gesehen. Dies

sei in Pomorskie jedoch so nicht der Fall, weil die infrastrukturellen und sozialen Verbindungen der Teilzentren zu den umliegenden Dörfern und Kleinstädten sowie zur zentralen Dreistadt unzureichend seien. Aus diesem Grund entwickle sich hier wirtschaftliche Stagnation und strukturelle Arbeitslosigkeit (Interview P 30).

Zweitens gebe es in Pomorskie *unterentwickelte ländliche Gegenden* mit einer unzureichenden technischen und sozialen Infrastruktur, was z.B. am Fehlen eines funktionierenden Breitbandnetzes festgemacht wird. Die hier ansässige Bevölkerung weise in der Regel ein niedriges Bildungsniveau auf. Die hohe Arbeitslosigkeit sei hier eine Folge schwacher wirtschaftlicher Aktivitäten. Insbesondere Folgeprobleme des demografischen Wandels, die strukturelle Arbeitslosigkeit, der mangelnde Zugang zu attraktiven Förderprogrammen und der Wegzug junger qualifizierter Bevölkerungsgruppen limitierten in diesen peripheren Gebieten soziale und wirtschaftliche Entwicklungsprozesse. Die infrastrukturellen Verbindungswege zu den (Teil-)Zentren der Woiwodschaft seien nur ungenügend ausgebaut. Dementsprechend profitierten die Gebieten kaum von möglichen Ausstrahlungseffekten der regionalen (Teil-)Zentren.

Drittens gebe es in Pomorskie aber auch Gebiete, die mehr oder weniger zufällig an infrastrukturellen Knotenpunkten zwischen der zentralen Dreistadt und weiteren regionalen Teilzentren liegen. Hier werden Entwicklungspotenziale im Bereich moderner Transportdienstleistungen und im Tourismus erkannt (Urzad Marszalkowski Wojewodtzwa Pomorskiego 2007: 13f.).

Quer zu dieser Klassifizierung werden noch *zwei weitere Teilgebietstypen* unterschieden. Zum einen werden *Küstengebiete* identifiziert, die ganz spezifische Potenziale und Problemen auf sich vereinten. Denn hier gebe es geografische Gegensätze zwischen Küste und Innenland. Die Gebiete seien z.B. von Hochwassern bedroht, hätten jedoch auch Entwicklungspotenziale im touristischen Bereich. Zudem bestehe ein Zielkonflikt zwischen einer weiteren touristischen Erschließung dieser Gebiete und den Anforderungen an die Schonung von Umwelt und Ressourcen, wodurch die touristische Weiterentwicklung Pomorskies langfristig an Grenzen stoßen könne. Zum anderen gebe es in Pomorskie *städtische Gebiete*, die entscheidend von *ökonomischen, historischen und ökologischen Altlasten* betroffen seien. Hierzu zählen z.B. ehemalige Militärstandorte, alte Hafengelände und Stadtgebiete, die mit erheblichen Umweltverschmutzungen zu kämpfen hätten und dementsprechend einen Revitalisierungsprozess durchlaufen müssten (ebd.: 14).

Unabhängig von diesen jeweiligen Unterschieden zwischen den einzelnen Teilgebieten Pomorskies werden allgemeine soziale Probleme in einer hohen Anzahl von Krebs- und Diabetiserkrankten und einer erhöhten Kriminalitätsrate gesehen. Hiervon seien alle Gebiete gleichermaßen betroffen, auch wenn es eine gewisse Problemballung rund um die Dreistadt gebe.

Ziele und Handlungsfelder

Diese sehr *differenzierte Analyse* von Stärken und Schwächen ist der entscheidende Ausgangspunkt, von dem Pomorskie seine Handlungsfelder im Operationellen Programm identifiziert. Es wird

dabei sowohl an den Stärken wie auch an den Schwächen angesetzt. Anvisiert wird eine Gesamtstrategie zur endogenen Regionalentwicklung, die sich im Begriff „Wettbewerbsstrategie für den Handlungsraum Pomorskie" (ebd.: 33) verdichtet. Insgesamt finden sich in dieser Strategie Schwerpunktsetzungen auf *Innovation und Wettbewerb*, doch gleichzeitig lassen sich auch *deutliche* Elemente einer Kohäsionspolitik erkennen. Kohäsionsziele dokumentieren in folgenden Aspekten:

Technische und soziale Infrastrukturen sollen in den ländlichen Gebieten verbessert werden. Dabei stehen Investitionen in das Transport- und in das Bildungswesen im Vordergrund. Durch den Ausbau der Straßeninfrastruktur solle die Anbindung der regionalen Teilräume an die Zentren des Landes gewährleistet werden (Interview P 28). Darüber hinaus kommen *Kohäsionsziele* darin zum Ausdruck, dass beruflichen Bildungschancen in den verschiedenen ländlichen Gebieten verbessert werden sollen und dazu Maßnahmen im Bildungssektor erfolgen sollen. Schließlich wird anvisiert, den Lebensstandard der ländlichen Bevölkerung durch Maßnahmen für die innere Sicherheit und im Gesundheitswesen zu steigern. In der programmatischen Ausrichtung des Operationellen Programms kommen also durchaus Kohäsionsziele zum Ausdruck.

In der Zielformulierung wird aber auch darauf gesetzt, die Stärken zu stärken (Urzad Marszalkowski Wojewodtzwa Pomorskiego 2007: 33). Hierin drückten sich keine Kohäsionsziele, sondern die Programmatik der Lissabonagenda aus. Insbesondere die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der Wirtschaft gelte es demnach zu fördern. Ein vorrangiges Ziel liegt im Wissenstransfer zwischen wirtschafts- und industrienaher Forschung (ebd.). Zudem sollen Wachstumsimpulse durch die Steigerung der Attraktivität von touristischen Gebieten gesetzt werden. Ein besonders wichtiges Ziel liegt schließlich darin, die generellen Erreichbarkeiten zu verbessern. Nicht nur die Infrastrukturlücken zwischen Zentrum und Peripherie sollen geschlossen werden, es solle vor allem auch bessere Anschlüsse zwischen der Woiwodschaft und den europäischen Infrastrukturnetzwerken geschaffen werden.

Prioritäten der Förderstrategie

In den späten 1990er und frühen 2000er Jahren war es für Woiwodschaften nicht nur eine *administrative*, sondern vor allem auch eine *finanzielle Schwierigkeit*, Regionalentwicklung zu betreiben, weil die finanziellen Ressourcen beim Nationalstaat lagen. Dies änderte sich in Polen allgemein und dementsprechend auch in Pomorskie mit der Förderperiode 2007-13 und den nun frei verfügbaren EFRE-Mitteln. Das Operationelle Programm Pomorskies war in dieser Zeit mit *1,3 Milliarden Euro* ausgestattet (Europäische Union 2007c). Dieser Betrag setzte sich aus *885 Millionen Euro* aus den EU-Strukturfondsmitteln und etwa 342 Millionen Euro aus nationalen und regionalen Mitteln zusammen. Da die 885 Millionen Euro aus dem EFRE *zusätzlich* zu den nationalen und regionalen Geldern eingesetzt wurden, blieb das Additionalitätsprinzip gewahrt. Es fand keine Substitution der Gelder statt. Erstmals in seiner (kurzen) Geschichte konnte die Woiwod-

schaft auf einen so hohen und langfristig gesicherten Beitrag zur Gestaltung einer für mehrjährigen, koordinierten Regionalpolitik zugreifen (Interview P 28).

Das Operationelle Programm Pomorskies ist ein wichtiger finanzieller Baustein für die Realisierung von langfristigen ökonomischen, ökologischen und sozialpolitischen Entwicklungszielen, die bereits in den Jahren 2000 und 2005 in der regionalen Entwicklungsstrategie formuliert wurden (Office of the Marshal of the Pomorskie Voivodship 2005). Die zentrale regionalpolitische Schwierigkeit Pomorskies war bislang nicht die Zielformulierung, sondern die finanzielle Umsetzung (siehe Abschnitt 6.1). Visionen für eine endogene Regionalentwicklung wurden schon *Anfang der 2000er Jahre* entworfen. Die dafür notwendigen Entwicklungsprozesse konnten jedoch erst in Gang gesetzt werden, als es Pomorskie möglich wurde *eigenständig* auf die Mittel der EU-Strukturfonds zu greifen.

Obwohl dies durchaus hätte vermutet werden können, stellte die Absorption von EU-Strukturfondsgeldern keine größere Hürde für Pomorskie dar (Interview P 29).[159] Die regionalpolitische Herausforderung bestand vielmehr darin, ein zielführendes Mischungsverhältnis der verschiedenen Entwicklungsprioritäten zu finden (Interview P 28). Denn die Prioritäten sollten den Potenzialen und Problemlagen in z.T. sehr unterschiedlichen Landesteilen gerecht werden (s.o.). Das Operationelle Programm formuliert deshalb nicht nur einen *passiven Sanierungsanspruch*, dessen Ziel der Ausgleich sozioökonomischer Benachteiligungen in den peripheren Regionen ist (Stichwort: Oasenförderung), sondern auch den *Anspruch Wachstums-, Produktions- und Innovationspotenziale pro-aktiv auszubauen* (Stichwort: Leuchtturmförderung). Diese beiden Ansprüche stehen stellvertretend zwischen dem generellen Zielkonflikt zwischen den Kohäsionszielen und den Zielen der Lissabonstrategie. Dementsprechend galt es, das Verhältnis zwischen dem Stärken von Schwächen und dem Stärken von Stärken zu finden. In Pomorskie wurde dieser Zielkonflikt durch die Lissabonstrategie keinesfalls dynamisiert.[160] Vielmehr wurde der Versuch unternommen, beiden Zielsetzungen gleichzeitig Rechnung zu tragen. Das strategische Oberziel im regionalen Operationellen Programm Pomorskies lautete:

> *„To improve the region´s competitiveness, social cohesion and accessibility and realize its unique economic and cultural potential and ensure a sustainable use of its environment." (Urzad Marszalkowski Pomorskiego: 48)*

Dieses regional- und strukturpolitische Oberziel wurde durch vier weitere Ziele konkretisiert:

1. Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit- und Innovationsfähigkeit der Wirtschaft sowie Anhebung der Qualifikation der Bevölkerung;
2. Verbesserung der Investitionsanreize von Städten und ihrer Verbindungen untereinander;
3. Verbesserung der Standortanreize und der Attraktivität für den Fremdenverkehr;

---

[159] Jan Szymanski: Regional Responses to global challenges- experiences from Pomorskie Voivodeship, Pomorskie.
[160] Patrycja Szczygiel (2006): Meeting the Lisbon Strategy goals in Regional Operational Programme for Pomorskie Region for 2007-2013, Open Days Brussels, 12th October 2006.

4. Überwindung von Entwicklungshindernissen in Gebieten mit geringem Entwicklungspotenzial (Europäische Union 2007c).

Tabelle 21 zeigt die zehn Prioritätenachsen, die aus diesen Zielen abgeleitet wurden, und ihr Finanzierungsvolumen aus unterschiedlichen Quellen.

Tabelle 21: Mittelaufschlüsselung nach Prioritätenachsen

Prioritätenachse	EU-Investitionen in €	Nationaler öffentlicher Finanzierungsbeitrag in €	Öffentliche Beiträge insgesamt in €
1 KMU-Entwicklung und –Innovation	185.863.810	123.909.206	309.773.016
2 Wissensgesellschaft	61.954.603	20.651.534	82.606.137
3 Städt. und großstädt. Gebiete	106.207.892	45.517.668	151.725.560
4 Regionales Verkehrssystem	203.565.125	67.855.042	61.954.604
5 Umwelt und umweltfreundl. Energie	61.954.604	20.651.535	82.606.139
6 Fremdenverkehr und kulturelles Erbe	44.253.288	14.751.096	59.004.384
7 Gesundheits- und Katastrophenschutz	35.402.630	11.800.877	47.203.507
8 Örtliche Grundinfrastruktur	123.909.207	21.866.331	145.775.538
9 Örtl. soziale Infrastr. und private Initiativen	35.402.630	6.247.523	41.650.153
10 Technische Hilfe	26.551.973	8.850.658	35.402.631
Gesamtausgaben	**885.065.762**	**342.101.470**	**1.227.167.232**

Quelle: Europäische Union 2007c

Jede einzelne Prioritätenachse ist *einem der vier Ziele* zugeordnet. Die ersten beiden Prioritäten (KMU Entwicklung und Innovation; Wissensgesellschaft) wurden beispielsweise für das erste Ziel entwickelt. Die zwei letzten Prioritäten gehören (örtliche Grundinfrastruktur; örtliche, soziale Infrastruktur und private Initiativen) zum vierten Ziel usw.

Charakteristisch für das Operationelle Programm Pomorskies ist ein *hoher Differenzierungsgrad*, der sich in nicht weniger als zehn verschiedenen Prioritätenachsen zeigt (Urzad Marszalkowski Wojewodtzwa Pomorskiego 69ff.). In Mecklenburg-Vorpommern wurde die Entwicklungsstrategie lediglich in vier Prioritätenachsen entwickelt (Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern 2007: 75ff.). Diese hohe Differenzierung ist in Pomorskie das Ergebnis des breit angelegten Entwicklungsanspruchs. Er ist Ausdruck auf die sehr verschiedenen Voraussetzungen der einzelnen Landesteile und ihrer Schwächen und Potenziale. Es wurden sowohl Kohäsions- als auch Innovationsgedanken aufgegriffen. Das machte sich auch finanziell bemerkbar. Sowohl die Förderung von Innovation in kleinen und mittleren Unternehmen (Priori-

tätenachse 1) als auch die Förderung der örtlichen Grundinfrastruktur (Prioritätenachse 8) wurde finanziell hoch gewichtet. Die einzelnen Ziele waren kongruent zu den Zielen und Prioritäten, die bereits in der regionalen Entwicklungsstrategie Pomorskies formuliert wurden (s.o.; Office of the Marshal of the Pomorskie Voivodship 2005: 55ff.). Die Regionalpolitik in Pomorskies wurde in den Jahren 2007-13 deutlich innovativer, aber auch komplexer, weil verschiedene regionale Entwicklungsstrategien ineinander griffen. Es wurden nicht nur sektoralen (beispielsweise KMU-Entwicklung in der Prioritätenachse 1), sondern auch horizontalen Politiken (beispielsweise dem Umweltschutz in der Prioritätenachse 10) mehr Aufmerksamkeit geschenkt.

6.3 LISSABONISIERUNG DURCH EARMARKING UND STRATEGISCHE PROGRAMMPLANUNG?

Auch wenn Pomorskie erstmals 2007 ein eigenständiges, endogen entwickeltes EFRE-OP entwickelte, so reichen die *endogen orientierten* Bemühungen der Woiwodschaft doch zurück bis zu den ersten regionalen Entwicklungsstrategien in den Jahren 2000 bis 2005 (s.o.). Dies dokumentiert sich in der programmatischen Ausrichtung des Operationellen Programms für die Förderperiode 2007-13. Die *Pomorskie Voivodeship Development Strategy 2020* und die *Regional Innovation Strategy for the Pomorskie Voivodeship* können auf einer programmatischen Ebene als Blaupause für das EFRE-OP verstanden werden, weil die Programme eine hohe inhaltliche Kongruenz aufweisen.[161] In Kombination mit dem nun deutlich erweiterten regionalen Diskussionsprozess um die programmatische Ausrichtung der EFRE-Förderstrategie Pomorskies wird ein stark endogener Entwicklungsansatz deutlich. Bereits in der regionalen Entwicklungsvision aus dem Jahr 2005 formulierte Pomorskie eine Entwicklungsvision, die auch für die Zielformulierung und Mittelverwendung im EFRE-OP eine wichtige Rolle spielt:

> *"Pomorskie 2020 is a major partner in the Baltic Sea Region- a region of clean environment; high quality of life; growth based on the knowledge, skills, activity and openness of the communities; a strong and diversified economy; partnership; attractive and cohesive space; and cultivating its multi-cultural heritage, maritime and freedom traditions." (Urzad Marszalkowski Wojewodtzwa Pomorskiego 2007: 48)*

Ein weiterer wichtiger *Bezugspunkt* in der programmatischen Ausrichtung des Operationellen Programms Pomorskies waren die nationalen Operationellen Programme und der Nationale Strategi-

[161] -Office of the Marshal of the Pomorskie Voivodeship (2005): The Pomorskie Voivodeship Development Strategy, Gdansk.
-Regional Innovation Strategy for the Pomorskie Voivodeship: http://www.ris-pomorskie.pg.gda.pl/fileadmin/docs/Streszczenie_RIS-P.pdf (Download: 21.3.2014).

sche Rahmenplan Polens.[162] Das Operationelle Programm Pomorskies wurde vor dem Hintergrund und in Koordination mit den jeweiligen Programmen und Strategien auf der nationalen Ebene formuliert. Jede einzelne Prioritätenachse des EFRE-OP Pomorskies ist mit den Entwicklungsstrategien auf der nationalen Ebene koordiniert (ebd. 57ff.).

Strategische Programmplanung

Ebenso wie in Mecklenburg-Vorpommern ist auch in Pomorskie die strategische Programmplanung vor allem ein *formaler Verwaltungsakt*, der die Ministerialverwaltung vor keine größeren Hürden stellt. Denn es galt vor allem Bezüge dafür herzustellen, wie sich die vier regionalen Ziele in den Nationalen Strategischen Rahmenplan, das nationale Reformprogramm[163] und in die strategischen Kohäsionsleitlinien der EU-Kommission einfügen.[164] Diese Bezüge wurden für jedes einzelne der vier Ziele hergestellt (Urzad Marszalkowski Wojewodtzwa Pomorskiego 2007: 54ff.). Die Strategische Programmplanung war demzufolge lediglich Verwaltungsakteuren vorbehalten. Denn die EFRE-Förderstrategie Pomorskies musste nicht nur in andere regionale Förderstrategien eingebettet sein, worin vor allem der endogene Entwicklungsgedanke des Programms zum Ausdruck kommt. Vielmehr mussten neben endogenen Entwicklungsmotiven zusätzlich auch noch nationale Zielüberlegungen und europäische Entwicklungsideen in dem regionalen Operationellen Programm abgebildet werden. Das verkomplizierte den Planungsprozess und erhöhte gleichzeitig den Druck auf die regionalen Verwaltungen, die Sinnhaftigkeit der eigenen Förderstrategien strategisch vor dem Hintergrund allgemeiner Kohäsionsleitlinien zu belegen.[165] Dem Prinzip nach ist das Einpassen der regionalen Operationellen Programme in die Strategischen Kohäsionsleitlinien der EU und in die Nationalen Strategischen Rahmenpläne *ein zentraler Hebel*, mit dem Regionen darauf verpflichten werden sollen, sich in der Programmplanung nicht nur an regionalen Erfordernissen, sondern vor allem auch an nationalen und europäischen (Lissabon)Strategien zu orientieren. Nicht nur in Mecklenburg-Vorpommern, sondern auch in Pomorskie stößt diese Steuerungspolitik jedoch an *Grenzen*. Denn auch in Pomorskie überwog die Autonomie des endogenen Entwicklungsprozesses (Interview P 28). Das Einpassen der endogen entwickelten Programme in nationale Strategien und europäische Leitlinien war für die regionale Selbstverwaltung Pomorskies zwar mit einem erheblichen Arbeitsaufwand verbunden, es blieb jedoch ein rein verwaltungstechnischer Akt, in dem sehr *pragmatisch* versucht wurde, passende

---

[162] Ministry of Regional Development Poland (2007): National Strategic Reference Framework 2007-2013 in support of growth and jobs. National Cohesion Strategy, Warsaw.

[163] Republic of Poland (2005): National Reform Programm for 2005-2008 to implement the Lisbon Strategy, Warsaw.

[164] Die Ziele der strategischen Kohäsionsleitlinien sind: die (1) Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit- und Innpovationsfähigkeit der Wirtschaft sowie die Anhebung der Qualifikation der Bevölkerung; (2) Verbesserung der Investitionsanreize von Städten und ihrer Verbindungen untereinander; (3) Verbesserung der Standortanreize und der Attraktivität für den Fremdenverkehr; (4) Überwindung von Entwicklungshindernissen in Gebieten mit geringem Entwicklungspotential (Europäische Union 2006).

[165] Europäische Union (2006): Die Kohäsionspolitik im Dienste von Wachstum und Beschäftigung. Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Zeitraum 2007-2013.

Anknüpfungspunkte und eine ansprechende Rhetorik zu finden. Mit anderen Worten: Die Strategische Programmplanung erfolgte weitgehend losgelöst vom endogenen Entwicklungsprozess und bestand im Wesentlichen darin, der polnischen Regierung und der EU-Kommission *die eigene Programmatik mundgerecht zu verkaufen*.

Earmarking

Nicht nur die Akteurskonstellation im Programmerstellungsprozess, sondern auch die programmatische Ausrichtung des EFRE-OP Pomorskies wird insofern ganz wesentlich durch das *Spannungsverhältnis zwischen Zentralismus und Regionalisierung* bestimmt. Auf der einen Seite greift das EFRE-OP Pomorskies eine Reihe von regionalen Entwicklungsprogrammen auf, die auf einer Ana-Analyse der regionalen Stärken und Schwächen basiert. Auf der anderen Seite werden im EFRE-OP jedoch auch die nationalen Strategien zum Ausgangspunkt der eigenen Programmformulierung genommen. Hierbei muss berücksichtigt werden, dass die nationalen Strategieprogramme ihrerseits in erheblichem Maße ein Ergebnis der Lissabonagenda sind, weil sie sich in besonderer Weise den Wachstums- und Innovationszielen der EU verpflichten. Denn blickt man auf die polnischen Earmarkingwerte auf nationaler und regionaler Ebene, wird deutlich, dass die nationalstaatlich geführte Regionalpolitik mit Earmarkingquoten von z.T. über 90% als europäischer Vorreiter der lissabonisierten EU-Strukturfondspolitik verstanden werden kann. Dies gilt umso mehr als die 60%-Earmarking-Mindestgrenze für osteuropäische Mitgliedsländer in dieser Förderperiode noch nicht verbindlich war und von Polen also *freiwillig* das Earmarkingziel übertroffen wurde (Ministry of Regional Development Poland 2007). Die EU-Kommission nahm an, dass es den neuen Mitgliedstaaten aufgrund ihres Nachholbedarfs bei der einfachen Infrastrukturausstattung nicht möglich sein wird, in ihren Operationellen Programmen den wettbewerbs- und innovationsorientierten Maßnahmen stärkere Beachtung zu schenken. Doch alleine die vier nationalen Operationellen Programme Polens erreichen trotzdem eine Earmarkingquote von rund 74%. Im Gegensatz dazu, weisen die polnischen Woiwodschaften lediglich Earmarkingquoten von rund 40% auf (Tabelle 22).

> *„European Commission said to us, in every programme at least 40 Percent should be spent on Lisbon-Strategy. Polish Government went one step further and said, in our national reference framework, we will make 60% for Lisbon Strategy. It means that from all these programmes, from all these cash, 67 Billion Euro, 60% was declared by the central government to go to the Lisbon Strategy." (Interview P 28)*

Der polnische Nationalstaat ist in der Förderperiode 2007-13 mit vier Operationellen Programmen an der EU-Strukturfondspolitik beteiligt. Dabei handelt es sich um die Programme zur innovativen Wirtschaft, zum Humankapital, zur Infrastruktur und Umwelt sowie zur Entwicklung Ostpolens. Diese vier Operationellen Programme des Nationalstaats umfassen insgesamt 48,1 Mrd. Euro, während die 16 Operationellen Programme der Woiwodschaften ein Volumen von rund 16,6 Mrd. Euro haben.

