Michael Krax

promotion 3

Nationalstaatliche Koordination der europapolitischen Willensbildung

Politikformulierung in Deutschland, Frankreich und dem Vereinigten Königreich im Vergleich

promotion 3

Verlag Barbara Budrich

Michael Krax

Nationalstaatliche Koordination der europapolitischen Willensbildung

promotion 3

Der Wettbewerb für Dissertationen ausgeschrieben vom Verlag Barbara Budrich

Mitglieder der Fachjury:
Prof. Dr. Jörg Blasius, Universität Bonn
Prof. Dr. Ralf Bohnsack, FU Berlin
Prof. Dr. Sabine Hering, Universität Siegen
Prof. Dr. Heinz-Hermann Krüger, Universität Halle-Wittenberg
Prof. Dr. Ilse Lenz, Ruhr-Universität Bochum
Prof. Dr. Uwe Schimank, Universität Bremen
Prof. Dr. Gary Schaal, Universität Stuttgart
Prof. Dr. Sigrid Tschöpe-Scheffler, FH Köln

Michael Krax

Nationalstaatliche Koordination der europapolitischen Willensbildung

Verlag Barbara Budrich
Opladen & Farmington Hills, MI 2010

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

Gedruckt auf säurefreiem und alterungsbeständigem Papier.

Zugl.: Berlin, Freie Univ., Diss., 2009
D188

Mehr Informationen unter http://eu-koordination.info

Alle Rechte vorbehalten.
für die Verlagsausgabe © 2010
Verlag Barbara Budrich, Opladen & Farmington Hills, MI
www.budrich-verlag.de

ISBN 978-3-86649-324-7 / eISBN 978-3-86649-705-4

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

Umschlaggestaltung: disegno visuelle kommunikation, Wuppertal – www.disenjo.de
Gesetzt mit LaTeX2e/KOMA-Script.
Druck: Paper & Tinta, Warschau
Printed in Europe

THE QUEST FOR COORDINATION is in many respects the twentieth-century equivalent of the medieval search for the philosopher's stone. If only we can find the right formula for coordination, we can reconcile the irreconcilable, harmonize competing and wholly divergent interests, overcome irrationalities in our government structures, and make hard policy choices to which no one will dissent (Seidman 1975: 190).

Inhaltsverzeichnis

Einleitung **1**

1 Nationalstaatliche Koordination als ein zentrales Problem europapolitischer Willensbildung **9**
1.1 Forschungsstand 10
1.1.1 Einordnung in die Europaforschung 10
1.1.1.1 Europäisierungsforschung 13
1.1.1.2 Vergleichende Regierungslehre und Verwaltungsforschung 14
1.1.2 Literatur zur „Koordination der Europapolitik“ 17
1.1.3 Verwaltungs- und politikwissenschaftliche Definitionen von Koordination 27
1.1.4 Begriffsklärungen: europapolitische Willensbildung und Nationalstaat 39
1.2 Fragestellung 42
1.3 Methodische Überlegungen 43
1.3.1 Entwicklung des analytischen Rasters 44
1.3.2 Aufbau der Fallstudien 50
1.3.3 Auswahl der zu untersuchenden EU-Mitgliedstaaten und der Politikbereiche sowie Festlegung des Untersuchungszeitraumes 55
1.4 Hypothesen 58

2 Institutionen, Akteure und Prozesse der Koordination **61**
2.1 Nationalstaatliche und europäische Rahmenbedingungen . . . 61
2.1.1 Politikformulierung in Regierung und Verwaltung . . . 61
2.1.1.1 Kabinette 62
2.1.1.2 Ministerialverwaltung 64
2.1.2 Der europäische Rahmen nationalstaatlicher Koordination 67
2.1.2.1 Das europäische Gesetzgebungsverfahren . 68
2.1.2.2 Die Binnenorganisation des Ministerrates . . 71
2.1.2.3 Die Rolle der Ständigen Vertretungen 73
2.1.3 Fazit: Die Bedeutung von und spezifische Anforderungen an Koordination 74

2.2 Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland 75
2.2.1 Koordination im Rahmen der Bundesregierung 76
2.2.1.1 Koordinationsauftrag in Verfassung und Geschäftsordnung 76
2.2.1.2 Ressorts und Kabinett im Koordinationsverfahren 82
2.2.1.3 Vorbereitung von Koordinationsentscheidungen im Kabinett 84
2.2.1.4 Fehlende Ressourcen zur Informationsaufarbeitung 88
2.2.2 Abweichungen bei europapolitischen Verfahren 89
2.2.2.1 Artikel 23 GG, das EUZBBG und die GGO 90
2.2.2.2 Rollen und Organisation der Ministerien . . 93
2.2.2.3 Die interministeriellen Ausschüsse und das Kabinett 97
2.2.2.4 Informationsfluss und Entscheidungsvorbereitung 99
2.2.2.5 Die Rolle der Länder 101
2.2.2.6 Die Ständige Vertretung in Brüssel 102
2.2.3 Fazit: Die Dominanz negativer Koordination 104
2.3 *Le gouvernement de la République française* 108
2.3.1 Koordination im französischen Regierungssystem . . . 108
2.3.1.1 Präsident, Premierminister und Regierung . 108
2.3.1.2 Administrative Grundlagen und ausführende Gesetze 110
2.3.1.3 Interministerielle Gremien und die *arbitrage* des Premiers 113
2.3.2 Institutionen, Akteure und Prozesse der französischen Europapolitik 119
2.3.2.1 Präsident, Premierminister und Parlament . 120
2.3.2.2 Der *ministre délégué aux affaires européennes* 123
2.3.2.3 Der Interministerialausschuss für Europapolitik 124
2.3.2.4 *Secrétariat Général du Comité Interministériel pour les Questions de Coopération Economique Européenne* (SGCI) 125
2.3.2.5 Rolle der Ressorts 136
2.3.2.6 Die Ständige Vertretung 137
2.3.3 Fazit: Die zentrale Rolle des SGCI 139

2.4 *Her Majesty's Government: The United Kingdom* 145
2.4.1 Koordination in der *core executive* 145
2.4.1.1 Der Premierminister als *office* 146
2.4.1.2 Das Kabinett, sein Sekretariat und seine Ausschüsse 148
2.4.1.3 Koordination durch das Kabinettamt 153
2.4.1.4 *Government departments* im Koordinationsverfahren 157
2.4.2 Besonderheiten im Bereich der Europapolitik 160
2.4.2.1 Europäische Politik im Kabinett 160
2.4.2.2 Das *European Secretariat* 161
2.4.2.3 Das Außenministerium 165
2.4.2.4 „UKREP“: die Ständige Vertretung des Vereinigten Königreichs 166
2.4.2.5 Die Binnenstruktur weiterer *departments* . . 168
2.4.2.6 Das europapolitische Verfahren 173
2.4.3 Fazit: Die Koordination durch das *cabinet* 177
2.5 Zusammenfassung 180
2.5.1 Die allgemeinen Koordinationsverfahren 180
2.5.2 Die europapolitischen Koordinationsverfahren 187

3 Fallstudien 193
3.1 Die umweltpolitischen Maßnahmen der Gemeinschaft 193
3.1.1 Europäische Rahmenbedingungen 194
3.1.1.1 Entwicklung des Politikfeldes 194
3.1.1.2 Die Rollen von Institutionen und Akteuren in der Umweltpolitik 196
3.1.1.3 Umweltpolitische Koordinations- und Entscheidungsprozesse 205
3.1.2 Merkmale nationaler Umweltpolitiken: Institutionen, Verfahren, Inhalte 216
3.1.2.1 Deutschland 217
3.1.2.2 Frankreich 226
3.1.2.3 Vereinigtes Königreich 233
3.1.2.4 Fazit: Ausbau nationalstaatlicher Umweltpolitiken durch gemeinschaftliches Handeln . . 240
3.1.3 Fallstudien 244
3.1.3.1 Richtlinie „über Verpackungen und Verpackungsabfall“ 244

3.1.3.2 Biozid-Richtlinie 252
3.1.4 Zusammenfassung 256
3.2 Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts 259
3.2.1 Rahmenbedingungen europäischer Innenpolitik 260
3.2.1.1 Ein Politikfeld im Werden 261
3.2.1.2 Entscheidende Akteure 266
3.2.1.3 Untypische Verfahren 273
3.2.2 Mitgliedstaatliche Institutionen und Verhaltensmuster . 274
3.2.2.1 Deutschland 275
3.2.2.2 Frankreich 279
3.2.2.3 Vereinigtes Königreich 283
3.2.2.4 Fazit: Nationalstaaten als dominante Akteure 287
3.2.3 Fallstudien 291
3.2.3.1 Europäischer Haftbefehl: extern beschleunigt 291
3.2.3.2 Asyl-Qualifikationsrichtlinie: Blockadetendenzen 306
3.2.4 Zwischen der Bewahrung nationalstaatlicher Souveränität und gemeinschaftlichem Handeln 327
3.3 Zusammenfassung 328

4 Ergebnisse und Ausblick 333
4.1 Begrenzter Spielraum für Verfahrensoptimierungen 333
4.1.1 Grundsätzlich leistungsfähige Koordinationsverfahren 333
4.1.2 Eingeschränkte Übertragbarkeit der „Stärken“ von Regierung zu Regierung 335
4.1.3 Begrenztes Innovationspotenzial 340
4.2 Politisch-praktische und theoretische Konsequenzen 342
4.2.1 Aktivierung der Interessenartikulation 343
4.2.2 Forschungsdesiderata 346

Tabellenverzeichnis

1.1 Koordinationsebenen und Entscheidungsträger („Policy Coordination Scale“) 21
1.2 Analyseebenen von Macht 34
1.3 Koordinationsverfahren und Analyseebenen von Macht 37
1.4 Dimensionen der Fragestellung 43
1.5 Funktionen des Koordinationsverfahrens 45
1.6 Analyseraster 46
1.7 Akteurskonstellation und Ressourcen für die Funktionen „Information“ und Entscheidungsvorbereitung 48
1.8 Untersuchungskriterien für die Fallstudien 51

2.1 Ergebnisse für die deutschen Koordinationsverfahren 104
2.2 Ergebnisse für die französischen Koordinationsverfahren . . . 140
2.3 Ergebnisse für die britischen Koordinationsverfahren 177
2.4 Stufen der Konflikteskalation in Koordinationsverfahren (Vergleich) 183
2.5 Funktionen des Koordinationsverfahren im Vergleich 189

3.1 Durchsetzungsfähigkeit in der Umweltpolitik 241
3.2 Verpackungsmüllrichtlinie 250
3.3 Biozid-Richtlinie 255
3.4 Europäischer Haftbefehl 305
3.5 Asyl-Qualifikationsrichtlinie 326

4.1 Auswertung der Indikatoren: Informationsverarbeitungsphase . 335
4.2 Auswertung der Indikatoren: Entscheidungsvorbereitungsphase 336
4.3 Auswertung der Indikatoren: Entscheidungsphase 337

Abbildungsverzeichnis

2.1 Aufbau des SGCI (1990–1994) 128
2.2 Aufbau des SGCI (1995–1999) 129
2.3 Aufbau des SGCI (2000–2004) 130
2.4 Aufbau des SGAE (seit 2005) 131

