

Felder, Michael

**Working Paper**

## Wie vollzieht sich der (bürokratische) Wandel von Staatlichkeit? - das Beispiel der Europäisierung des Mehrebenenverwaltungssystems Deutschlands

TranState Working Papers, No. 48

**Provided in Cooperation with:**

University of Bremen, Collaborative Research Center 597: Transformations of the State

*Suggested Citation:* Felder, Michael (2007) : Wie vollzieht sich der (bürokratische) Wandel von Staatlichkeit? - das Beispiel der Europäisierung des Mehrebenenverwaltungssystems Deutschlands, TranState Working Papers, No. 48, Universität Bremen, Collaborative Research Center 597 - Transformations of the State, Bremen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/24961>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

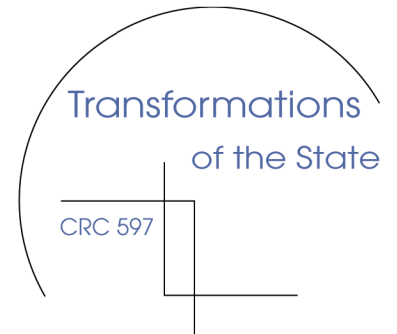
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



# TranState Working Papers

WIE VOLLZIEHT SICH DER  
(BÜROKRATISCHE) WANDEL  
VON STAATLICHKEIT?  
DAS BEISPIEL DER EUROPÄISIERUNG DES  
MEHREBENENVERWALTUNGSSYSTEMS  
DEUTSCHLANDS

Michael Felder

No. 48

Universität Bremen • University of Bremen  
Internationale Universität Bremen (IUB) • International University Bremen (IUB)

---

Staatlichkeit im Wandel • Transformations of the State  
Sonderforschungsbereich 597 • Collaborative Research Center 597



*Michael Felder*

**Wie vollzieht sich der (bürokratische) Wandel von Staatlichkeit?  
– das Beispiel der Europäisierung des  
Mehrebenenverwaltungssystems Deutschlands**

TranState Working Papers

No. 48

*Sfb597 „Staatlichkeit im Wandel“ – „Transformations of the State“*

Bremen, 2007

[ISSN 1861-1176]

**Michael Felder**

**Wie vollzieht sich der (bürokratische) Wandel von Staatlichkeit? – das Beispiel der Europäisierung des Mehrebenenverwaltungssystems Deutschlands**

(TranState Working Papers, 50)

Bremen: Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“, 2007

ISSN 1861-1176

Universität Bremen

Sonderforschungsbereich 597 / Collaborative Research Center 597

Staatlichkeit im Wandel / Transformations of the State

Postfach 33 04 40

D - 28334 Bremen

Tel.:+ 49 421 218-8720

Fax:+ 49 421 218-8721

Homepage: <http://www.staatlichkeit.uni-bremen.de>

**Wie vollzieht sich der (bürokratische) Wandel von Staatlichkeit? – das Beispiel der Europäisierung des Mehrebenenverwaltungssystems Deutschlands**

**ZUSAMMENFASSUNG**

In dem Beitrag werden die Auswirkungen der Europäisierung auf die bundesdeutschen Verwaltungen auf einer breiten empirischen Grundlage analysiert. Dabei geht es zum einen um das Ausmaß der Europäisierung und zum anderen um die sich herausbildenden spezifischen Verarbeitungsformen. Europäisierung führt zu einem hohen Grad an Binnen- und Umweltkomplexität, deren Verarbeitung durch europa- und verwaltungspolitische Frames sowie durch strategisches Verhalten erfolgt. Der "Opportunismus der Verwaltung", als administrativer Handlungstypus, gewinnt unter den Bedingungen der Europäisierung an Bedeutung und wirft neue Fragen hinsichtlich der Legitimation des Verwaltungshandelns auf.

## **INHALT**

EINLEITUNG.....	1
I. DAS AUSMAß DER EUROPÄISIERUNG: DURCHDRINGUNG UND MISFITS .....	5
I. 1. Die Tiefen- und Breitenwirkung der Europäisierung umfasst die gesamte Makrostruktur des politisch-administrativen Systems.....	6
I. 2. Europäisierung erhöht innerstaatlich den Anteil gemeinsamer Aufgaben und Verantwortlichkeiten und damit auch die Verflechtungsintensität zwischen den Ebenen.....	9
I. 3. Neue Anforderungen entstehen für die bundesdeutschen Verwaltungen primär durch europäisches Recht und europäische Programme. Misfits zwischen europäischen und nationalen Strukturen stellen bisherige Verwaltungspraktiken in Frage.....	11
I. 4. Die organisatorischen und verwaltungspolitischen Möglichkeiten der Begrenzung von Komplexität sind beschränkt. ....	16
II. DIE VERARBEITUNGSFORMEN DER EUROPÄISIERUNG: DIE BEDEUTUNG VERWALTUNGSPOLITISCHER FRAMES .....	18
III. DIE VERARBEITUNGSFORMEN DER EUROPÄISIERUNG: EIN KOMPLEXER VERMITTLUNGSPROZESS UNTERSCHIEDLICHER RATIONALITÄTSKRITERIEN .....	24
LITERATUR .....	28
BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG.....	30