Tabelle 22: Bindung für Lissabon-Ziele in den Operationellen Programmen Polens

Operationelles Programm	Finanzvolumen in €	Anteile für Lissabonziele in €	Earmarkingquote
Innovative Wirtschaft	8.254.885.280	7.831.882.929	95%
Humankapital	9.707.176.000	8.036.029.819	83%
Infrastruktur und Umwelt	27.913.683.774	18.616.256.995	67%
Entwicklung von Ostpolen	2.273.793.750	1.000.013.523	44%
16 Regionale OP	16.555.614.188	7.026.917.404	42%
NSRP gesamt	**66.553.157.091**	**42.511.100.670**	**63,9%**

Quelle: Europäische Union 2007b

Tabelle 22 zeigt, dass die Earmarkingquoten der 16 Woiwodschaften deutlich unterhalb des nationalen Gesamtdurchschnitts von 63,9% liegen. Obwohl das nationale Operationelle Programm zur Entwicklung Ostpolens mit rund 2,8 Mrd. Euro deutlich geringer ausgestattet ist als die drei anderen nationalen Operationellen Programme, kann resümiert werden, dass es in Polen *keine Arbeitsteilung* zwischen Nationalstaat und Regionen gibt, die darauf zielt, Kohäsionsziele in den Regionen zu dezentralisieren, während Wachstums- und Innovationsimpulse dem Nationalstaat vorbehalten bleiben. Die sektoral-zentralistischen Regionalpolitiken finden zwar in dem Operationellen Programm „Innovative Wirtschaft" (Quelle: Europäische Union 2007d), das ein Nachfolger des Programms zur „Verbesserung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit" der Jahre 2004-06 darstellt, eine Fortsetzung. Denn in diesem Programm und auch in dem Programm *Infrastruktur und Umwelt* wird nach wie vor der Versuch unternommen, Wachstum und Innovation durch *Impulse der Zentralregierung* zu befördern.[166] Die deutlichen Unterschiede in den nationalen und regionalen Strukturpolitiken sind allerdings das Ergebnis verschiedener programmatischer Ansätze: Während sich der polnische *Nationalstaat als stark responsiv auf die Lissabonagenda* erweist, verfolgen Woiwodschaften wie Pomorskie eine *endogenisierte Regionalpolitik*, die sich programmatisch nur insoweit an der Lissabonagenda orientiert, als es die Analyse von regionalen Stärken und Schwächen zulässt.

Da Pomorskie den endogenen Entwicklungsanspruch ernst nahm, gingen vom dem starken Gefälle zwischen Zentrum und Peripherie Grenzen bei der Erzielung hoher Earmarkingquoten aus. Zwar war man im Marschallamt durchaus bemüht, lissabonkonforme Ausgaben einzuplanen (siehe Abschnitt 6.2), doch stieß dieses Bemühen im regionalen Diskussionsprozess auf Widerstände aus den strukturschwachen Gebieten. Eine noch stärke Orientierung an Innovations- und

[166] Anhand des Operationellen Programms zu Infrastruktur und Umwelt (28 Mrd. Euro) lässt sich exemplarisch der Steuerungsanspruch der nationalen Regierung ablesen. Demnach sollen folgende Schwerpunkte zentral gestaltet werden: Ausbau der Wasser und Abwasserwirtschaft, Abfallentsorgung und Bodenschutz, verschiedene Initiativen zur Anpassung an Umweltschutzanforderungen, Umweltschutz und Förderung umweltbewussten Verhaltens, Ausbau des Straßen- und Luftverkehrsnetzes, Energiesicherheit, umweltfreundliche Energieinfrastruktur, Verkehrssicherheit und nationalen Verkehrsnetze, Aufbau von Einrichtungen für die Hochschulbildung (Europäische Union 2007e).

Wettbewerbsprogrammatik der Lissabonagenda hätte sich nur auf Kosten von Kohäsionszielen umsetzen lassen.

> *Then you have the Lisbon Strategy and you have to make the balance with all this aspects. Of course, for me it is obvious that we should give more money to the innovation SME´s as to for example water treatment. But it is not obvious for the people in the commmunities. So you have to make a compromise. A big compromise. That is how the compromise look like. (Interview P 28)*

Gleichwohl hat Pomorskie immer hin 47% seiner EFRE-Mittel in earmarking fähige Kategorien investiert (Urzad Marszalkowski Wojewodtzwa Pomorskiego 2007: 138). Damit wies das Land die höchste Earmarkingquote der 16 Woiwodschaften Polens auf (Interview P 31). Während man vermuten könnte, dass es dann doch gerade die Woiwodschaft Pomorskie war, in der sich eine besonders starke Lissabonisierung zeigte, wird beim näheren Hinsehen deutlich, dass dies eher das Ergebnis eines stringent endogenen Politikansatzes, denn einer Lissabonisierung war. In der Akteurskonstellation Pomorskies waren nämlich die Universitäten und Forschungseinrichtungen besonders engagiert. Dies schlägt sich im Ergebnis darin nieder, dass in Pomorskie ein vergleichsweise hoher Betrag für die Förderung von Wissenschaft und Forschung veranschlagt und im Planungsprozess noch einmal erhöht wurde (Office of the Marshal of the Pomorskie Voivodship 2006: 10). Sicherlich konnten sich die Universitäten und Forschungseinrichtungen in ihrer Interessenpolitik auf die Programmatik der Lissabonagenda berufen und sie fanden hierfür im Marschallamt auch Unterstützer (Interview P 32). Unterm Strich blieben Lissabonisierungseffekte damit aber doch recht eng *begrenzt*.

Die programmatische Ausrichtung des Operationellen Programms Pomorskies bewegt sich in ihren Zielen und Mittelverwendungen in einem *Spannungsverhältnis* zwischen Zentralismus und Regionalisierung, das weitgehend *zugunsten* endogener Zielsetzungen und Mittelverwendungen aufgelöst wurde. Auf der nationalen Ebene tragen die vier Operationellen Programme eine deutliche *zentralistisch-sektorale* Handschrift. Bemerkenswerter Weise erweist sich diese Regionalpolitik auf der nationalen Ebene als anschlussfähig an die strategische Ausrichtung der Lissabonagenda. Dies zeigt vor allem an den besonders hohen Earmarkingquoten, die Polen freiwillig realisiert. Diese Ausrichtung der nationalen Regionalpolitik hinterlässt auch im Operationellen Programm Pomorskies Spuren. Insbesondere in den verschiedenen Prioritätenachsen werden systematische Bezüge zu übergeordneten Programmen und Strategien hergestellt und so legitimiert (Urzad Marszalkowski Wojewodtzwa Pomorskiego 2007: 69ff.). Diese strategische Einbindung des EFRE-OP Pomorskies steht jedoch im Spannungsverhältnis zum endogenen Gestaltungsanspruch. Denn in Pomorskie wurde auf der Grundlage eines deutlich erweiterten Spektrums regionaler Akteure der Versuch unternommen, Regionalpolitik in erster Linie aus der Analyse regionaler Stärken und Schwächen zu begründen und dabei der regionalen Diversität Rechnung zu tragen. Die zehn ausformulierten Prioritätenachsen machen deutlich, dass sich Pomorskie in diesem Spannungsverhältnis auf den endogenen Entwicklungsanspruch fokussierte. Vor diesem Hinter-

grund wurden Kohäsionsziele stärker als Lissabonziele gewichtet. Denn im Ergebnis weist Pomorskie eine Earmarkingquote von 47% auf (ebd.: 61).

6.4 FAZIT: VERTIEFTE EUROPÄISIERUNG DURCH REGIONALE HANDLUNGSFÄHIGKEIT

Die Förderperiode 2007-13 markiert in Pomorskie den *vorläufigen Höhepunkt* eines Europäisierungsprozesses, der mit den Transformationen nach 1989 allmählich in Gang kam und sich nun vor allem daran festmachen lässt, dass sich Pomorskie zu einer handlungsfähigen Region Polens und Europas entwickelt hat. Die Regionalpolitik und insbesondere die EU-Strukturfondspolitik Polens bewegten sich stets in einem *Spannungsverhältnis* zwischen zentralistischen Strukturen und den europäischen Anforderungen an eine forcierte Regionalisierung. Insbesondere seit Ende der 1990er Jahre fand in Polen eine beschleunigte Europäisierung statt, in dessen Zuge 16 Woiwodschaften gebildet wurden, die sich in der Folge zur dritten poltischen Ebene in der polnischen EU-Strukturfondspolitik entwickelten. In der Förderperiode 2007-13 fand eine *deutliche Vertiefung dieses Europäisierungsprozess* statt, weil sich Pomorskie nicht nur der Form nach, sondern nun auch in der politischen Praxis als handlungsfähige Region etablierte. Alleine die Tatsache, dass Pomorskie nun erstmals ein eigenständiges Operationelles Programm verfasste, zeigt zumindest einen begrenzten Pfadwechsel in der polnischen Regionalpolitik an.

Gleichzeitig ist jedoch auch eine gewisse *Persistenz* in den institutionellen Strukturen feststellbar. Denn nach wie vor dominieren nationale Operationelle Programme die EU-Strukturfondspolitik Polens. Sie sind finanziell deutlich stärker ausgestattet und umfassen insgesamt rund 83% der polnischen EFRE-Mittel. Insbesondere das nationale Operationelle Programm für Infrastruktur und Umwelt dokumentiert den zentralistischen Gestaltungsanspruch in der polnischen Strukturpolitik (Europäische Union 2007b). Pfadabhängigkeiten werden in Polen also weiterhin daran erkennbar, dass die Einflussnahme staatlicher Ministerien auf eine national initiierte Regionalpolitik weiterhin hoch ist (Stichwort: Regionalpolitik für die Nation). Es war dann vor allem der polnische Nationalstaat, der freiwillig die Earmarking-Untergrenze von 60% in den nationalen Operationellen Programmen deutlich überschritten hat. Die Lisabonagenda hatte also vorwiegend auf der nationalstaatlichen Ebene einen Steuerungseffekt. Dieser macht sich vor allem daran bemerkbar, dass auf nationalstaatlicher Ebene die Earmarkinggrenze von 60% freiwillig überschritten worden ist.

Die Regionen werden in der programmatisch lissabonisierten EU-Strukturfondspolitik durch eine ganze Reihe von Verfahren dazu angehalten, sich mit der Lissabonagenda und den hieran anschließenden Nationalen Strategischen Rahmenplänen zu befassen. Und in der Tat ist die regio-

nale Selbstverwaltung Pomorskies durchaus intensiv damit befasst, diesen Verfahren und Vorschriften Genüge zu tun. Ein wesentliches Ergebnis der empirischen Untersuchung ist aber, dass dieses Einpassen der regionalen Entwicklungsstrategie der eigentlichen Strategieentwicklung nachgelagert ist. Zwar findet die Wachstums- und Innovationsprogrammatik in Gestalt des Marschallamts und der Akteure aus Wissenschaft und Forschung durchaus einen regionalen Resonanzkörper im lokalen Diskussionsprozess. Denn im Marschallamt ist man durchaus darum bemüht, Wachstum und Innovation in die regionalen Debatten einzuführen, und die Akteure aus Wissenschaft und Forschung berufen sich zur Legitimation ihrer (ohnehin bestehenden) Interessen auf die Lissabonprogrammatik (Interview P 32). In der Gesamtschau bleiben diese Lissabonisierungstendenzen jedoch marginal. Der regionale Diskussionsprozess orientiert sich nämlich in aller erster Linie an den originären Interessenlagen der verschiedenen Akteure vor Ort. Die Lissabonziele dienen dem Marschallamt allerdings in den vielen lokalen Verhandlungen, in denen jedes Dorf, jeder Landkreis, jeder Verband und jede sonstige Interessengruppe das eigene Anliegen in den Mittelpunkt zu rücken versucht, dazu, Aushandlungsprozesse zu strukturieren und Ansprüche zu limitieren. Denn es gehört durchaus zur Strategie des Marschallamts, auf Lissabonanforderungen zu verweisen, wenn Kompromissbildungen forciert werden sollen (Interview P 28).

Bereits mit der „Pomorskie Woiwodschaft Entwicklungsstrategie 2020“ und der „regionalen Innovationsstrategie für Pomorskie“ aus dem Jahr 2005 konnten endogene Regionalentwicklungsstrategien eingeübt werden und es fand bereits damals eine Adaption der von Europa eingeforderten kooperativen Politik statt (Office of the Marshal of the Pomorskie Voivodeship 2005). Doch im Unterschied zu diesen Planungsdokumenten von 2005 ist das EFRE-OP Pomorskie nun auch mit finanziellen Ressourcen ausgestattet, so dass die Strukturpolitik Pomorskies nicht mehr nur als Planspiel erscheint. Die Region ist nun auch finanziell zu einem *handlungsfähigen* Akteur geworden.

Dass es überhaupt zu solchen regionalen Aushandlungssituationen kommt und dass regionale Akteure überhaupt ihre originären Interessen artikulieren, ist das eigentlich Wesentliche in der Entwicklung Pomorskies. Es zeigt an, dass es in Pomorskie zu einer, so ließe sich sagen, *Subjektwerdung* der Region gekommen ist. Denn dieser Prozess wurde bereits mit der Aussicht auf den EU-Beitritt und den beitrittsvorbereitenden Fonds wie PHARE angestoßen und ist nun zu einem vorläufigen Abschluss gekommen. In Pomorskie hat sich eine starke kooperative Regionalpolitik herausgebildet, in der nicht nur neue staatliche, sondern auch neue nicht-staatliche Akteure regionale Aushandlungsarenen betreten haben.[167] Es hat insofern eine breite Aktivierung regionaler Kräfte stattgefunden, in der es natürlich immer auch stärkere und schwächere Akteure gibt. Dabei ist jedoch nicht zu erkennen, dass der regionale Diskussionsprozess von ökonomischen Akt-

[167] Die Integration relevanter gesellschaftlicher Gruppen ging gar soweit, dass selbst ein Dialog zu den Studentenvertretern verschiedener Danziger Universitäten gesucht worden ist (Interview P 28).

euren vereinnahmt und so lissabonisiert wurde. Für die Zukunft ist dies zwar keineswegs ausgeschlossen, doch ist in den Jahren 2007-13 zunächst erkennbar, dass der Versuch unternommen wurde, die regionalen Disparitäten in die Programmentwicklung zu integrieren. Dies drückt sich nicht zuletzt darin aus, dass Pomorskie nicht weniger als zehn Prioritätenachsen ausformuliert. Die Programmplanung hat sich damit deutlich stärker an der disparaten regionalen Ausgangslage orientiert als an der Innovations- und Wachstumsprogrammatik. Dies führte im Ergebnis dazu, dass die Earmarkingquoten Pomorskies und der anderen Woiwodschaften z.T. deutlich unterhalb der 60%-Marke und vor allem unterhalb der Earmarkingquoten auf nationaler Ebene liegen. Während die Mitarbeiter des Marschallamts in ihrer Region durchaus versuchten, sich auch an den Lissabonzielen zu orientieren, insistierten sie gleichzeitig in Warschau und Brüssel auf die Notwendigkeiten, die sich aus den starken regionalen Disparitäten ergeben.[168]

[168] Patrycja Szczygiel (2006): Meeting the Lisbon Strategy goals in Regional Operational Programme for Pomorskie Region for 2007-2013, Open Days Brussels, 12th October 2006.

7 FAZIT: GRENZEN DER LISSABONISIERTEN EU-STRUKTURFONDSPOLITIK

Als zu Beginn der 2000er Jahre die Lissabonagenda beschlossen wurde, herrschte in Europa einerseits eine *Ernüchterung* darüber vor, dass die europäische Wirtschaft weiterhin hinter der amerikanischen Ökonomie zurückblieb. Andererseits befand sich die Europäische Union jedoch auch in einem bemerkenswerten *Fortschrittsoptimismus*. Denn man nahm an, dass sich in den folgenden Jahren ein wirtschaftlicher Aufholprozess einleiten lasse, der die EU zum stärksten Wirtschaftsraum der Welt mache (Europäische Kommission 2000; Sello 2005: 1017ff.). Ein wesentlicher Vorbehalt gegenüber der Lissabonagenda richtete sich neben der eher grundlegenden Kritik an einer Verabsolutierung der Wachstums- und Beschäftigungsprogrammatik gegen die Steuerungsfähigkeit der EU (Becker/Hishow 2005; Huffschmid 2007). Denn ebenso wenig wie sich im deutschen Wachstums- und Stabilitätsgesetz der späten 1960er Jahre stabile Preise, hohe Beschäftigung, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und steigendes Wachstum per Gesetz erzielen ließen, können auch die ambitionierten Lissabonziele nicht verfolgt werden, wenn die dafür maßgeblichen „Schalter" außerhalb des Handlungsradius europäischer Institutionen liegen.

Vor diesem Hintergrund wurde in der Lissabonagenda versucht, *neue politische Steuerungsinstrumente* zu nutzen, mit denen sich neue Zugriffsmöglichkeiten auf wichtige ökonomische Parameter eröffnen. Hierzu zählte insbesondere die Methode der offenen Koordinierung, mit der ergebnisoffene Empfehlungen und Leitlinien formuliert werden, in der Erwartung, dass dies auf Resonanz bei den maßgeblichen Akteuren trifft (ebd. 2005). Als zur Mitte der 2000er Jahre absehbar wurde, dass die EU noch recht stark hinter ihren ambitionierten Zielen zurückblieb, entstand eine Debatte darüber, inwieweit die Lissabonprogrammatik nicht stärker als bislang auch in die EU-Strukturfondspolitik zu implementieren sei (Sapir 2004; Erdmenger/Ziegler 2005: 24ff.; Bachtler/McMaster 2007: 259ff.). Dieser Vorstoß fand insbesondere bei den EU-Nettozahlern wie Deutschland, Großbritannien oder auch Frankreich auf Resonanz. Denn mit der EU-Osterweiterung sahen die EU-Nettozahler eine Situation auf sich zukommen, in der sich die Anzahl strukturschwacher Regionen vervielfachen würde, so dass es entweder eines deutlich erweiterten Fördervolumens bedurfte oder ein Szenario entstehen würde, in dem Strukturfondsmittel kaum mehr ins eigene Land zurück fließen (Maurer/Schroff 2004). Die Lissabonisierung der EU-Strukturfondspolitik ermöglichte es seit 2007 nun jeder europäischen Region, – sei sie strukturschwach wie Mezzogiorno oder strukturstark wie London – von europäischen Mitteln zu profitieren, und sie zielte darauf, die Beiträge der geförderten Regionen zum europäischen Fortschritt bei Wachstum und Innovation zu steigern (Erdmenger/Ziegler 2004: 325ff.; Begg 2005: 694ff.; Becker/Zaun 2009). Die programmatische Lissabonisierung der EU-Strukturfondspolitik kann insofern als ein *neuer politischer Kompromiss* verstanden werden, der die Interessen zwischen den

Befürwortern und Gegnern von Strukturfondspolitik auf einen neuen gemeinsamen Nenner brachte.

Während die EU-Strukturfondspolitik lange ganz im Zeichen der neuen Wachstums- und Innovationsprogrammatik stand, wird sie seit den einschneidenden Krisenjahren seit 2008 nun immer stärker auch im Kontext einer möglichen *Alternative* zur derzeitigen Austeritätspolitik diskutiert. Denn insbesondere aus dem links-sozialdemokratischen Lager werden anstelle von Haushaltssanierungen und dem Abbau sozialer Sicherungsleistungen europäische Wachstumsprogramme gefordert, die vor allem den Krisenländern des Mittelmeerraums ökonomische Impulse geben sollen (Streeck 2013: 187ff.). Regionalpolitik und EU-Strukturfondspolitik wären hierzu entscheidende Ansatzpunkte. Dabei ist nicht nur fraglich, ob von solchen regionalen Wachstumsprogrammen tatsächlich die gewünschten ökonomischen Effekte ausgehen, sondern vor allem auch, über welche Steuerungskapazitäten die EU verfügt, um zu verhindern, dass Gelder fehlinvestiert werden. Denn die regionale Wirtschaftsförderung ist auf das Engste mit den verschiedenen sozialen, kulturellen und politischen Voraussetzungen von Regionen verknüpft und es kann keineswegs davon ausgegangen werden, dass die EU den Steuerungshebel zur Modellierung der notwendigen regionalen Voraussetzungen in der Hand hält. Obwohl dies nicht explizit Gegenstand dieser Arbeit ist, stellen sich auch im Kontext der europäischen Krisenbewältigung Fragen nach den *Möglichkeiten und Grenzen* eines steuernden Eingriffs der EU in regionale politische Ökonomien.

Die hier verfolgten Fragen nach den Möglichkeiten und Grenzen der programmtisch lissabonisierten EU-Strukturfondspolitik weisen insofern über die konkrete Förderperiode von 2007 bis 2013 hinaus und richten sich auf Governanceproblematik in einem lose gekoppelten EU-Mehrebenensystem (Heinelt/Malek 2002: 69ff.). Der Lissabonisierung der EU-Strukturfondspolitik kommt hierbei insofern eine besondere Bedeutung zu, als sich die Lissabonagenda nicht nur in einer wachstums- und innovationorientierten Zielsetzung niederschlägt, sondern auch in einer *grundlegenden Reformierung* des europäischen Steuerungsinstrumentariums (Tömmel 2005: 57ff.). Die zentrale Frage, die es zu beantworten galt lautete, „*Does Lissabon really matter and to what extent*?“. Im Folgenden werden die zentralen Argumentationsschritte noch einmal zusammengefasst und es wird herausgearbeitet, an welche Grenzen die Lissabonisierung der EU-Strukturfondspolitik und damit die Steuerungsmöglichkeiten der Europäischen Kommission in diesem Politikfeld stoßen.

Zusammenfassung

Viele Wesensmerkmale der heutigen EU-Strukturfondspolitik haben ihre Wurzeln in der großen Reform von 1988 (Tömmel 2002: 39ff.; Europäische Union 2008a). Vor dem Hintergrund des entstehenden EU-Binnenmarkts war absehbar, dass es zu vertieften ökonomischen Spaltungen zwischen prosperierenden und strukturschwachen EU-Regionen kommen würde. Ein wesentliches Ziel der Reformierung bestand darin, ein *politisches Gegengewicht* zu den neuen Marktkräften zu

implementieren, so dass das Finanzvolumen der EU-Strukturfonds erheblich vergrößert wurde (Eckstein 2001). Ein weiteres Ziel bestand jedoch auch darin, die Strukturfondsmittel *effizienter* einzusetzen. Es war nicht zuletzt die süditalienische Region Mezzogiorno, die lange als Paradebeispiel missglückter EU-Strukturfondspolitik galt (Tömmel 1994; Heilemann 2005: 505ff.). Anstelle des Gießkannenprinzips wurden mit den Reformen von 1988 vier neue Steuerungsprinzipien implementiert, denen auch heute noch eine entscheidende Bedeutung zukommt. Mit dem Partnerschaftsprinzip soll gewährleistet werden, dass die Verwendung von Strukturfondsmitteln auf einem breiten regionalen Konsens zunächst staatlicher und später auch nicht-staatlicher Akteure basiert (Europäische Union 2008; Ziegler 2008). Dabei geht die EU davon aus, dass nur die regionalen Akteure en Detail bewerten können, welche Förderpolitik zielführend sein kann, und davon, dass es starker regionaler Partnerschaften bedarf, um Förderprogramme effizient durchführen zu können. Das Prinzip der mehrjährigen Programmplanung soll sicherstellen, dass der Einsatz von Strukturfondsmitteln auf einer mittelfristigen Strategie beruht, in der verschiedene Einzelmaßnahmen systematisch ineinandergreifen. Mit dem Additionalitätsprinzip sollte verhindert werden, dass EU-Mittel einfach nur zur Substitution nationalstaatlicher Förderprogramme herangezogen werden, so dass sich auch tatsächlich Gegengewichte zu den neuen Marktkräften entfalten können. Und schließlich wurde das Prinzip der Mittelkonzentration etabliert, das in besonderer Weise den Anspruch zum Ausdruck brachte, die EU-Strukturfondspolitik solle in erster Linie zu einer Abschwächung des ökonomischen Gefälles zwischen den starken und schwachen Regionen beitragen (Lang 2004; Kopp-Malek 2008: 141). Aus diesem Grund wurden unterschiedliche europäische Ziel-Regionen klassifiziert und die Mittelvergabe dementsprechend gewichtet. Ende der 1980er Jahre wurde die EU-Strukturfondspolitik also einerseits durch ein deutlich gestiegenes Finanzvolumen und andererseits durch ein wesentlich strategischeres Steuerungsinstrumentarium aufgewertet, das sich im Kern am Leitbild einer *endogenen Regionalentwicklung* orientierte. Die maßgebliche politische Zielsetzung, die mit der EU-Strukturfondspolitik verfolgt wurde, bestand im sogenannten Kohäsionsziel. Strukturfondspolitik wurde betrieben, um die ökonomischen Disparitäten zwischen den EU-Regionen zu verringern und neue politische Gegengewichte zum entstehenden EU-Binnenmarkt zu setzen (Axt 2005: 11ff.).