Verzeichnis der Abkürzungen

AA Auswärtiges Amt
ABl. Amtsblatt der Europäischen Union
ADEME *Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie*
Art. Artikel
AStV Ausschuß der Ständigen Vertreter (frz. COREPER)

BATNEEC *best available technology/techniques not entailing excessive costs* (s. S. 236)
BGBl. Bundesgesetzblatt
BK Bundeskanzleramt
BMELV Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMF Bundesministerium der Finanzen
BMI Bundesministerium des Inneren
BMLw Bundesministerium für Landwirtschaft (s. BMELV)
BMU Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVg Bundesministerium der Verteidigung
BMWi Bundesministerium der Wirtschaft
BRat Bundesrat
BRD Bundesrepublik Deutschland
BReg Bundesregierung
BTag Bundestag
BVerfG Bundesverfassungsgericht
BVerfGE Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes

CATS *Comité de l'article trente-six* (Artikel-36-Ausschuss, s. auf den Seiten 268–269)
CBI *Confederation for British Industry*
CDU Christlich Demokratische Union
COMM Europäische Kommission (Publikationen)
COREPER *Co*mité des *re*présentants *pe*rmanents (dt. AStV)
CRR *Commission des recours des réfugiés*
CSU Christlich-soziale Union

DATAR *Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale*
DDR Deutsche Demokratische Republik
Defra *Department for Environment, Food and Rural Affairs*
DoE *Department of the Environment*, seit 1997 *Department of Environment, Transport and the Regions*
DoT *Department of Transport*
Drs. Drucksache
DTI *Department of Trade and Industry* (seit 2007 *Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform*)
DVBl. Deutsches Verwaltungsblatt

EAG Europäische Atomgemeinschaft, s. EURATOM
EC *European Community*
ECOFIN *Council Economic and Financial Affairs*
EDU European Drug Unit
EEA Einheitliche Europäische Akte
EG Europäische Gemeinschaft
EGen Europäische Gemeinschaften
EGKS Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV[-M/A/N] Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft [in der Fassung von **M**aastricht, **A**msterdam oder **N**izza (Standard)]
EMRK Europäische Menschenrechtskonvention
ENA *École nationale d'administration*
EP Europäisches Parlament

EPAQS *Expert Panel on Air Quality Standards*
EQ *European Questions*
EQ (O) *European Questions (Officials)*
ER Europäischer Rat
ES *European Secretariat*
EU Europäische Union
EUDI *European Union Division Internal*
EuGH Gerichtshof der Europäischen Union
EURATOM Europäische Atomgemeinschaft
EUS *European Union Strategy*
EUV[-M/A/N] Vertrag zur Gründung der Europäischen Union [in der Fassung von **M**aastricht, **A**msterdam oder **N**izza (Standard)]
EUZBBG Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. 3. 1993, BGBl. 1993 I S. 311
EUZBLG Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. 3. 1993, BGBl. 1993 I S. 313
EVG Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EWG Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV Vertrag zur Gründung der EWG
EWS Europäisches Währungssystem

FAZ Frankfurter Allgemeine Zeitung
FCO *Foreign & Commonwealth Office*, Außenministerium
FDP Freie Demokratische Partei
Fn. Fußnote
FranRep Ständige Vertretung Frankreichs in Brüssel

GAP Gemeinsame Agrarpolitik
GASP Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATT *General Agreement on Tariffs and Trade*
GeschO Geschäftsordnung
GFK Genfer Flüchtlingskonvention
GG Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GGO Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GMBl. Gemeinsames Ministerialblatt
GO Geschäftsordnung
GO BReg Geschäftsordnung der Bundesregierung

HSE *Health and Safety Executive*

JAI *Justice et Affaires intérieures*
JHA *Justice and Home affairs*
JI Justiz und Inneres
JO *Journal officiel*

KOM oder KOMM, Publikationen der Kommission

lit. Buchstabe (in einem Artikel)
LIBE Auschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (des EP)

MAE *Ministère des Affaires étrangères*
MAFF *Ministry for Agriculture, Fisheries, and Food*
MGS Mitgliedstaat
MP *Member of Parliament*

NATO *North Atlantic Treaty Organisation*
NGO *Non-governmental organisation*, Nicht-Regierungs-Organisation
NRW Nordrhein-Westfalen

OCDE *Organisation de coopération et de développement économiques*
OECD *Organisation for Economic Cooperation and Development*
Ofpra *Office français de protection des réfugiés et apatrides*

PC *Parti communiste*
PVS Politische Vierteljahresschrift

QME Qualifizierte Mehrheitsentscheidung (Entscheidungsverfahren im Rat)
QMV *Qualified majority voting*, qualifizierte Mehrheitsentscheidung (QME)
QPM *Questions of Procedure for Ministers*

RCEP *Royal Commission on Environmental Pollution*
RF République Française
RL Richtlinie
RPUE *Représentation permanente de la France auprès de l'Union Européenne*

s. siehe
SCIFA *Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum*
SDÜ Schengener Durchführungsübereinkommen, 1990
SGAE *Secrétariat général des affaires européennes*
SGCI *Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne*
SGDN *Secrétariat général de la Défense nationale*
SGG *Secrétariat général du Gouvernement*
SPAN *Sustainable Packaging Action Network*
SPD Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StS Staatssekretär
StSA Staatssekretärausschuß für Europafragen
StV Ständiger Vertreter (oder Ständige Vertretung)

UBA Umweltbundesamt
UDF *Union pour la Démocratie Française*
U. e. *Union européenne*
UK *United Kingdom*
UKREP *United Kingdom Permanent Representation* (Ständige Vertretung in Brüssel)
UNHCR *United Nations High Commissioner for Refugees* (Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen)

VGH Verwaltungsgerichtshof
VVE Vertrag über eine Verfassung für Europa

WTO *World Trade Organization*

zit. zitiert
ZfP Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZSE Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften

Vorwort

Die vorliegende Studie verdient Aufmerksamkeit. Denn sie behandelt ein Thema, dass uns als Sozialwissenschaftler nicht nur professionell angeht, sondern darüber hinaus auch als Bürger und Citoyen interessieren sollte: Wie gut werden „unsere“ Interessen in Brüssel und Straßburg durch die Bundesregierung vertreten? Trifft die 2006 publizierte Kritik der Zeitschrift *capital*, die deutsche Europapolitik sei ineffizient, zu? War sie jemals zutreffend? Wo verläuft die umstrittene und mitunter schwer zu ziehende Grenze zwischen Vorurteil und Realität?

Gerade weil dies wichtige politische und politikwissenschaftliche Fragen sind, freue ich mich sehr, dass der Autor der Studie, Michael Krax, den alle zwei Jahre ausgeschriebenen Dissertationspreis **promotion** des Verlages Barbara Budrich gewonnen hat. So wird die Aufmerksamkeit einer breiteren Öffentlichkeit auf einige überraschende und dem *conventional wisdom* widersprechende Forschungsergebnisse gerichtet. Als Mitglied der Jury freut es mich zu sehen, wie die im Jahr 2005 begründete Reihe **promotion** wächst und sich als Ort innovativer sozialwissenschaftlicher Forschung etabliert hat.

Etliche Studien zur Koordination sind nur als case studies angelegt — und ziehen daraus, so der Autor, fragwürdige Schlüsse. Die Studie von Michael Krax zeichnet sich im Vergleich dazu durch einen seltenen und anspruchsvollen Methodenmix aus — sie ist vergleichend angelegt, integriert trotzdem case studies und ist in der Lage, gut begründet Empfehlungen für die Optimierung der nationalstaatlichen Koordination in der europapolitischen Willensbildung vorzulegen. Und diese Einsichten vermittelt der Autor in einem Stil, der zum Lesen auch jenseits des Schreibtisches einlädt.

Allem Lob zum Trotz: Als überzeugter Europäer hoffe ich, dass die Frage, ob „unsere“ Interessen in Brüssel effizient vertreten werden, eher früher als später sowohl für die Wissenschaft als auch für uns Bürgerinnen und Bürger an Bedeutung verliert und sich ein neues, gesamteuropäisches Verständnis von „unser“ entwickeln wird. Bis dahin jedoch hilft uns die Studie, die nationalstaatliche Koordination der europäischen Willensbildung fundiert zu verstehen.

Gary S. Schaal — Hamburg, im März 2010

Einleitung

Regelmäßig geraten die europäischen Regierungen in die Kritik: Sie würden die „nationalen“ Interessen in Brüssel nur unzureichend vertreten. Beispiele dokumentieren diese schlechte Leistungsbilanz (vgl. Bauer u. a. 2007; Große Hüttmann 2007; Kassim 2005; Kassim u. a. 2001, 2000b; Sasse 1975; Wallace 1973; Weidenfeld 1998; Wessels 1999; Wright 1996). Über den „Schuldigen“ sind sich fast alle Debattenteilnehmer einig: Die nationalstaatliche Koordination sei ineffizient, das Koordinationsverfahren ineffektiv. Die oft nur impliziten Vergleiche der Performanz verschiedener Regierungen dienen dazu, Vorschläge zu entwickeln, wie der „suboptimale“ Prozess zu verändern sei, damit er Merkmale des „besseren“ übernehme.

Diese Vergleiche charakterisieren aber drei methodische Probleme: Erstens belegen sie die geringere Effizienz oder die mangelnde Effektivität der Koordinationsverfahren nicht. Zweitens ignorieren oder vernachlässigen diese Arbeiten die nationalstaatliche Dimension, indem sie nur die europapolitischen Verfahren miteinander vergleichen, nicht aber das allgemeine Koordinationsverfahren in einem Mitgliedstaat mit dem europapolitischen. Erst eine Berücksichtigung dieser Dimension erlaubt die Entwicklung von Verbesserungsvorschlägen, die an die jeweiligen Regierungen angepasst sind. Drittens fehlt in vielen Untersuchungen eine Definition von „Koordination“ oder „Koordinationsverfahren“, die Voraussetzung für einen über das Deskriptive hinausgehenden Vergleich wäre.

Um diesen Defiziten zu begegnen, vergleicht diese Untersuchung das europapolitische Koordinations*verfahren* mit dem allgemeinen Koordinationsverfahren, jeweils innerhalb der drei Mitgliedstaaten. Daraus ergeben sich viele Identitäten und wenige Differenzen. Gleichzeitig wird versucht, aus der Definition von Koordination abgeleitete strukturelle Defizite zu identifizieren, die zeigen könnten, dass eine Regierung ein „schlechteres“ bzw. weniger gut an die europäischen Rahmenbedingungen angepasstes Koordinationsverfahren besitzt. Fallbeispiele aus der Umwelt- und der Innen- und Justizpolitik ergänzen die drei Fallstudien zu den Regierungen. Unabhängig von der tatsächlichen Leistungsfähigkeit der Koordinationsverfahren ist schließlich nach dem Grund zu suchen, warum die Prozesse vor allem in Frankreich und Deutschland regelmäßig als „ineffizient“ kritisiert werden.

