



**Gerhard Mercator
Universität
Duisburg**
**Institut für
Politikwissenschaft**

RISP

**Rhein-Ruhr-Institut für Sozialforschung
und Politikberatung e. V. an der Gerhard-
Mercator-Universität Duisburg**

Forschungsgruppe Systemanalyse für
Verwaltung und Politik

Leitung: Prof. Dr. Dieter Grunow

**FORSCHUNGSGRUPPE SYSTEMANALYSE
FÜR
VERWALTUNG UND POLITIK
(SVP)**

SVP 2/2002

Michael Felder, Dieter Grunow, Thomas Gering, Günther Wolfswinkler

**Die Auswirkungen der europäischen Integration
auf das politisch-administrative System der
Bundesrepublik Deutschland**

Ergebnisse einer schriftlichen Befragung der Bundes- und Landesministerien im Rahmen des
DFG Forschungsprojektes "Bürokratisierung durch Europäisierung?"

Inhalt

INHALT	2
1. DIE TIEFEN- UND BREITENWIRKUNG DER EUROPÄISIERUNG FÜR DIE MAKROSTRUKTUREN DES POLITISCH-ADMINISTRATIVEN SYSTEMS	6
2. ANFORDERUNGEN UND AUFGABEN DER EUROPAARBEIT	8
3. DIE EUROPAPOLITISCHE VORRANGSTELLUNG DES BUNDES UND DER INNERADMINISTRATIVE CHARAKTER DER EUROPAARBEIT AUF LANDESEBENE	12
<i>Unterschiede in der Tiefenwirkung der Europäisierung auf der Mesoebene: Durchdringung versus punktuelle Öffnung</i>	13
4. FÖDERALE VIELFALT UND VEREINHEITLICHUNG DURCH INSTITUTIONALISIERUNG	15
<i>Die Angleichung der Makrostruktur: Die europapolitischen Zentren</i>	16
5. DIE KOORDINATION DER EUROPAARBEIT	19
<i>Die Ebene der Ministerien: die Rolle von Europabeauftragten/Europareferenten und Europareferaten</i>	20
<i>Die Ebene der Abteilung: Der politikfeldspezifische Fokus</i>	25
6. DIE PROBLEMBEREICHE BUNDESDEUTSCHER EUROPAARBEIT: KOORDINATION DER POLITIKVORBEREITUNG, ANPASSUNG DER VERWALTUNGSABLÄUFE UND IMPLEMENTATION	29
<i>Die Koordination der Politikvorbereitung: Die unzureichende Abstimmung zwischen deutschen und europäischen Strukturen</i>	30
<i>Verwaltungsabläufe: Ein schleichender Wandel durch Europäisierung auf Länderebene</i>	32
<i>Implementation: Die Notwendigkeit, den ganzen Elefanten zu erfassen</i>	34
LITERATURANGABEN	35
ANHANG	

Zusammenfassende Thesen

- 1) Die kontinuierliche Ausweitung europäischer Regelungsbereiche (Breitenwirkung der Europäisierung) hat dazu beigetragen, dass inzwischen auch Politikfelder betroffen sind, die in der überwiegenden Handlungskompetenz der Bundesländer liegen. Die Tiefen- und Breitenwirkung der Europäisierung umfasst damit die gesamte Makrostruktur des politisch-administrativen Systems der Bundesrepublik Deutschland.
- 2) Neue Anforderungen entstehen für die bundesdeutschen Verwaltungen primär durch europäisches Recht und europäische Programme. Vor allem die Bundesländer sind vom schlechenden Einfluss, den europäische Programme auf inhaltliche Zielstellungen und die Verwaltungsverfahren ausüben, betroffen.
- 3) Europäisierung erhöht innerstaatlich den Anteil gemeinsamer Aufgaben und Verantwortlichkeiten und damit auch die Verflechtungsintensität zwischen den Ebenen. Der bundesdeutsche Verwaltungsföderalismus führt in der Europapolitik nicht zu einer Aufgabenteilung, in der die Politikvorbereitung eine ausschließliche Domäne des Bundes ist und in der die Länder sich auf Implementationsaufgaben beschränken.
- 4) Die europapolitische Vorrangstellung des Bundes zeigt sich durch die weit stärkere Akzentuierung der Aufgabe "neue politische Initiativen in Gang bringen" und in der Intensität der Kontakte zu anderen Akteuren. Die Beziehungen der Landesministerien zur europäischen Ebene sowie zu parlamentarischen und gesellschaftlichen Akteuren sind schwächer ausgeprägt als bei den Bundesministerien. Die Europaarbeit der Landesministerien ist stärker durch ihren inneradministrativen Charakter gekennzeichnet.
- 5) Unterschiede in der Tiefenwirkung der Europäisierung auf der Mesoebene zeigen sich in unterschiedlichen organisatorischen Bearbeitungsformen. Beim Bund überwiegt das Muster "Durchdringung", bei den Ländern das Muster "punktuelle Öffnung". Bei den Bundesministerien ist damit ein höherer Grad der Tiefenwirkung der Europäisierung auf der Mesoebene festzustellen.
- 6) Im Vergleich zwischen den Bundesländern kann die Vielfalt der organisatorischen Muster und der Problemperspektiven nicht auf wenige miteinander konkurrierende Modelle reduziert werden. Lediglich die Größe der Bundesländer und vor allem die Sondersituation der Stadt-

staaten erweist sich als grundlegendes Strukturmerkmal, das auch Auswirkungen auf die Möglichkeiten einer Reaktion und einer aktiven Einflussnahme auf die Europäisierung hat.

- 7) Die Heterogenität der unterschiedlichen Formen der Europaarbeit hat sich mit dem Ausbau der Kapazitäten auf Länderebene in den letzten Jahren verringert. Die zentralen europapolitischen Abteilungen sind inzwischen in beinahe allen Bundesländern in die Regierungszentralen integriert. Darin kommt sowohl der gestiegene Stellenwert der Europapolitik auf Landesebene als auch die Strategie der Bundesländer, sich als eigenständige europapolitische Akteure zu profilieren, zum Ausdruck.
- 8) Die Vermittlung zwischen übergeordneten europapolitischen Fragestellungen und fachpolitischen Fragestellungen ist einer der zentralen Problembereiche der Organisation und der Koordinierung der Europaarbeit. Die Breiten- und Tiefenwirkung europäischer Integration stellt unter den Bedingungen einer schlechenden Erosion der inhaltlichen und prozeduralen Dimensionen des Verwaltungshandelns neue Anforderungen an die Koordination der Europaarbeit.
- 9) Die Debatte über das Koordinierungsdefizit bundesdeutscher Europaarbeit darf nicht auf die Vor- und Nachteile der zentralen europapolitischen Entscheidungsprozesse reduziert werden, sie muss auch die Mesostrukturen, d.h. die Ebene der Ministerien und der Abteilungen mit einbeziehen.
- 10) Ausgehend von den europapolitischen Zentren (Staatskanzleien) über die Europabeauftragten/Europareferenten und die Europareferate in den Ministerien unterscheiden sich die Koordinationsformen durch die Beteiligungsstruktur und den Grad der Formalisierung der intra- und interorganisatorischen Beziehungen und bilden zugleich einen verwaltungspolitischen Gestaltungsraum der bundesdeutschen Europaarbeit.
- 11) Auf der Ebene der Abteilung ist im Vergleich zu den anderen Koordinationsebenen der politikfeldspezifische Fokus am stärksten ausgeprägt. Unterschiedliche prozedurale und organisatorische Anforderungen (insbesondere die Vermittlung zwischen übergeordneten europapolitischen Zielstellungen und politikfeldspezifischen Aspekten) treffen hier aufeinander und müssen miteinander verbunden werden. Zwischen den Abteilungen bilden sich vernetzte Arbeitsstrukturen, die stärker auf spezifische Fragestellungen fokussiert sind und auch Implementationsaspekte thematisieren. Sie ergänzen die formalen europapolitischen Entschei-

dungsprozesse und sind ein weiterer Schwerpunkt für die verwaltungspolitische Gestaltung der Europaarbeit.

12) Die Koordination der Europaarbeit erweist sich aus dieser Perspektive als ein äußerst komplexer Prozess. Zentralisierung mag in einzelnen Bereichen sinnvoll sein, als Mittel zur Prozessgestaltung muss sie jedoch als unzureichend angesehen werden.

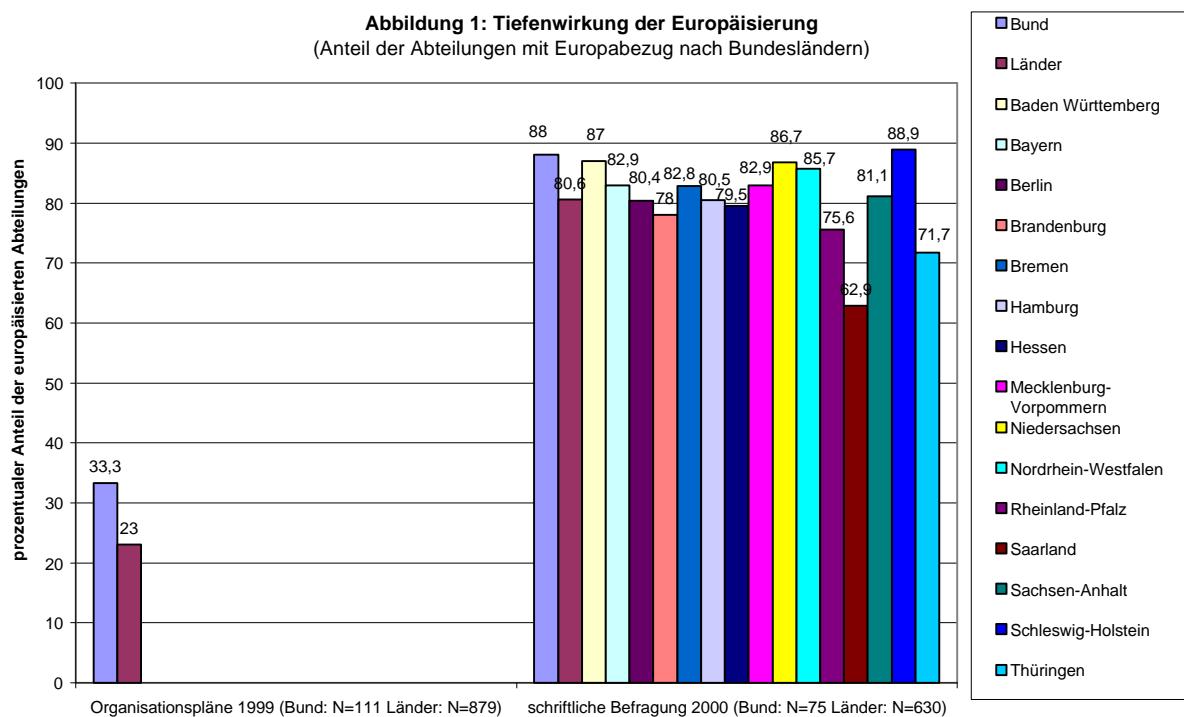
13) Die Probleme bei der Koordination der Politikvorbereitung ergeben sich aus der unzureichenden Abstimmung zwischen deutschen und europäischen Strukturen. Sie bringen nicht nur einen deutschen, sondern auch einen europäischen Reformbedarf zum Ausdruck.

14) Vor allem in den Landesministerien übt die Europäisierung einen Anpassungsdruck auf die Verwaltungsabläufe aus. Dieser Veränderungsprozess lässt sich als schleichender Wandel beschreiben.

15) Im gesamten Bereich Implementation wird deutlich, dass die Ursachen für Probleme nicht monokausal auf einen Ursachenkomplex zurückgeführt werden können. Fragen der Gesamtarchitektur, die mit der Struktur europäischer Integration und der durch sie geschaffenen Kompetenzordnung zusammenhängen, spielen ebenso eine Rolle wie die eigene Ressourcenausstattung und die Verflechtungen im Rahmen des bundesdeutschen Föderalismus. Implementationsprobleme erfordern den Blick auf den ganzen Elefanten.

1. Die Tiefen- und Breitenwirkung der Europäisierung für die Makrostrukturen des politisch-administrativen Systems

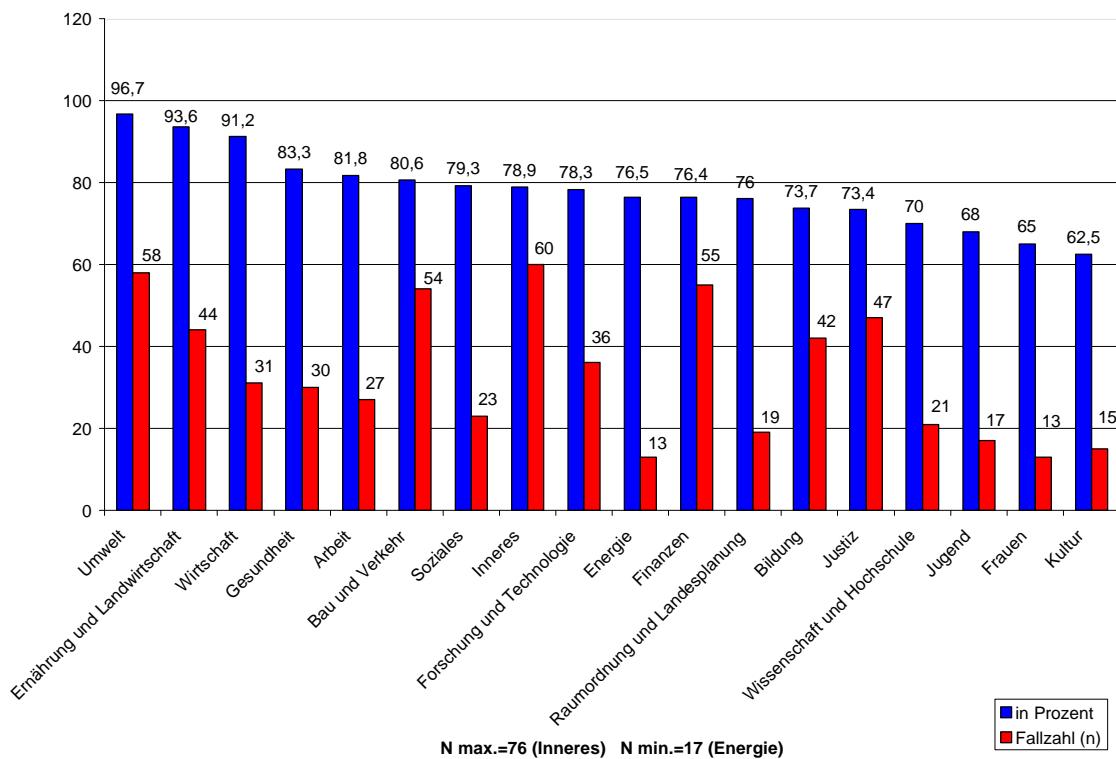
Die Zeiten, in denen europäische Politik in der Hand von wenigen Bundesministerien lag und in denen europäische Themen auf Landesebene (allenfalls) zum exklusiven Aufgabenbestand einiger Abteilungen gehörte, sind längst vorbei. Unsere ersten Forschungsergebnisse verweisen vielmehr auf die Tiefen- und Breitenwirkung der Europäisierung für die Makrostrukturen des politisch-administrativen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Wir stützen uns dabei auf eine schriftliche Befragung der Abteilungsleiter aller Bundes- und Landesministerien¹ sowie der Europabeauftragten der jeweiligen Ministerien. Von 975 angeschriebenen Abteilungsleitern antworteten uns 705 (Rücklaufquote 72,3) und von den 197 Europabeauftragten bzw. Europareferenten wurden 137 Fragebogen zurückgeschickt (Rücklaufquote 69,5).