Zum Verständnis des Politikfelds ist jedoch entscheidend zu sehen, dass es neben dieser offiziellen Legitimationsquelle weitere politische Funktionen gibt, die die EU-Strukturfondspolitik erfüllt. Denn in einer intergouvernementalen Perspektive ist die EU-Strukturfondspolitik, salopp formuliert, vor allem eine politische Konsensmaschine, mit der die divergenten Interessenlagen zwischen Nationalstaaten auf einen gemeinsamen Nenner gebracht werden können (Ast 1999). Mit ihr werden Ausgleichzahlungen vorgenommen, wenn Vertiefungsprojekte wie z.B. der EU-Binnenmarkt aller Voraussicht nach einigen Nationalstaaten mehr Nutzen versprechen als anderen. Nimmt man eine regulationstheoretische Perspektive ein, lässt sich in Frage stellen, ob sich die EU-Strukturfondspolitik wirklich als Gegengewicht zum Markt verstehen lassen (Tömmel 1995: 49ff.). Denn die EU-Strukturfondspolitik war immer auch eine entscheidende Vorausset-

zung dafür, strukturschwache Regionen überhaupt an den EU-Binnenmarkt heranzuführen. Denn die EU-Strukturfondspolitik war auch in schwächeren Regionen stets darauf ausgerichtet, diejenigen Branchen und Sektoren zu unterstützen, die das Potenzial haben, am EU-Markt zu bestehen. Das Bild bliebe unvollständig, wenn man die EU-Strukturfondspolitik auf Maßnahmen reduziere, die als wenig marktkonform gelten. Denn es werden keineswegs nur Schwimmbäder, Parks oder Radfahrwege gefördert. Mindestens ebenso entscheidend waren immer schon industrienahe Förderungen.

Mit der programmatischen Lissabonisierung der EU-Strukturfondspolitik setzte in der Politikwissenschaft eine Debatte darüber ein, inwieweit die Konvergenzziele nun durch eine einseitig ökonomische Programmatik abgelöst werden. Zwar ließ sich Strukturpolitik nie in der Eindeutigkeit als Gegengewicht zum Markt verstehen, was insbesondere in einer regulationstheoretischen Perspektive auf die EU-Strukturfondspolitik ersichtlich wird (ebd.), doch schien sich abzuzeichnen, dass in die Strukturfondspolitik nun eine eindeutige Wachstums- und Innovationsprogrammatik eingeschrieben wird, die sich kaum mehr der Reduktion regionaler Disparitäten verpflichtete (Bachtler et al. 2007; Bachtler/Mc Master 2007: 259ff.). Diese Diskussion ist Teil einer *weiterreichenden Ökonomisierungsdebatte*, in der z.B. generelle Transformationsprozesse vom keynesianischen welfare state zum schumpeterschen workfare state identifiziert werden (Jessop 2006: 145ff.) – keineswegs nur, aber eben auch in der EU-Strukturfondspolitik. Bei Jessop wird dieser Wandel nicht nur an einer programmatisch veränderten Zielsetzung festgemacht, sondern gleichermaßen auch an neuen Steuerungsinstrumenten wie der offenen Methode der Koordinierung. Durch dieses Instrument sollen nationale Reformdynamiken in einer spezifischen Form neu programmiert und miteinander verglichen werden.

Klar ist, dass mit dem *Earmarking* und der *strategischen Programmplanung* zwei neue Steuerungsinstrumente Einzug in die EU-Strukturfondspolitik erhalten haben, die zum einen auf eine Ausweitung wachstums- und innovationsorientierter Ausgaben zielen und zum anderen das ohnehin bestehende Spannungsverhältnis zwischen dem Leitbild endogener Regionalpolitik und dem europäischen Strategiebildungsanspruch verschärfen (Becker 2009). Mit dem Earmarking werden einzelne förderpolitische Maßnahmen dahingehend unterschieden, ob ihnen ein Beitrag zur Wachtsums- und Innovationsförderung zugeschrieben wird oder nicht. Mit der strategischen Programmplanung werden Nationalstaaten und Regionen dazu verpflichtet, eine politische Strategie darüber auszuformulieren, wie sie ihre Regionalpolitik in die Lissabonagenda einbetten (Bachtler/Gross 2006). Es wurde ein kaskadenförmiger Programmplanungsprozess entwickeltet, in dem es für Nationalstaaten und Regionen notwendig wurde, die eigene Politik in eine strategische Beziehung zum jeweils übergeordneten Planungsdokument zu setzen (Becker 2009). Auf europäischer Ebene wurden strategische Kohäsionsleitlinien formuliert, auf nationalstaatlicher Ebene handelt es sich um den Nationalen Strategischen Rahmenplan und auf regionaler Ebene geht es um die konkrete Ausgestaltung der Operationellen Programme (Zarth 2007: 349ff.). Diese beiden Steuerungsinstrumente beschränken sich darauf, Themen zur Diskussion zu stellen und

Verfahrensweisen verbindlich zu machen, und sehen davon ab, substanziell-inhaltliche Politikergebnisse vorzuschreiben. Denn im Unterschied zu regulativen Politikfeldern verfügt die EU in der Strukturpolitik nicht über Rechtssetzungskompetenzen, sondern lediglich über die Verfahrenshoheit (Tömmel 2003: 133). Während es durchaus die Intention der EU-Kommission ist, nationalstaatliche und vor allem regionale Akteure dazu zu bewegen, das zu wollen, was sie wollen sollen, ist keineswegs ausgemacht, dass die gewählten Steuerungsinstrumente diesem Steuerungsanspruch auch gerecht werden.

Vor diesem Hintergrund wurden in dieser Arbeit theoretische Perspektive entwickelt, in denen man sich den Rückwirkungen des EU-Systems auf die Nationalstaaten und Regionen zuwenden kann. Wurde in der Politikwissenschaft lange danach gefragt, wie das europäische Institutionengebäude entsteht und wodurch sich die vertiefende europäische Integration erklären lässt, hat in den 1990er Jahren ein *Perspektivwechsel* stattgefunden (Auel 2005: 191ff.; Vink/Graziano 2007: 3ff.). Gefragt wurde nun nicht mehr nur nach der europäischen Integration, sondern verstärkt auch den Europäisierungen die von der EU ausgehen und auf die Mitgliedstaaten und -regionen zurückwirken.

Die Politikwissenschaft misst der EU-Strukturfondspolitik eine wichtige Bedeutung für Europäisierungseffekte in den Mitgliedstaaten zu (Keating 2003: 9ff.; Wishlade 2003 et al.). In der Europäisierungsdebatte werden vor allem vier Europäisierungswirkungen hervorgehoben. Erstens trägt die EU-Strukturfondspolitik einen maßgeblichen Anteil an politischen *Dezentralisierungs- und Regionalisierungsprozesse* in den alten und neuen Mitgliedstaaten, weil die Funktionsweise der Strukturfondspolitik eine handlungsfähige dritte politische Ebene voraussetzt. Insbesondere in traditionell eher zentralistisch organisierten Staaten wie Großbritannien oder eben Polen werden Föderalisierungsprozesse eingeleitet, die zumindest den Aufbau einer handlungsfähigen Regionalverwaltung umfasst, sich zumeist jedoch auch Demokratisierungen auf der regionalen Ebene erstrecken, weil es neue Akteure demokratisch zu legitimieren gilt (Hoppe/Voelzkow 2001: 185ff.; Churski 2005: 45ff.). Zweitens kommen damit etablierte institutionelle Arrangements in Bewegung und es entstehen *neue Governancestrukturen*, weil Regionen gegenüber ihren Nationalstaaten Autonomie gewinnen und ihre Regionalpolitik nun vor allem mit der europäischen Ebene in Abstimmung bringen (Ferry 2007: 1ff.). Auch in immer schon föderal strukturierten Ländern berufen sich Regionen nicht mehr alleine auf nationale Politiken, sondern vor allem auch auf das europäische Konzept von Regionalpolitik, so dass es zu Spannungsverhältnissen und Anpassungsprozessen kommt (Conzelmann 2005: 99ff.). Drittens entstehen vor dem Hintergrund der partnerschaftlichen Politikprinzipien *neue politische Akteure* und *neue Teilhabechancen* am Politikprozess. Dies gilt insbesondere für Staaten mit geringen korporatistischen und pluralistischen Traditionen wie den neuen osteuropäischen Mitgliedsländern (Dabrowski 2007). Viertens kommt es zu einer inhaltlichen Neuausrichtung von Förderpolitiken, weil die Mittel der EU-Strukturfonds additiv zu den bisherigen nationalen Förderungen verausgabt werden müssen und

damit zwangsläufig *neue Förderschwerpunkte* herausgebildet werden müssen (Voelzkow/Hoppe 1996: 108ff.; Baudner 2003).

Im Ergebnis bildet sich damit insbesondere in der EU-Strukturfondspolitik seit 1988 ein politisches Mehrebensystem heraus, das in der politikwissenschaftlichen Forschung Gegenstand des Multi-Level-Governance-Ansatzes wurde (Hooghe 1996, 1998: 457ff.). Dieser Ansatz geht davon aus, dass sich die verschiedenen Ebenen der politischen Entscheidungsfindung weniger denn je isolieren voneinander verstehen lassen, weil sich politische Ebenen zunehmend miteinander *verflechten* (Wissen 2007: 229ff.). Im europäischen Mehrebenensystem werden hierarchische Über- und Unterordnungsverhältnisse zunehmend aufgelöst und Akteure wechselseitig voneinander abhängig, so dass fraglich wird, inwieweit sich in der EU noch ein politisches Zentrum erkennen lässt. Gegenstand der Multi-Level-Governance-Forschung sind vor diesem Hintergrund interdependente Akteursbeziehungen, politische Interaktionsmodi und das Zusammenwirken mehrdimensionaler Koordinationsmechanismen in verketteten Prozessen. In diesem Zusammenhang wird nicht zuletzt auch den verschiedenen nicht-staatlichen Akteuren in Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft eine erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt. Insbesondere mit Blick auf die EU-Strukturfondspolitik seit den 2000er Jahren wurde argumentiert, dass sie dem Modell des Multi-Level-Governance entspricht. Denn hier sind Kompetenzen nicht mehr so klar voneinander getrennt und Akteure sind sehr viel stärker von Interessen geleitet, die sich nicht unmittelbar aus ihrer Stellung im Institutionenkontext ergeben. Zudem besteht immer die Möglichkeit, dass neue Akteure auf den Plan treten (Marks/Hooghe 2001).

Die Europäisierungswirkungen der EU-Strukturfondspolitik führen insofern dazu, dass sich ein Multi-Level-Governance-System herausbildet. In der politikwissenschaftlichen Forschung wird jedoch noch eine Reihe weiterer Europäisierungswirkungen herausgearbeitet. Mit Blick auf politische Institutionen werden u.a. Veränderungen in der nationalen Parlamentsarbeit (Duina/Oliver 2005; Holzhacker 2007), wachsende administrative Kompetenzen auf der dritten politischen Ebene (Hrbek/Weyand 1994; Färber/Forsyth 1996; Kohler-Koch 1996; Krämer 1998; Larat 1998) und territoriale Restrukturierungen erforscht (Börzel 2003; Brusis 2003; Elsen 2003; Keating/Hughes 2003). Mit Blick auf den Interessenvermittlungsprozess gehen Forschungen der neuen Rolle von Lobbyismus (Volker/Voelzkow 1994; Eising 2007) und den Auswirkungen auf die Parteienpolitik (Baun et al. 2005; Sturm/Pehle 2005; Mair 2007; Poguntke et al. 2007) nach. Mit Blick auf politische Inhalte wird herausgearbeitet, in welchen Umfängen die EU in einzelne Politikfelder hinein wirkt (u.a. Featherstone/Radaelli 2003; Graziano/Vink 2007) – so zum Beispiel in der Landwirtschafts- und Umweltpolitik (z.B. Börzel 2003; Roederer-Rynning 2007), in der Transportpolitik (z.B. Heritier u.a. 2001), in der Regional- und Wettbewerbspolitik (z.B. Bache 2007), in der Sozialpolitik (z.B. Falkner 2007), in der Asyl- und Migrationspolitik (z.B. Lavenex 2007) und in der Währungspolitik (z.B. Dyson 2007).

Die spezifischen Europäisisierungswirkungen in der EU-Strukturfondspolitik wurden in dieser Arbeit exemplarisch anhand von drei besonders zentralen Referenzstudien in den Blick genommen. Im Unterschied zu vielen anderen regulativen Politikfeldern sind Europäisierungen in distributiven Politikfeldern deutlich *schwieriger* diagnostizierbar, weil sie sich eben nicht in Gesetzen oder ihrer Zurücknahme (positive und negative Integration), sondern – und genau dieses Spektrum zeigen die Referenzstudien – z.B. in förderpolitischen Anpassungsprozessen, sozialen Lernprozessen oder der Adaption des europäischen Fördermodells niederschlagen.

Conzelmann (2002; 2002a) versteht Europäisierungsprozesse als *Entgrenzung von Politik*. Er kann zeigen, dass das Verhältnis zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten maßgeblich durch konkurrierende Politikparadigmen geprägt ist, die in Konflikt miteinander geraten. Er beleuchtet nicht nur das institutionelle und förderpolitische Beharrungsvermögen der Nationalstaaten, das u.a. darin zum Ausdruck kommt, dass Akteure ihre eingeübte Förderpraxis in die EU-Strukturpolitik hineintragen, sondern zeigt auch, wie es zu partiellen Anpassungsprozessen der nationalen förderpolitischen Instrumente kommt, was sich z.B. in einer Erweiterung der deutschen GA-Förderung durch europäisch entwickelte Förderansätze niederschlägt. Baudner (2003) teilt Conzelmanns Ausgangsgangsthesen, fokussiert jedoch stärker auf Prozesse *sozialen Lernens* und *institutionelle Reproduktionsmechanismen*. Lernprozesse setzen demnach dann ein, wenn alte strukturpolitische Paradigmen gescheitert sind, weil sich bislang marginalisierte Akteure nun auf die Förderkonzepte der EU berufen können und sich ihre Chancen zur Einflussnahme erhöhen. Auf diesem Wege konnte er zeigen, wie sich Mezzogiorno durch Lernprozesse an das europäische Fördermodell angepasst hat, während in Ostdeutschland Europäisierungsprozesse durch politische Konflikte an Grenzen stießen, die sich am deutschen Festhalten an der GA-Förderung mit ihren starken betrieblichen Investitionsförderungen entzündeten. Ferry (2007) nimmt neben einer schottischen Region die polnische Woiwodschaft Silesia in den Blick und zeichnet nach, wie dort das EU-Strukturfondsmodell reibungslos adaptiert wurde. Ausschlaggebend dafür sei in erster Linie die Tatsache gewesen, dass die EU-Strukturfondspolitik, so könnte man sagen, auf „grüner Wiese" errichtet werden konnte. Da es Polen kein konkurrierendes nationales Politikmodell gab und die Akteure zudem noch keinerlei Erfahrung in der Strukturfondspolitik hatten, kam es zu einer *1-zu-1-Übernahme* der europäischen Vorgaben.

Eine zentrale konzeptionell-methodische Herausforderung bei der Untersuchung der programmatisch lissabonisierten EU-Strukturfondspolitik besteht darin, immer schon existierende und politikwissenschaftlich bereits bekannte Europäisierungsprozesse von den spezifischen Lissabonisierungsprozessen *unterscheidbar* zu machen. Will man nicht jede regionale Veränderung auf die nunmehr lissabonisierte EU-Strukturfondspolitik zurückführen, schlicht weil sie stattfindet, bedarf es einer Untersuchungsheuristik, die berücksichtigt, dass es in den Untersuchungsregionen zu Europäisierungsprozessen kommt, die sich analytisch nicht auf die Lissabonagenda zurückführen lassen oder ihr sogar zuwider laufen. Dies wäre nämlich der Fall, wenn sich eine Region wie Pomorskie stark am europäisch eingeforderten Partnerschaftsprinzip orientiert, dabei nicht die

Wachstums- und Innovationsprogrammatik der Lissabonstrategie adaptiert. Weiterhin gilt zu berücksichtigen, dass auf der europäischen Ebene neue Anforderungen an Regionen entstehen können, denen einzelne Regionen schon immer entsprochen haben. Dann entstünde eine Kongruenz zwischen Europäisierungen bzw. Lissabonisierungen und regionalen Pfadabhängigkeiten. Schließlich kann davon ausgegangen werden, dies zeigt z.B. Baudner (2003) mit Blick auf die GA-Förderung in Ostdeutschland, dass Regionen und Nationalstaaten an ihren förderpolitischen Grundsätzen festhalten und diese Pfadabhängigkeit Europäisierungs- und Lissabonisierungsprozesse ausschließt.

Vor diesem Hintergrund wurde eine *Idealtypik* entwickelt, die es in der empirischen Analyse ermöglicht, dem spezifischen Einfluss der Lissabonagenda in der EU-Strukturfondspolitik nachzuspüren. Gleichzeitig wurden mit Europäisierungsprozessen und Pfadabhängigkeiten alternative Stoßrichtungen regionalen Wandels konzipiert, die es ermöglichen, die Grenzen der Lissabonisierung aufzuzeigen. Hinter dieser Idealtypik steht die Grundüberzeugung, dass sich regionaler Wandel nur unter Berücksichtigung der spezifischen Entwicklungsgeschichte einer Region fassen lässt. Es ist nicht nur entscheidend zu sehen, dass es regional höchst unterschiedliche Ausgangslagen gibt, sondern auch, dass diese verschiedenen Ausgangslagen in einer je anderen Beziehung zum europäischen Politikmodell stehen. Wie regionale Veränderungen zu einzuordnen und bewerten sind, hängt entscheidend von der jeweiligen Ausgangslage ab. Was man vor diesem Hintergrund als Lissabonisierung, Europäisierung und Pfadabhängigkeit in beiden Untersuchungsregionen interpretieren kann, wurde deshalb in den drei Politikdimensionen *Polity, Politics* und *Policy* operationalisiert (siehe Kapitel 3.4). Die Idealtypik diente in der Auswertung der Untersuchungsergebnisse dazu, die empirischen Veränderungsprozesse mit ihrer idealtypischen Gestalt in Vergleich zu bringen.

Das Untersuchungsdesign dieser Arbeit war als *vergleichende Fallstudie* angelegt (Yin 2008). Der Fokus lag auf den Besonderheiten des regionalen Einzelfalls, so dass qualitative Erhebungsmethoden gewählt wurden (Mayring 2002: 19ff.; Flick et al. 2005; Lamnek 2005: 90ff.). Die Fallauswahl orientierte sich am Prinzip der maximalen und minimalen Kontraste der Grounded Theory (Glaser/Strauss 1998: 53ff., 107ff.). Gewählt wurden zwei Regionen, die beide im Konvergenzziel gefördert werden, aber vor allem hinsichtlich ihrer institutionellen Einbettung einen maximalen Kontrast aufweisen. Mecklenburg-Vorpommern und Pomorskie vereinen insofern sehr ähnlich sozio-ökonomische Problemlagen auf sich, sie unterscheiden sich jedoch stark in ihrer Förderpolitik. Die Untersuchung fokussierte zum einen auf die Operationellen Programme der beiden Regionen und weitere (Planungs-)Dokumente, die über die Entstehung und die inhaltlichen Ausrichtung der Operationellen Programme Auskunft geben konnten. Hierzu wurde eine Dokumentenanalyse durchgeführt (Reh 1995; Mayring 2002: 46ff.). Zum anderen wurden „Experteninterviews“ (Meuser/Nagel 1991; Bogner/Menz 2005) mit den Beteiligten am Programmplanungsprozess geführt. Dabei interessierten vor allem die Akteurskonstellation in der Programmplanung und die institutionellen Praxen im Umgang mit den Lissabonanforderungen.

Sowohl die Dokumentenanalyse als auch die Experteninterviews wurden inhaltsanalytisch durch deduktive und induktive Kategorienbildung ausgewertet (Mayring 2008).

Ergebnisse: Grenzen der Lissabonisierung in Mecklenburg-Vorpommern und Pomorskie

Die etwaige Lissabonisierung der EU-Strukturfondspolitik in Mecklenburg-Vorpommern wurde nicht vor dem Hintergrund der Transformationen von 1989, sondern im Kontext des bereits übernommenen bundesrepublikanischen Politikmodells interpretiert. Es steht außer Frage, dass in Mecklenburg-Vorpommern ein rasanter Wandel der Regionalpolitik im Wiedervereinigungsprozess stattgefunden hat, doch stand hier zur Diskussion, welche Veränderungen sich im Übergang zur Förderperiode 2007-13 vollzogen haben. Vor dieser Referenzfolie zeigen sich in Mecklenburg-Vorpommern beachtliche Pfadabhängigkeiten. Die Lissabonagenda ist in der EFRE-Strukturfondspolitik des Landes *kaum auf Resonanz* gestoßen.

Zunächst ist festzuhalten, dass es in Mecklenburg-Vorpommern zwar eine Neugewichtung des Verhältnisses zwischen EFRE- und ESF-Mitteln zugunsten des ersteren Fonds gab, doch bedeutete dies vor allem, dass das Land in der Förderperiode 2007-13 erneut auf das gleiche Fördervolumen zurückgreifen konnte. Da die Evaluationsergebnisse aus der letzten Förderperiode für Mecklenburg-Vorpommern positiv ausfielen, hätte sich das Land auch erklären müssen, wenn es nun vollkommen andere Schwerpunkte gesetzt hätte. Zunächst ist entscheidend zu sehen, dass Mecklenburg-Vorpommern im ESF und EFRE eine Gesamtstrategie vorgelegt hat, was dazu führte, dass das Land mit einer ESF-Earmarkingquote von über 90% und einer EFRE-Earmarkingquote von 50% unterm Strich eine lissabonkonforme Earmarkingquote von 62% erzielte (siehe Kapitel 5.2). Doch hierbei handelt es sich keineswegs um eine Lissabonisierung der Landesstrategie. Dass sich im EFRE-Programm überhaupt eine Earmarkingsquote von 50% realisieren ließ, basierte auf dem Beharren Deutschlands im Ministerrat, dass betriebliche Investitionsförderungen in den Earmarkingkatalog aufgenommen werden. Dies lief der Lissabonstrategie der EU-Kommission zwar eigentlich zuwider, doch konnte Mecklenburg-Vorpommern seinen förderpolitischen Pfad im EFRE so beibehalten und war damit gleichzeitig anschlussfähig an die lissabonisierte EU-Strukturfondspolitik. Dass sich das Land in das neue EFRE-System einpasste, war also keineswegs das Ergebnis regionalen, sondern europäischen Umsteuerns durch eine Regierungsintervention im Ministerrat sowie einer „Zusammenveranlagung" von ESF und EFRE in Mecklenburg-Vorpommern.