Im Folgenden sind zuerst die methodischen Probleme, die sich beim Vergleich der Effizienz von Koordinationsverfahren ergeben, aufzuzeigen. Anschließend ist zu begründen, warum es relevant ist, die Koordinationsverfahren

zu vergleichen: Sie sind ein zentrales Element der Legitimation europäischer Politik.

Methodische Probleme beim Vergleich der Effizienz von Koordinationsverfahren

Das europapolitische Koordinationsverfahren ist das zentrale Instrument der Regierungen zur Bestimmung ihrer Position im europäischen Gesetzgebungsverfahren. Vergleiche der Prozesse der Koordination zwischen den Mitgliedstaaten, die über eine „unreflektierte Deskription“ (von Beyme 1966: 64) hinausgehen, sind jedoch selten. Auffällig ist stattdessen der seit Wallace (1973: 19) regelmäßig wiederholte Vorwurf an die deutsche Regierung, ihre Koordination der Europapolitik sei weniger durchsetzungsfähig, weniger schlagkräftig, kurz: weniger „effizient“ als die anderer Mitgliedstaaten (zuletzt Bauer u. a. 2007). Deutschland spreche nicht mit einer Stimme und bitte ständig um Aufschub bei Abstimmungen. Es weise mit Blick auf sein „Koordinationsverfahren“ deutliche Defizite auf, die es zu überwinden gelte. Als Lösung wird etwa die Einrichtung eines Europaministeriums vorgeschlagen.

Zwar klingt die These geringerer Effizienz bei erster Lektüre plausibel, doch die für sie vorgebrachten Belege sind entweder nicht geeignet, die These zu be- oder widerlegen, oder die mit der These verbundene Argumentation sperrt sich gegen eine empirische Überprüfung. Beides kann unverzüglich gezeigt werden, sobald die Vergleichsdimension ernsthaft in die Argumentation einbezogen wird.

Popularisiert bedeutet die These von Wallace (1973) heute, dass es der Bundesregierung nicht (so gut wie anderen Mitgliedstaaten) gelingt, die deutschen Interessen in der Europäischen Union durchzusetzen. Jüngst brachte etwa die Zeitschrift *Capital* (2006) die Vorwürfe gegenüber der deutschen Europapolitik vor. Die beiden Autoren verfolgen, wie viele andere auch, eine zweigleisige Argumentation: Einerseits wird das komplizierte institutionelle Gefüge der Bundesrepublik erwähnt und das sich daraus ergebende Koordinationsverfahren beschrieben. Dies ergänzt die Behauptung, dass dieses Verfahren ineffizienter als das anderer Mitgliedstaaten sei. Als Beleg dafür werden Aussagen von Fachleuten und Praktikern herangezogen, die sich in der Regel nur auf die Leistungsfähigkeit des deutschen Verfahrens beziehen, d. h. ohne Bezug zu anderen Mitgliedstaaten auskommen. Andererseits führen die Autoren einzelne Richtlinien als Beispiele für die mangelhafte — oder völlig gescheiterte — Interessenvertretung der Bundesrepublik an. Andere Mitgliedstaaten, so die Feststellung, hätten gerade in diesem Fall ihre Interessen viel besser vertreten.

Auch hier lassen sich die Behauptungen durch Zitate von Interessenvertretern belegen.

Schließlich ziehen die Autoren Statistiken heran, um die Vorwürfe mit Zahlen untermauern zu können.[1] Diese sind allerdings ungeeignet, die These — ineffiziente deutsche Europapolitik, also mangelhafte Vertretung der deutschen Interessen — zu belegen. Verwendet werden etwa die Zahl der „deutschen" Beamten in der Kommission (Capital 2006), die Zahl der Abstimmungsniederlagen im Ministerrat oder sogar die Zahl der nicht oder nicht richtig umgesetzten Richtlinien.[2] Umsetzungsschwierigkeiten verweisen, sofern vorhanden, auf eine mangelnde Effizienz der Umsetzung, nicht aber auf eine ungenügende Vertretung der jeweiligen nationalen Interessen.[3] Abstimmungsniederlagen sind zwar vordergründig ein Indiz für eine „schlechte" Interessenvertretung, doch würde man, beschränkte man sich auf das Abstimmungsverhalten, einen potenziell relevanten Teil des Willensbildungsprozesses ausblenden: die Entwürfe, die bereits im Vorfeld verschwinden, weil (beispielsweise) der Widerstand einzelner Regierungen so deutlich ist, dass eine Abstimmung über den Entwurf zwecklos wäre. Hinzu kommt, dass ein „Nein" im Ministerrat unterschiedliche Ursachen haben kann:[4] Es kann ausgesprochen werden, weil die Koordination zwischen Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat noch nicht abgeschlossen ist (dies würde die These stützen), es kann aber beispielsweise auch als Bestandteil einer Paketlösung oder aus innenpolitischen Gründen („wir haben dagegen gestimmt, aber wir hatten keine Chance") ausgesprochen werden. Anderes Zahlenmaterial wird als „schlecht" bewertet, obwohl kein Vergleich mit

1 Im vorliegenden Fall hat Capital (2006) sogar eine Umfrage „unter 350 deutschen Lobbyistenbüros" durchgeführt. Diese disqualifiziert sich aus Vergleichsperspektive durch die auf Deutschland zentrierte und methodisch problematische Frageweise. Am Rande sei vermerkt, dass 47 % der Befragten der Ansicht sind, die deutschen Interessen würden bei der EU politisch gut vertreten, 53 % finden, dass diese „nicht so gut" vertreten würden.

2 Von der Erstellung sogenannter Machtindices sei hier nicht die Rede (vgl. zu deren Funktionsweise Holzinger u. a. 2005: 119). Auch ein Mitgliedstaat, der ein geringes Stimmgewicht besitzt, kann durch geschickte „Politik" dies ausgleichen und möglicherweise — für besonders kritische „nationale" Interessen — eine effiziente Interessenvertretung gewährleisten. Grundsätzlich ist allen diesen Ansätzen gemein, dass sie die Inhalte der Politik vollständig ignorieren. Gültige Aussagen sind jedoch über die Wirkungen verschiedener Entscheidungsregeln möglich (Holzinger u. a. 2005: 136).

3 Verweigert etwa die Parlamentsmehrheit im Bundestag die Zustimmung zur Umsetzung einer europäischen Richtlinie, so kann dies natürlich auf eine ineffiziente Interessenvertretung und ein nicht funktionstüchtiges Koordinationsverfahren zurückgeführt werden. Genauso plausibel ist aber die Erklärung, dass die Regierung versucht, unliebsame Maßnahmen über den Umweg „Brüssel" durchzusetzen (vgl. auch Weiß 2005).

4 Hix (2005: 88f.) etwa vermutet als Grund für das abweichende Stimmverhalten der Bundesrepublik im Rat (1995–98) inhaltliche Differenzen. Damit verweist er auf grundsätzliche Probleme in einem durch Mehrheitsentscheidungen geprägten System.

anderen Mitgliedstaaten vorgenommen wird.[5] So findet sich hier zwar eine gewisse Plausibilität (sofern die Zahlen eindeutig wären), aber kein empirisch sicherer Beleg für die These. Das von Capital (2006) als Beleg herangezogene Beispiel, in dem die Bundesrepublik in einer Angelegenheit von nationaler Bedeutung eine Niederlage hinnehmen musste, ist korrekt gewählt, doch könnten ebenso französische Niederlagen in für das Nachbarland wichtigen Dossiers aufgezählt werden.

Die These der Ineffizienz erscheint also — oberflächlich betrachtet — als plausibel, hält einer kritischen Analyse jedoch nicht stand: Sie lässt sich nicht belegen und ignoriert zudem die eigentliche Kernfrage, die Gewährleistung der Interessenvertretung durch die bzw. in der pluralistische(n) Demokratie. Dies liegt an grundsätzlichen Schwächen in der mit der These verbundenen Argumentation. Eine hohe Zahl von „Vetospielern“ (wie in der Bundesrepublik vorhanden) reduziert zwar die Geschwindigkeit der Entscheidungsfindung, führt aber auch dazu, dass abweichende Interessen bei der Präferenzbildung „besser“ berücksichtigt werden können. Der Prozess erscheint also „ineffizient“, weil er vergleichsweise mehr Zeit in Anspruch nimmt, führt aber nicht automatisch zu „schlechteren“ Ergebnissen. Um die These unter Berücksichtigung der Ergebnisse zu belegen, müsste man für einzelne Maßnahmen die Interessen der verschiedenen Mitgliedstaaten mit den Resultaten der Prozesse vergleichen. Dies aber ist methodisch im Rahmen dieser Untersuchung nicht umzusetzen, da die „deutschen“ Interessen in der notwendigen Präzision und Breite nicht ermittelt und dann nicht verglichen werden können — es sei denn, man wollte in monetären Dimensionen messen: Dann zeigt sich, wie bekannt, eine „Nettozahlerposition“ der Bundesrepublik, die sich aber wieder relativiert, weil durch nichtmonetäre Leistungen der EU Vorteile für Deutschland entstehen (Marktzugang, Wechselkursstabilität, Vertrauensbildung).[6] Auch auf diese Art und Weise lässt sich die These also nicht belegen.

Ein Mittel zur Legitimation europäischer Politik?

Koordination soll eine bessere Ressourcenausnutzung (Effizienz) oder überhaupt ein wirksames Handeln (Effektivität) ohne hierarchische Entscheidungs-

5 Capital (2006) etwa bemängelt das häufige Fehlen einer offiziellen deutschen Position in den Ministerratsprotokollen, ohne zu untersuchen, wie oft andere Mitgliedstaaten ihre Position niederschreiben lassen.

6 Fairbrass und Jordan (2001: 4) verwerfen ebenfalls eine Untersuchung der Kosten und vergleichen stattdessen (methodisch aussagekräftiger) die Erwartungen der Akteure vor Beginn des europäischen Willensbildungsprozesses mit den Ergebnissen des Prozesses.

strukturen ermöglichen. Ohne Zweifel handelt es sich dabei um eine elementare Notwendigkeit für die europäischen Regierungen: "the internal life [of modern Western European cabinets . . .] appears to be dominated increasingly, and at the time of writing universally, by co-ordination problems" (Blondel 1997: 13).

Die europapolitischen Koordinationsverfahren nehmen eine Schlüsselrolle in der Legitimation der Europäischen Union ein. Europäische Entscheidungen werden von den im Rat versammelten Ministern der Mitgliedstaaten getroffen, das Europäische Parlament wird je nach Befugnissen im Einzelfall angehört oder muss zustimmen. Die Legitimationskette läuft also im Wesentlichen über den Minister im Rat, die nationalstaatlichen Regierungen und die Parlamente zum Volk. Die untersuchten Koordinationsverfahren erlauben es den Regierungen, eine einheitliche Position zu finden, die sie dann gegenüber dem nationalstaatlichen Parlament und gegenüber den anderen Regierungen im Rat vertreten (vgl. Putnam 1993; Große Hüttmann 2007: 40, 45).