Allein ein Blick in die Organisationspläne der insgesamt 990 Abteilungen (Stand 1999) lässt einen Anteil von 33,3 Prozent für die Abteilungen des Bundes und einen Anteil von 23,0 Prozent für die Abteilungen der Länder erkennen, in denen europäische Themen rubriziert sind. Ergänzt man diese Zahlen mit den Ergebnissen der schriftlichen Befragung der Abteilungsleiter, dann lassen sich Ende 2000 insgesamt 626 Abteilungen identifizieren, in denen Europa

zum Aufgabenbereich gehört. Die schriftliche Befragung weist dabei einen Europäisierungsgrad von 81,4 Prozent (88,0 Prozent für die Abteilungen der Bundesministerien und 80,6 Prozent für die Abteilungen der Landesministerien) aus. Auch wenn die Beschäftigung mit europäischen Themen für die Gesamtheit der Abteilungen etwas niedriger liegen dürfte,² so zeigt sich darin doch der hohe Grad an Durchdringung zwischen europäischer und nationaler Politik. Da die Unterschiede zwischen Bund und Ländern relativ gering sind, lässt sich an diesen Zahlen die Tiefenwirkung europäischer Politik erkennen. *Die einzelnen Ebenen im Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland sind zunächst gleichermaßen und unabhängig von der Vielfalt föderaler Strukturen mit europäischer Politik konfrontiert und verarbeiten die sich daraus ergebenden Auswirkungen.* Obwohl die Art und Weise, wie das geschieht, erheblich variiert, lassen sich in der bundesdeutschen Verwaltungslandschaft nur wenige Bereiche finden, für die Europa kein Thema ist.

Abbildung 2: Breitenwirkung der Europäisierung
(Anteil der Abteilungen mit Europabezug in den Politikfeldern)



¹ Sachsen wurde wegen eines zu geringen Rücklaufs in den Ländervergleich nicht einbezogen.

² Von den 270 Abteilungsleitern die nicht geantwortet haben, konnten in lediglich 52 Abteilungen europäische Themen anhand der Organisationspläne identifiziert werden. Es bleibt also zu vermuten, dass die restlichen 218 Abteilungsleiter vielleicht nicht geantwortet haben, weil ihre Abteilungen nicht mit europäischen Themen befasst sind.

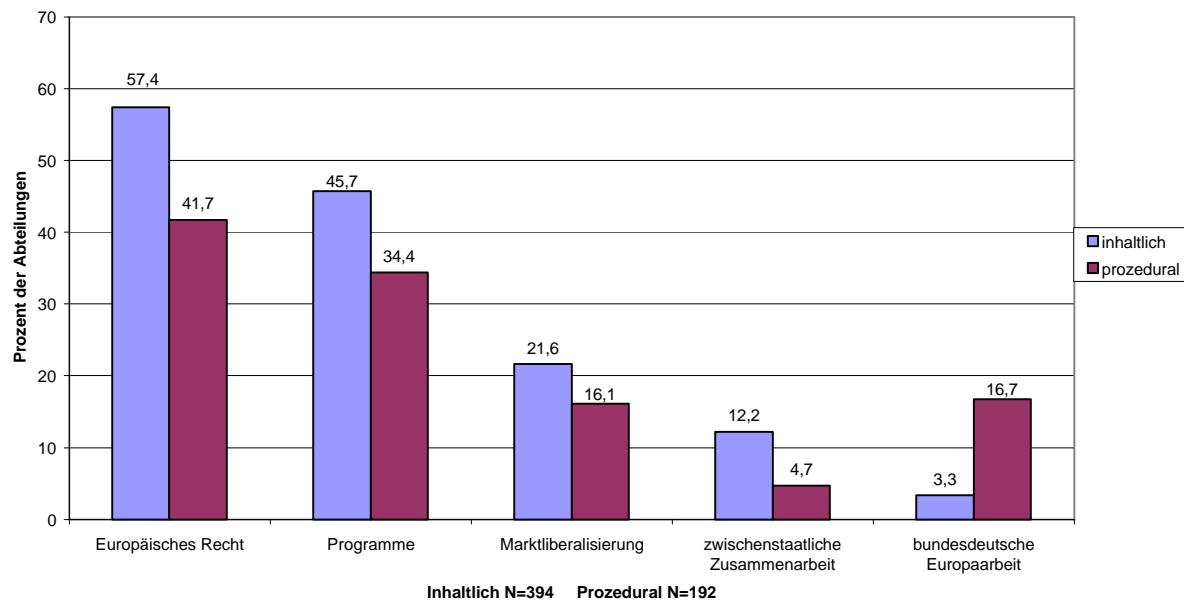
Gleichwohl gestaltet sich Europäisierung für die einzelnen Politikfelder, vor allem abhängig vom jeweiligen Grad der Vergemeinschaftung, unterschiedlich. Die Wurzeln der europäischen Einigung im Landwirtschaftsbereich und die bis heute prägende Dominanz der Wirtschaftsintegration schlagen sich hier ebenso nieder wie der hohe Grad der Durchdringung zwischen europäischem und nationalem Umweltrecht. *Der Zwang, sich mit europäischen Entwicklungen auseinander zu setzen, hat inzwischen aber alle Bereiche erfasst. Selbst Politikfelder, die überwiegend der Handlungskompetenz der Bundesländer unterliegen (wie beispielsweise Kultur), sind von dieser Entwicklung betroffen und veranschaulichen das Zusammenspiel der Tiefen- und Breitenwirkung europäischer Einflüsse.*

Das gezeichnete Bild von Europäisierung als einer alle Bereiche der Verwaltung durchdringenden Entwicklung wird auch durch die Betrachtung der Referate, als der basalen Arbeitsebene der Ministerialverwaltungen, bestätigt. Von den insgesamt im Rahmen der schriftlichen Befragung erfassten 4743 Referaten wurde in 2403 Fällen (50,7 Prozent) eine Beschäftigung mit europäischen Themen angegeben. Der prozentuale Anteil an Referaten mit europäischen Themen in den Bundesministerien (53,1 Prozent) ist auch hier nur geringfügig höher als der Anteil der Referate in den Bundesländern (50,1 Prozent). Die Tiefenwirkung europäischer Integration umfasst also nicht nur die Makroebene (Ebenen im Staatsaufbau), sondern auch die Mesostrukturen. Die einzelnen Organisationsbereiche der Ministerien sind jedoch auf unterschiedliche Art und Weise – v.a. abhängig vom Aufgabenbestand – von der Europäisierung betroffen.

2. Anforderungen und Aufgaben der Europaarbeit

Europäisierung bedeutet für die bundesdeutschen Ministerien, dass sie europäisches in nationales *Recht* umsetzen, dass sie europäische *Programme* implementieren und dass sie Strukturen für eine effiziente *Europaarbeit* aufbauen müssen, die eine Einflussnahme auf europäische Entscheidungen ermöglicht. Der sich aus der Wirtschaftsintegration ergebende Druck zur *Marktliberalisierung* und der mit der "Methode der offenen Koordinierung" einhergehende Bedeutungszuwachs der *zwischenstaatlichen Zusammenarbeit* komplettieren das Anforderungsprofil für die bundesdeutschen Verwaltungen.

Abbildung 3: Anforderungen durch die Europäisierung
(Welche inhaltlichen und prozeduralen Aspekte haben die Arbeit in den letzten Jahren am stärksten verändert?)

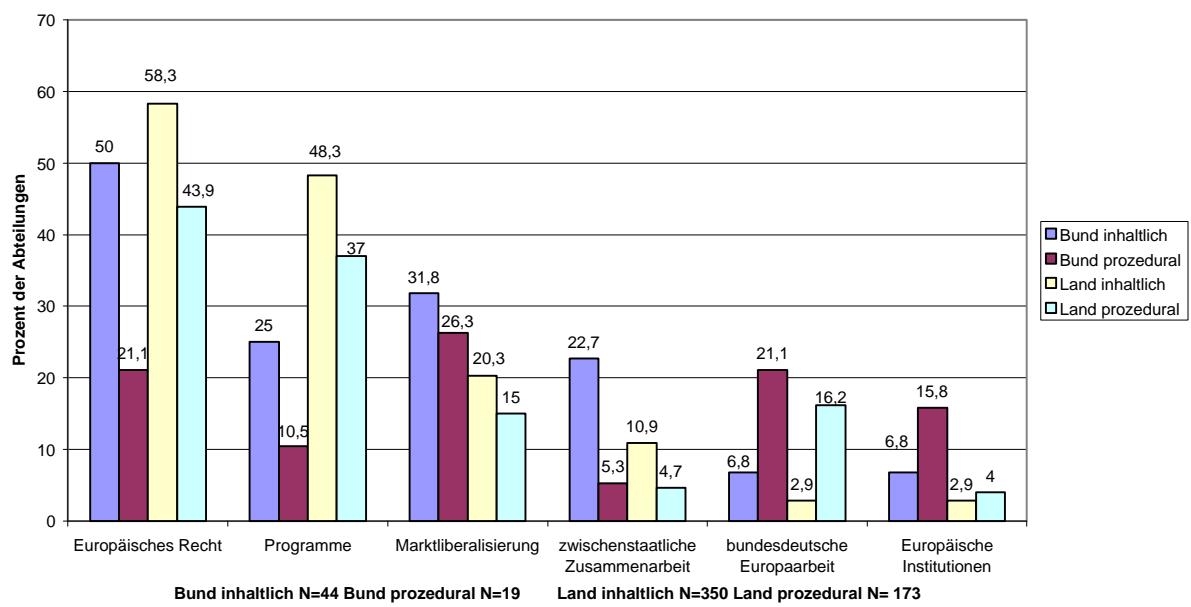


Nach Auskunft der Abteilungsleiter hat sich die Arbeit inhaltlich vor allem durch das europäische Recht und durch die europäischen Programme verändert. Diese beiden Aspekte wirken sich auch auf die Verwaltungsabläufe aus. Gerade bei den Verwaltungsabläufen zeigt sich aber, dass Europäisierung nicht nur ein Reagieren auf Entscheidungen aus Brüssel bedeutet; sie ist auch aktive (Mit-)Gestaltung. Die mit dem Art. 23 GG geschaffenen neuen Grundlagen – vor allem für die Länderbeteiligung – und die damit verbundenen diversen organisatorischen Anpassungen der Europaarbeit innerhalb des deutschen Verwaltungssystems werden immerhin von über 16 Prozent der Befragten als Ursache für eine Veränderung der Verwaltungsabläufe genannt. Die Einflussnahme und Gestaltung steht nicht nur im Spannungsverhältnis zu einer (faktisch rechtlich) übergeordneten Ebene, sondern sie ist zugleich den Anpassungzwängen der Marktliberalisierung geschuldet, die inhaltlich von über einem Fünftel der Befragten als Ursache für Veränderung genannt wird.

Der zentrale Stellenwert, der europäischem Recht zugeschrieben wird, korrespondiert mit der Beschreibung der Europäischen Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft. Die nur unwesentlich geringere Bewertung des Einflusses von Programmen vor allem auf die prozeduralen Aspekte des Verwaltungshandeln steht jedoch im Kontrast zu Kennzeichnungen von Programmen als "soft-policies". Der Einfluss der Programme wird vor allem von den Bundesländern wahrgenommen (vgl. Abb. 4). Besonders hoch (über 60 Prozent) sind die Werte für die Verwaltungs-

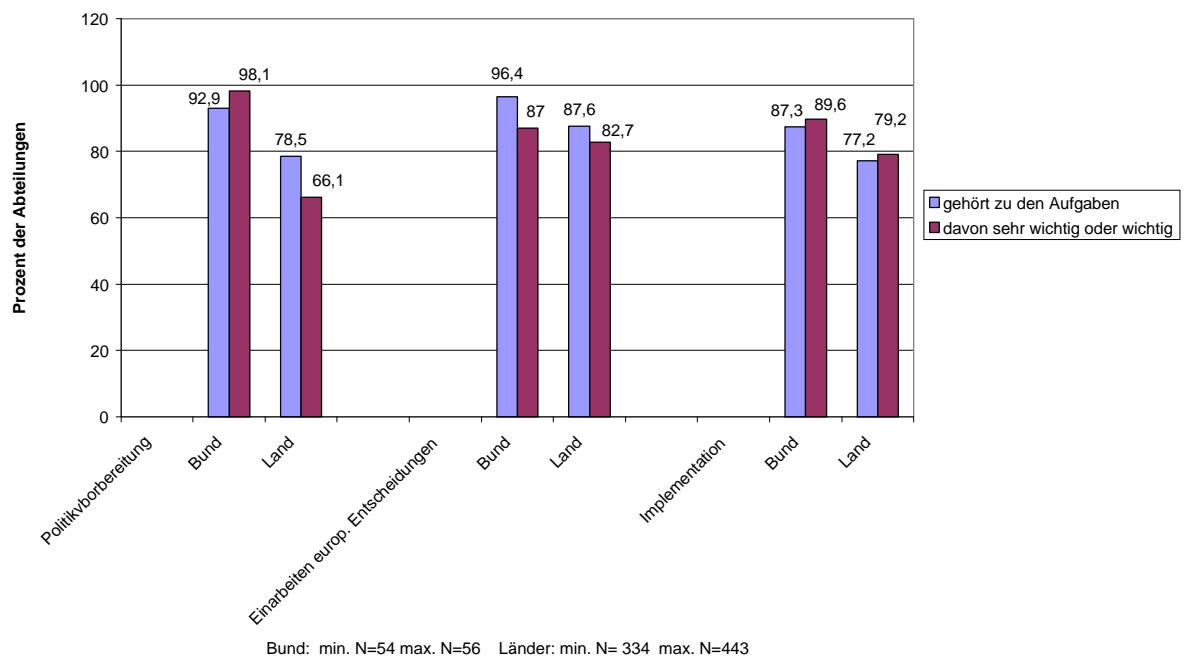
abläufe in den Politikfeldern Arbeit, Bildung, Frauen, Jugend und Soziales. Bei den inhaltlichen Veränderungen treten neben den genannten die Politikfelder Forschung, Kultur und Raumordnung hinzu. *Die europäischen Programme scheinen demnach vor allem in Bereichen, in denen die europäische Ebene nur über geringe Kompetenzen verfügt und die zudem in die Zuständigkeit der Bundesländer fallen, einen schlechenden Einfluss zu gewinnen, der sich nicht nur über inhaltliche Anpassungen (wie z.B. im Rahmen von policy diffusion), sondern auch über eine Angleichung von Verfahren vollzieht.* Europäische Programme scheinen gegenüber gängigen Vorstellungen auf der Landesebene eine Strukturwirksamkeit zu erlangen.