Blickt man auf die Akteurskonstellation des Landes, zeigen sich *kaum Veränderungen*. Das Wirtschaftsministerium ist nach wie vor der zentrale Akteur in der Programmplanung (siehe Kapitel 5.1). In Deutschland haben föderale und korporatistische Strukturen eine lange Tradition, die, wenn auch mit Abstrichen, von Ostdeutschland übernommen wurde. Bereits 1994 wurde ein Begleitausschuss eingerichtet und seit 1999 sind neben Wirtschafts- und Gewerkschaftsvertretern auch Umweltverbände, Gleichstellungsbeauftragte, kommunale Spitzenverbände und Kirchen im Begleitausschuss vertreten. Die Landesparteien beteiligen sich weiterhin nicht am Begleitaus-

schuss, obwohl die Strukturfondspolitik einen erheblichen Einfluss auf den Landeshaushalt hat. Diese partnerschaftliche Beteiligung weist zwar auch eindeutige Hierarchisierungen auf, weil nur wenige Akteure über die Ressourcen und das Wissen verfügen, um sich wirksam einzubringen, doch gibt es in Mecklenburg-Vorpommern in Gestalt der Gewerkschaftsvertreter zumindest ein wichtiges Gegengewicht zu den ansonsten hegemonialen Wirtschaftsvertretern. Dennoch ist das Engagement der Gewerkschaften aufgrund ökonomischer und personeller Ressourcen letztendlich begrenzt, so wie es auch aus anderen Regionen bekannt ist (Sack 2005: 133ff.). Es steht daher außer Frage, dass es nicht zuletzt aufgrund der fachlichen Nähe zum Wirtschaftsministerium in Mecklenburg-Vorpommern eine Dominanz ökonomischer Akteure gibt, doch kann dies nicht als Ergebnis der Lissabonagenda begriffen werden, weil es diese Vorrangstellung der Wirtschaftsvertreter immer schon, d.h. bereits seit 1994, gab. Hieran hat sich in der Förderperiode 2007-13 nichts geändert (siehe Kapitel 5.1).

Blickt man auf die institutionellen Strukturen Mecklenburg-Vorpommerns wird ersichtlich, dass es im Gefolge des Wiedervereinigungsprozess zu einer Übernahme des bundesrepublikanischen Föderalismus kam, der schon immer von handlungsstarken Bundesländern geprägt war (Wachendörfer-Schmidt 2003). Mecklenburg-Vorpommern verfügt seit den 1990er Jahren über hochprofessionalisierte Verwaltungsstrukturen und die Ministerialverwaltungen sind bestens mit den europäischen Programmplanungsprozessen vertraut. Darüber hinaus gehende Europäisierungseffekte haben sich in der Förderperiode 2007-13 *nicht abgespielt*. Blickt man in das Operationelle Programm des Landes fällt in den Formulierungen eine feinschliffige Lissabonrhetorik ins Auge. Die europäischen Regionen waren im Rahmen der strategischen Programmplanung dazu verpflichtet, das eigene Förderprogramm in die Kohäsionsleitlinien der EU, in die Nationalen Strategischen Rahmenpläne und in weitere angrenzende Strategien einzupassen (Becker 2009). Die Experten des Wirtschaftsministeriums berichteten, sie seien in der Ausformulierung stets darum bemüht gewesen, für die EU-Kommission den richtigen Ton zu treffen, um ihre Förderpolitik wasserdicht zu legitimieren. Es hat in Mecklenburg-Vorpommern insofern eine Lissabonisierung in der Verwaltungspraxis gegeben, die jedoch auf eine reine Formalie begrenzt bleibt (siehe Kapitel 5.3). Im Ergebnis ist Mecklenburg-Vorpommern also auch hinsichtlich der institutionellen Einbettung der EFRE-Strukturfondspolitik durch ein hohes Maß an Kontinuität geprägt (siehe Kapitel 5.4).

Die Entwicklung der EU-Strukturfondspolitik Pomorskies muss vor dem Hintergrund des EU-Beitritts Polens interpretiert werden. Das vielleicht wichtigste, wenn wenig überraschende Ergebnis ist darin zu sehen, dass Pomorskie in Förderperiode 2007-13 überhaupt erstmals ein eigenständiges Operationelles Programm entwickelt hat und erstmals in seiner jungen Geschichte über die Ressourcen verfügt, eine eigenstände Entwicklungspolitik zu betreiben (siehe Kapitel 6.2). Damit findet ein langjähriger Regionalisierungsprozess einen vorläufigen Abschluss, der auf der nationalstaatlichen Ebene lange stark umstritten war. Polen stand nach der Transformation von 1989 in einem *zunehmenden Spannungsverhältnis* zwischen einem traditionell stark zentralistischen

Staatsaufbau einerseits und den Anforderungen an eine regionalisierte Strukturpolitik seitens der EU. Dieses Spannungsverhältnis wirkt bis heute fort und wird stets neu austariert. In der Förderperiode 2007-13 kam es in institutioneller Hinsicht zu einer „Subjektwerdung" der Woiwodschaft. Ausschlaggebend dafür waren nicht nur die neuen finanziellen Ressourcen, sondern vor allem auch die regionalen Debatten und Aushandlungen im Programmerstellungsprozess. Die Akteurskonstellation Pomorskies ist davon geprägt, dass *neue* staatliche und nicht-staatliche Akteure die Aushandlungsarenen der EU-Strukturfondspolitik betreten haben, und davon, dass die nunmehr aktivierten Akteure in Beziehung zueinander gehen. Es hat in der Region ein breiter, vom Marschallamt moderierter Diskussionsprozess über die Förderstrategie des Landes stattgefunden (siehe Kapitel 6.1). Dies ist wesentlich das Ergebnis von Europäisierungsprozessen, die den zentralistischen Pfaden der polnischen Regionalpolitik zuwider laufen. Während den Akteuren aus Wissenschaft und Forschung durchaus eine besonders wirkmächtige Rolle zukam und auch das Marschallamt bemüht war, lissabonrelevante Themen zu setzen, kann in der Gesamtschau jedoch nicht davon gesprochen werden, dass es zu einer Lissabonisierung der regionalen Akteurskonstellation kam, weil sich die Akteure in der Breite vor allem an ihren originären Eigeninteressen orientierten und der Wirkkraft der Lissabonagenda dementsprechend enge Grenzen gesteckt waren.

Blickt man auf das Earmarking, die strategische Programmplanung und die Mittelverwendung dominiert zunächst das Spannungsverhältnis zwischen Nationalstaat und Regionen. Der polnische Nationalstaat betreibt vier große Operationelle Programme, die ein Gesamtvolumen von 48,1 Mrd. Euro aufweisen, während die 16 Woiwodschaften über ein Finanzvolumen von 16,6 Mrd. Euro verfügen, das für regionale Operationelle Programme aufgewendet werden kann. Hieran wird nicht nur ersichtlich, dass die EU-Strukturfondspolitik aller Europäisierungsprozesse zum Trotz *nach wie vor stark* vom Nationalstaat geprägt wird. Blickt man auf die Earmarkingquoten von Nationalstaat und Woiwodschaften wird zudem ersichtlich, dass sich der Nationalstaat deutlich stärker an Earmarkingquoten orientiert, während die Woiwodschaften stärker Kohärenzziele verfolgen (siehe Kapitel 6.3). Im Programmplanungsprozess Pomorskies wurden sehr detailliert die regionalen Disparitäten berücksichtigt. Die zehn Förderprioritäten im Operationellen Programm Pomorskies dokumentieren, dass sich Förderung nicht nur auf wachstums- und innovationsorientierte Maßnahmen in der strukturstarken Dreistadt fokussieren. Vielmehr ist es einer Bandbreite regionaler Akteure gelungen, ihre Interessen in das Operationelle Programm einzubringen. Der Programmplanungsprozess Pomorskies wurde durch die Stärken und Schwächen der Region begründet und hat dementsprechend einen ausgeprägt endogenen Charakter (siehe Kapitel 6.2).

Während man im polnischen Nationalstaat eine Fortführung der zentralistischen Pfade in der Regionalpolitik erkennen kann, die sich als weitgehend anschlussfähig an die Maßgaben der Lissabonagenda erweisen, dominieren im Hinblick auf die Region Pomorskie Europäisierungsprozesse, die nicht mit einer weitergehenden Lissabonisierung einhergehen. Bereits die Tatsache,

dass es die Woiwodschaft Pomorskie als solche überhaupt gibt, ist wesentlich das Ergebnis der EU-Strukturfondspolitik und seiner beitrittsvorbereitenden Vorläufer. Das in vieler Hinsicht zentralistische Staatsverständnis Polens setzte sich in der Region nicht fort, weil es zu einer *deutlichen Vertiefung* der partnerschaftlichen Politikgestaltung kam. Pfadabhängigkeiten dokumentieren sich allenfalls im anhaltenden Spannungsverhältnis zentral und dezentral gesteuerter Regionalpolitiken. Im Wesentlichen haben sich in Pomorskie jedoch bereits langjährig vorhandene Europäisierungsprozesse vertieft (siehe Kapitel 6.4).

Fasst man die Ergebnisse zu den beiden Regionen Mecklenburg-Vorpommern und Pomorskie zusammen, werden fallübergreifende Grenzen der lissabonisierten EU-Strukturfondspolitik ersichtlich, die in der politikwissenschaftlichen Governanceforschung nicht unbekannt sind. Erstens handelt es sich bei der EU-Strukturfondspolitik um ein distributives Politikfeld, in dem Rechtssetzungen (oder –abschaffungen) durch die EU-Kommission weitgehend ausgeschlossen sind. Denn die Gesetzgebungskompetenzen liegen hier nach wie vor bei den Nationalstaaten. Vor diesem Hintergrund fokussierten Steuerungsinstrumente in der EU-Strukturfondspolitik stets auf die Gestaltung von Verfahren und prozessualen Richtlinien (Tömmel 2007: 13ff.). Da sich auch die EU-Kommission am Leitbild endogener Regionalpolitik orientiert, bestand bislang auch gar nicht der Anspruch, in den substanziellen Strategiebildungsprozess von Regionen inhaltlich hineinzuwirken. Dies änderte sich mit der Lissabonisierung der EU-Strukturfondspolitik insoweit als Steuerungsinstrumente wie das Earmarking oder die strategische Programmplanung durchaus zum Ziel hatten, regionale Strategiebildungsprozesse inhaltlich in Richtung der Wachstums- und Innovationsprogrammatik zu bewegen. Dieser erweiterte Steuerungsanspruch trifft jedoch an eine systematische Grenze. Die Verfahrenssteuerung der EU ist hoch wirksam und führt dazu, dass in den Regionen viel Zeit darauf verwendet wird, Operationelle Programme lissabonkonform zu formulieren. Bei genauerer Betrachtung wird jedoch ersichtlich, dass es hier bei einer *Verfahrenssteuerung* bleibt. Denn die Regionen versuchen hier vor allem den formalen Anforderungen genüge zu tun. Inhaltlich lässt sich die EU-Strukturfondspolitik aus Brüssel jedoch kaum steuern.

Zweitens zielt die lissabonisierte EU-Strukturfondspolitik hieran anschließend darauf, Akteure für sich zu gewinnen und sie dazu zu bewegen, das zu wollen, was sie wollen sollen (Kapitel 2.2). Die EU-Kommission versucht mit der programmatischen Lissabonisierung der EU-Strukturfondspolitik ein zentrales Steuerungsproblem in den Griff zu bekommen, weil sie nämlich zur Förderung von Wachstum und Innovation in Europa auf Akteure angewiesen ist, die in ihrem Sinne –sei es gezielt oder zufällig – die maßgeblichen Hebel in Bewegung setzen. Die Lissabonagenda strukturiert diesbezüglich einen regionalpolitischen Diskurs vor der denjenigen Akteuren, die sich für mehr Wachstum und Innovation einsetzen wollen, bessere Argumente und damit Durchsetzungschancen an die Hand gibt. Zudem zielt sie darauf, dass sich Akteure in einem ergebnisoffenen Prozess überhaupt mit der Programmatik der Lissabonagenda beschäftigen. Und in der Tat war die Lissabonagenda in der Förderperiode bei vielen Akteuren durchaus ein

diskutiertes Thema. Aber nichts desto trotz bleibt für die lokalen Akteure die *Region der maßgebliche Bezugspunkt* in der Interessenformulierung – und nicht die EU. Letztlich fast alle Akteure in den beiden Regionen sind in ihrem Handeln auf die Region mit ihren spezifischen Problemlagen und Interessenstrukturen bezogen. Die EU spielt vor Ort inhaltlich eine untergeordnete Rolle. Mecklenburg-Vorpommern zeichnet sich durch eine ausgeprägte Gemeinwohlorientierung zwischen den verschiedenen Partnern der Strukturfondspolitik aus. In Abwesenheit der Landesparteien handelt es sich beim Programmplanungsprozess um einen eher entpolitisierten Prozess, der keine Grundsatzfragen aufwirft, sondern wesentlich durch einen gemeinsamen Sachfokus gekennzeichnet ist. In Pomorskie ist die Lage dadurch gekennzeichnet, dass die Akteure ihren originären Eigeninteressen folgen und sehr pragmatisch darum verhandeln, ein möglichst großes Kuchenstück zu ergattern. Europäische Wachstum- und Innovationsprogrammatiken spielen dabei kaum einer Rolle. Gerade der polnische Fall zeigt, dass die EU überaus durchsetzungsstark ist, wenn es darum geht, politische Akteure zu aktivieren und sie in einen Politikprozess einzubinden. Ihre Steuerungsfähigkeit stößt jedoch dort an *systematische Grenzen*, wo es das Ziel ist, substanziell auf den Interessenbildungsprozess von Akteuren einzuwirken. Das regionale Sein entzieht sich also der lissbonisierten Bewusstseinspolitik.

Drittens die Lissabonisierung der EU-Strukturfondspolitik basierte keineswegs auf einem breiten mitgliedsstaatlichen Konsens. Sie basierte vielmehr auf einem Hinterherhinken der europäischen Staaten hinter ihrem ambitionierten Wachstums- und Beschäftigungszielen. Folgt man dem Kok-Bericht, dann basierte das Zurückbleiben der EU hinter ihren Zielen vor allem auf einer mangelnden Reformbereitschaft der Mitgliedsstaaten (Kok 2004). Hinter der Lissabonisierung der EU-Strukturfondspolitik steckt durchaus ein gewisser Pragmatismus, mit dem die Mitgliedsstaaten dazu bewegt werden sollten, sich stärker für die Wachstums- und Beschäftigungsprogrammatik der Lissabonstrategie zu engagieren. Doch die Reformbereitschaft der Mitgliedstaaten war dabei begrenzt. Dies zeigte sich vor allem als im Ministerrat über das Earmarking verhandelt wurde. Durchsetzungsstarken Mitgliedern wie Deutschland gelang es dabei, das Ursprungskonzept der EU-Kommission zum Earmarking so weit aufzubrechen, dass sie ihre eigenen Interessen und vor allem ihre traditionelle Förderpolitiken in das Earmarkingsinstrument integrieren konnten. Es gab hier enge Absprachen zwischen der Bundesregierung und den ostdeutschen Bundesländern, die am stärksten von den Strukturfondsgeldern profitieren. Bereits in die Konzeption der lissabonisierten EU-Strukturfondspolitik waren deshalb ausreichende Möglichkeitsfenster eingebaut, an bestehenden Förderpfaden festzuhalten (z.B. betriebliche Investitionsförderungen in Mecklenburg-Vorpommern). Die Lissbonagenda traf insofern bereits in ihrer Entstehung auf regionale Widerstände, die von nationalen Regierungen aufgegriffen und vielfach durchgesetzt werden konnten. Eine weitere systematische Grenze der lissabonisierten EU-Strukturfondspolitik liegt insofern in national-regionalen Koalitionen, die sich einer einseitigen Verpflichtung auf die Lissabonprogrammatik entzogen. Demgegenüber muss resümiert werden, dass die EU-Kommission selbst in ihrer Verfahrenshoheit an Grenzen stößt, wo regionale Akteu-

re ihren Wissensvorsprung ausspielen und bestehende Förderpfade rhetorisch neu einkleiden können. Wollte die EU-Kommission dies en Detail kontrollieren, müsste sie deutlich höhere Ressourcen aufbringen. Die hochgradige Bürokratisierung der EU-Strukturfondspolitik hält nach wie vor so große Nischen bereit, dass Regionen *Autonomie* bewahren können.

Reflexion des Untersuchungsdesigns

Ein zentrales Thema von sozialwissenschaftlichen Arbeiten ist die Erforschung von Prozessen politischen und sozialen Wandels. Untersuchungen, die sich mit diesem Thema beschäftigen, sind mit dem Problem konfrontiert, dass sich politischer Wandel empirisch nur durch Längsschnittstudien untersuchen lässt. Das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit bestand darin, die Auswirkungen von Lissabonisierungen in der EU-Strukturfondspolitik am Beispiel von zwei sehr unterschiedlichen Regionen *zu einem bestimmten* Zeitpunkt nachzuvollziehen.[169] Es ging also darum, politischen Wandel an einem eingegrenzten Untersuchungsgegenstand zu erkennen. Gleichzeitig konnte die Studie – wie fast alle Qualifikationsarbeiten – forschungspraktisch nur als Querschnittstudie konzipieren werden. In einer solchen einmalig durchgeführten Querschnittstudie bestand die Herausforderung darin, ein Untersuchungsdesign zu entwerfen, das es gleichwohl möglich macht, Richtung und Charakteristika von Wandel zu identifizieren.

Um dieser methodischen Herausforderung zu begegnen, wurde eine analytische Heuristik entwickelt, die idealtypischen Richtungen des zu untersuchenden Wandels aufzeigt. Die Begriffe Europäisierung, Lissabonisierung und Pfadabhängigkeit beschreiben idealtypisch je andere Wandlungstendenzen. Empirsche Veränderungen ließen sich dann in Abgrenzung von diesen Idealtypen beschreiben. Der politikwissenschaftliche Forschungsstand wurde daraufhin untersucht, woran Veränderungen in Regionen festgemacht werden können. Die Erkenntnisse aus dem Forschungsstand wurden anschließend in einer Tabelle gebündelt, in der die gebildeten Idealtypen von Europäisierung, Lissabonisierung und Pfadabhängigkeit nach den Politikdimensionen polity, policy und politics differenziert wurden. Diese analytische Heuristik diente dem Zweck, in der empirischen Analyse Wandlungsprozesse *erkennbar* und *unterscheidbar zu machen,* so dass sich unterschiedliche Stoßrichtungen des Wandels herauskristallisierten. Umgangssprachlich könnte man sagen, dass mit diesem Untersuchungsdesign ein Suchraster entwickelt wurde, das man über eine Landkarte legt, um überhaupt empirische Ergebnisse zu Tage befördern zu können. Mit der verwendeten Idealtypik wird keinesfalls der Anspruch erhoben, zu theoretisch generalisierbaren Ergebnissen gekommen zu sein, wohl aber wird die Auffassung vertreten, dass diese Vorgehensweise für den vorliegenden Untersuchungsgegenstand adäquat und zielführend war.

In einschlägigen Untersuchungen werden Prozesse der Europäisierung meist mit Hilfe einer bestimmten Theorierichtung (z.B. Neo-Institutionalismus) aufgezeigt (u.a. Baudner 2003). Die eigene Untersuchung stellte hingegen den Versuch dar, Prozesse des Wandels aus dem Forschungs-

[169] Die Untersuchung ist daher auch als zeitdiagnostische Studie zu verstehen.

stand heraus „aufzuspüren", in eine Idealtypik zu bringen und anschließend die Ergebnisse mit Hilfe der Idealtypik zu interpretieren. Diese Vorgehensweise hat sich bewährt, weil sie den Blick dafür schärfte, welche Wandlungstendenzen in den Dokumenten und Interviews verborgen lagen. In der Beurteilung dieser Vorgehensweise muss berücksichtigt werden, dass das maßgebliche Erkenntnisinteresse dieser Arbeit kein theoretisches, sondern ein empirisches war. Es ging um die Frage, wie sich die lissabonisierte EU-Strukturfondspolitik in den beiden Untersuchungsregionen niederschlägt. Das Erkenntnisinteresse zielte nicht auf die Bildung oder Validierung einer sozialwissenschaftlichen Theorie. Nichts desto trotz wurden Erkenntnisse gewonnen, die einen kleinen, aber empirisch gesättigten Beitrag zur politikwissenschaftlichen Europäisierungsforschung leisten. Vor allem leistet diese Arbeit auch einen Diskussionsbeitrag zur Entwicklung der beiden Untersuchungsregionen Mecklenburg-Vorpommern und Pomorskie.

Mit diesem Ansatz wurden politikwissenschaftliche Theoriemodelle und „Großthesen" auf den eigenen Untersuchungsgegenstand heruntergebrochen. Es zeigte sich, dass die Stoßrichtung regionalen Wandels in erheblichem Maße von den Ausgangsbedingungen in beiden Regionen abhängt und davon, wie sich diese Ausgangsbedingungen zum europäischen Politikmodell verhalten.[170] Es konnte herausgearbeitet werden, dass in den beiden Regionen je andere Prozesse abliefen. Bestimmte Typen von EU-Regionen (u.a. schwach/stark; wenig/viel Erfahrung mit dem europäischen Politikmodell) sind bereits in der Literatur bekannt. So wie etwa aus Ferrys Untersuchung zur Region Silesia (Ferry 2007) oder aus Conzelmanns Untersuchung zur Region Sachsen (Conzelman 2002). Daher sind bestimmte Europäisierungsprozesse in ähnlichen Regionen bereits aufgezeigt worden. Die dortigen Ergebnisse konnten jedoch in dieser Untersuchung durch die entworfene Forschungsheuristik und der Konzipierung von drei alternativen Stoßrichtungen von Wandel *erweitert werden*. Es wurde also möglich, Wandlungsprozesse zu beschreiben, die nicht notwendigerweise auch als Europäisierung zu interpretieren sind.

Dieser Untersuchungsansatz hat aber auch Nachteile. Das Suchraster verleitete im Forschungsprozess dazu, empirische Ergebnisse konzeptionell vorwegzunehmen, weil das empirische Material stets vor dem Hintergrund der Ausgangsannahmen in den Blick genommen wird. Empirische

[170] Regionaler Wandel wurde in hiesiger Untersuchung vor dem Hintergrund sehr kennzeichnender, weil unterschiedlicher Entwicklungsgeschichten in beiden Regionen untersucht. Das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern erlebte tiefgehende Reformen im Zuge des deutschen Vereinigungsprozess und seine Integration in die kooperatistischen Strukturen des deutschen Föderalismus. Der Wandel in Pomorskie war hingegen mit diesem Wandel in Ostdeutschland nicht 1-zu-1 vergleichbar. Denn die Woiwodschaft besteht erst seit den 2000er Jahren. Dass Spannungsverhältniss zur zentralistichen Staatstradition Polens bleibt dort bestehen. Dieses historische Erbe führte zu verschiedenen Merkmalen beider Regionen zu Untersuchungsbeginn. Die Region Mecklenburg-Vorpommern zeichnete sich dadurch aus, dass sie eine hohe Erfahrung bei der Absorption von EU Strukturfondsgeldern aufzuweisen hatte. Die EU-Fördergelder werden außerdem in weitere Programme zur Förderung regionaler Entwicklung eingebettet und die regionalpoltischen Orientierungen weisen seit Jahren eine hohe Kontinuität auf. In Pomorskie verhielt es sich hingegen umgekehrt. Kaum Erfahrung bei der Programmplanung und bei der Absorption von EU-Fördergeldern, sowie schwache regionale Verwaltungsstrukturen und geringe regionalpolitische Bemühungen in sozialistischen Ländern, führten zu dem institutionellen Erbe einer „schwachen" EU-Region mit geringen dezentralen Kompetenzen. Das waren jene unterschiedlichen regionalen Kontextbedingungen, vor deren Hintergrund mögliche Prozesse des Wandels als Lissabonisierung, als Europäisierung, oder als Pfadabhängigkeit interpretiert worden sind.

Phänomene, die sich jenseits der Heuristik in den Regionen abspielten und möglicherweise auch während des Programmierungsprozesses bedeutend waren, ließen sich so analytisch nicht erfassen und interpretieren. Sie standen nicht im Fokus des Suchrasters und blieben möglicherweise unterbeleuchtet. Veränderungen im Suchraster hätten möglicherweise auch andere Ergebnisse bzw. empirische Phänomene in den beiden Regionen zu Tage gefördert.[171] Mit dem gewählten Untersuchungsdesign stellten sich noch zwei weitere Probleme ein:

Die Idealtypik wurde erstens sehr eng am Forschungsstand entwicklelt. Daher beeinflussten die dortigen Studien das Suchraster stark, so dass der Fokus möglicherweise zu stark auf das gerichtet wurde, was bereits bekannt war. Das hatte zur Folge, dass möglicherweise zu wenig „Neues" herausgearbeitet wurde. Konkret: Wenn in Pomorskie Europäisierungen identifiziert wurden, dann ähnelten die analysierten Prozesse sehr stark jenen Prozessen, die bereits in der Europäisierungsforschung diskutiert wurden. Es konnten also nur jene empirischen Phänomene aufgespürt werden, die in ähnlicher Form bereits aus der Literatur bekannt waren. Die Idealtypik erzeugte immer zwei Wirkungen. Sie war einerseits ein nützliches Instrument, um empirische Wandlungsphänomene im Rahmen einer Querschnittstudie aufzuspüren, sie erzeugte jedoch gleichzeitig Begrenzungen, weil mit diesem Suchraster auch viel „Altes" beschrieben wurde.