Die Effizienz und in der Folge die demokratische Legitimation der europäischen Politik sind durch das Wachstum der EU — hinsichtlich der Kompetenzen, der Gremien, der Ressourcen und des Outputs[7] — gefährdet: Dauert dieser Zustand an, steht die Existenz des betroffenen Systems zur Debatte. Dies erklärt aber auch, warum es in der ersten Phase der europäischen Integration kaum zu Debatten über die Legitimität des entstehenden Gebildes kam: Ursächlich war nicht nur die begrenzte Reichweite der Europäischen Gemeinschaften, sondern auch die erfolgreiche Legitimation über die Errungenschaften der EGen (vgl. Hesse 1996). Scharpf (1999) prägte hierfür den Begriff der *output*-Legitimation. Erst mit dem Zugriff der EU auf immer mehr Gebiete des täglichen Lebens (mit als immer tiefgreifender empfundenen Eingriffen) und ersten Zweifeln an der Leistungsfähigkeit des Systems entstehen ernsthafte Diskussionen über die Legitimität der europäischen Institutionen.

Eine solche Debatte fand beispielsweise in den 1990er Jahren über die Bedeutung des Ausschusswesens (Komitologie) und die damit verbundenen Legitimationsprobleme statt (vgl. etwa Joerges und Falke 2000; Töller 2002).

7 Das *Aufgabenwachstum* verdeutlicht nicht nur die Zahl der Vertragsartikel (248 im EWGV, 53 im EUV-N und 314 im EGV-N, 448 im VVE), sondern auch die Zahl der explizit genannten Aufgaben (Art. 3 EWGV nennt 11, EGV-N 21 „Tätigkeiten der Gemeinschaft", zu denen noch Querschnittsaufgaben nach Art. 3 Abs. 2 und Art. 4–6 EGV-N hinzuzurechnen sind). — Auch die *Zahl der Ausschüsse*, die sich mit der Durchführung von EU-Recht beschäftigen, ist angestiegen (Joerges und Falke 2000; Töller 2002, Schlacke 1998: 167–171). — Ebenso belegt die „Entwicklung des Personalbestandes" das Wachstum der EU. Vervielfacht haben sich schließlich auch die „Formationen" des Ministerrates, denen zudem weitere Einrichtungen zugeordnet wurden (vgl. Hayes-Renshaw und Wallace 2006; auch Kassim 2003: 85).

Die erforschten Ausschüsse befassen sich jedoch weitgehend nur mit Durchführungsaufgaben.[8] Einige „Legitimationslücken“ in anderen Bereichen des Handelns der EU dringen erst langsam ins Bewusstsein der Öffentlichkeit, wie etwa die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Europäischen Haftbefehl verdeutlicht. Die Richter kritisierten die Bundestagsabgeordneten wegen der lückenhaften Wahrnehmung ihrer Rechte und Pflichten.[9] Doch wäre es falsch, aus diesen Beobachtungen pauschal zu schlussfolgern, die EU weise ein demokratisches Defizit auf.

Dieser Vorwurf bedarf vielmehr einer differenzierten Analyse. Ihm liegt die Idee zugrunde, dass „in Brüssel“ verbindliche Entscheidungen getroffen werden können, ohne dass die nationalen Parlamente als Träger der Souveränität zustimmen müssen. Dieser Souveränitätsverlust der Parlamente wird aber erst dann zum *demokratischen Defizit*, wenn für einen Beschluss nicht mehr die Zustimmung aller Regierungen im Ministerrat notwendig ist, sprich, wenn die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit erfolgt. In diesem Moment ist die Legitimationskette vom nationalen Parlament über die ihm verantwortliche Regierung und deren Zustimmung im Ministerrat unterbrochen. Vergrößert wird diese Legitimationslücke dann, wenn zudem das Europäische Parlament nur angehört wird.[10] Darüber hinaus wird inzwischen auch das Fehlen eines europäischen *Demos* bemängelt.[11]

Wie kann nun aber das demokratische Defizit überwunden werden? Holzinger unterscheidet Verbesserungen der schwachen *input*-Legitimation, die auf einer Renationalisierung basieren, von solchen, die eine weitere Supranationalisierung voraussetzen (Holzinger u. a. 2005: 103–105; vgl. auch Scharpf 1994a: 220). Beide sind problematisch. Eine Renationalisierung würde über eine Stärkung der intergouvernementalen Elemente erfolgen und würde den Verzicht auf Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit bedeuten. Die Wiedereinführung der Einstimmigkeit würde aber die weitere Entwicklung der EU lähmen und hätte für die *output*-Legitimation negative Auswirkungen. Demgegenüber stoßen Vorschläge, die zu einer weiteren Supranationalisierung füh-

8 Mit Blick auf die Kontrollfunktion demokratischer Systeme greift Schaefer (1996: 23) ein Argument Konrad Hesses (Hesse 1962) auf: Kontrolle könne auch durch Expertengremien unterschiedlicher Loyalitäten erfolgen. Dies ähnelt der im Folgenden vorgetragenen Argumentation.

9 BVerfGE 2 BvR 2236/04 vom 18. 7. 2005.

10 Für eine Aufzählung der betroffenen Bereiche und eine detaillierte Darstellung s. Holzinger in Holzinger u. a. (2005: 89–105, hier: 97); vgl. auch Schmidt (2006a: 424–438).

11 Politische Institutionen können jedoch auch ein Volk in diesem Sinne formen (vgl. Hesse 2007b: 64–67; Robbers 2003). Ein solcher Prozess ist aber politisch kaum steuerbar und braucht Zeit.

ren, oftmals auf Widerstand in der Bevölkerung und bei den nationalen Eliten. Diese Vorschläge zielen auf eine Stärkung der staatlichen Merkmale der EU, also auf eine größere Bedeutung des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsprozess und auf eine stärker an den nationalen Regierungen orientierte Rolle der Kommission. Andere Vorschläge zielen auf einen Ausbau plebiszitärer Elemente, die aber wohl keine systematische Verbesserung der demokratischen Legitimation der EU hervorbringen können, und auf kleinere Korrekturen am institutionellen Aufbau der EU, die aber das grundsätzliche Problem nicht lösen können.

Schließlich sei noch erwähnt, dass auch das Desinteresse der Bürgerinnen und Bürger[12] sowie der Regierungen mitverantwortlich für die mangelnde demokratische Legitimation ist. Die Möglichkeiten zur Partizipation, die die EU heute bereits bietet, werden von der breiten Masse der Bevölkerung nicht wahrgenommen, so dass sich dort oft nur Europaenthusiasten äußern. Kritik erfolgt erst *ex post*, nachdem der Beschluss gefasst ist und die Umsetzung ansteht. Dabei entsteht dann auch gelegentlich der Eindruck, dass der zuständige Minister oder die Regierung die Tragweite der europäischen Entscheidung nicht erfassen, den sich nun formenden nationalen Widerstand nicht vorhergesehen hatten oder nicht wahrhaben wollten. Diese Strategie des *Blaming Brussels* verstärkt dann wiederum die Skepsis der Bürger Europas gegenüber dem „Moloch“ EU und reduziert deren Bereitschaft, sich zu engagieren.

Wenn „Lücken in der formalen Legitimationskette“ (Holzinger in Holzinger u. a. 2005: 94) unvermeidlich sind und in Zukunft möglicherweise sogar „größer“ werden müssen, um ein effizientes Handeln einer erweiterten Gemeinschaft zu ermöglichen, und wenn die skizzierten Auswege durch eine Supranationalisierung oder Staatswerdung zumindest kurzfristig nicht realistisch sind, ist der *status quo* des europäischen Gesetzgebungsprozesses Ausgangs- und Mittelpunkt unseres Interesses. Diesen Prozess dominieren die Kommission und die nationalstaatlichen Regierungen. Letztere spielen mit Blick auf die Legitimation der Entscheidungen eine zentrale Rolle, und sie ermitteln ihre Position durch die hier untersuchten Koordinationsverfahren.

Der weitere Aufbau dieser Untersuchung gestaltet sich wie folgt: In Kapitel 1 werden der Stand der Forschung ermittelt, Koordination definiert, die Fragestellung präzisiert und erste Hypothesen formuliert. Kapitel 2 dient der Analyse der strukturellen Defizite der nationalstaatlichen Koordinationsverfahren. Ob ihr Vorhandensein in der Praxis signifikante Auswirkungen hat, zeigen die Fallstudien (Kap. 3), die die Arbeitsweise der nationalstaatlichen Verfahren an-

12 Im Folgenden wird aus Gründen der Lesbarkeit die männliche Form verwendet.

hand von Entscheidungsprozessen im Ministerrat erfassen. Das abschließende Kapitel 4 enthält Ergebnisse und Ausblick.

1 Nationalstaatliche Koordination als ein zentrales Problem europapolitischer Willensbildung

Probably no word in our administrative terminology raises more difficult problems of definition. Seidman 1998: 145

Seit der Gründung der EWG prägt ein kontinuierliches Wachstum den europäischen Integrationsprozess: „Vertiefung“ und „Erweiterung“ sind (vor allem seit 1986) dominante Themen in der Berichterstattung über die EU.[1] Hinzu kommt seit der Debatte über den Vertrag von Maastricht die öffentliche Auseinandersetzung mit dem so genannten „demokratischen Defizit“. Im Schnittpunkt dieser beiden Entwicklungen findet sich die nationalstaatliche Koordination der Europapolitik: Dort ist die demokratische Rückbindung von Entscheidungen an den Souverän zu gewährleisten, dort sind die zahlreichen Vorlagen, Verordnungen und Richtlinien zu bearbeiten, zu bewerten und zu beschließen, dort ist die Arbeit in den verschiedenen Gremien zu organisieren.

Dieses Kapitel beginnt mit der Darstellung des Forschungsstandes (1.1): In der Literatur finden sich unterschiedliche Bewertungen der jeweiligen Koordinationsverfahren, doch fehlt ein systematischer Vergleich nahezu vollständig. Deshalb endet dieser Abschnitt mit der Suche nach einer Definition für „Koordination“. Die sich daran anschließende Diskussion der Fragestellung (1.2) versucht, Koordination innerhalb der Regierungen als Prozess der Politikformulierung handhabbar und damit für den Vergleich operationalisierbar zu machen: Die Identifizierung struktureller Defizite der Koordinationsverfahren ersetzt die analytisch problematische Kategorie der Effizienz (1.3). Ergebnisbezogen ist zu fragen, ob es den einzelnen Regierungen gelingt, die Effektivität des Entscheidungsverfahrens (d. h. die Passgenauigkeit „nationaler Interessen“) im Koordinationsverfahren zu gewährleisten. Aspekte der demokratischen Legitimation und Fragen der Effizienz des Entscheidungsverfahrens sollen hingegen nur am Rande behandelt werden. Abschließend fassen Hypothesen die Erkenntnisse dieses Kapitels zusammen (1.4).

1 In dieser Arbeit wird einheitlich die Abkürzung EU verwendet, wenn diese und eine oder mehrere der Vorgängerorganisationen gemeint sind. Wird spezifisch eine der Vorgängerorganisationen angesprochen, so wird die jeweils gültige Abkürzung verwendet.