Abbildung 4: Anforderungen durch die Europäisierung differenziert nach Bundes- und Landesebene
(Welche inhaltlichen und prozeduralen Aspekte haben die Arbeit in den letzten Jahren am stärksten verändert?)



Die Europäisierung erfasst alle Phasen des Politik-Zyklus: Die Vorbereitung politischer Entscheidungen auf europäischer Ebene, das Einarbeiten europäischer Politik in nationale politische Entscheidungen und die Implementation gehören in über 3/4 der Abteilungen, die sich mit europäischen Themen beschäftigen, zu den Aufgaben. Dies gilt für die Bundes- ebenso wie für die Landesministerien.

Abbildung 5: Europaarbeit im Politikzyklus
 (welche Bereiche werden in Ihrer Abteilung bearbeitet und welcher Stellenwert kommt ihnen zu?)

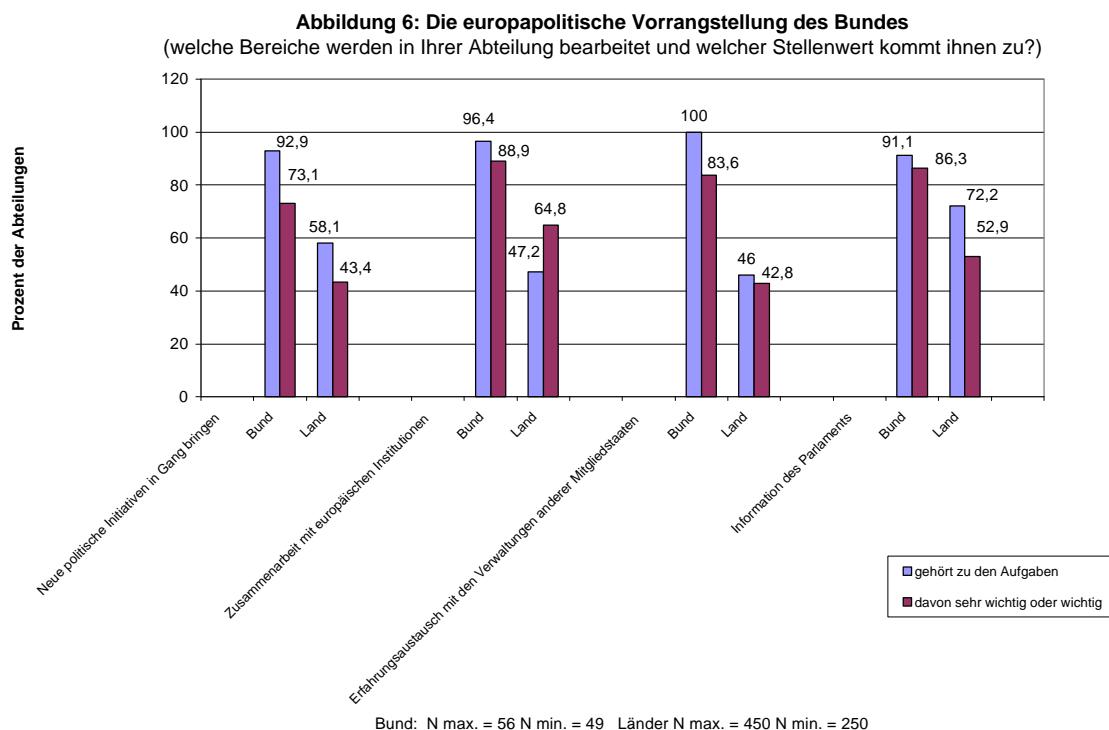


Der bundesdeutsche Verwaltungsföderalismus führt in der Europapolitik nicht zu einer Aufgabenteilung, in der die Politikvorbereitung eine ausschließliche Domäne des Bundes ist und in der die Länder sich auf Implementationsaufgaben beschränken. Den Bundesländern ist es gelungen, sich zu eigenständigen politischen Akteuren auf der europäischen Ebene zu entwickeln und dem Bund kommt im Rahmen des europäischen Politik-Zyklus eine größere Verantwortung für eine erfolgreiche Implementation zu.

Europäisierung erhöht also innerstaatlich den Anteil gemeinsamer Aufgaben und Verantwortlichkeiten und damit auch die Verflechtungsintensität zwischen den Ebenen. Dementsprechend rechnen viele Abteilungen (Bund 81,5 Prozent und Bundesländer 76,9 Prozent) die Bund-Länder Koordinierung zu ihrem Aufgabenbereich und weisen ihr einen hohen Stellenwert zu.

3. Die europapolitische Vorrangstellung des Bundes und der inneradministrative Charakter der Europaarbeit auf Landesebene

Die Bundesministerien erfüllen in ihren Abteilungen die einzelnen Tätigkeitsbereiche (vgl. Abb. 6) nicht nur durchweg häufiger als die Landesministerien, sie weisen ihnen zugleich einen höheren Stellenwert zu. *Die europapolitische Vorrangstellung des Bundes zeigt sich durch die weit stärkere Akzentuierung der Aufgabe "neue politische Initiativen in Gang bringen" und in der Intensität der Kontakte zu anderen Akteuren.*



Dies betrifft sowohl die *Beziehungen zu den europäischen Institutionen* und zu den *Verwaltungen anderer Mitgliedstaaten* als auch die Kontakte zu *nicht-administrativen Akteuren*. Die Anzahl der Kontakte, der ihnen zugeschriebene Stellenwert für die eigene Arbeit und insbesondere die Regelmäßigkeit der Beziehungen zu europäischen Institutionen ist beim Bund durchgehend höher als bei den Bundesländern. Eine Ausnahme bildet der Ausschuss der Regionen, der bei den Außenbeziehungen der Bundes eine marginale Stellung einnimmt. Für die Bundesländer wird er für über die Hälfte der Fälle als wichtige Organisation genannt, erhält jedoch niedrigere Werte als die Kommission, die nach den Ländervertretungen als wichtigste Kontaktorganisation der Länder auf der europäischen Ebene bezeichnet wird und zu der über 50 Prozent der Landesministerien regelmäßige Beziehungen haben (gegenüber 40 Prozent zum Ausschuss der Regionen).

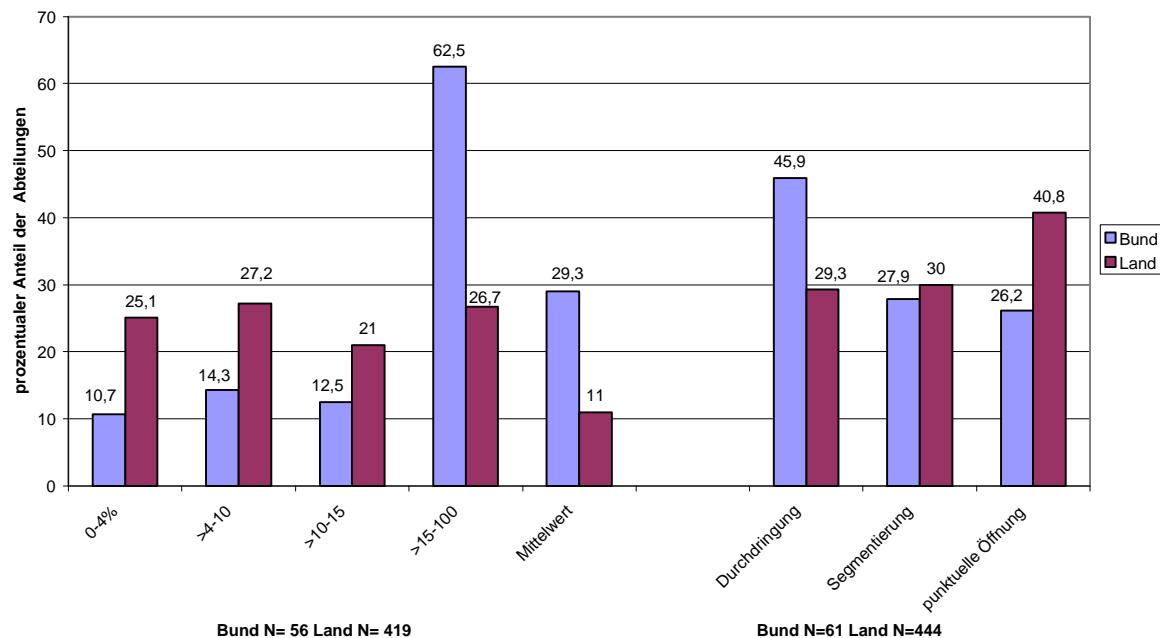
Besonders deutlich wird die unterschiedliche Kontaktintensität zwischen Bundes- und Landesebene bei den Beziehungen zum Europäischen Parlament: während zwei Drittel der Bundesministerien hier regelmäßige Kontakte melden, beträgt der Anteil der Landesministerien nur ein Viertel. Der Trend, dass *die Beziehungen der Landesministerien zur europäischen Ebene sowie zu parlamentarischen und gesellschaftlichen Akteuren schwächer ausgeprägt* sind, zeigt sich mit noch eindeutigeren Zahlen bei den europäischen Verbänden und setzt sich auch auf nationaler Ebene in den Beziehungen zu Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und weiteren politikfeldspezifischen Verbänden fort. Lediglich bei den Beziehungen zu einzelnen Unternehmen nähern sich die Beziehungsstrukturen der Bundes- und Landesministerien, allerdings auf niedrigem Niveau (unter einem Viertel) an.

Während auf Bundesebene beinahe alle Ministerien die Beziehungen zu anderen Bundesministerien und dem Bundestag hervorheben, *sind für die Landesministerien zuerst der Bundesrat, dann die Bundesministerien und schließlich die Ministerien anderer Bundesländer zentrale Akteure*. Während beim Bund die Verbände (die Arbeitgeberverbände doppelt so häufig wie die Gewerkschaften), die Universitäten (zu denen die Hälfte der Bundesministerien regelmäßige Kontakte in Europafragen unterhält) und Public-private-partnerships in die Netzwerkstrukturen eingebunden sind, *zeichnen sich die Netzwerke der Landesministerien durch ihren inneradministrativen Charakter aus*. Die Beschreibungen der Europaarbeit der Ministerien durch die Europabeauftragten und die Europareferenten bestätigen dies. In den *Bundesländern* wird betont, dass *Europaarbeit die Aufgabe einer begrenzten Zahl von Spezialisten* und vor allem *inneradministrative Koordination* ist, in den *Bundesministerien* wird vor allem der *Querschnittscharakter* der Tätigkeit und die "Zusammenarbeit und Verhandlung" mit verschiedenen Akteuren betont.

Unterschiede in der Tiefenwirkung der Europäisierung auf der Mesoebene: Durchdringung versus punktuelle Öffnung

Die Vorrangstellung des Bundes in der Europapolitik zeigt sich auch in organisatorischer Hinsicht. Während in den Bundesländern im Durchschnitt 11 Prozent der Personalkapazitäten für europäische Themen eingesetzt werden, beträgt der Anteil in den europäisierten Abteilungen der Bundesministerien 29,3 Prozent (vgl. Abb. 7).

Abbildung 7: Personalressourceneinsatz und Organisationsform



Die Abteilungen der Bundesländer setzen in drei Viertel ihrer Abteilungen bis zu 15 Prozent ihrer Personalressourcen für die Europaarbeit ein, über 60 Prozent der Abteilungen der Bundes liegen über diesem Wert. Der quantitative Unterschied geht mit *unterschiedlichen organisatorischen Bearbeitungsformen* einher. Die Art und Weise, wie innerhalb der einzelnen Abteilungen mit europäischen Themen umgegangen wird, kann durch die Begriffe "Durchdringung", "Segmentierung" und "punktuelle Öffnung" charakterisiert werden. Sie kennzeichnen unterschiedliche Formen der Europäisierung auf der Mesoebene. Am häufigsten ist in den Bundesministerien der Typus "Durchdringung" festzustellen (Bund in 45,9 Prozent und bei den Bundesländern in 29,3 Prozent der Fälle vgl. Abb. 7). *Europäische Aspekte werden dabei in allen Arbeitsbereichen berücksichtigt*. Bei den Bundesländern überwiegt dagegen die "punktuelle Öffnung" (nämlich in 40,8 Prozent der Fälle gegenüber 26,2 Prozent bei den Bundesministerien), d.h. *europäische Themen tauchen in unregelmäßigen Abständen in unterschiedlichen Bereichen auf*. Beim Typus "Segmentierung" wird versucht, die *europäischen Aspekte auf einen klar definierten Arbeitsbereich zu beschränken*. Diese Strategie wird in den Abteilungen von Bund und Land gleichermaßen in ca. 30 Prozent der Fälle praktiziert. Sie ist besonders häufig in bestimmten Politikfeldern (Finanzen; Bau/Verkehr/Infrastruktur und Innen) und bei der Wahrnehmung spezifischer und grundlegender Aufgaben (Bearbeitung von Grundsatzfragen europäischer Integration und die Zusammenarbeit mit europäischen Institu-

tionen) innerhalb der Referate festzustellen. Schließlich scheint Segmentierung auch eine Strategie zu sein, mit der die Bundesländer versuchen, den Einfluss der Europäisierung zu kanalisieren. Hier zeigen sich erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern. Zu bilanzieren bleibt hier, dass bei den Bundesministerien eine höherer Grad der Tiefenwirkung der Europäisierung auf der Mesoebene festzustellen ist, der durch die Bearbeitungsform Durchdringung gekennzeichnet ist.

4. Föderale Vielfalt und Vereinheitlichung durch Institutionalisierung

Allgemein lässt sich im Vergleich zwischen den Bundesländern die Vielfalt der organisatorischen Muster, der nur selten explizit formulierten verwaltungspolitischen Strategien und der Problemperspektiven nicht auf wenige miteinander konkurrierende Modelle reduzieren. *Der bundesdeutsche Föderalismus produziert auch hier eine Heterogenität und Komplexität, die nicht durch monokausale Erklärungsansätze beschrieben werden kann.* Lediglich die Größe der Bundesländer und vor allem die Sondersituation der Stadtstaaten erweist sich als grundlegendes Strukturmerkmal, das auch Auswirkungen auf die Möglichkeiten einer Reaktion und einer aktiven Einflussnahme auf die Europäisierung hat.

Deutlich wird dies im Vergleich der Personalkapazitäten, die den einzelnen Abteilungen für die Bearbeitung europäischer Themen zur Verfügung stehen. Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen weisen hier relativ hohe Personalkapazitäten auf, die Stadtstaaten und das Saarland dagegen wesentlich geringere. Besonders ausgeprägt sind die Personalressourcen in den Politikfeldern Landwirtschaft, Umwelt, Wirtschaft und Arbeit. So verfügt das Bayrische Staatministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen über sieben Abteilungen, die sich mit der Europaarbeit beschäftigen. Eine Abteilung hat hierfür sechzig Prozent der Personalressourcen zur Verfügung, vier Abteilungen zwischen zwanzig und dreißig Prozent und zwei Abteilungen um 10 Prozent. In Hamburg verfügt die Umweltbehörde dagegen über eine Abteilung in der zwanzig Prozent und zwei Abteilungen, in denen jeweils fünf Prozent der Personalressourcen für die Europaarbeit zur Verfügung stehen.