## **Wie vollzieht sich der (bürokratische) Wandel von Staatlichkeit? – das Beispiel der Europäisierung des Mehrebenenverwaltungssystems Deutschlands<sup>1</sup>**

### **EINLEITUNG**

Die Auswirkungen der europäischen Integration auf die bundesdeutschen Verwaltungen sind vielfältiger Natur. Je nachdem welche politikfeldspezifischen Aspekte betrachtet und je nachdem welche Ebene dabei fokussiert wird: Beobachtet werden können spezifische inhaltliche und prozedurale Veränderungen. Die Vorbereitung einer Regierungskonferenz im Außenministerium, die Anpassung der Landesgesetzgebung an eine neue Richtlinie im Umweltbereich und die Suche nach europäischen Finanzquellen zur Förderung der kommunalen Kulturlandschaft verweisen zunächst auf die Eigenständigkeit der jeweiligen Tätigkeiten und sie lassen sich auch hinsichtlich ihrer Relevanz kaum miteinander vergleichen. Europäisierung erscheint aus dieser Perspektive als ein abstrakter Begriff, der zwar die Relevanz der Einbindung in ein europäisches Mehrebenensystem für Organisationsstrukturen, Verfahrensregeln und Koordinierungsmechanismen im Einzelfall verdeutlichen kann, grundsätzliche Aussagen über den Charakter des Wandels erscheinen jedoch unmöglich. Die Bilanz der bisherigen Untersuchungen ist eindeutig: "Zu einer fundierten Einschätzung der Europäisierung öffentlicher Verwaltung in der EU ist man ... noch nicht gelangt" (Bogumil/Jann 2005: 244). Die Ursachen hierfür sind gleichermaßen in unzureichendem empirischen Wissen und dem Fehlen einer geeigneten (theoretischen) Analyseperspektive zu sehen. Strategien zur Überwindung dieser Defizite sind abhängig von den jeweils spezifischen Erkenntnisinteressen.

Trotz aller Unklarheit darüber was Europäisierung ist, scheint ihre Relevanz als eine der zentralen Determinanten für die weitere Verwaltungsentwicklung unumstritten. Globalisierung und Europäisierung werden allgemein als Ursache für einen Strukturwandel des Staates und die Entstehung neuer Formen von Herrschaftsausübung angeführt (Benz 2001). Das Verwaltungssystem nimmt dies nicht nur als eine Veränderung externer (ökonomischer) Handlungsbedingungen wahr, die administrativen Akteure sind vielmehr direkt in diese Prozesse einbezogen. Der Wandel von Staatlichkeit ist nicht auf ökonomische Aspekte beschränkt, sondern umfasst auch den "policy-transfer" (Dolowitz/Marsh 2000).<sup>2</sup> Im Vergleich zu früheren Phasen der Internationalisierung

---

<sup>1</sup> Dank an die TeilnehmerInnen der Tagung "Wandel des Staates - Transformation von Herrschaft?" (Bremen, 31.3.-2.4.2006) und insbesondere an Silke Weinlich und Dieter Wolf für die konstruktive Kritik.

<sup>2</sup> Das Konzept des "policy-transfers" ermöglicht es unterschiedliche Formen der transnationalen Einflußnahme auf die Politikgestaltung zu erfassen. Europäisierung stellt damit eine spezifische Form des "policy-transfers" dar. Der von Dolowitz und Marsh (2000) entworfene Analyserahmen ermöglicht es unterschiedliche Dimensionen zu



dürfte eine Zunahme direkter Einflüsse und eine strukturelle Verfestigung von Europäisierungsprozessen festzustellen sein. Während dabei allgemein eine Stabilität der Verwaltungsarchitekturen festzustellen ist, lenkt die prozessbezogene Perspektive des policy-transfer Ansatzes den Blick auf die dynamischen Anpassungsprozesse im Verwaltungshandeln. Die Veränderung von Staatlichkeit ist aus dieser Perspektive das Produkt einer Vielzahl politikfeldspezifischer Herrschaftspraktiken.