1.1 Forschungsstand

Zuerst ist die Literatur zur EU kritisch auf verwendbare Konzepte und Ansätze zu prüfen (1.1.1). Dabei fällt nicht nur das geringe Interesse für die nationalstaatlichen Koordinationsverfahren auf, sondern auch, dass die (wenigen) vorliegenden Untersuchungen, die die „Koordination" der Europapolitik vergleichen (1.1.2) wollen, ohne eine präzise Definition von Koordination (1.1.3) arbeiten und so einen Vergleich methodisch fragwürdig erscheinen lassen.

1.1.1 Einordnung in die Europaforschung

Bei einer ersten Sichtung sind sowohl Ansätze aus den Europawissenschaften als auch allgemeinere politikwissenschaftliche Konzepte heranzuziehen.[2] Es ist angebracht, in einem ersten Schritt nur zu prüfen, ob sich in den einzelnen Forschungssträngen Anknüpfungspunkte für die durchzuführende Untersuchung ergeben. Im Anschluss daran können die als potenziell relevant identifizierten „Literaturen" nach substantiell bedeutsamen Konzepten durchforscht werden. Dieses Vorgehen vermeidet eine ekklektische Annäherung an den Forschungsgegenstand und verhindert, dass relevante Beiträge übersehen werden.

Die Forschung zur Europäischen Union lässt sich in sieben ‚Stränge' trennen, die jeweils andere theoretische Konzepte verwenden (vgl. Holzinger u. a. 2005: 16–18, deren fünf Unterscheidungen hier in sieben aufgeteilt werden).

(1) Die der Disziplin „Internationale Beziehungen" entstammenden *Integrationstheorien* setzen sich mit der Frage auseinander, warum es zu inter- bzw. supranationaler Kooperation kommt. In der Folge wendete man die entsprechenden Ansätze auch auf Ausdehnung (mehr Politikbereiche), Vertiefung (umfangreichere Kompetenzen innerhalb eines Politikbereiches, Supranationalisierung) und (territoriale) Erweiterung der EU an. Die entwickelten Theorien (Intergouvernementalismus und Supranationalismus in zahlreichen verschiedenen Ausprägungen und Ansätzen) eint das Streben nach Erklärungen für die Integration. Sie sind damit für die vorliegende Untersuchung irrelevant.[3]

2 Die methodische Trennung von Europawissenschaften und vergleichender Staats- und Regierungslehre wird hier vernachlässigt. Vgl. dazu Grotz (2006).

3 Intergouvernementalistische Ansätze postulieren, dass die Nationalstaaten die Kontrolle über den europäischen Politikprozess behalten und dass nationalstaatliche Beschlüsse — etwa auf Regierungskonferenzen (Moravcsik und Nicolaïdis 1999) — den Integrationsprozess bestimmen. Es ist anzuzweifeln, ob dies für alle Entscheidungen im Ministerrat und *deren Konsequenzen* gilt (vgl. etwa Fairbrass und Jordan 2001 für ein Beispiel). Die Frage, ob es zu einem Kontrollverlust für die Mitgliedstaaten kommt, ist für die vorliegende Untersuchung zwar empirisch relevant, der theoretische Wettstreit zwischen Intergouvernementalisten (Moravcsik 1998) auf der einen Seite und Supranationalisten (Sandholtz und Stone Sweet 1998)

(2) Mit der zunehmenden Staatswerdung der EU gewinnt auch ihr *Handeln nach außen hin* an Bedeutung. Die verwendeten Analyseinstrumente sind auch hier den Internationalen Beziehungen zuzuordnen; untersucht werden etwa die Außenhandelspolitik der EU, aber auch Instrumente wie die Nachbarschaftspolitik oder die Europäische Sicherheits- und Verteidiungspolitik (ESVP). Die dabei verwendete Analogie von Nationalstaat und EU ist für die vorliegende Arbeit methodisch ungeeignet, da hier die Mitgliedstaaten als dezidiert verschieden vom europäischen politischen System zu konzeptualisieren sind.

(3) Unter dem Begriff *Europäisierung*[4] versuchen verschiedene Autoren, die Auswirkungen der Integration auf die Mitgliedstaaten zu erfassen. Da das Forschungsfeld verhältnismäßig neu ist, sind die theoretischen Erklärungen fragmentarisch (Holzinger u. a. 2005: 157). Von Europäisierung können grundsätzlich Politikinhalte, Verfahren und Institutionen betroffen sein (v. a. für letzteres vgl. Grotz 2007: 49–75), doch sind die Auswirkungen in hohem Grad variabel und oft nicht eindeutig zuzuordnen. So kann eine europäische Maßnahme eine Veränderung zwar auslösen, sie muss aber nicht die Ursachen sein. Auch die Art der Veränderung kann durch europäische Vorgaben, nationalstaatliche Tradition und anderes bestimmt sein. Eine Relevanz der Europäisierungsforschung für die vorliegende Untersuchung ist nicht auszuschließen, so dass der Forschungsstrang nachfolgend detaillierter auszuwerten ist. Doch gelten Vorbehalte hinsichtlich der Anwendbarkeit, weil sich die Untersuchungen häufig auf die relativ schwer veränderliche Staatsorganisation beziehen und selten die (dynamischere) Regierungsorganisation als Gegenstand verwenden.

(4) Mit der Europäisierungsforschung verwandt ist die *Implementationsforschung*, die untersucht, warum es zu Unterschieden bei der Umsetzung von europäischen Maßnahmen kommt (vgl. Grotz 2006: 439). Einzelne Arbeiten aus diesem Bereich werden als Belege für die These von der Ineffizienz der deutschen Europapolitik herangezogen, doch liegt der Fokus dieser Untersuchung auf der Willensbildung, nicht auf der Umsetzung, so dass dieser Forschungszweig vernachlässigt werden kann.

(5) Die *Politikfeldanalyse* oder *Policy*-Forschung beschäftigt sich mit „der Entwicklung und Ausgestaltung europäischer Politiken“ und arbeitet beschreibend und erklärend (Holzinger u. a. 2005: 18). Erkenntnisse dieses „Stranges“ sind unterstützend heranzuziehen, da für die vorliegende Arbeit zwar mitglied-

oder etwa (historischen) Institutionalisten auf der anderen Seite (vgl. Berthold Rittberger und Frank Schimmelfennig in Holzinger u. a. 2005: 19–40) soll hier nicht entschieden werden.

4 Abweichend davon verwenden einige Autoren den Begriff Europäisierung als Überbegriff für Integration und Europäisierung (vgl. Olsen 2003). Damit würde aber ein eingängiger Begriff für die Rück- bzw. Auswirkungen der Integration fehlen, die in dieser Arbeit als „Europäisierung“ bezeichnet werden.

staatliche Verfahren zentral sind, diese aber anhand verschiedener europäischer Politikbereiche zu untersuchen sind. Die Politikfeldanalyse ist deshalb zwar methodisch nicht relevant, inhaltlich aber hilfreich.[5] Problematisch an der Politikfeldanalyse (oder der Analyse von Staatstätigkeit) ist auch eine gewisse Selektivität bei der Variablenauswahl (Schmidt 1988a: 21f.) und, dass sie „Struktur und Macht der Staatsverwaltung" mit Blick auf die Politikformulierung vernachlässigt (anders im Bereich der vergleichenden Verwaltungswissenschaft, Schmidt 1988a: 22).

(6) Der Kompetenzzuwachs der EU und ihre institutionelle Ausgestaltung erlauben es, Methoden aus der Analyse politischer Systeme (der Nationalstaaten) und aus der *Demokratietheorie* anzuwenden. Letztere bildet die Grundlage für die Vermutung, dass die nationalstaatlichen Regierungen und vor allem deren Koordinationsverfahren eine Schlüsselrolle in der (kurz- und mittelfristigen) Überwindung des „demokratischen Defizits" spielen (vgl. Einleitung). Die Betrachtung des europäischen *politischen Systems* als solches bietet dann offensichtlich Anknüpfungspunkte für diese Untersuchung: Es beschreibt auch die europäischen Organe als Teilnehmer am europäischen Willensbildungsprozess. Die hier relevante Literatur ist zu sichten.

(7) Schließlich sind Arbeiten der *vergleichenden Regierungslehre* (sowohl mit spezifisch europäischem Fokus als auch allgemeinere) heranzuziehen. Hier ist allerdings zu berücksichtigen, dass vergleichende „Studien mit institutionellem Ansatz" oft mit einer zu hohen Zahl von Fällen, die zu einem zu groben Raster führen, durchgeführt werden und so auf einer Makroebene verbleiben (statt die Mikro- oder Mesoebene zu untersuchen, vgl. Müller-Brandeck-Bocquet 1996: 21; Feick und Jann 1988). Deshalb wird die vorliegende Untersuchung ihren analytischen Fokus auf die prozessuale (und nicht die institutionelle) Dimension richten (vgl. Grotz 2006: v. a. 435–439).

Im Folgenden ist der Stand der Forschung in den als potentiell relevant identifizierten ‚Strängen' (Europäisierung, 1.1.1.1, und vergleichenden Regierungslehre, 1.1.1.2) detaillierter zu erfassen. Die Untersuchungen, die die Prozesse unter dem Aspekt der Koordination betrachten und in Ausnahmefällen vergleichen (etwa Kassim u. a. 2001, 2000b), ließen sich zwar in der Regel einem der beiden Stränge zuordnen, werden hier aber zusammen in Abschnitt 1.1.2 dargestellt.

5 Aufgrund der anderen Forschungsfragen ist der Forschungsstand innerhalb des Teilgebietes für die weitere Untersuchung nicht relevant.

1.1.1.1 Europäisierungsforschung

Die Europäisierungsforschung unterscheidet idealtpyisch drei Mechanismen der Europäisierung. Diese könne erstens durch die Vorgabe institutioneller Modelle erfolgen: Rechtsveränderungen schaffen (Anpassungs-)Zwang, wie etwa im Bereich des Umweltschutzes, des Verbraucherschutzes und verwandter Bereiche (also durch positive Integration, vgl. Knill in Holzinger u. a. 2005: 159). Die negative Integration, also der Abbau von Rechtshindernissen im Binnenmarkt und die Marktliberalisierung, charakterisiere die zweite Wirkungsweise: Es komme zu einer Veränderung ‚nationaler Gelegenheitsstrukturen', die sich in einer Umverteilung von Macht bzw. Einfluss oder Ressourcen äußere (Knill in Holzinger u. a. 2005: 161). Konkret bedeutet dies etwa, dass Gruppen ihre Interessen durchsetzen können, weil sie Allianzen auf europäischer Ebene bilden und so eine widerstrebende Mehrheit im Mitgliedstaat „von außen" überwinden können. Schließlich stelle die Veränderung nationaler Ideen und Annahmen eine dritte Möglichkeit dar: Es handele sich um die am wenigsten deutlich zu erkennende Form der Europäisierung, auf die nur dann zurückzugreifen sei, wenn andere Einflüsse nicht als wirksam identifiziert werden könnten (vgl. Holzinger u. a. 2005: 158–166). Alle Erklärungsansätze eint der Versuch, Kausalzusammenhänge zwischen Veränderungen auf europäischer Ebene (unabhängige Variable) und nationalstaatlichen Institutionen, Verfahren und/oder Politikinhalten (abhängige Variable) herzustellen.