Aus diesen unterschiedlichen Ressourcen ergeben sich natürlich auch Konsequenzen für die Art und Weise, wie europäische Themen bearbeitet werden. Hier können jedoch keine klaren

Muster identifiziert werden: Weder lässt sich eine dominante organisatorische Bearbeitungsform (punktuelle Öffnung, Segmentierung und Durchdringung) noch die Benachteiligung eines bestimmten Aufgabenbereiches feststellen.

Bei den Aufgabenbereichen "Vorbereitung politischer Entscheidungen auf europäischer Ebene", "Einarbeiten europäischer Politik in nationale politische Entscheidungen", "Umsetzung europäischer Politik", "Analyse und Bewertung der Auswirkungen europäischer Politik", "Bearbeitung von Grundsatzfragen europäischer Integration", "Bund-Länder-Koordinierung der Europaarbeit und Zusammenarbeit mit den europäischen Institutionen" zeigen sich zwischen den Bundesländern große Unterschiede. Beim Anteil der Abteilungen, die diese Aufgaben jeweils wahrnehmen ergeben sich im Ländervergleich Abweichungen zwischen vierzehn und vierzig Prozent. Diese Unterschiede verstärken sich sogar noch bei der Kennzeichnung des Stellenwertes (weniger wichtig, wichtig und sehr wichtig). *Die Position, die die einzelnen Bundesländer im Vergleich dabei jeweils einnehmen, variiert von Bereich zu Bereich und scheint unabhängig von den zur Verfügung stehenden Personalressourcen zu sein.* Am ehesten zeigt sich noch ein Zusammenhang bei dem Aufgabenbereich "Analyse und Bewertung der Auswirkungen europäischer Politik". Nur 50 Prozent der mit diesem Aufgabenbereich befassten Abteilungen aus Berlin und Hamburg bewerten die Aufgabe als wichtig oder sehr wichtig. Für Bremen jedoch liegt der Wert bei 72 Prozent und damit nur geringfügig unter dem der Spitzengruppe (Niedersachsen, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen) mit über 80 Prozent. Die unterschiedlichen Potenziale, über die die einzelnen Bundesländer verfügen, begrenzen also nicht automatisch das Spektrum der Aufgabenbereiche. Es gibt offenbar teils bewusste, überwiegend wohl aber viele unbewusste Akzentsetzungen – die nicht zuletzt der Wahrnehmung der beteiligten Akteure geschuldet sind.

Die Angleichung der Makrostruktur: Die europapolitischen Zentren

Die Heterogenität der unterschiedlichen Formen der Europaarbeit hat sich mit dem Ausbau der Kapazitäten auf Länderebene in den letzten Jahren verringert. In den letzten fünf Jahren haben 28,6 Prozent der Abteilungen des Bundes und 27,6 Prozent der Abteilungen der Bundesländer ihre Personalkapazitäten ausgebaut. Während beim Bund im gleichen Zeitraum ein Viertel der Abteilungen Personal reduziert haben, beträgt der Anteil der Abteilungen der Bundesländer hier nur 7,8 Prozent. *Die Bilanz für die einzelnen Bundesländer ist in allen Fällen durch ein Übergewicht des Personalzuwachses geprägt. Es ist also von einem Anstieg*

der Personalressourcen für europäische Themen auf der Landesebene auszugehen. Auf der Bundesebene stagniert die Ressourcengrundlage – bleibt aber immer noch auf höherem Niveau.

Eine *Vereinheitlichung* lässt sich bei den Bundesländern hinsichtlich der *Makrostruktur der Europapolitik* feststellen. Während die Europapolitik in der Vergangenheit in unterschiedlichen Ressorts untergebracht und teilweise auch eigenständige Europaministerien gegründet worden waren, wird sie nun zunehmend in den Staatskanzleien angesiedelt. Seit Herbst 1999 wurde in Niedersachsen, Thüringen und Schleswig-Holstein ein solcher Wechsel vorgenommen. Mit Ausnahme von Brandenburg, das die Europapolitik im Justizministerium angesiedelt hat, und Rheinland-Pfalz (Vertretung des Landes beim Bund) haben alle Bundesländer ihre *zentralen Europaabteilungen in den Staatskanzleien*. Die Europapolitik wird durch Staatssekretäre (Berlin, Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Saarland), Minister (Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, und Thüringen) oder aber durch die Ministerpräsidentin bzw. den Ministerpräsident (Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern) repräsentiert.

Vielfach werden *Bundes- und Europaangelegenheiten* organisatorisch miteinander verbunden oder aber es wird eine enge Verzahnung zwischen der Staatskanzlei und der *Vertretung des Landes bei der EU* hergestellt. So sind in der Vertretung der Freien Hansestadt Bremen in Brüssel die meisten Ressourcen der Europaarbeit konzentriert. Die bayrische Staatskanzlei verfügt über zwei europapolitische Abteilungen, von denen eine die Vertretung des Freistaates *Bayern* bei der EU bildet, die sich aus entsandten Vertretern der Fachministerien zusammensetzt. Dadurch wird zugleich eine *enge Verzahnung von Fachpolitiken und übergeordneten europapolitischen Fragestellungen* gesichert. Eine andere Akzentsetzung wird in *Nordrhein-Westfalen* vorgenommen: Auch hier bildet die Staatskanzlei die strategische Schnittstelle zwischen der Landesvertretung in Brüssel und den Bundesangelegenheiten. Zusätzlich wird die *interregionale Zusammenarbeit* mit den Benelux-Ländern als Schwerpunktsetzung der "Außenpolitik" des Landes in der Organisation deutlich.

Insgesamt bringt diese veränderte Makrostruktur den *gestiegenen Stellenwert der Europapolitik* zum Ausdruck und ist ein wesentlicher Bestandteil der Strategie der Bundesländer, sich als eigenständige europapolitische Akteure zu profilieren. Die zentralen europapolitischen Abteilungen sind *beinahe vollständig in die Regierungszentralen der Länder integriert* und

vermitteln in der Arbeit zwischen Brüssel, Berlin und den jeweiligen Landeshauptstädten. Die geschaffene Nähe zu den Ministerpräsidenten und die Tatsache, dass europäische Themen zunehmend auch auf den Ministerpräsidentenkonferenzen thematisiert werden, sind Ausdruck einer zunehmenden Bedeutung der Europapolitik auf Landesebene. Zugleich kann im Rahmen der aktuellen Europadebatten (Verfassungsdebatte) festgestellt werden, dass die Beiträge einiger Regierungschefs wesentliche Marksteine im Zukunftsdiskurs darstellen.

Die Vorteile, die ein eigenständiges Europaministerium wegen eines größeren fachspezifischen Potenzials besitzt, waren nur zeitweilig, zur Herausbildung europapolitischer Kompetenz, ausschlaggebend. Nun wird der Stellenwert von Koordinierung stärker betont. Dieses Aufgabenverständnis fügt sich nahtlos in den sonstigen Tätigkeitsbereich der Staatskanzleien ein und ist damit auch eng mit den Bundesratsverfahren verkoppelt.

Die Art und Weise, wie diese Koordinierung vorgenommen wird, variiert zwischen den Bundesländern jedoch wieder erheblich. Die Unterschiede zeigen sich allein an den zur Verfügung stehenden Ressourcen. Die Spannbreite reicht von einem Referat (Hamburg) und 16 Referaten (Bayern). Unter Leitung der europapolitischen Abteilungen werden in allen Bundesländern Sitzungen der Europareferenten zur Koordinierung der Europapolitik des Landes durchgeführt. Die Häufigkeit dieser Sitzungen variiert zwischen wöchentlichen Sitzungen (Thüringen) und fünf Treffen pro Jahr (Schleswig-Holstein) und liegt im Durchschnitt bei regelmäßigen Zusammenkünften alle 4-6 Wochen. *Der für die Landesministerien attestierte inneradministrative Charakter von Europaarbeit wird von den meisten zentralen europapolitischen Abteilungen durchbrochen. Die europapolitische Arbeit zielt auf eine Sichtbarkeit der eigenen europapolitischen Positionen gegenüber anderen Bundesländern, gegenüber der Bundesregierung, der europäischen Ebene (Kommission) und in vielen Fällen auch gegenüber der Öffentlichkeit.*

Unterschiede zwischen den Ländern zeigen sich hinsichtlich der Intensität und der Bandbreite, mit der diese Einzelziele verfolgt werden, und inwieweit fachpolitische Aspekte aus einzelnen Politikfeldern berücksichtigt werden können. Bei allen Bundesländern bezieht sich die Koordinierung der zentralen europapolitischen Abteilungen auf die *übergeordneten europapolitischen Fragestellungen* (Regierungskonferenzen, Osterweiterung, Subsidiarität etc. vgl. Schneider/Jopp/Schmalz 2001). Die *Verknüpfungen mit fachpolitischen Aspekten* ist dagegen unterschiedlich stark ausgeprägt. *Die Vermittlung zwischen beiden Perspektiven stellt unseres*

Erachtens gegenwärtig einen der zentralen Problembereiche der Organisation und der Koordinierung der Europaarbeit dar. Einerseits besteht die Gefahr, dass die Fachministerien sich bevormundet fühlen, andererseits wird auch von den Fachministerien versucht, Entscheidungen in die Staatskanzleien abzuschieben. Zwar ist auch auf Bundesebene eine tendenzielle Trennung zwischen einem stärker außenpolitisch geprägten Strang der Europapolitik und den Fachpolitiken festzustellen (Derlien 2000), *die Breiten- und Tiefenwirkung europäischer Integration stellt eine striktere Aufgabenteilung jedoch zunehmend in Frage.* So werden zum einen innerhalb der einzelnen Politikfelder zunehmend Grundsatzprobleme europäischer Integration manifest. Probleme der Osterweiterung, Verletzungen des Subsidiaritätsprinzips und Forderungen nach einer neuen europäischen Kompetenzordnung stellen sich ganz konkret innerhalb der einzelnen Politikfelder. Zum anderen kann die allgemeine europapolitische Debatte nicht mehr losgelöst von inhaltlichen Aspekten diskutiert werden. Für die einzelnen Fachpolitiken stellen sich jeweils die Fragen: In welchen Bereichen wird Integration gewünscht und mit welchen Mitteln (offene Koordinierung, klassische Vergemeinschaftung, Rahmengesetzgebung) soll sie verwirklicht werden? Aus der Vielzahl der vergemeinschafteten Bereiche müssen dabei zwangsläufig divergierende Anforderungen an die Weiterentwicklung des Integrationsprozesses erwachsen, die auch zueinander in Konflikt stehen können. Die Breiten- und Tiefenwirkung europäischer Integration stellt unter den Bedingungen einer schlechenden Erosion der inhaltlichen und prozeduralen Aspekte des Verwaltungshandels neue Anforderungen an die Koordination der Europaarbeit.

5. Die Koordination der Europaarbeit

Die Koordinierung der bundesdeutschen Europaarbeit wird in den wissenschaftlichen Debatten und in der Öffentlichkeit breit diskutiert (Weidenfeld 1998). Im Vergleich mit anderen europäischen Ländern wird dabei ein *Koordinierungsdefizit* ausgemacht, das auf den *geringen Grad der Zentralisierung europapolitischer Entscheidungen* zurückgeführt wird. Die *horizontale Fragmentierung* aufgrund des *Ressortprinzips* und die *vertikale Gewaltenteilung* durch den *Verwaltungsföderalismus* behindern gleichermaßen *eine Festlegung und Durchsetzung deutscher Positionen*. Zugleich wird jedoch auch die Anpassungsfähigkeit und Flexibilität sowie der konsensuale Charakter der deutschen Europaarbeit hervorgehoben. Nach Derlien (2000) ist das deutsche ex-post Koordinationssystem sogar den zentralisierten Systemen, die zu einer Verteidigung fixer Positionen neigen, überlegen. Die Debatte der Vor- und Nachteile des bundesdeutschen Systems konzentriert sich vor allem auf die Makrostrukturen

wie die geteilten Verantwortlichkeiten von Außenministerium, Finanzministerium und Bundeskanzleramt, den Föderalismus und die übergreifenden Positionierungen budesdeutscher Europapolitik. So wichtig diese Aspekte im einzelnen auch sein mögen, so relativiert der von uns vorgenommene Blick auf die *Meso-Strukturen* doch die Ausschließlichkeit der früher auf sehr begrenzten Daten beruhenden Einschätzungen.

Die Ebene der Ministerien: die Rolle von Europabeauftragten/Europareferenten und Europareferaten

Jenseits der geschilderten Veränderungen der Makrostrukturen der deutschen Europaarbeit auf Länderebene und der Doppelzuständigkeit von Außenministerium und Finanzministerium, samt der geschaffenen Abstimmungsgremien (Dienstagsausschuss der Referatsleiter, Runde der Europabeauftragten und dem Staatssekretärausschuss für Europafragen vgl. Sturm/Pehle 2001), sind für die Koordinierung auf der Ebene der Ministerien die *Europabeauftragten* (Bund) und die *Europareferenten* (Länder) bedeutsam. Alle untersuchten Bundes- und Landesministerien haben eine solche Stelle geschaffen. Die Europabeauftragten des Bundes sind in 86,7 Prozent aller Fälle Referatsleiter oder stellvertretende Referatsleiter. Die Europareferenten der Länder haben diese Position nur in 43,6 Prozent aller Fälle und sind zu 27,3 Prozent Referenten. Das Aufgabenspektrum reicht von "Information und Sensibilisierung für europäische Aspekte" über "Koordinationsaufgaben" bis hin zur "eigenen Intervention bei kritischen Entwicklungen". Leichte Unterschiede ergeben sich hier zwischen Bund und Ländern. Während die Europabeauftragten des Bundes alle drei Aufgaben zu 100 Prozent wahrnehmen und ihnen einen hohen Stellenwert zuweisen, gehört die "Intervention bei kritischen Entwicklungen" nicht zu den Aufgaben aller Europareferenten und wird von ihnen auch nicht gleich hoch bewertet. Die Europabeauftragten des Bundes bezeichnen diese Aufgabe zu achtzig Prozent als sehr wichtig, bei den Europareferenten der Länder sind es nur 47,9 Prozent.