Der Übergang von einer Einzelfall bezogenen Betrachtung zu einer systemischen Untersuchung von Europäisierung ist allein deswegen zur Analyse der Dynamik der inneren Verwaltungsentwicklung notwendig. Eine empirische Erfassung der Auswirkungen europäischer Integration auf die nationalen politisch-administrativen Systeme stellt dabei eine wesentliche Voraussetzung für die Klärung normativer Fragestellungen (europäischer Verwaltungsraum) und für eine vergleichende Betrachtung (Konvergenz der Verwaltungsentwicklung) dar. Die erste zentrale Fragestellung des Papiers lautet deswegen: Wie stark ist das Ausmaß der Europäisierung auf die deutschen Verwaltungen?

Im Zentrum der Debatten über policy transfer stehen die Fragen nach den Akteuren (wer?) und den Inhalten (was?) der transnationalen Austauschbeziehungen (Dolowitz/Marsh 2000). Administrativen Akteuren wird eine zentrale Rolle bei der Anpassung der policies an die jeweiligen nationalen Kontexte zugesprochen.

Zugleich werden die Möglichkeiten einer stärkeren (staats-)theoretischen Verortung (Evans/Davies 1999) thematisiert, die strukturelle Verflechtungen zwischen den Ebenen hervortreten lassen. Zur allgemeinen Kennzeichnung dieser Entwicklungen wird zunehmend der Begriff "Governance" verwendet. Die Kontrastierung mit dem klassischen "hierarchischen Nationalstaat" öffnet den Blick "nach innen" für neue Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft (public private Partnerships, aktivierender Staat, Verhandlungssysteme etc.) und den Blick "nach außen" für neue Formen der Einbindung in transnationale politische Prozesse (Internationalisierung des Staates, Mehrebenensystem etc.). Der positiven Bilanzierung der Problemlösungsfähigkeit von Governance-Strukturen wird inzwischen vielfach der Aspekt der Legitimation gegenübergestellt (Benz/Papadopoulos 2006).

Gerade im europäischen Kontext treten die Legitimationsprobleme auch empirisch fassbar in Erscheinung. Die periodisch scheiternden Referenden sind zum einen Ausdruck eines Zielkonfliktes über die Weiterentwicklung europäischer Integration und zum anderen Ausdruck eines Unbehagens darüber, wie sich der Prozess der Europäisierung vollzieht. Eine Prozessbetrachtung von Europäisierung, die auf den policy-transfer

---

erfassen und miteinander zu vergleichen. Den zentralen Fokus bilden dabei public policies und die Prozessdimension.

für das politisch-administrative System der Bundesrepublik Deutschland fokussiert, muss sich in besonderem Maße für die administrativen Akteure interessieren. Eine starke Stellung der Exekutiven lässt sich sowohl für die europäische Politik als auch für den bundesdeutschen Verwaltungsföderalismus feststellen. Am Beispiel der Europäisierung wird deutlich, dass policy-transfer neben einer Veränderung der Akteursstruktur und neuer inhaltlicher Impulse (policies) auch Qualitätsveränderungen politisch-administrativer Prozesse hervorbringt. Die Frage, wie sich dieser Wandel von Staatlichkeit vollzieht, ist nicht nur von steuerungstheoretischem Interesse, sie berührt zugleich zentrale Aspekte der Legitimation von Herrschaft. Eine systematische prozessorientierte Betrachtung der Europäisierung der bundesdeutschen Verwaltungen verspricht also nicht nur für die weitere Verwaltungsentwicklung von Relevanz zu sein, sie ist zugleich für Veränderungen des Legitimationsverständnisses europäischer Politik und administrativen Handelns bedeutsam. Die zweite zentrale Fragestellung des Papiers lautet deswegen: Wie werden die Impulse die von der Europäisierung ausgehen von den bundesdeutschen Verwaltungen verarbeitet?

Die Beantwortung beider Fragen erfordert eine breite empirische Basis und eine hinreichend abstrakte Analyseperspektive, die sich nicht in der Spezifik einzelner Prozesse verliert. Einige systemtheoretisch inspirierte theoretische Überlegungen bilden den Hintergrund für die Argumentation des Beitrags.

Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass sich Globalisierung und funktionale Differenzierung als zwei komplementäre und sich wechselseitig verstärkende Prozesse vollziehen. Dieses sich seit Ende des 15. Jahrhunderts herausbildende Strukturmuster war jedoch immer mit der Entstehung neuer Formen der Entdifferenzierung durch Organisationsbildung verbunden (Felder 2001: 44 ff.). Die Entstehung moderner Nationalstaaten lässt sich aus dieser Perspektive als Antwort auf die durch funktionale Differenzierung ausgelösten Koordinations- und Integrationsprobleme begreifen. Die hierarchische Struktur des Staates wirkt dabei als ein Mittel zur Komplexitätsreduktion, die die Funktionsfähigkeit einzelner Verwaltungsorganisationen sicherstellt.