Zweitens, Untersuchungen, die sich mit politischem Wandel beschäftigen, neigen dazu, Stabilitäten zu über- und Wandlungen zu unterschätzen. Wenn sich Wandel nicht in umbruchartigen Revolutinen, sondern in langsamen Evoluationen vollzieht, ist in einer Momentaufnahme notwendigerweise mehr Altes als Neues zu erkennen. Das trifft vor allem dann zu, wenn diese Prozesse anhand des Pfadabhängigkeitstheorems erklärt werden sollen (Beyer 2006: 11). Das zeigt sich darin, dass in der Beschreibung von Prozessen des Wandels vieles als zu kohärent und stabil wahrgenommen wird. Veränderungen werden dann lediglich als Ausnahmefälle konzipiert (vgl. Beyer 2005: 6). Möglicherweise trifft dies auch auf die Analyse Mecklenburg-Vorpommerns zu. Dort wurde eine starke Pfadabhängigkeit diagnostiziert. Damit wird implizit der Gedanke vorgegeben, dass sich dort keine Veränderungen eingestellt haben. In neueren Debatten zur institutionellen Pfadabhängigkeit wird jedoch immer davon ausgegangen, dass selbst Phasen hoher institutioneller Stabilität Mechanismen in sich tragen, die fortlaufend einen inkrementellen Wandel produzieren (Streeck/Thelen 2005). Insofern ist auch der Befund der Pfadabhängigkeit erklärungsbedürftig, so dass deutlich wird, um welche Pfadabhängigkeit es sich dort genau handelte.

Auf diese beiden möglichen Kritikpunkte soll abschließend noch einmal eingegangen werden. Es wird darüber diskutiert, worin pfadabhängige Prozesse der Politikgestaltung in Mecklenburg-Vorpommern begründet lagen, und wie die diagnostizierte Europäisierung in Pomorskie mit den einschlägigen Terminologien der Europäisierungsforschung in Einklang zu bringen sind.

[171] Diese Gefahr besteht jedoch immer, wenn im Rahmen einer Querschnittstudie mit Heuristiken gearbeitet wird.

Warum Pfadabhänigkeiten in Mecklenburg-Vorpommern und welche Europäisierungen in Pomorskie?

Die Wirkungen einer programmatisch „lissabonisierten" EU-Strukturfondspolitik im Förderzeitraum 2007-13 auf die EFRE Programmplanung im ostdeutschen Mecklenburg-Vorpommern und im polnischen Pomorskie sind benannt. Während in Mecklenburg-Vorpommern ein Wandel in Form einer Pfadabhängigkeit dominierte, der vor allem in gleichbleibenden Akteurskonstellationen, einer Routinisierung kooperativer Politikgestaltung und anhand einer neuen Lissabon-Rhetorik bei nahezu gleichbleibenden Fördermitteleinsatz festzumachen ist, konnte in Pomorskie ein Wandel in Form einer Europäisierung festgestellt werden. Der Wandel zeigte sich dort in einer Subjektwerdung der Woiwodschaft. Dieser Aktivierungsprozess ist mit Blick auf die regionale Akteurskonstellation während der Aushandlungen im Programmplanungsprozess sichtbar gemacht worden. Im Ergebnis entstand durch diese partnerschaftliche Politikgestaltung ein endogen entwickeltes Operationelles Programm. Die Woiwodchaft Pomorskie konnte sich somit gegenüber dem Zentralstaat Polen behaupten – genauso wie es letztendlich von der EU-Kommission in ihrem Modell der EU-Strukturfondspolitik vorgesehen ist.

Diesen Prozess als Pfadabhängigkeit oder als Europäisierung zu interpretieren, ist möglich geworden, weil die empirischen Veränderungen in Bezug zu einer Idealtypik gesetzt wurden. Mit dieser Untersuchungsmethode gelang es *erst,* verschiedene Formen des Wandels *zu erkennen* und diese *anschließend unterscheidbar* zu machen. Die Heuristik wurde vor dem Hintergrund des Forschungsstands entwickelt. Die Vor- und Nachteile dieser Vorgehensweise sind diskutiert worden. Jetzt ist *abschließend* herauszuarbeiten, wie sich die Untersuchungsergebnisse in die gängigen Erklärungsmuster der beiden Untersuchungskonzepte Pfadabhängigkeit und Europäisierung einfügen. Denn noch immer bleibt offen, welche „domestic responses" vorlagen, wenn in Pomorskie Europäisierung diagnostiziert wurde, oder welche „Mechanismen der Kontinuitätssicherung" in Mecklenburg-Vorpommern wirkten, wenn dort Pfadabhängigkeit dominierte. Wie fügt sich also der Befund *„Grenzen der Lissabonagenda in Mecklenburg-Vorpommern und Pomorskie"* in den ausgewiesenen Forschungsstand zur institutionellen Pfadabhängigkeit und zur Europäisierung ein?

Die lissabonisierte Strukturfondspolitik steht für einen Policy-Typ, bei dem die EU mit Leitlinien arbeitet, die nur minimale Regelungen enthalten. Dabei werden von der EU Politikangebote formuliert, die im Idealfall in die regionalen Politiken mit aufgenommen werden. Das setzt aber immer voraus, dass sich die Problemwahrnehmungen von Akteuren ändern und regionale Lernprozesse in Gang gesetzt werden, die zu einer Politikänderung führen (Radaelli 2003; Auel 2005: 307). Die EU befördert solche Prozesse gezielt, in dem sie solche Politiken formuliert, die bestimmte regionale Akteure stärken.[172] Die EU sucht in ihren Regionen nach Partnern, die ihre

[172] Das wurde beispielsweise in früheren Untersuchungen zur EU-Strukturfondspolitik in Ostdeutschland und Italien (Baudner 2003) oder auch in neueren Studien zur Anwendung des Partnerschaftsprinzips in Osteuropa erkennbar (Scherpereel 2010; Dabrowski 2013)

Politik protegieren. Die Akteure in den Regionen werden somit durch die EU sozialisiert.[173] in Mecklenburg-Vorpommern haben jedoch *Mechanismen der Kontinuitätssicherung* bei der EFRE-Programmplanung gewirkt, so dass der *Sozialisation von Akteuren* in Bezug auf die Lissabonagenda enge Grenzen gesetzt waren.

In einer erfahrenen EU Region wie Mecklenburg-Vorpommern zeigte sich deutlich, dass dort regionalpolitische Orientierungen „zementiert" waren. Es trat ein „institutioneller lock-in Effekt" ein, weil für den Zeitraum 2007-13 die gleichen Akteure über EU-Strukturfondspolitik sich beraten und entschieden haben wie bereits in den Strukturfondsperioden zuvor. Diese Form der Politikgestaltung wurde von der EU-Kommission sowie den regionalen Akteuren befürwortet. Beispielsweise wurde von der EU-Kommission nicht nur der bisherige Strukturfondsmitteleinsatz, sondern auch die Rolle des Begleitausschuss positiv bewertet. Die Akteure der regionalen Strukturfondspolitik im Land teilten diese Einschätzung, indem sie ihrerseits immer wieder betonten, welchen Wert der Begleitausschuss für die Programmierung der EU-Strukturfonds darstelle. Einen Anreiz institutionelle Praxen in Frage zu stellen, gab es demzufolge nicht. Vielmehr war man davon überzeugt, dass bestehende Institutionen ihre Funktionserfordernisse hinreichend erfüllen. Diesen Institutionen wurde auch zugesprochen, dass sie die gewinnbringendste und effizienteste Regionalpolitik im Land gewährleisten. Daher trugen Mechanismen wie Funktionalität, Legitimität und Konformität zur Kontinuitätssicherung bei und wirkten pfadstabilisierend. Destabilisierungsoptionen wie etwa *extern verursachte Änderungen der Funktionserfordernisse* oder *Ablösung durch funktionierende Äquivalente* oder *Delegitimierung aufgrund nicht mehr vorhandener Zweckmäßigkeit* (siehe Beyer 2005: 18) traten nicht ein. Es bildeten sich daher auch keine *neuen Leitvorstellungen* für eine andere Regionalpolitik im Land heraus. Die Herausbildung von neuen Leitvorstellungen wäre aber eine notwendige Voraussetzung für einen institutionellen Wandel gewesen (Di Maggio/Powell 1991: 41ff.). Da diese alternativen Leitvorstellungen sich mit der vorliegenden Akteurskonstellation nicht entwickelten, waren auch keine *kritischen Momente* identifizierbar, die eine Pfadverzweigung hätten auslösen können.

In der sozialwissenschaftlichen Pfadabhängigkeitsdiskussion ist bei einer machtgetriebenen institutionellen Reproduktion eine Pfadverzweigung oder auch ein Pfadende denkbar. Dafür werden sich *ändernde Machtverhältnisse* und die Bildung von *Gegenmacht* verantwortlich gemacht (Mahoney 2000; Pierson 2000). Wie oben dargestellt, vollzog sich die institutionelle Reproduktion in Mecklenburg-Vorpommern jedoch in Form sich *nicht ändernder Machtverhältnisse*. Mechanismen der Kontinuitätssicherung wurden in dieser Region also wirkungsmächtig, weil die gleichen Machteliten die etablierten Leitbilder von Regionalentwicklung nicht in Frage stellten und neue Machtzen-

[173] Mit beiden Theorien des Neo-Institutionalismus können solche Europäisierungsprozesse erklärt werden (March/Olsen 1998). Ein mitgliedsstaatlicher Wandel würde dadurch ausgelöst werden, indem die EU Politikangebote von zweckorientierten Akteuren als politische Opportunitätsstruktur für ihre Interessensverfolgung begriffen wird (rational-choice Variante) oder indem Lern-und Sozialisationsprozesse als wesentlicher Kausalmechanismus für Wandel ausgemacht werden.

tren so nicht entstanden, die einen Wandel hätten forcieren können. Dieser Effekt ist nicht nur in der Pfadabhängigkeitsdiskussion, sondern auch aus der Europäisierungsforschung bekannt. Dort wird angenommen, dass es vor allem ressourcenstarke nicht-staatliche Akteure sind, die sich im EU-Mehrebenensystem behaupten können. Diese verstehen es, Politikangebote der EU als Opportunitätsstruktur für sich zu nutzen (Börzel 2010; Camin/Fagan 2010). Gleiches ließ sich auch in Mecklenburg-Vorpommern feststellen, wo durch die Lissabonagenda nicht neue, sondern insbesondere ressourcenstarke Akteure befördert worden sind. Während in anderen Regionen also durch Regionalisisierungsbemühungen bestimmte nicht-staatliche vormals schwache Akteure zu Subjekten regionaler Politikgestaltung wurden (Graciano 2010), scheinen in einer erfahrenen Region keine neuen Akteure durch europäische „Politikangebote" mehr aktiviert werden zu können. Dieser Befund ließ sich gut anhand der Rolle der Landespartien aufzeigen. Wie schon in früheren Untersuchungen zur dortigen Parteienpolitik erkannt worden ist (Berg 2001), gelingt es in Mecklenburg-Vorpommern den hiesigen Landesparteien weiterhin nicht, dass Thema EU-Strukturfondspolitik für sich zu politisieren. Ein Europäisierungseffekt der dadurch entsteht, dass Landesparteien als neue Akteure „auf den Plan gerufen werden", um eine Thema wie die EU-Strukturfondspolitik für sich zu besetzen, stellte sich also nicht ein. Die „alten" Akteure reproduzierten demzufolge das gleiche Institutionenmodell der EU-Strukturfondspolitik im Land.

Das von der EU entwickelte Steuerungsinstrumentarium der Lissabonagenda trug zusätzlich zu dieser Kontinuitätssicherung bei. Denn ein „Misfit", der Wandlungsdynamiken in Gang setzt (Börzel 2003), stellte sich mit diesem Instrumentarium in dem Bundesland nicht mehr ein. Dafür waren im besonderen Maße die Leitlinien der Lissabonagenda verantwortlich, die zu unspezifisch formuliert waren, und daher problemlos mit den alteingebrachten regionalpolitischen Vorstellungen zu vereinbaren gewesen sind. Grenzen der Lissabonagenda in Mecklenburg-Vorpommern zeigten sich also auch daher, weil es erfahrenen Verwaltungsstrukturen gelang, „opportun" auf neue externe Herausforderungen zu reagieren. Es ist dabei möglicherweise ein Lernprozess eingetreten, jedoch keiner, der so von der EU mit ihrem Steuerungsinstrumentarium der Lissabonagenda vorgesehen war. Denn die gleiche Politik wurde lediglich in neuer Lissabon-Sprache „verkauft" und ein realer Wandel blieb aus. Ähnliche Phänomene sind bereits aus anderen Studien bekannt (Bachtler et al. 2007; Sanchez-Salgado 2013). Lernen von Europa kann also auch pfadabhängige Prozesse der Politikgestaltung begünstigen und somit zu einem nicht-intendierter Europäisierungseffekt führen. Radaelli würde diesen Prozess als *inertia* bezeichnen, also einer Situation, in der es zu keinem Wandel kommt (Radalli 2003: 37).

In Pomorskie kam die lissabonisierte EU-Strukturfondspolitik auch nicht wirklich an. Die regionalen Akteure waren dort zu stark in ihren regionalen Eigeninteressen „verfangen". Daher wurde der von der Lissabonagenda vorstrukturierte regionalpolitische Diskurs von den partnerschaftlichen Akteuren nicht systematisch aufgegriffen und entzog sich demzufolge einer lissabonisierten Bewusstseinspolitik. Wie in der Zusammenfassung zuvor dargelegt, konnte somit eine Lissbonisierung regionaler Akteurskonstellationen nicht stattfinden. Dennoch war in Pomorskie ein Wan-

del erkennbar, der sich in verschiedenen Dimensionen von Europäisierung ausdrückte. *Beschleunigung regionaler Handlungsfähigkeit*, ein *Anstieg des regionalpolitischen Haushalts* oder die *Adaption neuer regionalpolitischer Ansätze* sind nur drei solcher Prozesse von Europäisierung, die sich in Pomorskie abspielten. Diese *allgemeinen Europäisierungseffekte* sind bereits aus anderen Studien bekannt (siehe u.a. Warleight-Lack/Stegmann Mccalion 2012; Adshead 2014; Brusis 2014). *In konkreter Form* führte Europäisierung zu einer Subjektwerdung der Woiwodschaft, bei der die Identitäten regionaler Akteure durch die Diskurse und Nomen der EU geprägt waren. So war es in Pomorskie vor allem das Marschalloffice, welches als regionale Repräsentanz den gesamten Prozess der Programmplanung koordinierte und eine partnerschaftliche Politikgestaltung initiierte. Diese Aktivierung von regionalen Akteuren konkretisiert sich dann in einem Operationellen Programm, welches von den regionalen Akteuren aus der Woiwodschaft in einem partnerschaftlichen Programmplanungsprozess erstellt worden ist, so dass es einen stark endogenen Charakter aufweist. Staatliche und nicht-staatliche Akteure gingen miteinander in Beziehung und es entstand eine sogenannte „regional governance". Es kam im Ergebnis zu einer Adaption europäischer Vorgaben in Bezug auf die Aktivierung dezentraler Verwaltungseinheiten im engeren Sinne und einer partnerschaftlicher Politikgestaltung im weiteren Sinne.

Auch diese konkreten Formen von Europäisierung sind bereits in anderen empirischen Untersuchungen zu EU-Regionen beschrieben worden (siehe u.a. Ferry 2007; Scherpereel 2010; Bache et al. 2011). Insgesamt beförderten die Ergebnisse aus dieser Untersuchungsregion daher nichts essentiell Neues, sondern vielmehr bereits Bekanntes zu Tage. Daher soll es an dieser Stelle abschließend nur darum gehen, wie dieser Wandel in Pomorskie mit jenen Terminologien in Einklang gebracht werden kann, die in der einschlägigen Literatur das Ausmaß und die Richtung von Europäisierung beschreiben. Bei einem tiefgehenden Wandel differenziert Radaelli zwischen *Absorbtion* und *Transformation*. Diese beiden „Europäisierungsphänomene" unterscheiden sich in Bezug auf die Prozesse des politischen Lernens. Während bei *Absorbtion* als Ergebnis dieses Prozesses lediglich eine Anpassung stattfindet, ändert sich bei „Transformation" die fundamentale Logik des politischen Handelns (Radaelli 2003: 37).[174] Die Ergebnisse in Pomorskie lassen darauf schließen, dass hier sowohl ein Wandel im Sinne einer *Absorbtion* als auch im Sinne einer *Transformation* stattfand. Das lässt sich an zwei Beispielen festmachen: Es haben in Pomorskie Lern- und Sozialisationsprozesse als wesentlicher Kausalmechanismus für innerstaatlichen Wandel gewirkt. Denn regionale Akteure erkannten in Abwesenheit eines „eigenen" förderpolitischen Modells schon frühzeitig, welche institutionellen Anforderungen die EU an sie stellen würde. Demzufolge konzipierten sie im Vorfeld ein eigenes regionales Entwicklungsprogramm, welches sich in der Form stark an dem Aufbau eines Operationellen Programms orientierte. Es fand demzufolge eine Anpassung (Absorbtion) statt. *Lernen von Europa* veränderte aber auch gleichzeitig die Logik

[174] Es werden also jeweils *Prozesse des Lernens* vorausgesetzt, wobei man bei Absorption „lediglich" davon ausgeht, dass Akteure dazu befähigt werden Strategien der Problembewältigung zu lernen, indem sie eine unbekannte Situation mit bekannten Mitteln meistern.

für politisches Handeln (Transformation). Das Fehlen eigener regionalpolitischer Traditionen wurde mit der Konzipierung neuer von den EU-Strukturfonds vorangetriebenen regionalpolitischer Ansätzen ausgeglichen. Ähnlich wie bei Ferrys Untersuchungsregion Silesia (Ferry 2007) wurde auch in Pomorskie EU-Regionalpolitik dabei auf der „grünen Wiese" initiiert. Ein Misfit stellte sich dadurch nicht ein, da es keine unüberbrückbaren Differenzen zwischen einem europäischen und einem regionalen Politikmodell geben konnte. Die EU wirkte vielmehr als ein Vorbild von dem man „bereitwillig" lernte, weil kein Alternativmodell für regionalpolitisches Handeln vorgelegen hat, an dem man sich hätte anderweitig orientieren können. Nicht Misfit, sondern *politisches Lernen* war demzufolge in Pomorskie die regionale Antwort auf Europa.

AUSBLICK

Am Beispiel der einzelnen Untersuchungsergebnisse ist auch deutlich geworden, dass die EU weiterhin ein ihr bekanntes Steuerungsproblem nicht in den Griff zu bekommen scheint. Einerseits ist sie stark darin, regionale Akteure zu mobilisieren, andererseits wird ihr Grenzen aufgezeigt, wenn sie versucht, den Interessensbildungsprozess dieser Akteure in ihrem Sinn vorzustrukturieren. Das führt dazu, dass es der EU nur unzureichend gelingt, dezentrale Akteure in den Regionen für bestimmte Programmatiken der EU und nicht nur für deren eigene regionale Politikangelegenheiten zu sensibilisieren. Genau das wäre aber notwendig, denn wie bereits festgestellt, sind bestimmte Politiken wie die Lissabonagenda nur außerhalb des Handlungsradius der EU-Institutionen umsetzbar. Für eine stärkere Sensibilisierung bräuchte es daher eines Steuerungsinstrumentariums, welches auch dazu in der Lage ist, die Politikziele von regionalen Akteuren im Sinne der EU-Politiken anzupassen oder zumindest stärker zu beeinflussen. Das Instrumentarium der Lissabonagenda stieß hier noch an seine Grenzen. Die Verantwortlichkeiten für diese fehlende Zielsteuerung alleine bei der EU zu suchen, würde dem Sachverhalt jedoch nicht gerecht werden. Bei der lissabonisierten EU-Strukturfondspolitik ist der Steuerungsanspruch der EU auch daran gescheitert, dass die EU-Mitgliedstaaten eine stringentere Politikformulierung verhinderten. Denn diese waren es, die ihrerseits wiederum ein „uploading" nationaler Politik betrieben und mit eigenen regionalpolitischen Vorstellungen das ursprünglich strenge Steuerungsinstrumentarium der Lissabonagenda aushebelten (Becker 2009). Durch dieses „uploading" nationaler Politik wurde den Regionen damit immer auch die Möglichkeit gegebenen, an ihren Förderpfaden festzuhalten oder sich ohne Bezug auf Lissabon zu europäisieren.

Dieses Steuerungsproblem könnte bei einem visionären EU-Strukturfondsmitteleinsatz hinderlich werden. Wenn EU Strukturfondsgelder beispielsweise zukünftig auch dazu genutzt werden sollten, um in bestimmten Krisenländern der Eurozone ökonomische Wachstumsimpulse zu setzen, wie bereits schon des Öfteren angedacht (u.a. Streeck 2013: 187ff.), dann ist es an der EU und ihren Mitgliedstaaten eine Steuerungsarchitektur für ihre Strukturfondspolitik zu entwerfen, mit der es gelingen kann, Programmatiken zielführender in ihre EU-Regionen „hineinzutragen". Diese Programmatiken dürften sich nicht mehr dem Bewusstsein regionaler Akteure entziehen.

Jenseits von Pfadabhängigkeit und Europäisierung ist auch das eine Erkenntnis, die sich aus den „Grenzen der Lissabonstrategie“ in Mecklenburg-Vorpommern und Pomorskie ziehen lässt.

8 LITERATUR

Adshead, Maura (2014): EU cohesion policy and multi-level governance outcomes in Ireland: How sustainable is Europeanization. In: European Urban & Regional Studies, 21(4), 416-431.

AGEG (2003): Zusammenfassung des SAPIR-Berichts „An Agenda for a growing Europe" und Stellungnahme der AGEG, http://www.aebr.eu/files/publications/SAPIR_de.pdf. (Download 20.2.2009).

Anastassios, Chardas (2014): The interplay between austerity, domestic territorial reform and European Union Cohesion Policy: Multi-level Governance and the application of the partnership principle in Greece. In: European Urban and Regional Studies, 21(4), 432-444.

Arthur, W Brian (1994): Incresing Returns and Path Dependence in the Economy, Ann Arbor, University of Michigan Press.

Arthur, W.Brian/Yuri M. Ermoliev/Yuri M. Kanovski (1987): Path-Dependent Processes and the Emergence of Macrostructure. In: European Journal of Operational Research 30, 294-303.

Ast, Susanne (1999): Koordination und Kooperation im europäischen Mehrebenensystem. Regionalisierung europäischer Strukturpolitik in Deutschland und Frankreich, Köln, Omnia Verlag.

Auel, Katrin (2001): Akteure oder nur Statisten? Regionale Parlamente im europäischen Mehrebenensystem. In: Thomas Conzelmann (Hrsg.): Regionales Europa - Europäisierte Regionen, Frankfurt am Main, New York, Campus Verlag, 191-212.

Auel, Katrin (2005): Europäisierung nationaler Politik. In: Hans-Jürgen Bieling/Marika Lerch (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, 2. Auflage, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 293-320.

Axt, Heinz-Jürgen (2005): Alter Wein in neuen Schläuchen. Warum die Kommission nicht vom Ziel des Regionalausgleichs in der Strukturpolitik abgeht. In: Ines Hartwig/Wolfgang Petzold (Hrsg.): Solidarität und Beitragsgerechtigkeit. Die Reform der EU-Strukturfonds und die Finanzielle Vorausschau, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 11-38.