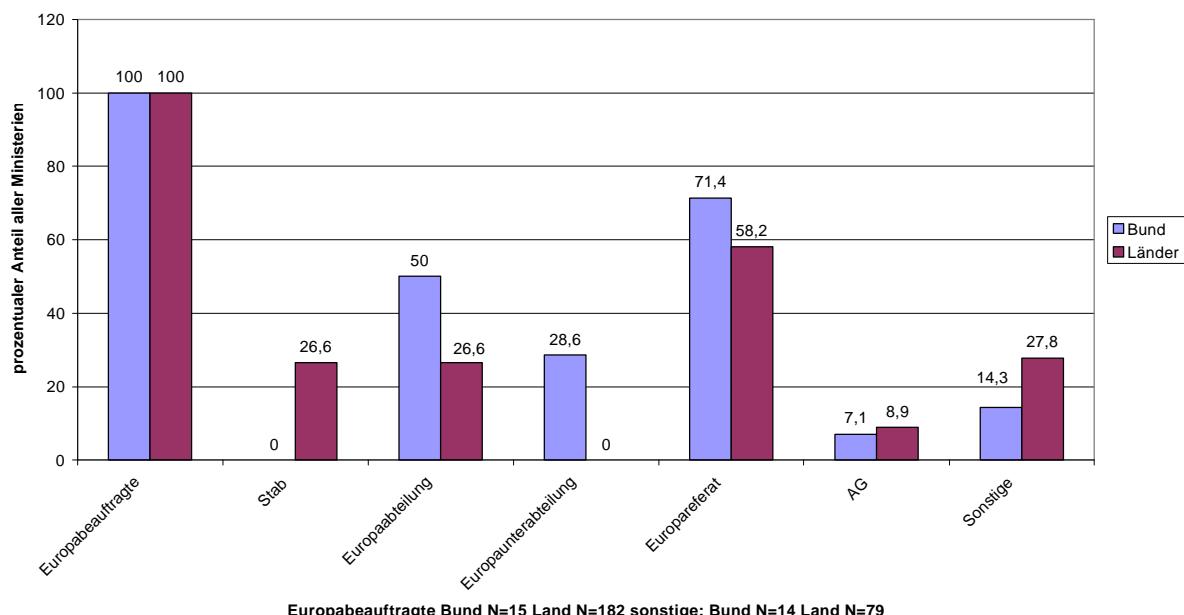
Die Europaarbeit richtet sich nicht nur auf das eigene Ministerium, sie ist zugleich "Mitarbeit in den europäischen Politiknetzwerken" und "Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Akteuren" und sie ist durch "Informationsaufgaben der Öffentlichkeit gegenüber" gekennzeichnet. Dieser nach außen gerichtete Charakter der Europaarbeit ist auf der Landesebene mit Ausnahme der Öffentlichkeitsarbeit weniger stark ausgeprägt. Die niedrigeren Durchschnittswerte ergeben sich vor allem dadurch, dass die Europareferenten einzelner Bundesländer für diese Aufgaben nicht zuständig sind und/oder sie geringer bewerten.

Die Verantwortlichkeit von Europabeauftragten/Europareferenten ist innerhalb der Ministerien nicht die einzige Form, in der sich die Europaarbeit vollzieht. Die Europabeauftragten/Europareferenten nahmen bei der Institutionalisierung der Europaarbeit eine wichtige Rolle ein und sie sind nach wie vor zentral für die Koordinierung. Sie übernehmen darüber hinaus eigenständige Aufgaben. Auf der Bundesebene sind dies beispielsweise die bundesweite Koordination in einzelnen Politikfeldern und die Umsetzung einzelner Programme. Die Europareferenten auf der Landesebene nehmen Aufgaben wahr wie die Erarbeitung von Positionen in Europafragen und die Mittelverwaltung für Programme.

Der im Zuge des Bedeutungszuwachses der Europaarbeit vorgenommene quantitative Ausbau macht deutlich, dass die Fülle der Aufgaben längst nicht mehr von einem einzelnen Beauftragten wahrgenommen werden kann. Mit der Gründung von Europaabteilungen, die oftmals auch andere internationale Themen bearbeiten, wird eine neue Qualität der Europäisierung und Internationalisierung der deutschen Verwaltung besonders anschaulich.

Bis auf das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen verfügen alle Bundesministerien über weitere institutionalisierte Formen der Europaarbeit (Abb. 8). Auch auf Landesebene beträgt der prozentuale Anteil der Ministerien, die über herausgehobene Teilstrukturen mit besonderer Verantwortlichkeit für europäische Themen verfügen, 73,1 Prozent. Das Gros der Europaarbeit vollzieht sich innerhalb der Abteilungen und Referate.

Abbildung 8: Institutionalisierte Formen der Europaarbeit in den Ministerien



Auf Bundesebene verfügen inzwischen neun der fünfzehn Ministerien über eigene Europaabteilungen. In sieben Fällen wurden Abteilungen und in vier Fällen Unterabteilungen von den Europabeauftragten als institutionalisierte Formen der Europaarbeit bezeichnet. Auf Landesebene wurden nur in 26,6 Prozent der Fälle Abteilungen als die Ebene benannt, auf der die Koordination von Europaarbeit institutionalisiert ist. Während in Mecklenburg-Vorpommern (vier Fälle) und Berlin (drei Fälle) noch relativ häufig einzelne Abteilungen als Zentren der Europaarbeit in den Landesministerien genannt wurden, trifft dies in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz in keinem Fall zu. Besonders häufig (nämlich in jeweils fünf Fällen) ist die Koordination der Europaarbeit in den Umwelt- und Landwirtschaftsministerien auf der Abteilungsebene angesiedelt. Stäbe, die direkt der politischen Ebene zugeordnet sind, finden sich auf Landesebene besonders häufig in den Politikfeldern Soziales, Arbeit und Umwelt.

Obwohl in den letzten Jahren vor allem auf Bundesebene ganze Abteilungen mit der Europaarbeit beauftragt wurden, stellen *einzelne Referate* nach wie vor die strategischen Zentren der Europaarbeit dar. Auf der Bundesebene wurden sie von den Europabeauftragten in zehn Fällen als institutionalisierte Form der Europaarbeit bezeichnet, bei den Landesministerien liegt der prozentuale Anteil der Nennungen bei 58,2 Prozent.

Für die Frage der *Koordinierung* sind also nicht nur die europapolitischen Zentren bedeutsam, hinzu kommen auf der Ebene der Ministerien die *europapolitischen Referate* und die *Europabeauftragten/Europareferenten*, die vielfach die Referatsleiter der entsprechenden Referate sind. Die Vorbereitung europäischer Entscheidungen im Rat gehen jeweils von den Referatsleitern der federführenden Ministerien aus und auch die Bearbeitung von Implementationsproblemen muss hier ansetzen. Beide Prozesse sind durch unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit innerhalb und zwischen den Ministerien geprägt. Formal festgelegte Strukturen, informelle Netzwerke und direkte Kontaktaufnahme zwischen den Akteuren spielen dabei eine Rolle. Die *Europabeauftragten* bewerteten die unterschiedlichen Formen der Zusammenarbeit und den Grad der Formalisierung der Beziehungen auf einer Skala zwischen 0 (unbedeutend) und 5 (sehr bedeutend). Ein Vergleich der Mittelwerte veranschaulicht die *Heterogenität der Verarbeitungsformen* vor allem zwischen den Bundesländern und zwischen den einzelnen Politikfeldern. Obwohl sich die Koordinierung überall entlang der Linie europapolitische Zentren, Europabeauftragte/Europareferenten und Europareferate vollzieht, ist die Art und Weise, wie das geschieht, unterschiedlich.

Tabelle 1: Grad der Formalisierung der Zusammenarbeit

	Bund	Länder	Niedrigster Wert	Höchster Wert	niedrigster Wert	höchster Wert
Zusammenarbeit innerhalb des Ministeriums	X	X	Länder	Länder	Politikfeld	Politikfeld
formale Strukturen	3,79	3,05	1,6 Bremen	4 Bayern	2,45 Inneres	3,85 Bildung
informelle Netzwerke	3,8	3,1	2,75 Thüringen	3,4 Bremen	2,25 Justiz	3,86 Bildung
direkte Kontaktaufnahme	4,2	3,73	2,71 Brandenburg	4,4 Niedersachsen	3,25 Justiz	4,54 Landwirtschaft
	Bund	Länder	Niedrigster Wert	Höchster Wert	niedrigster Wert	höchster Wert
Zusammenarbeit zwischen den Ministerien	X	X	Länder	Länder	Politikfeld	Politikfeld
formale Strukturen	4,07	3,31	2,6 Niedersachsen	4 Bayern	2,64 Raumordnung	3,86 Bildung
informelle Netzwerke	2,87	3,08	2,8 Niedersachsen	3,67 Schleswig-Holstein	2,2 Frauen	3,79 Bildung
direkte Kontaktaufnahme	3,8	3,78	3 Mecklenburg-Vorpommern	4,17 Bremen u.Hamburg	3,38 Soziales	4,2 Energie
Zahlenangaben beziehen sich auf Mittelwerte aus der Skala 0-5; 0=unbedeutend 5=sehr bedeutend						

Ein Vergleich der Prioritäten (Werte vier bis fünf) für die jeweiligen Formen der Zusammenarbeit lässt Unterschiede zwischen Bundes- und Landesministerien hervortreten. Die Bundesministerien heben bei der Zusammenarbeit innerhalb des eigenen Ministeriums vor allem die direkte Kontaktaufnahme per Telefon oder e-mail hervor (80 Prozent) sowie die informellen Netzwerke (73,3 Prozent). Bei den Bundesländern ist eine ähnliche Präferenz, wenn auch nicht so stark ausgeprägt festzustellen (63 Prozent und 45,3 Prozent). Während die Bundesministerien bei der Zusammenarbeit zwischen den Ministerien vor allem (zu 73,3 Prozent) die formalen Strukturen hervorheben und erst dann mit 60 Prozent auf die direkten Kontakte verweisen, rangiert bei den Bundesländern auch hier die direkte Kontaktaufnahme mit 69,2 Prozent auf Platz eins. Formale Strukturen für die Beziehungen zwischen den Ministerien werden nur mit 47,5 Prozent als sehr bedeutend angesehen.

Unterschiedliche Schwerpunktsetzungen sind auch bei den informellen Netzwerken festzustellen. Während die Differenz bei der Zusammenarbeit innerhalb (73,3 Prozent) und zwischen den Ministerien (33,3 Prozent) beim Bund deutlich wird, unterscheiden sich die Werte bei den Bundesländern nur minimal (45,3 Prozent innerhalb des Ministeriums und 40,2 Prozent zwischen den Ministerien). *Der stärkere Grad der Formalisierung der Beziehungen zwischen den Bundesministerien ist auf die größere Nähe zu den Prozessen der Entscheidungsfindung und auf den inneradministrativen Charakter der Europaarbeit auf Landesebene zurückzuführen.*

Die Breite der beteiligten Ministerien in den Koordinationsprozessen unterscheidet sich zwischen den Politikfeldern. In allen Bereichen ist eine (unterschiedlich intensive) Beteiligung der Finanzministerien und der Staatskanzleien festzustellen. Ein großer Koordinierungsbedarf besteht in den Politikfeldern Arbeit, Soziales und Bildung. Neben den Beziehungen zwischen den jeweils verantwortlichen Ministerien untereinander wurden vor allem die Wirtschaftsministerien, die Landwirtschaftsministerien und die für Landesplanung und Verkehr zuständigen Ministerien benannt. Wesentlich geringer ist die Anzahl der an der Koordination beteiligten Ministerien in den Politikfeldern Inneres und Justiz. Auch hier ist der Abstimmungsbedarf zwischen beiden Ministerien sehr hoch, hinzu kommen Wirtschaftsministerien und Staatskanzleien.

Die Koordinationsstrukturen zwischen den Landesministerien sind in den einzelnen Bundesländern recht unterschiedlich. Dies gilt auch für Bundesländer vergleichbarer Größenordnung (vgl. Abb. 9 und Abb. 10). Unterschiede ergeben sich hinsichtlich der Anzahl der Ministerien, denen eine besondere europapolitische Bedeutung zukommt, und hinsichtlich des Verflechtungsgrades. In der Ausformung dieser Beziehungen dürfte ein entscheidender verwaltungspolitischer Gestaltungsspielraum der Europaarbeit liegen.

Abbildung 9: Koordinationsstrukturen zwischen den Ministerien in Nordrhein-Westfalen

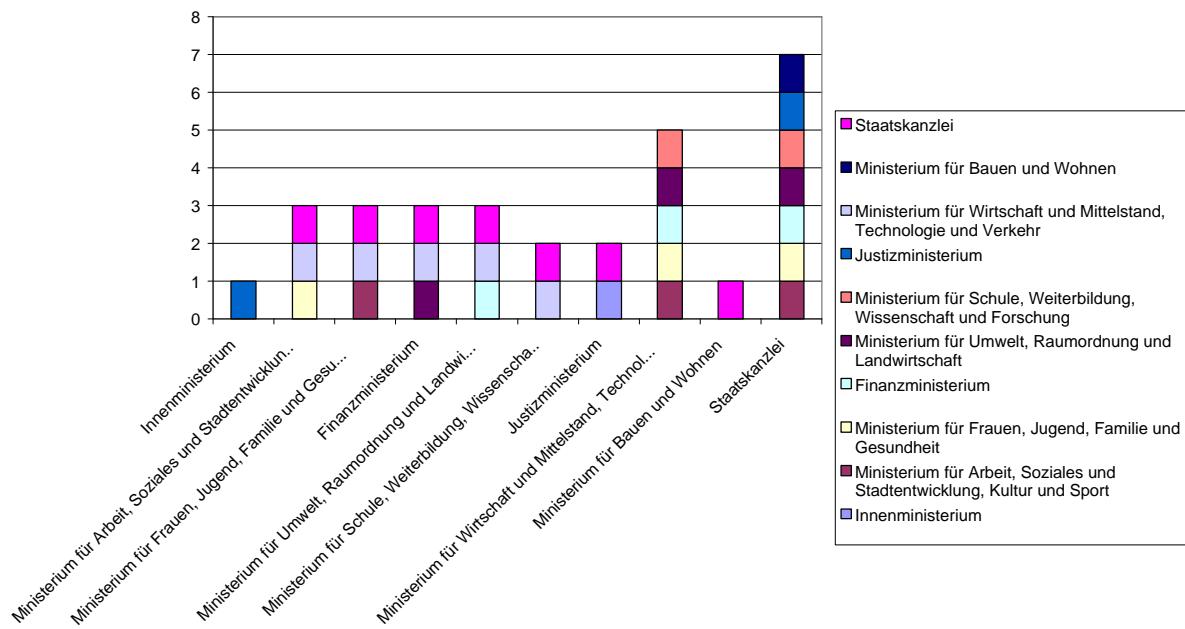
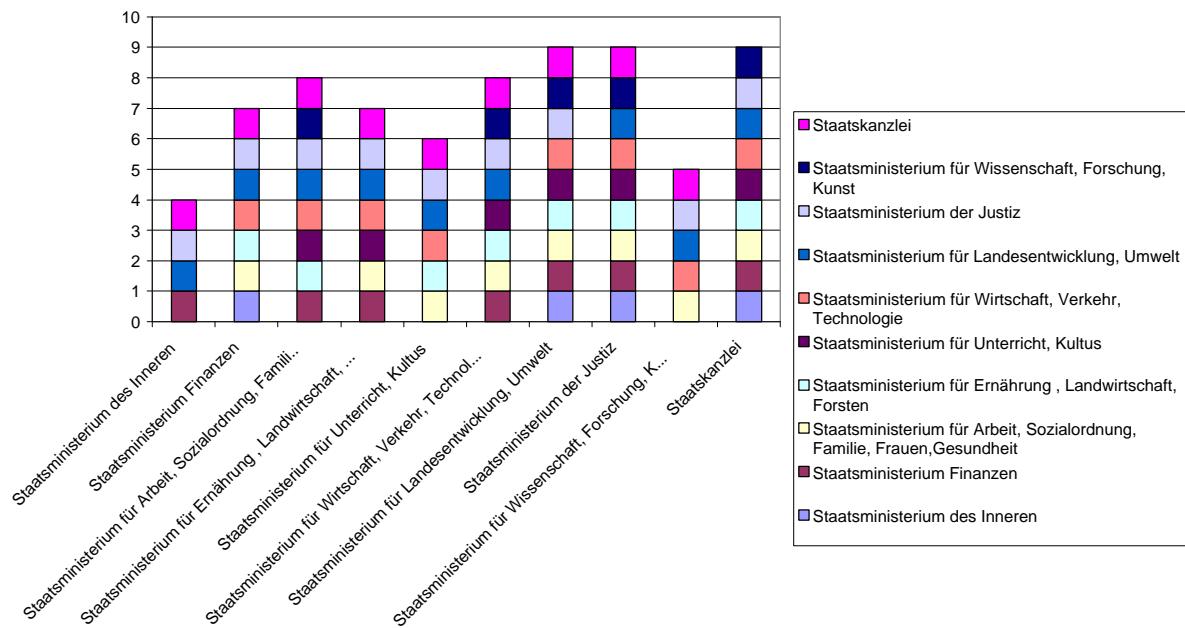