Wendet man die theoretischen Konzepte der Europäisierungsforschung auf die nationalstaatlichen Koordinationssysteme an, so muss man, wie Kassim (2003: 86f.), fragen, ob es zu einer Annäherung (*convergence*) oder zum Auseinanderstreben (*divergence*) nationalstaatlicher politischer Systeme kommt. Diese Frage ergebe sich „unvermeidlich" („inevitably") aus dem Vergleich nationalstaatlicher Koordinationsverfahren, kann aber auf theoretischer Ebene nicht beantwortet werden. Eine detailliertere Betrachtung zeige vielmehr ein differenzierteres Muster (Kassim 2003: 87). Da diese Arbeit aber nicht darauf zielt, zu überprüfen, ob nationalstaatliche Veränderungen durch „Europäisierung" oder durch andere Faktoren verursacht werden, können die theoretischen Konstrukte der Europäisierungsforschung nicht verwendet werden.[6]

6 Inhaltliche Erkenntnisse zum Verfahren, etwa aus Kassim (2003) interessieren jedoch. — Die Nichtverwendbarkeit ist im Übrigen umfassender: Die Europäisierungsforschung untersucht die Folgen der europäischen Integration für Institutionen und Verfahren sowie deren Wirkung auf die Inhalte politischer Prozesse der Mitgliedstaaten. Veränderungen im nationalstaatlichen Koordinationsverfahren für die Europapolitik sind also potenziell auch Reaktionen auf die Integration. Ob die EU Veränderungen am Koordinationsverfahren auslöste, ist nicht Fragestellung dieser Untersuchung (auch nicht die Überprüfung der Konvergenz-Hypothese).

1.1.1.2 Vergleichende Regierungslehre und Verwaltungsforschung

In der Vergleichenden Regierungslehre lassen sich zwei verschiedene Ansätze oder Vorgehensweisen identifizieren: (1) Die „systematische Erfassung von Herrschaftsformen, Verfassungsstrukturen und institutionellen Regelungen“ kann als *Verfassungssystematik* bezeichnet werden (Lehner 1991: 9). Eine solche normative Darstellung — oder etwa die Kategorisierung in (semi-) präsidentielle und parlamentarische Systeme — ließe aber die für die vorliegende Untersuchung notwendige (empirische) Tiefe vermissen (vgl. auch Heywood und Wright 1997: 75–79).[7] (2) Die *systemtheoretische* Vorgehensweise ergänzt die formale Beschreibung der verfassungssystematischen Ansätze um eine empirische Überprüfung. Eng verwandt ist die *empirisch-analytische Regierungslehre*. Sie sucht wie der systemtheoretische Ansatz nach „Zusammenhänge[n] zwischen institutionellen Strukturen [... und] dem Ablauf und Ergebnis politischer Prozesse“ (Lehner 1991: 11). Sie erklärt und überprüft diese, ohne jedoch notwendigerweise eine systemtheoretische Grundlage zu verwenden.

Dem Bereich der empirisch-analytischen Regierungslehre sind die unter dem *label* „EU als Mehrebenensystem“ zusammengefassten Ansätze zuzuordnen.[8] Das Schlagwort Mehrebenensystem fasst nur ein Sammelsurium von selbstverständlichen Annahmen zusammen, die aus der Föderalismustheorie bekannt sind.[9] Die Vielzahl von Hypothesen und Beobachtungen sind nicht durch ein

---

Die der „klassischen“ Europäisierungsforschung zugrunde liegende eng gefasste Kausalbeziehung zwischen Implementation und Anpassung von Strukturen, Verfahren, Inhalten ist zu durchbrechen: Existiert eine Kausalbeziehung, die zur Veränderung von Koordinationsverfahren führt, dann wäre diese als Reaktion auf die durch Europäisierung ausgelösten Veränderungen zu sehen. Da aber schon für diese erste Phase von Europäisierung keine schlüssigen Ergebnisse vorliegen (Knill in Holzinger u. a. 2005: 157 spricht von einer hohen Varianz der Ergebnisse je nach Sektor und Mitgliedstaat), kann diese komplexere Kausalbeziehung nicht weiter untersucht werden. — Schmidt (2006b) verweist darauf, dass es zu einer „Pluralisierung“ der Politikprozesse in den von ihr untersuchten Ländern (Deutschland, Frankreich, Italien und Vereinigtes Königreich) kommt, dass aber Deutschland etwa weitgehend „korporatistisch“ blieb.

7 Dies gilt nicht für die empirisch ermittelten Macht- und Durchsetzungspotentiale der Regierung. Eine starke Stellung des Regierungschefs wird auch im Koordinationsverfahren ihren Ausdruck finden.

8 Ansätze, die sich direkt mit der Koordination der Europapolitik auseinandersetzen, finden sich im nächsten Abschnitt (1.1.2).

9 Vgl. Holzinger u. a. (2005: 140–142). So kann etwa ein erhöhter Koordinationsbedarf angenommen werden, da eine größere Zahl von Akteuren, Politikstilen und Rechtssystemen zusammenarbeiten muss. An den Schnittstellen zwischen nationaler und europäischer Ebene können potenziell sehr mächtige neue Akteure entstehen; es können sich neue strategische Optionen (etwa durch den Verweis auf die Situation „zu Hause“ bzw. in „Brüssel“, um unlieb-

einheitliches theoretisches Konstrukt verbunden (ihnen fehlt die systemtheoretische Grundlage), so dass sie zwar ergänzend und stützend (soweit es sich um Beobachtungen handelt) herangezogen werden können, für die theoretische Grundlegung dieser Untersuchung aber nicht unmittelbar verwertbar sind.

Im Bereich Regierungsvergleich finden sich darüber hinaus einige Arbeiten (Blondel und Müller-Rommel 1997; Gallagher u. a. 2006; Goetz 2003; Page und Wright 1999a; Poguntke und Webb 2005a), die Aussagen über die Koordinationsverfahren der einzelnen nationalstaatlichen Regierungen enthalten, ohne — und das ist hier als Vorteil zu werten — auf besondere Koordinationsverfahren für die EU-Politik einzugehen. Bedauerlicherweise beschränken sich die meisten vergleichenden Arbeiten auf eine formale Beschreibung der Koordinationsverfahren und versuchen nicht, „funktionale Äquivalente“ zu identifizieren (vgl. Nohlen 1994). Die Untersuchungen bleiben auf einer analytischen Makroebene (vergleichbar der Verfassungssystematik) und verzichten auf eine empirische Überprüfung. Die hier vorliegende Untersuchung ist konzeptuell zwischen der systemtheoretischen und der empirisch-analytisch vergleichenden Regierungslehre in der Typologie von Lehner (1991: 9ff.) einzuordnen. Peters u. a. (2000b: 6) beobachten, dass sich die Regierungen und Ministerialverwaltungen bei der Anpassung an neue Herausforderungen an nationalstaatlichen Traditionen orientieren. Im Vergleich ist institutionelle Konvergenz nicht festzustellen.

Grotz (2006: 427–433) plädiert für eine „europawissenschaftlich erweiterte Regierungslehre“. Demnach ist die Regierungslehre als (Teil-)Disziplin nicht überholt. Sie bedarf vielmehr eines „EU-bezogenen Forschungsrahmen[s]“, den etwa die Europawissenschaften nicht anbieten. Dazu sei eine mittlere Abstraktionsebene anzustreben, die die Erkenntnisse von Einzelanalysen systematisch zusammenführe. Die vorliegende Untersuchung bewegt sich dabei auf der nationalstaatlichen Analyseebene und in den Politikdimensionen *polity* und *politics*.[10] Mit Blick auf die institutionelle Dimension wäre dann zu fragen, in welcher Form sich die Mitgliedstaaten an europäische Vorgaben anpassen. Dann

same Politiken zu verhindern bzw. durchzusetzen) und neue Koalitionen ergeben. Nicht nur für Interessenvertreter entstehen zahlreiche neue Einflussmöglichkeiten, die zum Teil durch neu gegründete Dachorganisationen wahrgenommen werden. Das Ergebnis europäischer Politik ist möglicherweise weniger am Gemeinwohl orientiert, da die Erfordernis der Ratifikation (diese ist nur in den intergouvernemental gestalteten Politikbereichen notwendig) den Problemlösungsmodus (strategisches statt kommunikatives Handeln) verändert. Allerdings können auch positive Effekte durch Transfer, Konkurrenz („Wettbewerbsföderalismus“) oder *policy learning* entstehen. Typischerweise lässt sich schließlich eine höhere Zahl von Vetospielern ermitteln.

10 Für die Berücksichtigung der Prozess-Dimension plädieren etwa von Beyme (1966); Ganghof und Manow (2005); Kaiser (2007); Kropp und Minkenberg (2005).

sind nicht die Mitgliedstaaten miteinander zu vergleichen, sondern die Anpassungen in den jeweiligen Regierungssystem mit den „Ausgangszuständen“.

Die *vergleichende Verwaltungsforschung* (Hesse 1995) ist vor allem mit Blick auf die unterschiedlichen Verwaltungstraditionen eine hilfreiche Ergänzung, macht sie doch deutlich, dass „[t]he most striking feature of central administrations across Western Europe is the scale of the differences they encompass“ (Heywood und Wright 1997: 81). Zu diesen Unterschieden zählen die Größe und Zusammensetzung der Verwaltungen,[11] die Übertragung von Vollzugsaufgaben an nicht-staatliche Akteure,[12] die Verfügbarkeit von technischen Experten und deren Stellung in der Verwaltung,[13] die Loyalität der Verwaltung zur amtierenden Regierung,[14] der Grad der politischen Aktivität der Beamten,[15] der kollektiven „Weltanschauung“ der Verwaltung,[16] sowie die verfassungs- und verwaltungsrechtliche Stellung der Beamten.[17] Auch mit Blick auf den Aufbau der Verwaltung lassen sich Differenzen identifizieren, die in Teilen „kulturell“ begründet sind (vgl. Heywood und Wright 1997: 84f.). Dies betrifft etwa den Grad der Hierarchisierung innerhalb der Ministerien: Die britischen *permanent secretaries*, die mehrere Regierungen überdauern, sind im stark hierarchisch organisierten System einflussreiche „Spieler“. In der britischen Re-

11 Für die vorliegende Untersuchung ist vor allem die Existenz von *cabinets ministériels* oder persönlichen Stäben von Interesse. In Frankreich sind diese dominant; in Deutschland vorhanden, im Vereinigten Königreich nicht existent. Frankreich ist zudem durch die Existenz von „administrative or technical corps“ geprägt, deren Mitglieder Schlüsselpositionen in der Verwaltung besetzen (Heywood und Wright 1997: 81f.).

12 Großbritannien und Deutschland übertragen zahlreiche Aufgaben an verwaltungsexterne Einrichtungen; die französische Verwaltung delegiert deutlich weniger Aufgaben (Heywood und Wright 1997: 82).