Axt, Heinz-Jürgen/Milososki, Antonio/Schwarz, Oliver (2007): Europäisierung - ein weites Feld, Literaturbericht und Forschungsfragen. In: Politische Vierteljahresschrift, 48(1), 136-149.

Bache, Ian (1998): The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?, Contemporary European Studies Series, Sheffield, UACES, Sheffield Academic Press.

Bache, Ian (2005): Multi-level Governance and European Union Regional Policy. In: Ian Bache/Matthew Flinders: Multi-level Governance, Oxford, Oxford University Press, 165-178.

Bache, Ian (2006): Cohesion Policy. In: Paolo Graziano/Maarten P. Vink (Hrsg.): Europeanization. New Research Agendas, Houndmills, Palgrave Macmillan, 239-252.

Bache, Ian (2007): Cohesion Policy. In: Paolo Graziano/Marten P. Vink (Hrsg.): Europeanization: A Handbook for a New Research Agenda, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 239-52.

Bache, Ian/Flinders, Matthews (2004): Multi-level Governance, Oxford, Oxford University Press.

Bache, Ian/Andreou, George/Atansova, Gorcia/Tomsic, Danijel (2011): Europeanization and multi-level governance in south-east Europe: the domestic impact of EU cohesion policy and pre-accession aid. In: Journal of European Public Policy, 18(1), 122-141.

Bachtler, John/Wishlade, Fiona/Mendez, Carlos (2007): New budget, new regulations, new strategies: the 2006 reform of EU cohesion policy, European Policy Research Paper Number 63, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.

Bachtler, John/Mendez, Carlos (2007): Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the EU Structural Funds. In: Journal of Common Market Studies, 45(3), 535-564.

Bachtler, John/Downes, Ruth (2000): The Spatial Coverage of Regional Policy in Central and Eastern Europe. In: European Urban and Regional Studies, 2000(7), 159-174.

Bachtler, John/Ferry, Martin/Méndez, Carlos/McMaster, Irene (2007): The 2007-13 Operational Programmes: A Preliminary Assessment, IQ-Net Thematic Paper No. 19(2), European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.

Bachtler, John/Mc Master, Irene (2007): Sustainable Growth, Competitiveness and Employment: Will EU Cohesion Policy Deliver on the Lisbon Strategy. In: Raumforschung und Raumordnung, 65(4), 259-274.

Bachtler, John/Taylor, Sandra (2003): The Added Value of the Structural Funds: A Regional Perspective, IQ Net Report on the Reform of the Structural Funds, European Policy Research Center, University of Strathclyde, Glasgow.

Bachtler, John/Wishlade, John (2005): From Building Blocks to Negotiating Boxes: The Reform of EU Cohesion Policy, European Policy Research Paper Number 57, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.

Bachtler, John/Gross, Tomasz (2006): Neue Prioritäten der Kohäsionspolitik: Wie reagieren die Mitgliedstaaten?. In: Neue Politik im Raum. Österreichische Zeitschrift für Raumplanung und Raumordnung 64, 25-28.

Bachtler, John/Mendez, Carlo/Oraze, Hildegard (2014): From Conditionality to Europeanization in Central and Eastern Europe: Administrative Performance and Capacity in Cohesion Policy. In: European Planning Studies, 22(4), 735-757.

Baldersheim, Harald/Swianiewicz, Pawel (2003): The Institutional Performance of Polish Regions in an Enlarged EU: How Much Potential? How Path Dependent? In: Michal Keating/James Hughes (Hrsg.): The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration, Frankfurt am Main, New York, Peter Lang, 121-145.

Bandelow, Nils (2003): Lerntheoretische Ansätze in der Policy-Forschung. In: Matthias L. Maier/Frank Nullmeier/Tanja Pritzlaff: Politik als Lernprozess. Wissenszentrierte Ansätze der Politikanalyse, Opladen, Leske+Budrich, 98-121.

Baudner, Joerg (2003): The impact of European regional policy - Sociological institutionalism and "policy learning", Paper to be presented at the European Union Studies Association Conference 2003 in Nashville, Tennessee.

Baun, Michael/Durr, Jakob/Dann, Marek/Saradin, Pavel (2006): The Europeanization of Czech Politics. The Political Parties and the EU Referendum. In: Journal of Common Market Studies, 44(2), 249-280.

Beblavý, Miroslav/Sicáková-Beblava (2014): The Changing Faces of Europeanisation: How Did the European Union Influence Corruption in Slovakia Before and After Accession?. In: Europe-Asia Studies, 66(4), 536-556.

Becker, Peter (2009): Die europäische Kohäsionspolitik und ihre Modernisierung, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Forschungsgruppe EU-Integration, Berlin.

Becker, Peter/Hishow, Ognian N. (2005): Der Lissabon-Prozeß zwischen Anspruch und Wirklichkeit. In: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) aktuell 7, Berlin.

Becker, Peter/Zaun, Natascha (2007): Die neue strategische Planung der europäischen Kohäsionspolitik in Theorie und Praxis, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Forschungsgruppe EU-Integration, Berlin.

Begg, Ian (2005): Kohäsionspolitik und Lissabon-Strategie im EU-Haushalt- Konflikte und Vereinbarkeit. In: WSI Mitteilungen, 12/2005, 694-699.

Benz, Arthur (2003): Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union. In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Europäische Integration, 2. Auflage, Opladen Leske+Budrich, 317-352.

Benz, Arthur (2004): Europäisierung der Arbeit nationaler Parlamente, Abschlussbericht. Hagen 2004,
http://www.fernunihagen.de/imperia/md/content/politikwissenschaft/lgi/dfgii_abschlussbericht.pdf. (Download 18.05. 2008).

Benz, Arthur (2007): Multilevel Governance. In: Arthur Benz/Susanne Lütz/Uwe Schimank/Georg Simonis (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 297-310.

Benz, Arthur/Fürst, Dietrich/Kilper, Heiderose/Rehfeld, Dieter (2000): Regionalisierung, Theorie-Praxis-Perspektiven, Opladen, Leske+Budrich.

Berg, Frank (2001): Die Mitte-Links-Koalition in Mecklenburg-Vorpommern. Teil 1: Politikfeldanalysen, Reihe Manuskripte der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin 2001.

Beyer, Jürgen (2005): Pfadabhängigekeit ist nicht gleich Pfadabhängigekit! Wider den impliziten Konservatismus eines gängigen Konzepts. In: Zeitschrift für Soziologie, 34(1), 5-21.

Beyer, Jügen (2006): Pfadabhängigkeit. Über institutionelle Kontinuität, anfällige Stabilität und fudamentalen Wandel, Frankfurt am Main, New York, Campus Verlag.

Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (2005): Theorien der europäischen Integration. Ein Systematisierungsversuch. In: Hans-Jürgen Bieling/Marika Lerch (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 10-37.

Bisevic André (2005): Policy-Forschung und europäische Strukturpolitik: die ostdeutsche Interessensartikulation während der Debatte um die EU-Strukturförderung ab 2007, Magisterarbeit am Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Universität Kassel.

Blazyca, George/Heffner, Krystian/Hughes, Ewa-Helinska (2002): Poland - Can Regional Policy Meet the Challenge of Regional Problems? In: European Urban and Regional Studies, 9(3), 263-276.

Bogner, Alexander/Menz, Wolfgang (2005): Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In: Alexander Bogner/Beate Littig/Wolfgang Menz (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 33-70.

Borras, Susanna/Johansen, Helle (2001): Cohesion Policy in the Political Economy of the European Union. In: Cooperation and Conflict, 36(1), 39-60.

Börzel, Tanja A. (1999): Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain. In: Journal of Common Market Studies, 37(4), 573-596.

Börzel, Tanja A. (2000): Europäisierung und innerstaatlicher Wandel. Zentralisierung und Entparlamentarisierung. In: Politische Vierteljahresschrift, 41(2), 225-250.

Börzel, Tanja A. (2001): Europeanization and Territorial Institutional Change: Toward Cooperative Regionalism?. In: Maria Green Cowles/James Caporaso/Thomas Risse (Hrsg.): Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change, Ithaca, London, Cornell University Press, 198-216.

Börzel, Tanja A. (2003): Shaping and Taking EU Policies. Member States Responses to Europeanization. Queen's Papers on Europeanization, 2/2003, Queens University, Belfast, http://www.qub.ac.uk/ies/onlinepapers/poe2-03.pdf. (Download: 14.3.2010).

Börzel, Tanja A. (2003a): Demokratien im Wandel der Europäisierung. In: Ines Katenhusen/Wolfram Lamping (Hrsg.): Demokratien in Europa. Der Einfluss der europäischen Integration auf Institutionenwandel und Konturen des demokratischen Verfassungsstaates, 181-204.

Börzel, Tanja A. (2006): Europäisierung der deutschen Politik. In: Manfred G. Schmidt/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 491-512.

Börzel, Tanja A. (2010): Why you don´t always get what you want: EU enlargement and civil society in Central and Eastern Europe. In: Acta Politica, 45(1-2), 1-10.

Börzel, Tanja A. (2011): When Europeanization Hits Limited statehood: The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe, KFG Working paper NO. 30Kolleg-Forschergruppe "The Transformative Power of Europe", Freie Universität Berlin.

Börzel, Tanja A./Pamuk, Yasemin (2012): Pathologies of Europeanisation: Fighting Corruption in the Southern Caucasus. In: West European Politics, 35(1), 79-97.

Börzel, Tanja A./Risse, Thomas (2000): When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. In: European Integration Online Papers 15, http://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-015.pdf. (Download: 21.12.2007).

Börzel, Tanja A./Risse, Thomas (2003):'Conceptualizing the domestic impact of Europe'. In: Kevin Featherstone/Claudio Radaelli (Hrsg.): The Politics of Europeanization, Oxford, Oxford University Press, 57-82.

Börzel, Tanja A./Risse, Thomas (2012): From Europeanisation to Diffusion: Introduction. In: West European Politics, 35(1), 1-19.

Bradley, John/Untiedt, Gerhard (2007): Die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der EU-Strukturpolitik in den Konvergenzregionen. In: Raumforschung und Raumordnung, 4/2007, 301-314.

Brusis, Martin (2003): Regionalisation in the Czech and Slovak Republics: Comparing the Influence of the European Union. In: Michael Keating/James Hughes (eds.): The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration, Paris, P.I.E.-Peter Lang, 89-106.

Brusis, Martin (2014): Paths and Constraints of Subnational Government Mobilization in East-Central Europe. In: Regional & Federal Studies, 24(3), 301-319.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2007): Nationaler Strategischer Rahmenplan (NSRP) für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013, Berlin.

Buzogany, Aron/Korkut, Umut (2013): Administrative Reforms and Regional Development Discourses in Hungary. Europeanisation Going NUTS?. In: Europa-Asia Studies, 65(8), 1555-1577.

Camyar, Isa (2010): Europeanization, Domestic Legacies and Administrative Reforms in Central and Eastern Europe: A Comparative Analysis of Hungary and the Czech Republic. In: Journal of European Integration, 32(2), 137-155.

Capano, Giliberto/Piattoni, Simona (2011): From Bologna to Lisbon: the political uses of the Lisbon `script´ in European higher education policy. In: Journal of European Public Policy, 18(4), 584-606.

Cappelen, Aadne/Castellacci, Fulvio/Fagerberg, Jan/Verspagen, Bart (2003): The Impact of EU Regional support on Growth and Convergence in the European Union. In: Journal of Common Market Studies, 41(4), 621-644.

Carmin, Jo Ann/Fargan, Adam (2010): Environmental mobilisation and organisations in post-socialist Europe and the former Soviet Union. In: Environmental politics, 19(5), 689-707.

Chardas, Anastassios (2011): How the EU affects domestic institutional capacities: the Europeanisation of Greece´s administrative system in the context of the EU´s Regional Policy, European Policy Research Paper Number 79, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.

Churski, Pawel (2005): Problem Areas in Poland in Terms of the Objectives of the European Union´s Regional Policy. In: European Planning Studies, 13(1), 45-72.

Commission of the European Communities (2000): The Phare Programme Annual Report 1998, Brussels, 31.3.2000 COM (2000) 183 final, http://aei.pitt.edu/33799/1/COM_(2000)_183_final.pdf. (Download: 31.3.2014).

Conzelmann, Thomas (1998): 'Europeanization' of Regional Development Policies? Linking the Multi-Level Governance Approach with Theories of Policy Learning and Policy Change. In: European Online Papers (EIOP), 2(4), http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-004a.htm. (Download: 25.3.2008).

Conzelmann, Thomas (2002): Große Räume, kleine Räume. Europäisierte Regionalpolitik in Deutschland und Großbritannien, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.

Conzelmann, Thomas (2002a): Große Räume, kleine Räume: Die Europäisierung der Regionalpolitik in Deutschland. In: Thomas Conzelmann/Michele Knodt (Hrsg.): Regionales Europa- Europäisierte Regionen, Frankfurt am Main, New York, Nomos, 299-314.

Conzelmann, Thomas (2005): Zwischen Baum und Borke - Die Entgrenzung der regionalen Wirtschaftsförderung unter europäischen Vorzeichen (Between the Devil and the Deep Blue Sea - Regional Economic Assistance under European Portents). In: Raumforschung und Raumordnung, 63(2), 99-108.

Corbin, Juliet (2006): Grounded Theory. In: Ralf Bohnsack/Winfried, Marotzki/Michael Meuser (Hrsg.): Hauptbegriffe qualitativer Sozialforschung, 2. Auflage, UTB, Stuttgart, 70-75.

Cowles, Maria Green/Risse, Thomas (2001): Transforming Europe: Conclusions. In: Maria Green Cowles/James A. Caporaso/Thomas Risse (Hrsg.): Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change, Ithaca, NY, Cornell University Press, 217-238.

Crescenzi, Riccardo/Giua Maria (2014): The EU Cohesion policy in context: regional growth and the influence of agricultural and rural development policies, LSE Europe in Question Discussion Paper Series 85/2014; London School of Economics, London.

Dabrowski, Marcin (2007): Implementing Structural Funds in Poland: Institutional Change and Participation of the Civil Society, Conference paper, AESOPA YA Meeting 'Central and Eastern European Engagement', Bratislava, http://www.politicalperspectives.org.uk/wp-content/uploads/2010/08/EPRU-2007-S1-05.pdf. (Download: 14.4.2014).

Dabrowski, Marcin (2008): Structural funds as a driver for institutional change in Poland. In: Europe Asia Studies, 60(2), 227-248.

Dabrowski, Marcin (2012): Shallow or Deep Europeanisation? The Uneven Impact of EU Cohesion Policy on the Regional and Local Authorities in Poland. In: Environmental and Planning C. Government and Policy, 30(4), 730-745.

Dabrowski, Marcin (2014): EU cohesion policy, horizontal partnership and the patterns of sub-national governance: Insights from Central and Eastern Europe. In: European Urban & Regional Studies, 21(4), 364-383.

Dabrowski, Marcin (2014a): Towards place-based regional and local development strategies in Central and Eastern Europe? EU cohesion policy and strategic planning capacity at the sub-national level. In: Local Economy, 29(4-5), 378-393.

Dallérba, Sandy/Le Gallo, Julie (2008): Regional convergence and the impact of European structural funds over 1989-1999: A spatial econometric analysis. In: Papers in Regional Science, 87(2), 219-244.

Danish Technological Institute (2005): Thematic Evaluation of the Structural Funds' Contributions to the Lisbon Strategy, Synthesis Report.

David, Paul (1985): Clio and the Economis of QWERTY. In: American Economic Review 75, 332-337.

De Flers, Nicole Alecu/Müller, Patrick (2012): Dimensions and Mechanisms of the Europeanization of Member State Foreign Policy: State of the Art and New Research Avenues. In: Journal of European Integration, 34(1), 19-35.

DGB (2001): Die Umsetzung der EU-Strukturfonds in den neuen Bundesländern 2000-2006. Gewerkschaftliche Gestaltungschancen im Ziel-1-Gebiet, Berlin.

Dieringer, Jürgen/Stuchlik, Andrej (2003): Die Europäisierung der Parlamentsarbeit in Ungarn und der Tschechischen Republik. In: Südost Europa 52 (7-9), 388-403.

Dobre, Ana Maria (2010): Europeanization and multi-level governance: EU cohesion policy and pre-accession aid in Southeast Europe. In: Southeast European and Black Sea Studies 10(1), 59-70.

Draeger, Klaus (2005): Alternativen zur Lissabon-Strategie der EU. Europa braucht eine integrierte Nachhaltigkeitsstrategie. In: Widerspruch, 48/05, 17-29.

Duina, Francesco/Oliver, Michael J. (2005): National Parliaments in the European Union: Are There Any Benefits to Integration? In: European Law Journal, 11(2), 173-195.

Dyson, Kenneth (2007): Economic Policy. In: Paolo Graziano/Maarten P. Vink: Europeanization. New Research Agendas, New York, Palgrave Macmillan, 281-294.

Eberlein, Burkhard/Edgar Grande (2003): Die Europäische Union als Regulierungsstaat: Transnationale Regulierungsnetzwerke und die Informalisierung des Regierens in Europa. In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen, Leske + Budrich, 417-447.

Eckey, Hans-Friedrich (2009): Grundlagen der Regionalökonomie, Vorlesungsskript, Universität Kassel.

Eckstein, Gerd (2001): Regionale Strukturpolitik als europäischer Kooperations- und Entscheidungsprozeß, Frankfurt am Main, Peter Lang.

Eggert, Wolfgang/von Ehrlich, Maximilian/Fenge, Robert/König, Günther (2007): Konvergenz- und Wachstumseffekte der europäischen Regionalpolitik in Deutschland. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 8(2), 130-146.

Eichener, Volker/Voelzkow, Helmut. (1994). Ko-Evolution politisch-administrativer und verbandlicher Strukturen: Am Beispiel der technischen Harmonisierung des europäischen Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutzes. In: Wolfgang Streeck (Hrsg.): Staat und Verbände, Opladen, Westdeutscher Verlag, 256-290.

Eising, Rainer (2003): Europäisierung und Integration. Konzepte in der EU-Forschung. In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen, Leske+Budrich, 387-416.

Eising, Rainer (2007): Interest groups and social movements. In: Paolo Graziano/Maarten Vink (Hrsg.): Europeanization. New Research Agendas, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 67-181.

Eising, Rainer/Kohler-Koch Beate (2005): Interessenspolitik in Europa, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.

Elsen, Anne (2003): Einflüsse europäischer Strukturpolitik auf die slowenische Regionalpolitik, Centrum für angewandte Politikforschung der Universität München(C.A.P.), CAP Working-Paper, München, http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/37595. (Download: 14.3.2012).

Erdmenger, Katharina/Ziegler, Astrid (2004): Strukturpolitik nach 2006- Der Vorschlag der Europäischen Kommission. In: WSI-Mitteilungen, 6/2004, 325-331.

Erdmenger, Katharina/Ziegler, Astrid (2005): Ein Schritt vor und zwei Schritte zurück? Zur Kritik an den Vorschlägen der Europäischen Kommission zur Strukturförderung nach 2006. In: Intervention, 2(1), 24-34.

Europäische Kommission (2000): Der Europäische Rat von Lissabon. Eine Agenda für die wirtschaftliche und soziale Erneuerung Europas. Beitrag der Europäischen Kommission zur Sondertagung des Europäischen Rates am 23. und 24. März 2000 in Lissabon, DOC/00/7.

Europäische Kommission (2001): Europäisches Regieren- Ein Weißbuch, KOM (2001) 428, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&qid=1410115409896&from=EN. (Download: 3.1.2008).

Europäische Kommission (2005): Die Kohäsionspolitik im Dienste von Wachstum und Beschäftigung. Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Zeitraum 2007-2013, KOM (2005) 299.

Europäische Kommission (2005a): Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung: Das Lissabon Programm der Gemeinschaft, KOM (2005) 330 endgültig.

Europäische Kommission (2005b): Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates. Zusammenarbeit für Wachstum und Beschäftigung. Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008), KOM (2005) 141 endgültig.

Europäische Kommission (2010): In Europas Zukunft investieren. Fünfter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Europäische Union (2006): Entscheidung des Rates vom 6. Oktober 2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft (2006/702/EG).

Europäische Union (2007): Die Kohäsionspolitik 2007-13. Erläuterungen und offizielle Texte, Luxemburg.

Europäische Union (2007a): Wachsende Regionen, wachsendes Europa. Vierter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Luxemburg.

Europäische Union (2007b): Poland, Cohesion Policy 2007-13, http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche/pl_en.pdf. (Download 14.3.2014).

Europäische Union (2007d): Operational Programme Innovative economy, http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/details_new.cfm?gv_PAY=PL&gv_reg=ALL&gv_PGM=1204&LAN=7&gv_per=2&gv_defL=7. (Download 14.3.2014).

Europäische Union (2007e): Operational Programme Infrastructure and Environment, Brüssel, http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/details_new.cfm?gv_PAY=PL&gv_reg=ALL&gv_PGM=1212&LAN=7&gv_per=2&gv_defL=7. (Download: 14.3.2014).

Europäische Union (2008): EU-Kohäsionspolitik 1988-2008: Investition in Europas Zukunft, inforegio panorama, Nr. 26, Juni 2008.

Europäische Union (2008a): Kohäsionspolitik 2007-2013 Nationale Strategische Rahmenpläne, Luxemburg.

Europäische Union (2012): Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Konsolidierte Fassung), Amtsblatt der Europäischen Union, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=DE. (Download: 20.1.2014).

European Union (2007c): Operational Programme Pomernia, Brüssel, http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/details_new.cfm?gv_PER=2&gv_PAY=PL&gv_reg=1515&gv_PGM=1215&gv_defL=7&LAN=7. (Download: 14.3.2014).

Eurostat (2007): Jahrbuch der Regionen, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-AF-07-001/DE/KS-AF-07-001-DE.PDF. (Download: 21.3.2010).

Falkner, Gerda (2007): Social Policy. In: Paolo Graziano/Maarten P. Vink (Hrsg.): Europeanization. New Research Agendas, New York, Palgrave Macmillan, 253-265.

Färber, Gisela/Forsyth, Murray (1996): The Regions- Factors of Integration or Disintegration in Europe? Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.

Featherstone, Kevin (2003): Introduction: In the Name of Europe. In: Kevin Featherstone/Claudio M. Radaelli (Hrsg.): The Politics of Europeanization, Oxford, New York, Oxford University Press, 3-26.

Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (2003): The Politics of Europeanization, Oxford, New York, Oxford University Press.

Ferry, Martin (2003): The EU and Recent Regional Reform in Poland. In: Europe-Asia Studies, 55(7), 1097-1116.

Ferry, Martin (2004): Regional Policy in Poland on the eve of EU membership: regional empowerment or central control?, European Policies Research Centre, European Policy Research Paper Number 53, University of Strathclyde, Glasgow, 1-22.

Ferry, Martin (2007): Comparing the influence of Structural Funds programmes on regional development approaches in Western Scotland and Silesia: Adaption or Assimilation? In: European Journal of Spatial Development 23, 1-28.

Ferry, Martin (2007a): From Government to Governance: Polish Regional Development Agencies in a Changing Regional Context. In: East European Politics and Societies, 21(3), 447-474.

Ferry, Martin (2010): The EU and recent regional reform in Poland. In: Europe-Asia Studies, 55(7), 1097-1116.

Ferry, Martin (2013): Implementing regional policy in Poland: a new era?. In: Europa-Asia Studies, 65(8), 1578-1598.

Ferry, Martin (2015): From Negotiation to Implementation- State of Play of the 2014-20 & 2007-13 Programmes, IQ-Net Review Paper, 36(1), European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.

Ferry, Martin/McMaster Irene (2003): Implication of EU Regional Assistance Programmes in Moravia-Silesia and Upper Silesia. In Simon Smith/Martin Myrant: EU Accession, Regional Policy, Social and Economic Developments in East Central Europe. European Studies Occassional Paper, PBS Working Paper Series Number 2003/03.

Ferry, Martin/Mc Master (2013): Cohesion Policy and the Evolution of Regional Policy in Central and Eastern Europe. In: Europe-Asia Studies, 65(8), 1502-1528.