Abbildung 10: Koordinationsstrukturen zwischen den Ministerien in Bayern



Die Ebene der Abteilung: Der politikfeldspezifische Fokus

Die Abteilungen der Ministerien sind eine weitere für die Koordinierung der Europaarbeit relevante Ebene. Hier ist im Vergleich zu den anderen Koordinationsebenen der *politikfeld*-

spezifische Fokus am stärksten ausgeprägt. Dies gilt besonders dann, wenn der Zuschnitt der Landesministerien mehrere Politikfelder umfasst, die unterschiedlich stark vergemeinschaftet sind. 63,2 Prozent der Abteilungen der Bundesministerien und 42,7 Prozent der Landesministerien gaben an, dass es innerhalb ihrer Abteilung institutionalisierte Formen der Koordination der Europaarbeit gibt. Besonders häufig sind solche Koordinationsformen in den Politikfeldern Soziales (73,7 Prozent) Arbeit (68,0 Prozent) und Frauen (58,3 Prozent) vorhanden, selten sind sie dagegen in den Politikfeldern Landwirtschaft (37,2 Prozent), Justiz (38,1 Prozent) und Wissenschaft (38,9 Prozent). Abteilungen, die über institutionalisierte Formen der Koordination verfügen, setzen für die Europaarbeit durchschnittlich mehr Personalressourcen (16,4 Prozent) ein als Abteilungen ohne eigene Koordination der Europaarbeit (10,4 Prozent). Als organisatorische Bearbeitungsform lässt sich bei Abteilungen, die über institutionalisierte Formen der Koordination verfügen, häufiger der Typus Durchdringung (37,8 Prozent gegenüber 26,3 Prozent) feststellen. Abteilungen ohne institutionalisierte Formen der Koordination der Europaarbeit entsprechen dagegen häufiger dem Typus Segmentierung (35,0 gegenüber 23,6 Prozent).

Die Aufgabe der Koordinierung innerhalb der Abteilungen wird auf Bundesebene (75 Prozent) und in den Bundesländern (72,2 Prozent) vor allem durch Referate wahrgenommen. Die Europabeauftragten/Europareferenten (Bund 44,4 und Länder 38,1 Prozent) spielen ebenso eine Rolle, während Arbeitsgruppen (Bund 11,1 Prozent; Länder 6,7 Prozent) und die Abteilungs- bzw. Unterabteilungsleiter (Bund 5,6 Prozent und Länder 1,0 Prozent) wenig Bedeutung haben. Auch hier zeigen sich wieder erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern. Während in Hamburg 63,3 Prozent der befragten Abteilungsleiter an erster Stelle die Europareferenten nennen und die Referate nur in 36,4 Prozent der Abteilungen für die Koordination relevant sind, ergibt sich für Bayern mit 5,3 Prozent für die Europareferenten und 84,2 Prozent für die Referate ein genau entgegengesetztes Bild. Dies ist nicht nur auf die Größe der Abteilungen und auf die Personalressourcen zurückzuführen, auch andere Flächenstaaten wie Schleswig-Holstein (53,3 Prozent) und Baden-Württemberg (50,0 Prozent) nennen die Europabeauftragten als für die Koordination der Europaarbeit in den Abteilungen zuständige Akteure. Die Frage, ob die Europareferenten auch für die Koordinierung innerhalb der Abteilungen zuständig sind oder ob sie vor allem die Arbeit innerhalb des Ministeriums und die Zusammenarbeit mit anderen Ministerien koordinieren, wird innerhalb der einzelnen Bundesländer und Landesministerien unterschiedlich entschieden. Während in Bayern eine

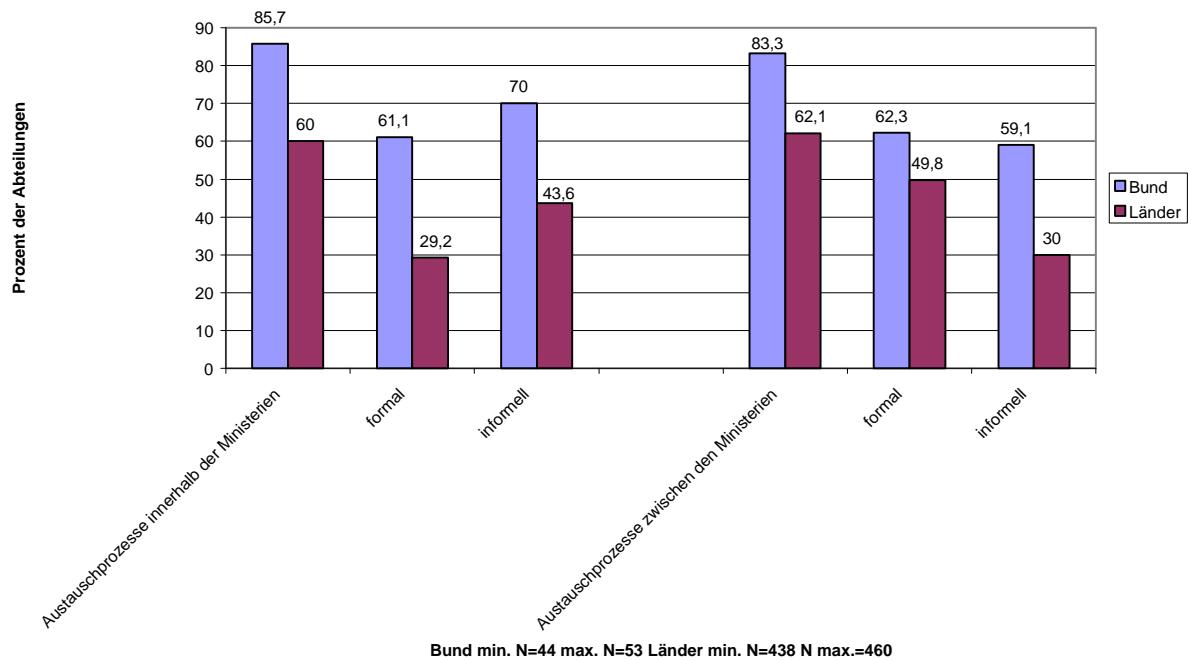
einheitliche Lösung für alle Landesministerien präferiert wird, werden in anderen Bundesländern politikfeldspezifische Lösungen gewählt. Die Europareferenten sind besonders häufig in den Politikfeldern Kultur (83,3 Prozent), Wissenschaft (71,4 Prozent) und Justiz (43,8 Prozent) und besonders selten in den Politikfeldern Landwirtschaft (25,0 Prozent), Soziales (28,6 Prozent) Umwelt (33,3 Prozent) und Bildung (33,3 Prozent) für die Koordinierung der Europaarbeit zuständig.

An diesem Beispiel lässt sich besonders anschaulich das Verhältnis zwischen Heterogenität und Vereinheitlichung der Europaarbeit darstellen. Die Vielfalt der beobachteten Formen entspringt sowohl der föderalen Struktur als auch der Heterogenität der mit Europäisierung einhergehenden Anforderungen. Einheitliche Strukturen innerhalb der einzelnen Bundesländer werden immer wieder durch spezifische Anforderungen in den einzelnen Politikfeldern modifiziert. Gleichzeitig lassen sich quer zu den föderalen Unterschieden Vereinheitlichungen innerhalb der jeweiligen Politikfelder feststellen. Besonders stark ausgeprägt ist diese Entwicklung in Bereichen, in denen eine gemeinsame Verantwortlichkeit von Bund und Ländern besteht: Die föderalen Bearbeitungsstrukturen (Bundesratsverfahren und intensive Verflechtung mit der Bundesebene) wirken eher im Sinne einer Angleichung. *Da der politikfeldspezifische Fokus in den Abteilungen besonders stark ausgeprägt ist, treffen vor allem hier unterschiedliche organisatorische und prozedurale Anforderungen aufeinander und müssen miteinander verbunden werden.*

Eine Ausnahme bilden die Zentralabteilungen, in denen die politikfeldspezifische Sichtweise wenig Bedeutung hat. In insgesamt 64 Fällen gehört die Europaarbeit zu ihrem Aufgabenbestand. Dabei werden allerdings nur wenig Personalressourcen für die Europaarbeit eingesetzt (Mittelwert 2,16 Prozent). Überwiegend (50 Prozent der Fälle) wird nach dem Muster der Organisationsform Segmentierung gearbeitet, in über zwei Dritteln dieser Abteilungen gibt es keine institutionalisierte Koordinationsform für Europaarbeit. Am ehesten werden die sich aus der europäischen Integration ergebenden Auswirkungen auf die Haushaltsführung und bei Personalfragen bearbeitet.

Die Europaarbeit in den Abteilungen ist eingebunden in ein Netzwerk intra- und interorganisatorischer Verflechtungen.

Abbildung 11: abteilungsübergreifende Arbeitsgruppen, Ausschüsse und Netzwerke



Austauschprozesse zwischen Abteilungen innerhalb der Ministerien und zwischen den Abteilungen unterschiedlicher Ministerien sind auf der Bundesebene wesentlich stärker ausgeprägt als auf Landesebene. Beide Prozesse bewegen sich jedoch auf einem hohen Niveau und finden vor allem zwischen Abteilungen statt, die über institutionalisierte Formen der Europaarbeit auf Abteilungsebene verfügen. Zwischen den Ministerien sind die Beziehungen stärker formalisiert und hier nähert sich die Intensität der Austauschprozesse auf Länderebene dem Niveau der Bundesministerien an. Die vernetzten Arbeitsstrukturen ergänzen die Koordinierungsprozesse zwischen den europapolitischen Zentren, den europapolitischen Referaten und den Euroropabeauftragten bzw. den Europareferenten. Das Themenspektrum ist stärker auf spezifische Fragestellungen ausgerichtet und nicht so sehr auf Aspekte der Politikvorbereitung fokussiert. Implementationsprobleme und notwendige Anpassungen an die europäischen Politiken (Evaluation, Haushalt und Notifizierungspflichten) sind neben den Bundesratsverfahren wichtige Themen.

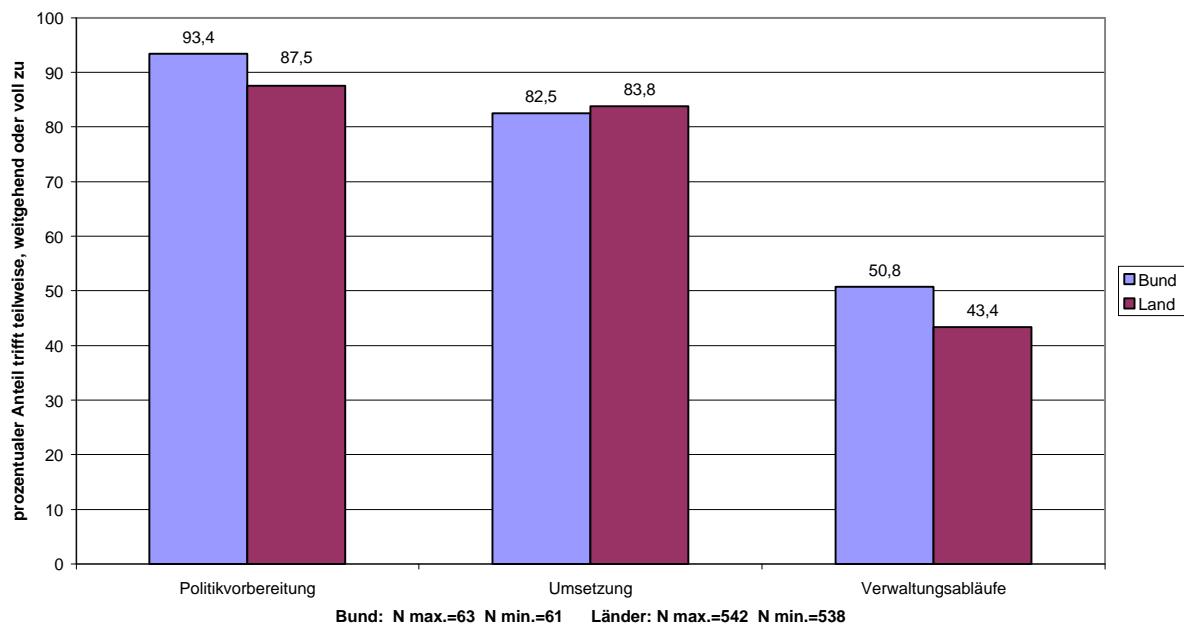
Die Koordination der Europaarbeit erweist sich zusammenfassend aus einer erweiterten Perspektive, die neben den europapolitischen Zentren auch die Ebene der Ministerien und der Abteilungen systematisch erfasst, als ein äußerst komplexer Prozess. Dies gilt selbst dann, wenn, wie hier geschehen, die Außenbeziehungen (mit europäischen Akteuren, die deutsch-französische Zusammenarbeit, die föderale Zusammenarbeit, grenzüberschreitende regionale

Zusammenarbeit) zu Gunsten der Binnenperspektive vernachlässigt werden. Vermittlungsprozesse zwischen allgemeinen europapolitischen Positionen und fachpolitischen Aspekten sowie zwischen Politikformulierung und Implementation vollziehen sich für die jeweilige staatliche Ebene wiederum auf unterschiedlichen organisatorischen Ebenen. *Zentralisierung mag in einzelnen Bereichen sinnvoll sein, als Mittel zur Prozessgestaltung muss sie jedoch als unterkomplex angesehen werden.* Dieser Eindruck verstärkt sich, wenn man die Problembeziehe bundesdeutscher Europaarbeit betrachtet.

6. Die Problemberiche bndesdeutscher Europaarbeit: Koordination der Politikvorbereitung, Anpassung der Verwaltungsabläufe und Implementation

Durch die Europäisierung ergeben sich neue Anforderungen an das Verwaltungshandeln und ein Anpassungsdruck auf bestehende Abläufe in unterschiedlichen Bereichen.