13 In der französischen Verwaltung nehmen aus den *corps* rekrutierte Ingenieure zentrale Positionen — auch Leitungsaufgaben — wahr, in den beiden anderen Ländern kontrollieren „Generalisten“ technische Experten (Heywood und Wright 1997: 82f.).

14 Charakteristisch dafür ist die Zahl der Stellen, die bei einem Regierungswechsel neu besetzt werden; die französischen *cabinets ministériels* sind deutlicher Ausdruck eines Misstrauens der gewählten Politiker gegenüber der Verwaltung. Im Vereinigten Königreich hingegen wird der Loyalität auch der leitenden Funktionäre eine große Bedeutung beigemessen (Heywood und Wright 1997: 83). Die Bundesregierung nimmt eine Zwischenposition ein.

15 In Deutschland und Frankreich ist eine Rückkehr aus der Politik in die Verwaltung gewährleistet und koinzidiert mit einer hohen Anzahl von Funktionären, die sich politisch engagieren. Im Vereinigten Königreich ist das politische Engagement vor allem der hochrangigen Beamten verpönt; eine Rückkehr aus der Politik in die Verwaltung ist nicht vorgesehen (Heywood und Wright 1997: 83f.).

16 Dieser „ideological ethos“ hat etwa Einfluss auf die Wirtschaftspolitik und auf die Beziehungen zu Interessenverbänden (vgl. Heywood und Wright 1997: 84).

17 Entsprechende Codizes existieren in Deutschland und Frankreich („statut général des fonctionnaires“), nicht aber in Großbritannien (Heywood und Wright 1997: 85f.).

gierung verstärken sich zudem die straffe Koordination durch *Treasury* und *Cabinet Office* sowie eine „Kultur der Integration“ gegenseitig. Im Gegensatz dazu bezeichnen Heywood und Wright (1997: 85) das deutsche System als „sehr segmentiert“ und „poorly co-ordinated“, beobachten aber eine Tendenz zur pragmatischen Kompromisssuche. Die französische Regierung schließlich ist offiziell hierarchisch organisiert, gleichzeitig aber durch einen hohen Grad der Fragmentierung gekennzeichnet. Die Mitglieder der einzelnen *corps* sprechen sich untereinander ab, schwächen aber durch Rivalitäten zwischen den *corps* diese informelle Koordination gleichzeitig (vgl. Heywood und Wright 1997: 85). Hinzu kommt eine durch konfliktorientiertes Verhandeln geprägte Tradition, die einer hochrangigen Schlichtung durch Premier oder Präsident bedarf. Kulturelle Unterschiede finden sich schließlich auch in der Wertorientierung der Verwaltungsmitarbeiter: In der Bundesrepublik orientieren sich die Beamten an der Legalität des Verwaltungsverfahrens, so dass gute Verwaltung durch die unparteiische Anwendung der allgemeinen Regel definiert wird (Heywood und Wright 1997: 85), während in Frankreich Ausnahmen für politische Freunde die Orientierung an Recht und Gesetz unterminieren (vgl. Heywood und Wright 1997: 85).

Dabei sind jedoch die funktional wirksamen Unterschiede im Politik gestaltenden Teil der Ministerialverwaltung deutlich geringer als dies aufgrund der erfolgten Schilderung der unterschiedlichen Verwaltungstraditionen zu vermuten wäre. So zeigen die Verwaltungen etwa auch phasenabhängige Stärken und Schwächen: Die britische Verwaltung kann zielstrebig und einflussreich die Tagesordnung bestimmen und Politikformulierung betreiben, während die französische *administration* bei der Umsetzung leistungsstärker ist. Die Bundesverwaltung gilt im Vergleich als schwach in der Mehrzahl der Phasen und Politikfelder (Heywood und Wright 1997: 86).

1.1.2 Literatur zur „Koordination der Europapolitik“

Schließlich gibt es eine Reihe von Untersuchungen, die sich explizit mit der „Koordination der Europapolitik“ beschäftigen.[18] Diese ziehen Konzepte aus den bereits erwähnten Forschungssträngen heran; an umfangreicheren vergleichenden Untersuchungen mangelt es (Bauer u. a. 2007: 736).

Wallace (1973: 18) vermutete, dass die von den Regierungen gewählten Methoden die Ziele ihrer Politik widerspiegeln und die Regierungen dabei zwi-

18 Bulmer u. a. (2002); Fernandez (2003); Germond und Türk (2004); Kassim (2003, 2005); Kassim u. a. (2001, 2000b); Menon (2004); Rometsch und Wessels (1996); Sager (2006); Spence (2004); Stoiber (2003); Thurner und Stoiber (2002); Wright (1996).

schen drei verschiedenen idealtypischen institutionellen Konfigurationen wählen konnten: (1) die Einrichtung einer „special agency“, also einer kleinen, nur koordinierenden Behörde, (2) die Übertragung der Zuständigkeit an ein existierendes Ministerium, oder (3) die sektorale Zuordnung der Zuständigkeit an das jeweilige Fachministerium. Wallace (1973: 18) zufolge entschied sich in der EWG nur Frankreich für die erste dargestellte Methode; Italien, Belgien und Luxemburg wählten die zweite Möglichkeit, also die Koordinierung durch ein Ministerium; die Bundesrepublik und die Niederlande entschlossen sich schließlich für den ‚dritten Weg‘. Sie übertrugen zentrale Koordinationsaufgaben an Wirtschafts- bzw. Finanzministerium, beließen jedoch die Zuständigkeit für die Fachpolitiken bei den einzelnen Ressorts. Diese grundsätzliche Entscheidung für eine bestimmte Form der Koordination erwies sich als sehr beständig; grundlegende Veränderungen in der institutionellen Architektur fanden in der Bundesrepublik und in Frankreich nicht statt.

Wallace (1973) Systematisierung ist jedoch, obwohl grundlegend und von der Idee her zutreffend, in ihrer Formulierung sehr unpräzise. Der französische SGCI stellt gerade keine für die Koordination der Europapolitik neu gegründete *special agency* dar. Vielmehr wies die französische Regierung einem bereits bestehendem Sekretariat neue Aufgaben zu — und es dauerte fast 50 Jahre, bis sich diese Veränderung in einer Anpassung des Namens der Einrichtung bemerkbar machte. Der entscheidende Unterschied zwischen den beiden ersten Fällen ist also nicht, ob eine neue Einrichtung geschaffen wird, sondern die Stellung dieser Einrichtung im Regierungsapparat. Spence (2004: 301–311) unterscheidet in dieser Hinsicht konsequenter drei Teile der nationalen Koordinationsmaschinerie: die materiell kompetenten Ministerien, die koordinierenden Ministerien (oder Dienststellen) und die Ständigen Vertretungen.

In der Literatur finden sich *Hypothesen* zur Leistungsfähigkeit der Koordinationsverfahren, die auf Wallace (1973) zurückzuführen sind. Demnach gelte, (1) dass die britische Regierung frühzeitig unliebsame Maßnahmen erkennen und diese gezielt verhindern könne,[19] (2) dass die deutsche Regierung das europäische Umfeld nach ihren Vorstellungen gestalten könne („Milieupolitik“) und damit die Auseinandersetzung auf der inhaltlichen Ebene an Bedeutung

19 Vgl. Bauer u. a. (2007); Wallace (1995: 167f.). Dies betrifft in der Regel *einzelne* Maßnahmen und hängt damit zusammen, dass die Souveränität des Parlaments („Westminster-Modell“) noch nicht als geteilt wahrgenommen wird (vgl. Stephens 2005). Fairbrass und Jordan (2001) stellen für die Umweltpolitik bereits diese These in Frage und differenzieren zwischen kurzfristiger Verhinderung und mittel- bis langfristigen unbeabsichtigten Folgewirkungen.

verliere,[20] und, (3) dass die französische Regierung sehr erfolgreich nationale (finanzielle) Interessen realisieren könne: "A government which is able to define its bargaining positions and its major goals coherently and consistently [French] is more likely to win concessions than one which is divided and less sure of its aims [German]" (Wallace 1973: 19).

Diese Hypothesen scheinen zwar auf den ersten Blick plausibel, beziehen sich aber bei genauerer Betrachtung nie auf die Koordinationsverfahren als solche, und vor allem nicht auf deren Funktionsweise — sondern auf die Ergebnisse einzelner Politikprozesse. Obwohl sie gelegentlich verallgemeinert oder als allgemeingültig gelesen werden, sind mit ihnen keine Aussagen über die Gesamtheit der Koordinationsverfahren zulässig. In ihren konkreten Ausprägungen sind sie auf bestimmte Politikfelder (oder bestimmte Politiktypen bzw. spezifische nationale Interessen) eingeschränkt; ein Vergleich der Koordinationsverfahren aufgrund dieser Hypothesen würde keinen Erkenntnisgewinn bringen.[21] Ein solcher Vergleich muss sich vielmehr auf die Gesamtheit der Verfahren beziehen und allgemeine Aussagen darüber zulassen.

Die drei benannten Thesen werden nicht durch den Vergleich der Koordinationsverfahren, sondern durch die unterschiedliche Einstellung (nationale Präferenz) zur Europäischen Integration erklärt und sind damit *unabhängig* von der institutionellen Konfiguration. Diese Untersuchung beschäftigt sich aber nicht mit den spezifischen Inhalten von Koordination (mit *policy*), sondern mit den Verfahren (und nur in diesem Zusammenhang mit dem Charakter ihrer Ergebnisse), mit *politics*. Aus diesem Blickwinkel ist der Beitrag von Wright (1996) hervorzuheben. Er fasst seine Ergebnisse und damit letzlich den Stand der Forschung „brutally" zusammen:

> [T]hat member states are acutely aware of co-ordination problems; that different mechanisms have been established to deal with them; that the effectiveness of those mechanisms differs widely both across the member states and according to the level (EU or national) and issue involved; that effectiveness cannot be divorced

20 Dies bezieht sich auf die Rahmenbedingungen (Milieupolitik, vgl. etwa Bulmer u. a. 1998). — Souveränität ist in der theoretisch-normativen Debatte teilbar. Für Frankreich gilt hier im übrigen, dass ein Verzicht auf Souveränitätsrechte (gegen teilweise heftigen Widerstand) umsetzbar ist (vgl. etwa Müller-Brandeck-Bocquet 2004: 107).

21 Produktiv wäre dieser Vergleich, bezöge er sich etwa auf die nationalen Präferenzen — hier könnte man vermuten, dass Deutschlands EU-Politik etwa auch dadurch gekennzeichnet ist, das im Zweifelsfall finanzielle Zugeständnisse erfolgen. Nationale Präferenz ist dann möglicherweise eine für die deutsche Wirtschaft positive Integration im Rahmen des Binnenmarkts, während Maßnahmen der Innen- und Justizpolitik eher auf Widerstände stoßen usw. usf. Die Aussagekraft einer solchen Untersuchung ist jedoch begrenzt.

> from the ambitions of, and the constraints upon, the member states; that policy effectiveness does not necessarily flow from co-ordination effectiveness, and weaknesses of co-ordination may even be highly functional (Wright 1996: 148).