Ferry, Martin/Mendez, Carlos/Bachtler, John (2008): From Environmental Sustainability to Sustainable Development? Making Concepts Tangible in Structural Funds Programmes, IQ-Net Review Paper 22(1), European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.

Fischer, Severin/Gran, Stefan/Hacker, Björn/Jakobi, Anja P./Petzold, Sebastian/Pusch, Toralf (2010): EU 2020. Impulse für die Post-Lissabonstrategie. Progressive Politikvorschläge zur wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Erneuerung Europas, Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06962.pdf. (Download: 20.3.2012).

Flick, Uwe/Kardoff, Ernst von/Steineke, Ines (2005): Was ist qualitative Forschung? Einleitung und Überblick. In: Uwe Flick/Ernst von Kardoff/Ines Steineke (Hrsg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch, 4. Auflage, Reinbek, Rowohlt, 11-29.

Fürst, Dietrich/Hirschfeld, Markus/Jung, Hans-Ulrich/Lammers, Konrad/Nischwitz, Guido/Salow, Sven-Olaf/Sempell, Guido/Skubowius, Alexander (2012): Ausgestaltung der EU-Strukturpolitik der Förderperiode 2007-2013 in den nordwestdeutschen Bundesländern, Arbeitsmaterial der ARL, No. 358, Akademie für Raumforschung und Landesplanung.

George, Stephen (2004): Multi-level Governance and the European Union. In: Ian Bache/Matthews Flinders (Hrsg.): Multi-Level Governance, Oxford, Oxford University Press, 107-126.

Geppert, Thomas (2012): EU-Agrar- und Regionalpolitik. Wie vergangene Entscheidungen zukünftige Entwicklungen beeinflussen. Pfadabhängigkeit und die Reform von Politikfeldern, University of Bamberg Press, Bamberg.

Getimis, Panayotis (2003): Improving European Union Regional Policy by Learning from the Past in View of Enlargement. In: European Planning Studies, 11(1), 77-87.

Giering, Claus (2002): Agenda 2000. In: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der Europäischen Integration, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 53-57.

Glaser, Barney G./Strauss, Anselm L. (1998): Grounded Theory. Strategien qualitativer Forschung, Bern, Huber.

Grande, Edgar (2000): Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems. In: Edgar Grande/Markus Jachtenfuchs (Hrsg.): Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 11-30.

Graziano, Paolo R. (2010): From Local Partnerships to Regional Spaces for Politics? Europeanization and EU Cohesion Policy in Southern Italy. In: Regional & Federal Studies, 20(3), 315.333.

Grosse, Tomasz Gregorz (2006): An Evaluation of the regional policy system in Poland: Challenges and threats emerging from participation in the EU´s cohesion policy. In: European Urban and Regional Studies, 13(2), 151-165.

Grosse, Tomasz Gregorz (2007): EU-Kohäsionspolitik: Mittelabruf und Operative Programme in Polen 2004-2006, Polen Analysen, Nr. 24, 2-14.

Gualini, Enrico (2003): Multi-level Governance and Institutional Change. The Europeanization of Regional Policy in Italy, Aldershot, Ashgate.

Gwiazda, Anna (2011): The Europeanization of flexicurity: the Lisbon Strategy´s impact on employment policies in Italy and Poland. In: Journal of European Public Policy, 18(4), 546-565.

Haas, Ernst B. (1968): The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces, 1950-1957, 2. Auflage, Stanford, Stanford University Press.

Hall, Peter (1989): The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations, Princeton University Press, New Jersey.

Hall, Peter (1993): Policy Paradigms, Social Learning and the State. The Case of Economic Policymaking in Europe. In: Comparative Politics, 25(3), 275-296.

Hardy, Jane (2004): Rebuilding Local Governance in Post-Communist Economies. The Case of Wroclaw, Poland. In: European Urban and Regional Studies, 11(4), 303-320.

Hartmann, Jürgen (2004): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland im Kontext. Eine Einführung, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Haverland, Markus (2003): The Impact of the European Union on Environmental Policies. In: Kevin Featherstone/Claudio M. Radaelli (Hrsg.): The Politics of Europeanization, New York, Oxford University Press, 203-221.

Heilemann, Ullrich (2005): Ostdeutschland: ein "Mezzogiorno-Fall"?. In: Wirtschaftsdienst, 85(8), 505-512.

Heinelt, Hubert (Hrsg.) (1996): Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten, Opladen, Leske+Budrich.

Heinelt, Hubert (1996a): Einleitung. In: Hubert Heinelt (Hrsg.): Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten, Opladen, Leske+Budrich, 9-17.

Heinelt, Hubert (1996b): Die Strukturfondsförderung- Politikprozesse im Mehrebenensystem der Europäischen Union. In: Hubert Heinelt (Hrsg.): Politiknetzwerke und europäische

Strukturfondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten, Opladen, Leske+Budrich, 17-32.

Heinelt, Hubert (1996c): Länderspezifische Varianzen im Mehrebenengefüge der Strukturfondsförderung. In: Hubert Heinelt (Hrsg.): Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten, Opladen, Leske+Budrich, 277-297.

Heinelt, Hubert/Kopp-Malek, Tanja/Lang, Jochen/Reissert, Bernd (2002): Die Entwicklung der EU-Strukturfonds als kumulativer Politikprozess, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.

Heinelt, Hubert/Malek, Tanja (2002): Neuere Steuerungsformen im europäischen Mehrebenensystem. In: Thomas Conzelmann/Michele Knodt (Hrsg.): Regionales Europa-Europäisierte Regionen, Frankfurt am Main, New York, Campus Verlag, 69-86.

Heinelt, Hubert/Knodt, Michelle (Hrsg.) (2008): Politikfelder im EU-Mehrebenensystem. Instrumente und Strategien europäischen Regierens, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.

Hillenbrand, Olaf (2011): Wirtschafts und Währungsunion. In: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der Europäischen Integration, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 364-368.

Hoffmann, Stanley (1966): Obstinate or obsolete: The fate of the nation state and the case of Western Europe. In: Daedalus: Proceedings of the American Academy of Arts and Sciences, 95(3), 862-915.

Holzhacker, Roland (2007): Parliamentary Scrutiny. In: Paolo Graziano/Maarten P. Vink: Europeanization. New Research Agendas, New York, Palgrave Macmillan, 141-153.

Hooghe, Liesbet (1996): Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level-Governance, Oxford, Oxford University Press.

Hooghe, Liesbet (1998): EU Cohesion Policy and Competing Models of European Capitalism. In: Journal of Common Market Studies, 36(4), 457-477.

Hooghe, Liesbet/Marks, Gary (2001): Types of Multi-Level Governance. In: European Integration online Papers (EioP), 5(11), http://eiop.or.at/eiop/pdf/2001-011.pdf. (Download: 4.4.2011).

Hooghe, Liesbet/Marks, Gary (2003): Unraveling the Central State, but how? Types of Multi-Level Governance. In: American Political Science Review, 97(2), 233-243.

Hooghe, Liesbet/Vachudova, Milada A. (2009): Postcommunist politics in a magnetic field: How transition and EU accession structure party competition on Europeanization integration. In: European Politics, 7(2), 179-212.

Hoppe, Andrea (2001): Die Implementation der europäischen Regionalpolitik im Vergleich Deutschland und Großbritannien. Das Beispiel der Informations- und Beratungsleistungen für kleine und mittlere Unternehmen in NRW und der englischen Region North West, Dissertation, Universität Bochum.

Hoppe, Andrea/Voelzkow, Helmut (2001): Angleichung und Differenzierung in der Europäischen Strukturpolitik: Deutschland und Großbritannien im Vergleich. In: Ingeborg Tömmel (Hrsg.): Europäische Integration als Prozess von Angleichung und Differenzierung, Opladen, Leske+Budrich, 185-208.

Hrbek, Rudolf (1996): Regionen in Europa und die regionale Ebene in der EU: Zur Einführung. In: Gisela Färber/Murray Forsyth (Hrsg.): The Regions-Factors of Integration or Disintegration in Europe, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 13-22.

Hrbek, Rudolf (1998): Die Auswirkungen der EU-Integration auf den Föderalismus in Deutschland. In: Raimund Krämer (Hrsg.): Regionen in der Europäischen Union, Berlin, Berliner Debatte Wissenschafts Verlag, 224-241.

Hrbek, Rudolf/Weyand, Sabine (1994): betrifft: Das Europa der Regionen, München, Beck´sche Verlagsbuchhandlung.

Huffschmid, Jörg (2007): Kritik der Lissabon-Strategie, Alternativer Ecofin 2007, 21.4.2007, http://www.boeckler.de/pdf/v_2007_06_05_huffschmid.pdf. (Download: 21.4.2012).

Hughes, James/Sasse, Gwendolyn/Gordon, Claire (2003): EU Enlargement, Europeanization and the Dynamics of Regionalisation in the CEEC´s. In: Michael Keating/James Hughes (Hrsg.): The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration, Brüssel, P.I.E.-Peter Lang, 89-106.

Immig, Beatrix (2007): Die europäische Regionalpolitik: Bestandaufnahme und Ausblick auf die Förderperiode 2007-2013, Saarbrücken, AV Akademikerverlag.

Industrie- und Handelskammer Schwerin (2003): Positionen zur regionalen Wirtschaftsentwicklung, Schwerin.

Industrie und Handelskammer Schwerin (2005): Kerne zu Zentren entwickeln. Wirtschaftspolitische Impulse für Mecklenburg-Vorpommern, Fachbeiträge der IHK zu Schwerin zur Diskussion um die Gestaltung einer zukunftsfähigen Wirtschaftspolitik, Schwerin.

Industrie- und Handelskammer Schwerin (2005b): Industrielle Wachstumskerne-wertschöpfungsintensive und beschäftigungsstarke Produktionszentren der Zukunft, Schwerin.

Industrie- und Handelskammer Schwerin (2006): Wirtschaftspolitik für Mecklenburg-Vorpommern. Forderungen der Industrie- und Handelskammer zu Schwerin an den Landtag und an die Landesregierung in Mecklenburg-Vorpommern für die Legislaturperiode 2006-2011, Schwerin.

Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (1996): Einleitung: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem. In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen, Leske-Budrich, 15-44.

Jahn, Detlef (2006): Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Jessop, Bob (2006): State- and Regulation-theoretical Perspectives on the European Union and the Failure of the Lisbon Agenda. In: Competition&Change, 10(2), 141-161.

Jordan, Andrew (2001): The European Union: an evolving system of multi-level governance or government? In: Policy and Politics, 29(2), 193-208.

Karl, Helmut (2006): Der Beitrag der nationalen und europäischen Strukturpolitik zum Abbau regionaler Disparitäten. In: Informationen zur Raumentwicklung, 9/2007, 485-494.

Keating Michael/Hughes, James (Hrsg.) (2003): The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration, Frankfurt am Main, New York, Peter Lang.

Keating, Michael (2003): Territorial Restructuring and European Integration. In: Michael Keating/James Hughes (Hrsg.): The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration, 9-20.

Kellermann, Christian/Ecke, Mathias/Petzold, Sebastian (2009): A new growth strategy for Europe and beyond 2010, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06219.pdf. (Download: 20.2.2013).

Kemmerling, Achim (2011): Does Europeanization lead to policy convergence? The role of the Single Market in shaping national tax policies. In: Journal of European Public Policy, 17(7), 1058-1073.

Kinnunen, Jussi (2004): MULTILEVEL GOVERNANCE. The Dynamics of EU Cohesion Policy. The Structural Funds as a Vector of Change in Finland, Centre for European Studies, University of Helsinki, http://www.oeue.net/papers/finlandthestructuralfundsasave.pdf. (Download. 16.5.2008).

Kiser, Loarry L./Ostrom, Elinor (1982): The three worlds of action: A metatheoretical synthesis of institutional approaches. In: Elinor Ostrom (Hrsg.): Strategies of Political Inquiries, Beverly Hills, Sage, 179-222.

Klüver, Heike (2010): Europeanization of lobbying activities: When national interest groups spill over to the European Level. In: Journal of European Integration, 32(2), 175-191.

Knill, Christoph (2001): The Europeanisation of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence, Cambridge, Cambridge University Press.

Knodt, Michele (1998): Tiefenwirkung europäischer Politik. Eigensinn und Anpassung regionalen Regierens?, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.

Knodt, Michelle (2001): Die Regionen in Europa. In: Regionalismus - Föderalismus – Supranationalismus, Forum Politische Bildung, Informationen zur Politischen Bildung, Nr. 18, 66-76.

Knodt, Michele (2002): Regionales Europa- Europäisierte Regionen. Zwei Dekaden der Regionenforschung in der EU. In: Thomas Conzelmann/Michele Knodt (Hrsg.): Regionales Europa- Europäisierte Regionen, Frankfurt am Main, Campus Verlag, 11-38.

Knodt, Michele (2002a): Europäisierung regionalen Regierens: Mit Sinatra zum „autonomieorientierten Systemwechsel“ im deutschen Bundesstaat. In: Politische Vierteljahresschrift, 43(2), 211-234.

Knodt, Michele/Hüttmann, Martin (2002): Framing the Debate: Institutionen, Ideen und Interessen der deutschen Länder im europäisierten Bundesstaat. In: Thomas Conzelmann/Michele Knodt (Hrsg.): Regionales Europa- Europäisierte Regionen, Frankfurt am Main, New York, Campus Verlag, 140- 164.

Knodt, Michèle/Große Hüttmann, Martin (2006): Der Multi-Level Governance-Ansatz. In: Hans-Jürgen Bieling/Marika Lerch (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, 2. Auflage, Wiesbaden, VS Verlag, 223-248.

Kohler-Koch, Beate (1996): Regionen im Mehrebenensystem der EU. In: Thomas König/Elmar Rieger/Hermann Schmitt (Hrsg.): Das europäische Mehrebenensystem, Frankfurt am Main, New York, Campus Verlag, 203-227.

Kohler-Koch, Beate (1996a): Regionen als Handlungseinheiten in der europäischen Politik, Welt Trends e.V. (Hrsg.): Regionen in Westeuropa. Regionale Akteure im Netzwerk, Berlin, Potsdamer Wissenschaftsverlag.

Kohler-Koch, Beate (1998): Regionen als Handlungseinheiten in der europäischen Politik. In: Raimund Krämer (Hrsg.): Regionen in der Europäischen Union: Beiträge zur Debatte, Berlin, Berliner Debatte Wissenschaftsverlag.

Kohler-Koch, Beate (2003): Linking EU and National Governance, New York, Oxford University Press.

Kok, Wim (2004): Facing the Challenge - The Lisbon strategy for growth and employment. Reform from the High Level Group unter Vorsitz von Wim Kok, OPEC Luxembourg, https://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp6-evidence-base/evaluation_studies_and_reports/evaluation_studies_and_reports_2004/the_lisbon_strategy_for_growth_and_employment__report_from_the_high_level_group.pdf. (Download: 1.4.2011).

Kopp-Malek, Tanja (2008): Strukturfondsförderung. In: Hubert Heinelt/Michele Knodt (Hrsg.): Politikfelder im EU-Mehrebenensystem. Instrumente und Strategien europäischen Regierens, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 141-156.

Kowall Sabine/O´Connell Daniel C. (2005): Zur Transkription von Gesprächen. In: Uwe Flick/Ernst von Kardorff/Ines Steinke (Hrsg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch, 4. Auflage, Reinbeck, Rowohlts Enzyklopödie, 437-447.

Krämer, Raimund (1998): Regionen in der Europäischen Union: Beiträge zur Debatte, Berlin, Berliner Debatte Wissenschaftsverlag.

Krämer, Raimund (2002): Aktiv in Europa. Die ostdeutschen Länder in der Europäischen Union. Eine vorläufige Bilanz, Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Potsdam.

Krugman, Paul (1991): History and Industry Location: The Case of the Manufacturing Belt. In: American Economic Review 81, 80-83.

Ladrech, Robert (2009): Europeanization and political parties. In: Living Reviews in European Governance 4(1), Ireg-2009-1, http://www.livingreviews.org/lreg-2009-1. (Download: 1.5.2016).

Ladrech, Robert (2012): Party Change and Europeanisation: Elements of an Integrated Approach. In: West European Politics, 35(3), 574-588.

Lammers, Konrad (2006): Brauchen wir eine regionale Strukturpolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung, 9/2007, 525-532.

Lammers, Konrad (2007): Die EU-Regionalpolitik im Spannungsfeld von Integration, regionaler Konvergenz und wirtschaftlichem Wachstum. In: Raumforschung und Raumordnung, 65(4), 288-300.

Lammers, Konrad (2012): EU-Strukturpolitik für Nordwestdeutschland 2007-2013 – Institutionelle Vorgaben, Optionen und Begrenzungen. In: Hans-Ulrich Jung/Dietrich Fürst/Markus Hirschfeld/Konrad Lammers/Guido Nischwitz/Sven-Olaf Salow/Guido Sempell/Alexander Skubowius: Ausgestaltung der EU-Strukturpolitik der Förderperiode 2007-2013 in den nordwestdeutschen Bundesländern, Arbeitsmaterial, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Nr. 358, 5-23.

Lamnek, Siegfried (2005): Qualitative Sozialforschung. Lehrbuch, 4. Auflage, Weinheim, Basel, Beltz.

Lang, Jochen (2004): Symbolische Implementation als Flexibilitätsreserve. Die Umsetzung europäischer regionaler Strukturpolitik in Deutschland, Irland und Schweden, Dissertation, Gesamthochschule Hagen, http://deposit.fernuni-hagen.de/13/1/Manuskript-Lang.pdf. (Download: 20.2.2009).

Lang, Jochen (2005): Deutschland. In: Hubert Heinelt/Tanja Kopp-Malek/Jochen Lang/Bernd Reissert (Hrsg.): Die Entwicklung der EU-Strukturfonds als Kumulativer Politikprozess, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 160-182.

Larat, Fabrice (1998): Prägende Erfahrungen: Regionale Reaktionen auf europäische Politik. In: Beate Kohler-Koch (u.a.): Interaktive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration, Opladen, Leske+Budrich, 153-181.

Lavenex, Sandra (2007): Asylum Policy. In: Paolo Graziano/Maarten P. Vink (Hrsg.): Europeanization. New Research Agendas, New York, Palgrave Macmillan, 309-320.

Leibfried, Stephan/Pierson, Paul (1992): Zur Zukunft eines "sozialen Europas". In: Sozialpolitik und Wissenschaft, Positionen zur Theorie und Praxis der sozialen Hilfe (Schriften des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt am Main, 142-184.

LeMay-Boucher, Philippe/Rommerskirchen, Charlotte (2015): An empirical investigation into the Europeanization of fiscal policy. In: Comparative European Politics 13, 450-470.

Lewis, Paul (2008): Changes in the party politics of the new EU member states in Central Europe: patterns of Europeanization and democratization. In: Journal of Southern Europe and the Balkans, 10(2), 151-165.

Lombardo, Emanuela/Forest, Maxime (2015): The Europeanization of gender equality policies: A discursive-sociological approach. In: Comparative European Politics 13, 222-239.

Lovseth, Toini (2011): Europeanization? (No) Thank You! Explaining Domestic Response to EU Regional State Aid Regulations. In: Regional & Federal Studies, 21(3), 305-319.

Lowi, Theodor (1972): Four Systems of Policy, Politics and Choice. In: Public Administration Review, 32(4), 298-310.

Lütz, Susanne (2006): Zwischen Pfadabhängigkeit und Wandel – "Governance" und die Analyse kapitalistischer Institutionenentwicklung, FernUniversität Hagen, polis Nr. 62/2006, https://www.fernuni-hagen.de/polis/download/polis_62.pdf. (Download: 14.3.2014).

Lütz, Susanne (2006a): Zwischen Pfadabhängigkeit und Wandel- „Governance" und die Analyse kapitalistischer Institutionenentwicklung. In: Ulrich Brinkmann/Karoline Krenn/Sebastian Schief (Hrsg.): Endspiel, des Kooperativen Kapitalismus. Institutioneller Wandel unter den Bedingungen des marktzentrierten Paradigmas, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 16-34.

Mair, Peter (2007): Political Parties and Party Systems. In: Paolo Graziano/Maarten P. Vink: Europeanization. New Research Agendas, New York, Palgrave Macmillan, 154-166.

Mahoney, James (2000): Path dependence in historical sociology. In: Theory and Society 29(4), 507-548.

Mahoney, James/Thelen Kathleen (2010): Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power, Cambridge, Cambridge University Press.

March, James G./Olsen Johan P. (1998): The Institutional Dynamics of International Political Orders. In: International Organization, 52(4), 943-969.

Marks, Gary (1993): Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: Alan W. Cafruny/Glenda Rosenthal (Hrsg.): The State of the European Community, The Maastricht Debates and Beyond, Vol. 2, Boulder, Harlow, 391-410.

Marks, Gary/Hooghe, Liesbet/Blank, Kermit (1996): European Integration from the 1980s: State-Centric vs. Multi-level Governance. In: Journal of Common Market Studies, 34(3), 341-378.

Martin, Philippe (1999): Are European regional policies delivering? In: EIB Papers, 4(2), 10-23.

Maurer, Andreas/Wessels Wolfgang (2001): National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.

Maurer, Andreas/Mittag, Jürgen/Wessels, Wolfgang (2003): National Systems' Adaption to the EU System: Trends, Offers, and Constraints. In: Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Linking EU and National Governance, New York, Oxford University Press, 53-81.

Maurer, Andreas/Schroff, Wolfgang/Ehl, Miriam (2004): Solidarität und Finanzgerechtigkeit in der EU-25. Die Positionen europäischer und deutscher Akteure zur Finanziellen Vorausschau 2007-2013, Diskussionspapier der Forschungsgruppe Europäische Integration, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).

Maurer, Andreas/Wessels, Wolfgang (2001): National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.

Maurer, Andreas/Schroff, Wolfram (2005): Solidarität und Finanzgerechtigkeit in der EU 25: Die Positionen europäischer und deutscher Akteure zur Finanziellen Vorausschau 2007-2013. In: Ines Hartwig/Wolfgang Petzold: Solidarität und Beitragsgerechtigkeit. Die Reform der EU-Strukturfonds und die Finanzielle Vorausschau, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 179-201.

Mayntz, Renate (2004): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, MPIfG Working Paper 04/1, http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp04-1/wp04-1.html. (Download 20.3.2011).

Mayntz, Renate (2005): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?. In: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.): Governance Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, 2. Auflage, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.

Mayring, Philipp (2002): Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken, 5. Auflage, Weinheim, Basel, Beltz.

Mazey, Sonja/Richardson, Jeremy (1993): Lobbying in the European Union Community, Oxford, Oxford University Press.

McMaster, Irene/Bachtler, John (2003): Implementing Structural Funds in the New Member States: Ten Policy Challenges, Scottish Executives EU Office as part of the European Week of Regions and Cities- Open Days 2005 Brussels.

Mendez, Carlos (2011): The Lisbonization of EU cohesion policy: a successful case of experimentalist governance?. In: European Planning Studies, 19(3), 519-537.

Mendez, Carlos/Kah, Stefan/Bachtler, John (2010): Taking Stock of Programme Progress: Implementation of the Lisbon Agenda and Lessons for Europe 2020, IQ-Net Thematic Paper, 27(2), European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.

Mendez, Carlos/Wishlade, Fiona/Yuill, Douglas (2007): Made to Measure? Europeanization, 'goodness of fit' and adaption pressures in EU competition policy and regional aid, European Policy Research Paper Number 61, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.

Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (1991): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Detlef Garz/Klaus Kraimer (Hrsg.): Qualitativ-empirische Sozialforschung: Konzepte, Methoden, Analysen, Opladen, Westdeutscher Verlag, 441-469.

Milio, Simona (2014): The conflicting effects of multi-level governance and the partnership principle: Evidence from the Italian experience. In: Urban and Regional Studies, 21(4), 384-397.

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern (2000): Operationelles Programm Mecklenburg-Vorpommern. Förderperiode 2000-2006, Stand 24.07.00, Schwerin.