Abbildung 12: Misfits und Problemberiche
(Europäisierung schafft neue Herausforderungen für)



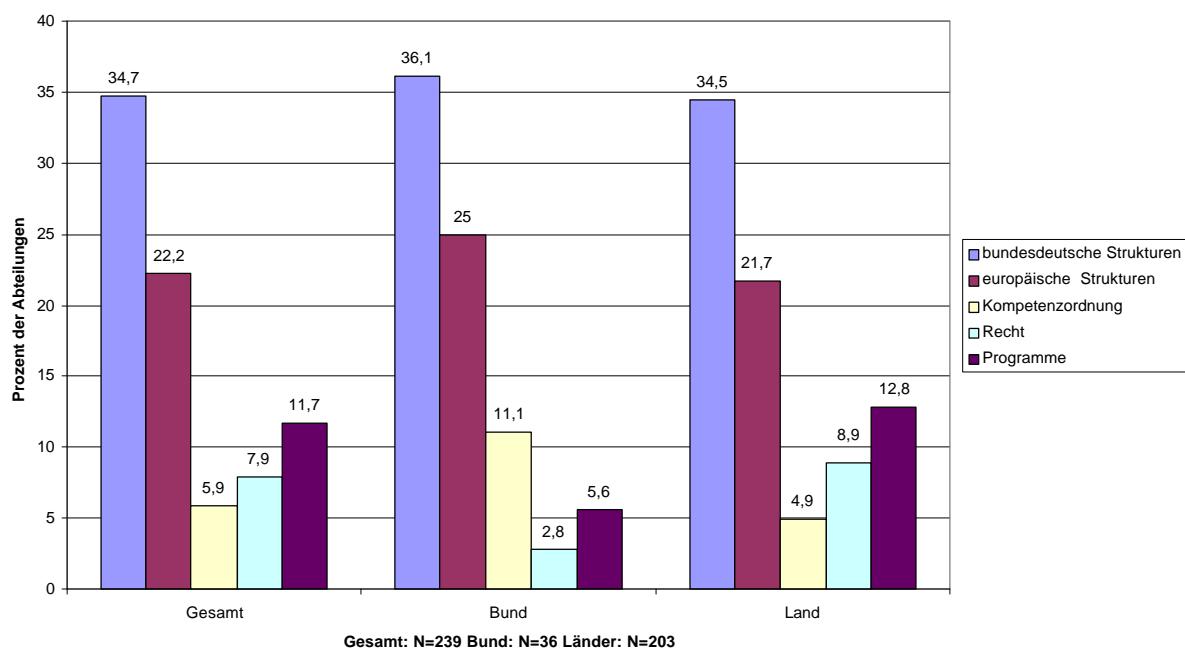
Die vielfach geübte Kritik an den europapolitischen Entscheidungsprozessen spiegelt sich auch in den Antworten der Abteilungsleiter wider, die zu 93,4 Prozent auf Bundesebene und zu 87,5 Prozent auf Landesebene der Aussage zustimmen (trifft teilweise, weitgehend oder voll zu), dass die Europäisierung die Koordination der Politikvorbereitung vor neue Heraus-

forderungen stellt. Aber auch die *Implementation* und die *Verwaltungsabläufe* werden als Problembereiche markiert. *In beiden Fällen scheint die Länderebene stärker betroffen zu sein.* Ein starker Anpassungsdruck (trifft weitgehend oder voll zu) wird bei der Implementation von 50,8 Prozent der Abteilungen auf der Landesebene und von 38,1 Prozent auf der Bundesebene genannt. Die Verwaltungsabläufe sind bei der Bundesebene nur in 3,2 Prozent der Fälle stark betroffen, bei den Bundesländern aber immerhin in 11,7 Prozent aller Fälle. Diese Ergebnisse decken sich mit der in Abbildung 4 dargestellten starken Betroffenheit der Verwaltungsabläufe der Länder durch die Europäisierung.

Die Koordination der Politikvorbereitung: Die unzureichende Abstimmung zwischen deutschen und europäischen Strukturen

Die Ursachen für Probleme der Koordination der Politikvorbereitung werden primär auf die bundesdeutschen und auf die europäischen Strukturen zurückgeführt.

Abbildung 13: Ursachen für Probleme bei der Koordination der Politikvorbereitung



Eine unzureichende Vorbereitung, eine mangelnde strategische Orientierung, die Ressortegoismen und mangelnde Abstimmung zwischen den Ministerien sind häufig genannte Kritikpunkte an der deutschen Europaarbeit. Die angeführten Probleme verschärfen sich vor dem Hintergrund von zwei Strukturmerkmalen des bundesdeutschen Systems. Dies ist zum einen der Föderalismus mit den Problembereichen Bund-Länder Beziehungen und der Länderkoor-

dinierung sowie den Bundesratsverfahren. Zum anderen können Koalitionsregierungen den europapolitischen Entscheidungsprozess stören, wenn die Koalitionspartner über unterschiedliche Positionen verfügen.

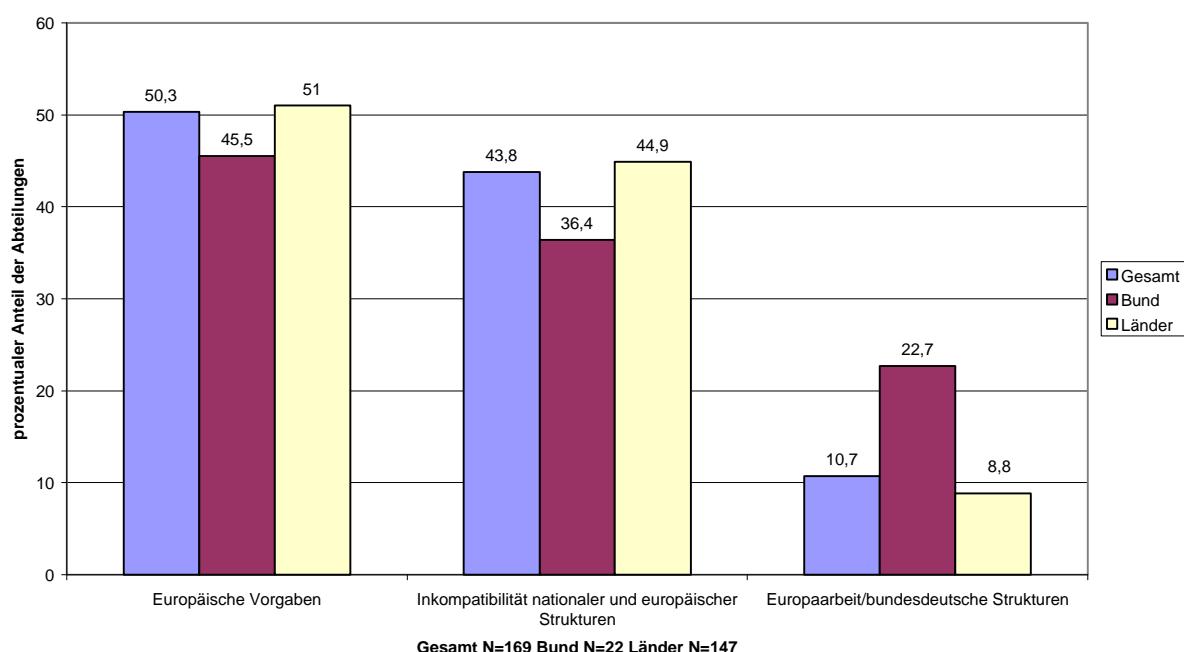
An den europäischen Strukturen wird neben der Regelungsdichte vor allem der kurze zeitliche Rahmen kritisiert. An diesem Punkt wird das Grundproblem der Koordinationsprobleme deutlich. Die zeitlichen Fristen erscheinen wegen der notwendigen Einbindung der Länder als nicht einhaltbar. *Es sind vor allem Aspekte des Zusammenwirkens der europäischen und der bundesdeutschen Strukturen, die Probleme verursachen.* Oder wie in einer Antwort formuliert wurde, Probleme entstehen wegen der "Blindheit der europäischen Institutionen gegenüber föderalen Koordinierungsabläufen". Zugleich wird jedoch auch konstatiert, dass die nationale Politik nicht hinreichend an europäischen Belangen gemessen wird. *Es ist also die wechselseitige Abstimmung zwischen europäischen und nationalen Strukturen, die als kritisch anzusehen ist und die nicht nur einen deutschen sondern auch einen europäischen Reformbedarf erfordern.*

Bei den Landesministerien werden bei der Politikvorbereitung im Gegensatz zum Bund auch die europäischen Programme als Problemursache benannt. Die Unübersichtlichkeit europäischer Förderinstrumente, Fragen der Antragstellung, die Programmplanung (ressortübergreifende Abstimmung) und die Partnersuche werden hier aufgeführt.

Verwaltungsabläufe: Ein schleichender Wandel durch Europäisierung auf Länderebene

Für die Verwaltungsabläufe wird der Anpassungsdruck als besonders stark (über vierzig Prozent) in den Politikfeldern Landwirtschaft und Umwelt und in den Bundesländern Saarland, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein gesehen, besonders schwach (unter 12 Prozent) ist er dagegen in den Staatskanzleien und im Bereich Justiz sowie in den Bundesländern Bremen und Berlin. Als Ursache für Veränderungen werden in 50,3 Prozent aller Fälle europäische Vorgaben genannt.

Abbildung 14: Ursachen für die Veränderung von Verwaltungsabläufen



Darunter fallen Programme, der Einsatz neuer Techniken und Instrumente (Öffentlichkeitsbeteiligung, Mainstreaming, Programm-Monitoring etc.) sowie Evaluationen, Berichtspflichten und andere Formen der Verwaltungskontrolle.

An zweiter Stelle erfolgt mit 43,8 Prozent der Verweis auf Inkompatibilitäten zwischen europäischen und nationalen Strukturen. Die Fördermittelvergabe, die Fördermittelverwaltung und die haushaltrechtlichen Bestimmungen sowie die Finanzabwicklung bilden hier einen Schwerpunkt. Beispiele dafür sind Konflikte zwischen geforderten Nachweisen für EU-Programme und dem landesspezifischen Haushaltrecht sowie der dadurch teilweise notwendige Aufbau paralleler Verwaltungsstrukturen. Ein anderer Schwerpunkt sind Störung inner-

halb des bisherigen Entscheidungssystems. Die Umgehung des üblichen Dienstweges, die Begrenzung der Autonomie der Fachressorts und eine stärkere Unabhängigkeit der Beauftragten von ihren Ministerien sind Beispiele hierfür. Vielfach werden in diesem Zusammenhang Verschiebungen im Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung attestiert. Die Befunde sind in diesem Bereich äußerst heterogen. Befürchtungen hinsichtlich der Einschränkung des Handlungsspielraumes der Landesebene gehen mit dem Verweis auf Modernisierungsimpulse einher und sind oft mit differenzierten Bilanzierungen verbunden.

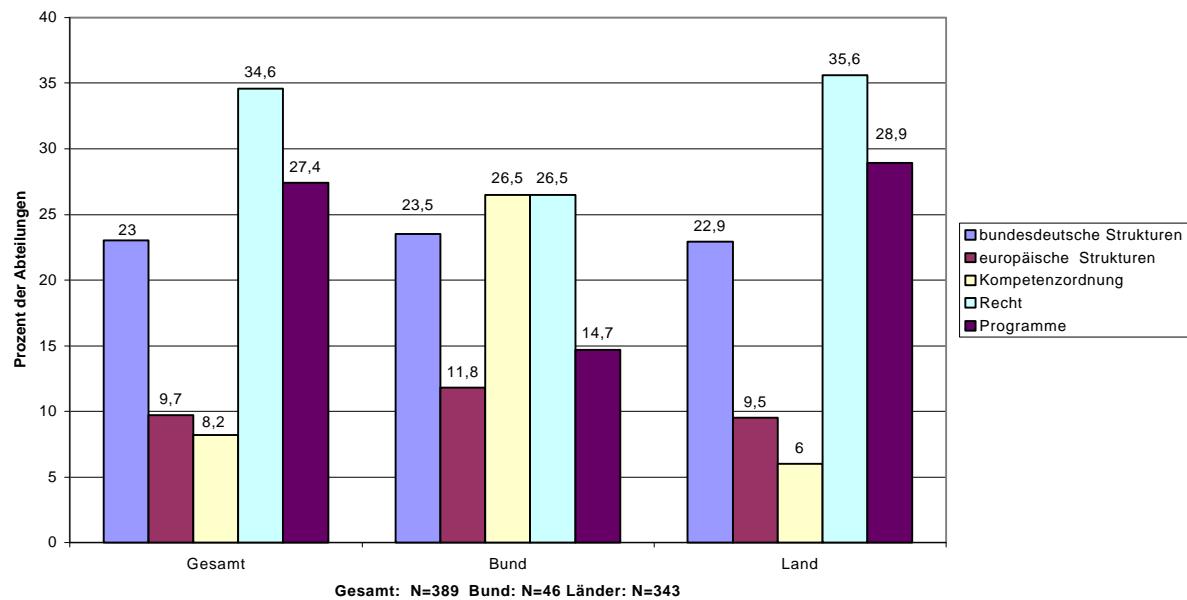
An dritter Stelle mit 10,7 Prozent werden schließlich die Strukturen der bundesdeutschen Europaarbeit genannt. Die Schwerpunkte bilden in diesem Bereich die neu geschaffenen organisatorischen Verantwortlichkeiten (Europaabteilungen und deren Beteiligung bei Sachfragen) und die Bund-Länder Zusammenarbeit. Eine neue Qualität durch die selbst geschaffenen Strukturen wird vor allem bei den Bundesministerien festgestellt.

Die Landesministerien stellen eine Veränderung der Verwaltungsabläufe dagegen stärker durch europäische Vorgaben und durch Inkompatibilitäten zwischen den europäischen und nationalen bzw. landesspezifischen Strukturen fest. Eine gezielte Anpassung der Verwaltungsabläufe und eine verwaltungspolitische Gestaltung scheint auf Länderebene die Ausnahme zu sein. Die Anpassungen folgt stärker einer inkrementalistischen Logik und ist auf Einzelfälle bezogen. Dies stellt auch eine Strategie dar, um den kritisierten europäischen Zentralisierungstendenzen (z.B. durch den Aufbau von Doppelstrukturen) entgegen zu wirken und die Eigenstaatlichkeit zu verteidigen. Dies schließt nicht aus, dass Modernisierungsimpulse vereinzelt aufgegriffen werden, der Veränderungsprozess lässt sich jedoch insgesamt als schlechender Wandel interpretieren.

Implementation: Die Notwendigkeit, den ganzen Elefanten zu erfassen

Der kontinuierliche Einfluss der Europäisierung, der sich vermittelt über Recht und Programme vollzieht, zeigt sich auch bei den Implementationsprozessen (Vgl. Abbildung 15).