Die Probleme beginnen Wright zufolge bereits mit dem unklaren Begriff der Koordination. Hinzu komme, dass Koordination in der Praxis im EU-Politikprozess nicht nur auf der europäischen Ebene stattfinde, sondern innerhalb nationalstaatlicher Ministerien und auf allen Stufen dazwischen. Wright (1996: 149) hält eine analytische Trennung der Ebenen zwar für möglich, sieht aber in der Praxis deren kontinuierliche Verknüpfung. Er vermutet, dass der Erfolg eines Landes davon abhängt, ob es auf allen Ebenen erfolgreich koordinieren kann, von seiner „capacity to co-ordinate“ (Wright 1996: 149).

Metcalfe (2004: 166f.) identifiziert verschiedene Ebenen in einem „policy coordination scale“ (s. Tab. 1.1 auf der nächsten Seite). Die einzelnen Ebenen seien „kumulativ“, d. h. es müssten nicht immer alle Formen verwendet werden, aber die Ressourcen sollten verfügbar sein, um sie bei Bedarf einbringen zu können. Für die vorliegende Untersuchung bedeutet dies, dass zu prüfen ist, ob die einzelnen Koordinationssysteme in den Mitgliedstaaten die erforderlichen Ressourcen bereitstellen.

Metcalfe (2004: 168) skizziert dies für das deutsche System. Die Bundesregierung verfüge demnach über ein schwach entwickeltes System und finde nur schwer zu einer einheitlichen Position. Verständigung zwischen Ministerien zu erzielen und den Konsens dann zu bewahren sei schwierig. Diese Schwäche auf der vierten Ebene (Tab. 1.1) beeinträchtige dann auch die höherrangigen Ebenen. So sei das deutsche Verfahren („system“) besser geeignet, sektoral begrenzte Probleme zu bearbeiten als „more strategic inter-sectoral cross-cutting issues which depend on well-managed interministerial coordination“ (Metcalfe 2004: 168). Es sei jedoch nicht zulässig, das britische und französische Verfahren gegenüber dem deutschen als zentralisiert zu beschreiben; diese verfügen nur über besser ausgebaute Kapazitäten. Ergänzt man Metcalfes Zusammenstellung um die Frage, welcher Akteur auf der jeweiligen Ebene entscheidet (vgl. auch Tab. 2.4 auf Seite 183), so wird deutlich, dass die von Wright festgestellte mangelnde Trennschärfe auch für Metcalfes Ebenen gilt. Zudem fehlen Aussagen über den Verlauf eines Koordinationsverfahrens.

Als weitere analytische Probleme sind die Instabilität des institutionellen Umfelds und die Heterogenität der europäischen Politik zu nennen. Diese sich kontinuierlich verändernde Fragmentierung und Sektoralisierung führe dazu, dass für die Koordinierenden qualitativ andere Probleme auftreten als in ver-

Tabelle 1.1: Koordinationsebenen und Entscheidungsträger („Policy Coordination Scale“)

	Ebene	*Wer entscheidet?*
(1)	Unabhängige Festlegung politischer Ziele durch Ressorts	Fachminister
(2)	Informationsaustausch zwischen den Ressorts	Fachminister
(3)	Besprechungen zwischen Ressorts	Fachminister
(4)	Präsentation einer einheitlichen Linie: „speaking with one voice“	Fachminister
(5)	Herstellung von Konsens: Verständigung zwischen Ressorts	Konsens der beteiligten Fachminister
(6)	Schlichtung („conciliation and mediation“)	Konsens der beteiligten Fachminister
(7)	Schiedsspruch	Regierungschef oder Kabinett
(8)	Festlegung „roter Linien“	Regierungschef oder Kabinett
(9)	Verfolgung einer gemeinsamen Strategie und gemeinsamer Prioriäten	Kabinett

Quelle: Erste Spalte nach Metcalfe (2004: 167), zweite Spalte eigene Darstellung.

gleichbaren Situationen auf nationalstaatlicher Ebene (Wright 1996: 150; vgl. zu Sektoralisierung auch Kassim 2003: 85).

Wright (1996: 150–153) zählt weitere Eigenschaften des europäischen politischen Systems auf, die Koordination erschweren. Einige der im Folgenden aufgezählten Eigenschaften finden sich (allgemeiner formuliert) auch unter dem erwähnten *label* „Mehrebenensystem“.

(1) Als erstes wäre die unklare Verfasstheit der EU zu nennen, die zwischen internationaler Organisation und föderalem Staat oszilliert (Wright 1996: 150; vgl. auch Kassim 2003: 83f.). Daraus ergeben sich u. a. auch konfligierende Loyalitäten der Beamten.

(2) Auch die sich ändernde Größe der Union erweist sich als problematisch.[22]

(3) Darüber hinaus fehlt eine etablierte *agenda*. Der Zugang zur „Tagesordnung“ der EU und die damit verbundenen Verfahren weisen nicht die erprobte

22 Ergänzend sei auf die territorial unterschiedlichen Wirkungsbereiche des europäischen Rechts hingewiesen (Euro-Zone, Schengen-Abkommen usw.).

Stabilität nationalstaatlicher Agenden auf. Das Fehlen historisch als „gut“ anerkannter Politiken und Vorgehensweisen sowie von Pfadabhängigkeiten führt nicht nur zu einer reduzierten Vorhersagbarkeit, die wiederum das Handeln der Entscheidungsträger einschränkt, sondern auch zu einer „offenen“, sprich: umfangreicheren Tagesordnung.

(4) Im Besonderen gilt, dass den mitgliedstaatlichen Regierungen und der Kommission eine (vollständige) Kontrolle der Agenda verwehrt bleibt. Einige Maßnahmen werden außerhalb ihrer Einflussbereiche vorbereitet (etwa von einer kleinen Gruppe von Mitgliedstaaten) und als *fait accompli* präsentiert.

(5) Die verfassungsrechtliche Stellung der EU ist unklar, Institutionen und Verfahren sind kompliziert und instabil. In der Praxis bleibt offen, wer wie in welcher Reihenfolge an welchen Vorhaben beteiligt werden muss (Wright 1996; vgl. Kassim 2003: 84). Diese „institutional fragmentation [...] and organizational density“ (Kassim 2003: 85) wird noch weiter verschärft, da die anzuwendenden Regeln auch vom Amtsinhaber abhängen.

(6) Eine kontinuierliche Modifikation der Verfahren ist zu beobachten. Ausdrücklich gilt dies etwa auch für ungeschriebene Regeln, wie/wann Veto gemacht werden „darf“ (Wright 1996; vgl. Kassim 2003: 84f.).

(7) Darüber hinaus ist die Bildung von Allianzen oder Koalitionen nur mit Einschränkungen — im Vergleich zur nationalstaatlichen Politik — möglich. Grund dafür sind unterschiedliche Haltungen der Regierungen zu Sachfragen und verschiedene Positionen innerhalb einer Regierung. Besonders auffällig ist hier die Parallele zu föderalen Staaten.

(8) Diese findet sich auch mit Blick auf fehlende inoffizielle (und teilweise offizielle) Absprachemöglichkeiten, etwa innerhalb politischer Parteien. Kompromisse sind schwieriger auszuhandeln und weisen eine geringere Stabilität auf.

(9) Zudem ist auf drei distinkten Ebenen das Problem des „administrative mismatch“ (Wright 1996: 153) zu verzeichnen: Dies betrifft erstens die unterschiedlichen nationalen Zuständigkeiten. So werden bestimmte Dossiers in den Mitgliedstaaten von unterschiedlichen Ressorts betreut. Zweitens unterscheidet sich der administrative Aufbau der EU-Verwaltung von der der Mitgliedstaaten. Drittens ist, auf europäischer Ebene, eine Trennung bzw. Vermischung der Entscheidungsstrukturen zwischen Gesetzgebung und Umsetzung zu vermelden, die sich so in den nationalen Verwaltungen nicht wiederfindet.

(10) Unterschiedliche Koordinationsstile auf nationaler und europäischer Ebene stellen jeweils spezifische Anforderungen an Fähigkeiten, Stil und Ressourcen der Koordinatoren und widersprechen sich gelegentlich in Ziel und Methode.

(11) Schließlich ergänzt Kassim (2003: 86) Wrights Aufzählung um eine Beobachtung: Nationalstaatliche Regierungen sind nicht mehr länger die alleinigen Hüter „nationaler“ Interessen, andere Akteure nehmen direkten Kontakt zu EU-Institutionen auf.

Wie bereits angedeutet, sind viele dieser Merkmale nicht spezifisch für das europäische politische System, sondern finden sich auch in föderalen (National-)Staaten. Die sich ergebenden Parallelitäten, Abhängigkeiten und (vor allem personelle) Doppelungen erschweren eine analytische Trennung von europäischen und nationalstaatlichen Koordinationsverfahren (vgl. Hesse 2000).

Trotzdem lassen sich einige Gemeinsamkeiten und typische Unterschiede in den Verfahren, mit denen die nationalstaatlichen Regierungen europäische Politik gestalten, feststellen. So gilt etwa, dass (1) wichtige Themen zunehmend von den Staats- und Regierungschefs sowie den Außenministern verhandelt werden, (2) Außenministerium und/oder Finanz-/Wirtschaftsministerium die offizielle Kommunikation mit „Brüssel“ gewährleisten, (3) fast alle Ministerien in allen Mitgliedstaaten ihre interne Struktur aufgrund europäischer Anforderungen verändert haben und (4) die Natur der nationalstaatlichen Koordinationsverfahren große Varianz aufweist (Wright 1996: 154). Kassim (2003: 88f.) beobachtet ebenfalls eine Reihe von Ähnlichkeiten der mitgliedstaatlichen Koordinationssysteme, die über die reine Existenz besonderer Verfahren und damit betrauter Akteure hinausgehen. Zu diesen Ähnlichkeiten gehört die Verfügbarkeit von Fachwissen und institutioneller Unterstützung für die Regierungschefs, ein schleichender Bedeutungsverlust der Außenminister,[23] die Existenz eines interministeriellen Koordinationsmechanismus sowie die Schaffung von EU-Abteilungen oder -Referaten in den Ministerien. Hinzu kommen eine „Entparlamentarisierung“, der Posten eines relativ unbedeutenden Staatsministers („junior minister“) für Europaangelegenheiten und die Errichtung einer Ständigen Vertretung in Brüssel. Doch letztlich sind es die Abläufe europäischer Politik, die all diese Einrichtungen und Veränderungen erzwingen — die immer spezifisch auf die Traditionen des Landes zugeschnitten sind. Ein Mitgliedstaat, der die von Kassim als Gemeinsamkeit oder Ähnlichkeit erkannten Veränderungen nicht vornimmt, kann mit ziemlicher Sicherheit nicht mehr erfolgreich an europäischer Politik teilnehmen. Es ist deshalb nicht überraschend, dass diese Gemeinsamkeiten festgestellt werden können. Sie belegen lediglich, dass alle

23 Dafür verantwortlich: die direkte Kontaktaufnahme der anderen Ministerien und der Anstieg des Kommunikationsbedarfs. Dieser Bedeutungsverlust bezieht sich jedoch nur auf die „innenpolitischen“ Bereiche der europäischen Politik.