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern (2007): Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), Operationelles Programm des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Ziel Konvergenz, Förderperiode 2007-2013, Schwerin.

Ministry of Regional Development Poland (2007): National Strategic Reference Framework 2007-2013 in support of growth and jobs. National Cohesion Strategy, Warsaw.

Ministry of Regional Development (2011): Regional policy in Poland, Warsaw.

Mittag, Jürgen (2002): Ausschuss der Regionen. In: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, 8. Auflage, Bonn, Europa Union Verlag GmbH, 78-81.

Moravcsik, Andrew (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergouvernementalist Approach. In: Journal of Common Market Studies, 31(4), 473-524.

Nägele, Frank (1996): Regionale Wirtschaftspolitik im kooperativen Bundesstaat. Ein Politikfeld im Prozeß der deutschen Vereinigung, Leske+Budrich, Opladen.

North, Douglass C. (1990): Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge, Cambridge University Press.

Office of the Marshal of the Pomorskie Voivodship (2005): The Pomorskie Voivodeship Development Strategy, Gdansk.

Office of the Marshal of the Pomorskie Voivodship (2006): Report on the Public Consultation on the Draft Pomorskie Regional Operational Programme 2007-2013, Gdansk.

Ortner, Andreas Christian (2008): EU-Regionalförderpolitik Grundlagen, Konzepte, Anwendungen, Saarbrücken, VDM Verlag Dr. Müller.

Panke, Diana/Börzel, Tanja A. (2008): Policy-Forschung und Europäisierung. In: Frank Janning/Katrin Toens (Hrsg.): Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 138-156.

Parau, Christina E. (2009): Impaling Dracula: How EU accession empowered civil society in romania. In: West European Politics, 32(1), 119-141.

Paraskevopoulos, Christos J./Leonardi, Robert (2004): 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), 315-354.

Percoco, Marco/Giove, Michele (2009): Multilevel Governance at Work: Evidence from Structural Funds Management in Lombardia, Italy. In: Environment and Planning C. Government and Policy, 27(3), 381-398.

Petzold, Wolfgang (2004): Zur Debatte und den Perspektiven der EU-Strukturpolitik nach 2006. In: Jahrbuch des Föderalismus 2004: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen und Europa, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 437-452.

Petzold, Wolfgang (2005): Zur Debatte und den Perspektiven der EU-Strukturfondspolitik nach 2006. In: Ines Hartwig/Wolfgang Petzold (Hrsg.): Solidarität und Beitragsgerechtigkeit. Die

Reform der EU-Strukturfonds und die Finanzielle Vorausschau, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 117-136.

Pieper, Karin (2005): Die Europäisierung der Regionalpolitik in Ungarn und Polen. Zur Umsetzung regionaler PHARE-Programme. In: Cyrus Salimi-Asl/Eric Wrasse/Gereon Schuch (Hrsg.): Die Transformation nationaler Politik. Europäisierungsprozesse in Mitteleuropa. Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Programm Mitteleuropa, Berlin, 223-240.

Pieper, Karin (2006): Regionalpolitik in Ungarn und Polen. Zwei Staaten im EU-Beitrittsprozess, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Pierson, Paul (2000): Increasing Returns, Path Dependence, and Study of Politics. In: American Political Science Review, 94(2), 251-267.

Poguntke, Thomas/Nicholas Aylott/Ladrech, Robert/Luther Kurt Richard (2007): The Europeanization of National Party Organizations: A Conceptual Analysis. In: European Journal of Political Research, 46(6), 747-771.

Politechnika Gdańska (2005): Regional Innovation Strategy for the Pomorskie Voivodeship, Gdansk, http://www.ris-pomorskie.pg.gda.pl/fileadmin/docs/Streszczenie_RIS-P.pdf. (Download: 21.3.2014).

Pollack, Mark (2003): The Engines of European Integration: Delegation, Agency and Agenda Setting in the EU, Oxford, Oxford University Press.

Powell, Walter W./Di Maggio Paul J. (1991): The Iron Cage Revisited. Institutional Isomorphism and Collective Rationality. In: Walter W. Powell/Paul J. Di Maggio: The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago, University of Chicago Press, 41-62.

Prokkola, Eeva-Kaisa/Zimmerbauer, Kaj/Jakola, Fredriika (2015): Performance of regional identity in the implementation of European cross-border initiatives. In: European Urban and Regional Studies, 22(1), 104-117.

Pülzl, Helga/Treib, Oliver (2006): 'Policy Implementation'. In: Frank Fischer/Gerald J. Miller/Mara S. Sidney (Hrsg.): Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods, Boca Raton, CA: CRC Press, 89–107.

Radaelli, Claudio (2000): Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change. In: European Integration online Papers, 4(8), http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm. (Download 21.11.2008).

Radaelli, Claudio (2003): The Europeanization of public policy. In: Kevin Featherstone/Claudio Radaelli: The Politics of Europeanization, New York, Oxford University Press, 27-56.

Radaelli, Claudio/Borras, Susana (2011): The politics of governance architectures: creation, change and effects of the Lisbon Strategy. In: Journal of European Public Policy, 18(4), 463-484.

Reissert, Bernd/Lang, Jochen (2005): Einführung. In: Hubert Heinelt/Tanja Kopp-Malek/Jochen Lang/Bernd Reissert: Die Entwicklung der EU-Strukturfonds als kumulativer Politikprozess, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 153-159.

Republic of Poland (2005): National Reform Programm for 2005-2008 to implement the Lisbon Strategy, Warsaw.

Risse, Thomas (2001): A European Identity? Europeanization and the Evolution of Nation- State Identities. In: Maria Green Cowles/James Caporaso/Thomas Risse (Hrsg.): Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change, Ithaca, Cornell University Press, 198-216.

Risse, Thomas/Cowles, Maria Green/Caporaso, James A. (2001): Europeanization and Domestic Change: Introduction. In: Maria Green Cowles/James Caporaso/Thomas Risse (Hrsg.): Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change, Ithaca, London, Cornell University Press, 1-20.

Roederer-Rynning, Christilla (2007): Agricultural Policy. In: Paolo Graziano/Maarten P. Vink (Hrsg.): Europeanization. New Research Agendas, New York, Palgrave Macmillan, 212-225.

Sack, Detlef (2005): Regionale Governance, Deregulierungsstress und symbolische Politik- Plädoyer für eine Neujustierung gewerkschaftlichen Engagements in der Region. In: Klaus Dörre/Bernd Röttger (Hrsg.): Die erschöpfte Region. Politik und Gewerkschaften in Regionalisierungsprozessen, Münster, Westfälisches Dampfboot, 133-152.

Sack, Detlef (2012): Europeanization through law, compliance, and party differences – The ECJ´s `Rüffert`Judgement (C-346/06) and amandments to public procurement laws in German Federal States. In: Journal of European Integration, 34(3), 241-260.

Sanchez, Salgado, Rosa (2013): `From `talking the talk`to `walking the walk`: Implementing the EU guidelines on employment through the European Social Fund´. In: European Integration online Papers (EIOP) 17, article 2, 1-26, http://eiop.or.at/eiop/pdf/2013-002.pdf. (Download: 7.11.2015).

Sapir, André et al. (2004): An agenda for a growing Europe. Making the EU System deliver, Oxford, Oxford University Press.

Scharpf, Fritz W. (2003): Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt. In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch: Europäische Integration, 2. Auflage, Opladen, Leske+Budrich, 219-254.

Scherpereel, John A. 2010: EU Cohesion Policy and the Europeanization of Central and East European Regions. In: Regional&Federal Studies, 20(1), 45-62.

Scherrer, Christoph (2001): Jenseits von Pfadabhängigkeit und „natürlicher Auslese“: Institutionentransfer aus diskursanalytischer Perspektive, Veröffentlichungsreihe der Abteilung Regulierung von Arbeit, FS II 01-205, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung GmbH (WZB), Berlin.

Sedelmeier, Ulrich (2011): Europeanisation in new member and candidate states. In: Living Reviews in European Governance, 6(1).

Sedelmeier, Ulrich (2012): Is europeanisation through conditionality sustainable?: lock-in of institutional change after EU accession. In: West European Politics, 35(1), 20-38.

Schmidt, Vivien (1999): National patterns of governance under siege: the impact of European integration. In: Beate Kohler-Koch/Reiner Eising: The Transformation of Governance, London, Routledge, 155-172.

Schmidt, Susanne K. (2014): Judical Europeanisation: the Case of Zambrano in Ireland. In: West European Politics, 37(4), 769-785.

Schoof, Ulrich (2002): Die Reform der Strukturfonds von 1999. Zur Einfluss- und Entscheidungslogik in der Europäischen Strukturpolitik, Dissertation, Universität Osnabrück, https://repositorium.uni-osnabrueck.de/bitstream/urn:nbn:de:gbv:700-2003072512/2/E-Diss236_thesis.pdf. (Download: 14.2.2009).

Schötz-Sobczak, Alexsandra (2005): Poland Struggling with the Structural Funds, Center for Applied Policy Research (CAP), 1-14, http://www.cap.lmu.de/download/2005/2005_Sobczak.pdf. (Download 12.3.2014).

Schubert, Klaus/Martina Klein (2011): Das Politiklexikon, 5. Auflage, Bonn, Dietz 2011.

Sello, Benjamin (2005): Europa über Alles!. Die Lissabon-Strategie der Europäischen Union. In: UTOPIE kreativ 181, 1017-1026.

Senoner, Rosmarie (2003): Der Einfluss der Europäischen Strukturfonds EFRE- Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) im Ländervergleich von Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern, Masterarbeit, http://www.ie-ei.eu/IE-EI/Ressources/file/memoires/2003/SENONER.pdf. (Download: 20.3.2009).

Sosvilla-Rivero, Simon/Bajo-Rubio, Oscar/Diaz-Roldan, Carmen (2006): Assessing the effectiveness of the EU´s Regional Policies on Real Convergence: An Analysis Based on the HERMIN Model. In: European Planning Studies, 14(3), 383-396.

Spirova, Maria (2008): Europarties and Party Development in EU-Candidate States: The Case of Bulgaria. In: Europe Asia Studies, 60(5), 791-808.

Spreer, Frithjof (1981): Traditionelle Regionalpolitik gegen regionalistische Regionalpolitik. In: Die Neue Gesellschaft, Bonn, Bad Godesberg, Verlag Neue Gesellschaft, 28(8), 692-695.

Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern (2007): Geschäftsordnung für den Begleitausschuss des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Durchführung der Operationellen Programme des EFRE und ESF sowie des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum des ELER in der Förderperiode 2007–2013 im Land Mecklenburg-Vorpommern, http://www.europa-mv.de/cms2/Europamv_prod/Europamv/de/eufoerderinstrumente/Europaeische_Fonds_in_Mecklenburg-Vorpommern/Begleitausschuss/_Dokumentenliste/Geschaeftsordnung_des_Begleitausschusses/GeschftsordnungBGA2007-2013_endgltige_Fassung_13-06-2012.pdf. (Download: 20.2.2010).

Staeck, Nicola (1996): Die europäische Strukturfondsförderung- Entwicklung und Funktionsweise. In: Hubert Heinelt (Hrsg.): Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten, Opladen, Leske+Budrich, 33-57.

Staeck, Nicola (1996a): Die europäische Strukturfondsförderung in einem föderalen Staat- am Beispiel des Bundeslandes Niedersachsen. In: Hubert Heinelt (Hrsg.): Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten, Opladen, Leske+Budrich, 75-107.

Staeck, Nicola (1997): Politikprozesse in der Europäischen Union. Eine Policy-Netzwerkanalyse der europäischen Strukturfondspolitik, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.

Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2007): Statistischer Jahresbericht 2007- Entwicklungen in MV. In: Statistische Hefte Mecklenburg-Vorpommern, 5(1).

Streeck, Wolfgang (2009): Re-Forming Capitalism. Institutional change in the German Political Economy, Oxford, Oxford University Press.

Streeck, Wolfgang (2013): Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus, 5. Auflage, Berlin, Suhrkamp Verlag.

Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen (2005): "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies". In: Wolfgang Streeck/Kathleen thelen (Hg.): Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies, Oxford, Oxford University Press, 1-39.

Strübing, Jörg (2004): Grounded Theory. Zur sozialtheoretischen und epistemologischen Fundierung des Verfahrens der empirisch begründeten Theoriebildung, Wiesbaden, VS Verlag.

Strübing, Jörg (2006): Theoretisches Sampling. In: Ralf Bohnsack/Winfried, Marotzki, Winfried/Michael Meuser (Hrsg.): Hauptbegriffe qualitativer Sozialforschung, 2. Auflage, Stuttgart, UTB, 154-156.

Sturm, Roland/Pehle, Heinrich (2006): Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Tausendpfund, Tina-Maria (2001): Europäische Regionalpolitik im kooperativen Bundesstaat: ein Politikfeld im Prozeß der deutschen Vereinigung, Dissertation, Universität Regensburg.

Teglas, Markus (2007): Die Europäisierung nationaler Parteien. Österreich und Schweden im Vergleich, Masterarbeit, Europa Universität Viadrina, Frankfurt Oder.

Thelen, Kathleen (1999): Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: Annual Review of Political Science 2, 369-404.

Thelen, Kathleen (2003): How Institutions Evolve. Insight from Comparative-Historical Analysis. In: James Mahoney/Dietrich Rueschemeyer (Hrsg.), Comparative Historical Analysis in the Social Sciences, Cambridge, Cambridge University Press, 208-240.

Thelen, Kathleen/Steinmo, Sven (1992): Historical Institutionalism in comparative politics. In: Sven Steinmo/Kathleen Thelen/Frank Longstreth: Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis, Cambridge, Cambridge University Press, 1-32.

Thielemann, Eiko (2002): Nationale Anpassungen an Europa: Institutionelle Kompatibilität und Vetopunkte. In: Thomas Conzelmann/Michele Knodt (Hrsg.): Regionales Europa-Europäisierte Regionen, Frankfurt am Main, Campus Verlag, 165-190.

Timus, Natalia (2010): The Impact of Democracy Promotion on Party Financing in the East European Neighbourhood. In: European Integration online Papers (EIoP), 14(3), http://eiop.or.at/eiop/texte/2010-003a.htm. (Download: 12.4.2016).

Toepel, Kathleen (1997): Zusammenwirken von nationaler und europäischer Regionalpolitik in den neuen Bundesländern, Frankfurt am Main, Peter Lang GmbH.

Tömmel, Ingeborg (1992): System-Entwicklung und Politikgestaltung in der Europäischen Gemeinschaft am Beispiel der Regionalpolitik. In: Michael Kreile: Die Integration Europas, PVS Sonderheft 23, Opladen, Leske-Budrich, 185-208.

Tömmel, Ingeborg (1994): Staatliche Regulierung und europäische Integration. Die Regionalpolitik der EG und ihre Implementation in Italien, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.

Tömmel, Ingeborg (1995): Die Europäische Integration, ökonomische Regulierung und Politikgestaltung zwischen Staat und Markt. In: Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften: europäische Integration und politische Regulierung. Aspekte, Dimensionen und Perspektiven (FEG), Studie Nr.5, Marburg, 49-64.

Tömmel, Ingeborg (2001): Angleichung und Differenzierung im Prozess der europäischen Integration. In: Ingeborg Tömmel (Hrsg.): Europäische Integration als Prozess von Angleichung und Differenzierung, Opladen, Leske+Budrich, 11-22.

Tömmel, Ingeborg (2002): Die Regionalpolitik der EU: Systementwicklung durch Politikgestaltung. In: Thomas Conzelmann/Michele Knodt (Hrsg.): Regionales Europa-Europäisierte Regionen, Frankfurt am Main, Campus, 39-68.

Tömmel, Ingeborg (2003): Transformation politischer Steuerung im Rahmen distributiver Politiken der Europäischen Union. In: Katharina Holzinger/Christoph Knill/Dirk

Lehmkuhl (Hrsg.): Politische Steuerung im Wandel: Der Einfluss von Ideen und Problemstrukturen, Opladen, Leske+Budrich, 133-149.

Tömmel, Ingeborg (2005): Neuer Wein in alten Schläuchen? Die Reform der Europäischen Kommission zur Reform der Strukturpolitik 2007-2013. In: Hartwig, Ines/Petzold, Wolfgang (Hrsg.): Solidarität und Beitragsgerechtigkeit. Die Reform der EU-Strukturfonds und die Finanzielle Vorausschau, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 57-66.

Tömmel, Ingeborg (2005a): Die Zukunft der EU-Regionalpolitik. In: Jochen Franzke (Hrsg.): Europa in der Denkpause. Wege aus der Verfassungskrise (Internationale Probleme und Perspektiven 15), Brandenburg a.d. Havel, Brandenburgische Zentrale für politische Bildung, 37-47.

Tömmel, Ingeborg (2006): Die Reform der Strukturpolitik der EU: Politikerneuerung im Spannungsfeld von Erweiterung und Vertiefung. In: Ralf Kleinfeld (Hrsg.): Muster regionaler Politikgestaltung in Europa, Osnabrück, Verlag Dirk Koentopp.

Tömmel, Ingeborg (2006a): Das politische System der EU, 2. Auflage, München, Wien, R. Ouldenburg Verlag.

Tömmel, Ingeborg (2007): Governance und Policy-Making im EU-Mehrebenensystem. In: Ingeborg Tömmel: Die Europäische Union. Governance und Policy-Making, PVS-Sonderheft, 40/2007, 13-35.

Urbanowicz, Magdalena (2006): Europa der Regionen. Die Regionen und die europäische Regionalpolitik in der EU-25 unter besonderer Berücksichtigung Polens. Bestandsaufnahme und Zukunftsperspektiven, Berlin, dissertation.de Verlag im Internet GmbH.

Urzad Marszalkowski Wojewodztwa Pomorskiego (2007): Pomorskie Regional Operational Programme 2007-2013, CCI 2007PL161Po015, National Strategic Reference Framework 2007-2013, Gdansk.

Van Appeldoorn, Bastiaan (2001): The Struggle over European Order: Transnational Class Agency in the Making of ´Embedded Neo-Libealism´. In: Andreas Bieler/Adam David Morton: Social Forces in the Making of the New Europe. The Restructuring of European Social Relations in the Global Political Economy, New York, Palgrave, 70-92.

Van Biezen, Ingrid/Molenaar, Fransje (2012): The Europeanisation of Party Politics? Competing Regulatory Paradigms at the Supranational Level. In: West European Politics, 35(3), 632-656.

Vink, Maarten P./Graziano, Paolo (2007): Challenges of a New Research Agenda. In: Paolo Graziano/Maarten P. Vink (Hrsg.): Europeanization. New Research Agendas, New York, Palgrave Macmillan, 3-22.

Vironen, Heidi (2008): Getting Underway- The First Phase of Implementing the 2007-2013 Programmes. Review of Programme Developments: Autumn 2007-Spring 2008, IQ-Net Review Paper No. 22(1), European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.

Vironen, Heidi/Kah, Stefan (2008): Mixed Progress with the 2007-13 Programmes. Review of Programme Implementation Summer 2008-Autumn 2008, IQ-Net Review Paper, 23(1), European Policies Research Center, University of Strathclyde, Glasgow.

Voelzkow, Helmut/Hoppe, Andrea (1996): „Druck von oben und von unten“. Zu Reformansätzen der deutschen Regionalpolitik als Reaktion auf Implementationsprobleme des Europäischen Regionalfonds in den neuen Bundesländern. In: Hubert Heinelt (Hrsg.):

Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten, Opladen, Leske+Budrich, 108-130.

Wachenhöfer- Schmidt, Ute (2003): Politikverflechtung im vereinigten Deutschland, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.

Warleigh-Lack, Alex/Stegman Mccallion, Malin (2012): `Usages of Europe` and Europeanisation: Evidence from the Regionalisation of Sweden. In: Journal of European Integration, 34(4), 379-396.

Werle, Raymund, (2007): Pfadabhängigkeit. In: Arthur Benz/Susanne Lütz/Uwe Schimank/Georg Simonis (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 119-131.

Werner, Reh (1995): Quellen- und Dokumentenanalyse in der Politikfeldforschung: Wer steuert die Verkehrspolitik? In: Ulrich von Alemann: Politikwissenschaftliche Methoden, Opladen, Westdeutscher Verlag, 201-259.

Wetzel, Anne (2005): Das Konzept der Pfadabhängigkeit und seine Anwendungsmöglichkeiten in der Transformationsforschung, Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts der freien Universität Berlin, Arbeitsschwerpunkt Politik, Heft 52/2005.

Wink, Rüdiger (2007): Innovationsförderung durch die EU-Strukturpolitik nach 2007: neue Ansätze alte Probleme? In: Raumforschung und Raumordnung, 4/2007, 315-326.

Wishlade, Fiona/Yuill, Douglas/Mendez, Carlos (2003): Regional Policy in the EU: A Passing Phase of Europeanization or a Complex Case of Policy Transfer, European Policy Research Paper, Number 50, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.

Wissen, Markus (2005): Standortbündnisse und Modernisierungskoalitionen. Die Regulation ungleicher Entwicklungen im „post-montanaindusriellen" Ruhrgebiet". In: Klaus Dörre/Bernd Röttger (Hrsg.): Die erschöpfte Region, Münster, Westfälisches Dampfboot, 116-132.

Wissen, Markus (2007): Politics of Scale: Multi-Level-Governance aus der Perspektive kritischer (Raum-)Theorien. In: Achim Brunnengräber/Heike Walk (Hrsg.): Multi-Level-Governance: Klima-, Umwelt- und Sozialpolitik in einer interdependenten Welt, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 229-249.

Wong, Reuben (2007): Foreign Policy. In: Paolo Graziano/Maarten P. Vink 2007: Europeanization. New Research Agendas, New York, Palgrave Macmillan, 321-336.

World Bank (2004): Poland Directions in Regional Policy, Report No. 30466-PL., Warsaw, http://siteresources.worldbank.org/INTPOLAND/Resources/bs-raport-ok.pdf. (Download: 4.4.2012).

Yin, Robert K (2008): Case Study Research: Design and Methods (Applied Social Research Methods, 4. Auflage, London, Sage Publications Ltd.

Zarth, Michael (2007): Nationaler Strategischer Rahmenplan- ein neues Koordinierungsinstrument in der europäischen Strukturpolitik 2007+. In: Raumforschung und Raumordnung, 4/2007, 349-360.

Zeitel, Natascha (1998): Europäische Regionalpolitik im Spannungsfeld zwischen ökonomischer Zielsetzung und Interessensausgleich, Frankfurt am Main, Peter Lang.

Ziegler, Astrid (2005): Strukturpolitische Herausforderungen in den nächsten Jahren. In: WSI Mitteilungen, 2005(8), 433-438.

Ziegler, Astrid (2008): Partnerschaft in den Europäischen Strukturfonds. In: WSI-Mitteilungen, 11/2008; Düsseldorf.

Zimmermann, Steinhart, Petra (2005): Aus alt mach neu- oder die Transparenz der künftigen Strukturpolitik. In: Ines Hartwig/Wolfgang Petzold (Hrsg.): Solidarität und Beitragsgerechtigkeit. Die Reform der EU-Strukturfonds und die Finanzielle Vorausschau, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 83-94.

Für den EU-Förderungszeitraum 2007-13 wurde die EU-Strukturfondspolitik modifiziert. Diese wurde enger mit den Zielen der EU Lissabonstrategie verzahnt. In welcher Form die EU-Regionen die EU Lissabonstrategie internalisieren, ist Gegenstand dieser Untersuchung. Am Beispiel der Regionen Mecklenburg-Vorpommern und Pommorskie wird gezeigt, welche Wirkung die programmatisch »lissabonisierte« EU-Strukturfondspolitik auf die Programmplanung des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) in diesen beiden Regionen hatte. Es wird u.a. herausgearbeitet, ob das Steuerungsinstrumentarium der Lissabonstrategie bei den regionalen Akteuren auf Resonanz stieß und zielführend war.

Die Arbeit richtet sich an eine Leserschaft, die sich für das Problem von Steuerung im europäischen Mehrebenensystem interessiert. Es werden v.a. Europäisierungsprozesse in der regionalen Strukturfondspolitik analysiert

ISBN 978-3-8396-1044-2