Abbildung 15: Ursachen für Implementationsprobleme



Die Bundesländer nennen europäisches Recht und vor allem europäische Programme deutlich häufiger als Ursache für Implementationsprobleme als die Bundesministerien. Die *Strukturwirksamkeit von Programmen* in den Landesverwaltungen wird bei der Koordinierung der Umsetzung von EU-Programmen vor Ort (Partnersuche etc.), bei der Kombination von nationalen und europäischen Fördermitteln und schließlich bei der Finanzkontrolle und der Mittelverwaltung festgestellt. Besonders häufig taucht im Umweltbereich der Hinweis auf englische und französische Rechtstraditionen auf, die das europäische Umweltrecht prägen und zu Implementationsproblemen in Deutschland führen. Europäische Vorgaben basieren auf zu engen zeitlichen Fristsetzungen, die keinen Raum für konsensuale Prozesse lassen. Schwierigkeiten treten auch beim Einsatz neuer Instrumente (z.B. Öffentlichkeitsbeteiligung, Benchmarking etc.) auf. Die bundesdeutschen Strukturen werden als Ursache für Implementationsprobleme vor allem in Zusammenhang mit dem Thema Personal sowie der Zusammenarbeit zwischen den Ebenen, und dabei insbesondere der Einbeziehung der kommunalen Ebene, genannt. Von den Bundesministerien wird vor allem die Bund-Länder Zusammenarbeit thematisiert. Im gesamten Bereich Implementation wird deutlich, dass die Ursachen für Probleme nicht mono-

kausal auf einen Ursachenkomplex zurückgeführt werden können. Fragen der Gesamtarchitektur, die mit der Struktur europäischer Integration und der durch sie geschaffenen Kompetenzordnung zusammenhängen, spielen ebenso eine Rolle wie die eigene Ressourcenausstattung und die Verflechtungen im Rahmen des bundesdeutschen Föderalismus. Schließlich wird bei den Antworten auch immer wieder der Zusammenhang zu den europapolitischen Entscheidungsprozessen hervorgehoben, indem auf die unterschiedliche Zielstellung nationaler und europäischer Politik verwiesen wird.

Literaturangaben

Derlien, Hans-Ulrich: Germany: Failing Successfully?, in: Kassim, Hussein/Peters, Guy B./Wright, Vincent: (eds.): The National Co-ordination of EU Policy. The domestic level, Oxford 2000, S. 54-78.

Schneider, Heinrich/Jopp, Mathias/Schmalz, Uwe (Hrsg.): Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen-Problemfelder-Optionen, Bonn 2001.

Sturm, Roland/Pehle, Heinrich: Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 2001.

Weidenfeld, Werner (Hg.), Deutsche Europapolitik. Optionen wirksamer Interessenvertretung, Bonn 1998.

Anhang 1: Übersicht Bund und Bundesländer

	Grundgesamtheiten		Quantität der Europaarbeit			Tätigkeiten der Europaarbeit		Organisationsmuster				Problemfelder														
	Anzahl der Abteilungen	Rücklaufquote	Europäisierungsgrad bezogen auf den Rücklauf	Eingesetzte Personalressourcen ¹	Personalentwicklung ²	Schwerpunkt ³	weiterer Schwerpunkt ³ (max. 10% weniger)	Dominante Organisationsform ⁴	Abteilungsinterne Koordinationsformen	Koordinationsprozesse innerhalb des Ministeriums	Koordinationsprozesse zwischen den Ministerien	Vorbereitung ⁵	Implementation ⁶	Verwaltungsabläufe ⁷	Koordination ⁸											
	n=975		n=574		n=475		n=473		min. n=493 max. n=498		n=500		n=506		n=503		n=510		n=598		n=596		n=593		n=590	
	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl		
Bund	106	70,8	75	88	66	29,3	56	geringe Zunahme	einarbeiten	vorbereiten+ umsetzen	Durchdringung	63,2	36	85,7	48	83,3	45	93,4	57	82,5	52	50,8	32	65,1	41	
Baden-Württemberg	60	90	54	87	47	9,6	41	Zunahme	einarbeiten		Segmentierung	54,5	24	84,1	37	57,8	26	89,4	42	80,4	37	44,7	21	57,4	27	
Bayern	87	87,4	76	82,9	63	14	54	deutliche Zunahme	einarbeiten	vorbereiten	punktuelle Öffnung	32,8	19	67,2	39	54,2	32	91,4	64	81,4	57	55,7	39	71,4	50	
Berlin	57	80,7	46	80,4	37	5,3	30	Zunahme	einarbeiten	vorbereiten	punktuelle Öffnung	41,9	13	67,7	21	64,5	20	74,4	29	85,4	35	35	14	59,5	22	
Brandenburg	52	78,8	41	78	32	9,2	29	deutliche Zunahme	einarbeiten	vorbereiten	punktuelle Öffnung	56,7	17	63,3	19	63,3	19	84,2	32	82,1	32	32,4	12	55,3	21	
Bremen	48	60,4	29	82,8	24	7,8	16	deutliche Zunahme	einarbeiten		punktuelle Öffnung	26,3	5	42,1	8	50	10	81,8	18	81,8	18	36,4	8	50	11	
Hamburg	57	71,9	41	80,5	33	4,5	26	geringe Zunahme	einarbeiten	umsetzen	punktuelle Öffnung	39,3	11	42,9	12	69	20	90,9	30	83,3	25	44,8	13	78,1	25	
Hessen	57	68,4	39	79,5	31	13,6	27	stagniert	einarbeiten		punktuelle Öffnung	58,6	17	55,2	16	69	20	85,3	29	82,9	29	42,9	15	77,1	27	
Mecklenburg-Vorpommern	52	78,8	41	82,9	34	11,3	31	deutliche Zunahme	einarbeiten	umsetzen	kein dominates Muster	27,3	9	48,3	16	55,9	19	89,7	35	86,8	33	61,5	24	73,7	28	
Niedersachsen	46	65,2	30	86,7	26	15,9	21	deutliche Zunahme	einarbeiten	umsetzen	punktuelle Öffnung	54,2	13	54,2	13	62,5	15	96,3	26	92,6	25	57,1	16	78,6	22	
Nordrhein-Westfalen	54	64,8	35	85,7	30	12,4	25	geringe Zunahme	vorbereiten+ einarbeiten	umsetzen	Segmentierung	53,8	14	68	17	65,4	17	94,4	34	75	21	39,3	11	50	14	
Rheinland-Pfalz	55	81,8	45	75,6	34	14,6	29	deutliche Zunahme	einarbeiten	vorbereiten	punktuelle Öffnung	31	9	58,6	17	53,3	16	82,8	24	91,9	34	37,8	14	54,1	20	
Saarland	42	83,3	35	62,9	22	7,6	17	deutliche Zunahme	vorbereiten	einarbeiten+ umsetzen	punktuelle Öffnung	42,1	8	57,9	11	55,6	10	93,3	28	82,8	24	31	9	73,1	19	
Sachsen-Anhalt	49	75,5	37	81,1	30	10,1	27	Zunahme	einarbeiten	vorbereiten	Durchdringung	42,9	12	46,4	13	69	20	96,8	30	83,3	25	41,4	12	71,4	20	
Schleswig-Holstein	45	80	36	88,9	32	14,5	25	deutliche Zunahme	vorbereiten+ umsetzen	einarbeiten	Durchdringung	55,6	15	66,7	18	85,7	24	84,4	27	93,5	29	45,2	14	71	22	
Thüringen	54	70,4	38	71,7	27	11,8	21	Zunahme	einarbeiten		punktuelle Öffnung	33,3	8	43,5	10	58,3	14	73,3	22	76,7	23	31	9	70	21	
Sachsen	54	13	7	14,3	1	Das Bundesland Sachsen ging vor dem Hintergrund des geringen Rücklaufs nicht in die Auswertung der einzelnen Bundesländer ein. Die oben angegebenen Grundgesamtheiten (n) beziehen sich deshalb auf den Bund und alle Bundesländer mit der Ausnahme Sachsens.																				
Länder gesamt	869	72,5	630	80,6	508	11	419	Zunahme	einarbeiten		punktuelle Öffnung	43	194	60	267	62	282	84,5	470	83,9	447	43,6	231	66,2	349	
Gesamt	975	72,3	705	81,4	574																					

¹ Anteil der Personalkapazitäten die den Abteilungen zur Verfügung stehen im Mittelwert

² Veränderung der Personalkapazitäten in den letzten 5 Jahren

³ Vorbereiten politischer Entscheidungen auf europäischer Ebene
Einarbeiten europäischer Politik in nationale politische Entscheidungen
Umsetzen europäischer Politik

⁴ Durchdringung: europäische Themen werden in allen Arbeitsbereichen berücksichtigt

⁵ Segmentierung: europäische Themen sind auf einen klar definierten Bereich beschränkt

⁶ punktuelle Öffnung: europäische Themen tauchen immer wieder in unterschiedlichen Bereichen auf

⁵ Europäisierung stellt neue Herausforderungen an das Verwaltungshandeln hinsichtlich der Koordination der Politikvorbereitung

⁶ Europäisierung stellt neue Herausforderungen an das Verwaltungshandeln hinsichtlich der Implementation (Umsetzung)

⁷ Europäisierung stellt die bisherigen Verwaltungsabläufe in Frage

⁸ Durch die Europäisierung werden neue Formen der Koordination zwischen den Verwaltungseinheiten notwendig

Anhang 2: Übersicht Politikfelder

	Grundgesamtheiten		Quantität der Europaarbeit				Tätigkeiten der Europaarbeit		Organisationsmuster						Problemfelder ¹⁰										
			Anzahl der im Politikfeld tätigen Abteilungen ¹	Rücklaufquote	Europäisierungsgrad bezogen auf den Rücklauf	Eingesetzte Personalressourcen ²	Personalentwicklung ³	Schwerpunkt ⁴	weiterer Schwerpunkt ⁴ (max. 10% weniger)	Dominante Organisationsform ⁵	Abteilungsinterne Koordinationsformen	Koordinationsprozesse innerhalb des Ministeriums	Koordinationsprozesse zwischen den Ministerien	Vorbereitung ⁶	Implementation ⁷	Verwaltungsabläufe ⁸	Koordination ⁹								
	n=933		n=673		n=468		n=467	min. n=487 max. n=492		n=494	n=500		n=497		n=493		n=591		n=588		n=585		n=582		
			in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl			in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	
Arbeit	47	70,2	33	81,8	27	15,2	23	deutliche Zunahme	einarbeiten	vorbereiten+umsetzen	Durchdringung	68	17	62,5	15	83,3	20	90	27	93	28	62	18	68	19
Bau/ Verkehr/ Infrastruktur	100	67	67	80,6	54	6,8	44	Zunahme	einarbeiten		Segmentierung	37,5	18	60,4	29	55,3	26	86	47	77	43	41	22	52	28
Bildung	72	79,2	57	73,7	42	7,3	34	geringe Zunahme	umsetzen	vorbereiten+einarbeiten	punktuelle Öffnung	47,4	18	76,3	29	62,2	23	85	44	88	45	39	20	70	35
Energie	28	60,7	17	76,5	13	12,5	13	deutliche Zunahme	umsetzen	vorbereiten+einarbeiten	punktuelle Öffnung	38,5	5	84,6	11	91,7	11	94	15	88	14	44	7	65	11
Ernährung/Landwirtschaft	65	72,3	47	93,6	44	30,3	40	deutliche Zunahme	umsetzen	einarbeiten	Durchdringung	37,2	16	79,1	34	67,4	29	96	42	93	42	71	32	83	38
Finanzen	89	80,9	72	76,4	55	12,2	50	deutliche Zunahme	einarbeiten		Segmentierung	48,1	25	59,6	31	70,6	36	93	14	87	13	38	6	67	10
Frauen	26	76,9	20	65	13	12,2	10	Zunahme	umsetzen		Segmentierung	58,3	7	58,3	7	75	9	82	18	82	18	22	5	55	12
FuT Wirtschaft	34	55,9	19	89,5	17	10,4	14	deutliche Zunahme	einarbeiten+umsetzen		Durchdringung	35,7	5	71,4	10	69,2	9	85	55	83	54	48	31	67	44
FuT Wissenschaft	36	75	27	70,4	19	6,8	15	geringe Zunahme	vorbereiten		punktuelle Öffnung	52,9	9	70,6	12	56,3	9	88	15	88	15	41	7	59	10
Gesundheit	47	76,6	36	83,3	30	14,7	23	stagniert	vorbereiten	einarbeiten	Segmentierung	59,3	16	50	13	61,5	16	90	28	90	27	55	17	73	21
Innernes	100	76	76	78,9	60	8,1	56	deutliche Zunahme	einarbeiten	vorbereiten+umsetzen	punktuelle Öffnung	40,7	24	45,8	27	61	36	85	61	85	61	38	27	60	42
Jugend	36	69,4	25	68	17	4,1	13	geringe Zunahme	umsetzen	einarbeiten	Segmentierung	42,9	6	53,8	7	38,5	5	81	17	86	18	38	8	47	9
Justiz	78	82,1	64	73,4	47	12,1	40	Zunahme	einarbeiten	umsetzen	punktuelle Öffnung	38,1	16	41,5	17	65,9	27	76	42	69	36	26	14	55	28
Kultur/Kunst	35	68,6	24	62,5	15	4,6	12	stagniert	vorbereiten		punktuelle Öffnung	42,9	6	46,2	6	61,5	8	81	17	85	17	33	7	65	13
Raumordnung/Landesplanung	36	69,4	25	76	19	11,8	16	deutliche Zunahme	umsetzen		punktuelle Öffnung	37,5	6	93,8	15	75	12	86	19	88	21	55	12	73	16
Soziales	49	59,2	29	79,3	23	8,1	17	Zunahme	einarbeiten		punktuelle Öffnung	73,7	14	83,3	15	61,1	11	96	23	71	22	42	10	70	16
Staatskanzlei etc.	79	57	45	53,3	24	12,9	17	Zunahme	einarbeiten	vorbereiten	Segmentierung	16,7	3	77,8	14	52,9	9	97	32	91	52	29	9	69	22
Umwelt	84	71,4	60	96,7	58	18,4	53	Zunahme	einarbeiten	vorbereiten+umsetzen	Durchdringung	48,2	27	64,3	36	60,7	34	93	50	90	26	61	33	78	43
Wirtschaft	54	63	34	91,2	31	17,4	25	Zunahme	einarbeiten	vorbereiten	Durchdringung	44,4	12	92,6	25	69,2	18	93	27	71	17	63	19	70	21
Wissenschaft/Hochschule	41	73,2	30	70	21	7,9	16	geringe Zunahme	vorbereiten		punktuelle Öffnung	38,9	7	64,7	11	61,1	11	65	17	96	21	39	10	60	15

¹ Von 975 Fällen wurden 933 auf 20 Politikfelder aufgeteilt (Mehrfachnennungen), die übrigen Fälle fanden wegen exklusiver Bearbeitung auf Bundes- oder Landesebene keine Berücksichtigung

² Anteil der Personalkapazitäten die den Abteilungen zur Verfügung stehen im Mittelwert

³ Veränderung der Personalkapazitäten in den letzten 5 Jahren

⁴ Vorbereiten politischer Entscheidungen auf europäischer Ebene / Einarbeiten europäischer Politik in nationale politische Entscheidungen / Umsetzen europäischer Politik

⁵ Europäische Themen werden: In allen Arbeitsbereichen berücksichtigt - Durchdringung

Sind beschränkt auf einen klar definierten Bereich - Segmentierung / Tauchen immer wieder in unterschiedlichen Bereichen auf - punktuelle Öffnung

⁶ Europäisierung stellt neue Herausforderungen an das Verwaltungshandeln hinsichtlich der Koordination der Politikvorbereitung

⁷ Europäisierung stellt neue Herausforderungen an das Verwaltungshandeln hinsichtlich der Implementation (Umsetzung)

⁸ Europäisierung stellt die bisherigen Verwaltungsabläufe in Frage

⁹ Durch die Europäisierung werden neue Formen der Koordination zwischen den Verwaltungseinheiten notwendig

¹⁰ Prozentangaben gerundet