Im Zuge der Weiterentwicklung dieses Prozesses zeigt sich jedoch immer mehr, dass die klassischen machtbasierten Strategien zur Reduktion von Komplexität (sei dies durch Hierarchie oder aber durch segmentäre Differenzierung) immer mehr an ihre Grenzen stoßen. So lassen sich Strategien zur Neujustierung des Verhältnisses von funktionaler Differenzierung und sozialer Integration (Streeck 2004) ebenso feststellen wie neue Formen des Umgehens mit Nichtwissen in der Wissensgesellschaft (Willke 2002). Macht als vereinfachte Form "der Fixierung von Ungewissheit" (Luhmann 2000: 112) ist unter den existierenden gesellschaftlichen Bedingungen zwar allgegenwärtig, als alleiniges Steuerungsmedium erweist sie sich in der Praxis jedoch zunehmend als unzureichend. Nirgendwo zeigt sich dies deutlicher als in Verwaltungsorganisationen.

Eine Beschreibung des Prozesses der Herstellung gesellschaftlich bindender Entscheidungen kann sich nicht mehr ausschließlich am Leitbild der Hierarchie orientieren, es bilden sich vielmehr Hybridformen durch die gleichzeitige Ausrichtung am Leitbild der "verhandelnden Verwaltung".

Vor diesem Hintergrund soll die Europäisierung der bundesdeutschen Verwaltung darauf hin untersucht werden, inwieweit sie zu einem Aufbau von Binnen- und Umweltkomplexität führt (Ausmaß der Europäisierung) und welche Strategien zur Komplexitätsreduktion (Verarbeitungsformen der Europäisierung) gewählt werden. Die zentrale These lautet, dass die bisherigen Strategien zur Komplexitätsreduktion nicht mehr greifen. Die Auswirkungen der Europäisierung lassen sich mit den herkömmlichen Mitteln der organisatorischen Gestaltung nicht mehr kanalisieren (Kapitel I). Europäisierung bedeutet für die bundesdeutschen Verwaltungen, dass sie permanent damit beschäftigt sind, zwischen unterschiedlichen Rationalitätskriterien zu vermitteln. Europa- und verwaltungspolitischen Frames kommt dabei eine zentrale Rolle zu, jedoch auch ihre Problemlösungsfähigkeit ist begrenzt (Kapitel II). Eine Kompensation der (unzureichenden) organisatorischen Verarbeitung erfolgt stattdessen primär durch strategisches Verhalten (Kapitel III). Der "Opportunismus der Verwaltung" (Luhmann) entwickelt sich im Kontext der Europäisierung zum dominanten administrativen Handlungstypus. Daraus ergeben sich jedoch zugleich Konsequenzen für die Legitimation des Verwaltungshandelns.

Empirisch wird im Folgenden auf die Ergebnisse eines DFG-Projektes (1999-2003) zu den Auswirkungen der europäischen Integration auf die Aufbau- und Ablauforganisation bundesdeutscher Verwaltungen rekurriert.<sup>3</sup> Gegenstand des Projektes waren folgende Untersuchungsbereiche: die Organisationsebene (intra- und interorganisatorische Strukturen), die administrativen Verarbeitungsformen und die politischen Referenzsysteme für Akteurspräferenzen. Deren Bearbeitung erfolgte jeweils ebenen- und politikfeldspezifisch. Am Beginn der Untersuchung stand die Analyse der Organisationsebene, die in zwei Schritten erfolgte.

In einem ersten Schritt wurden die Organigramme aller Bundes- und Landesministerien (1990) im Hinblick auf ausgewiesene Selbstbeschreibungen der Europaarbeit analysiert (Stand 1999). Betrachtet wurden: die Besonderheiten einzelner Politikfelder, die Spezifika der jeweiligen Ebenen und die Unterschiede der Länder untereinander.

Auf dieser Grundlage wurde dann eine schriftliche Befragung der Abteilungsleiter aller Bundes- und Landesministerien (705 ausgefüllte Fragebögen; Rücklaufquote

---

<sup>3</sup> Bürokratisierung durch Europäisierung? Die Auswirkungen der europäischen Integration auf das politisch-administrative System der BRD. Leitung/Antragssteller: Prof. Dr. Dieter Grunow.

72,3 %) sowie der Europabeauftragten der jeweiligen Ministerien (137 ausgefüllte Fragebögen; Rücklaufquote 69,5 %) durchgeführt (Stand 2000).

Die Analyse der Organisationsebene wurde 2002 durch eine Befragung auf der kommunalen Ebene fortgesetzt, die neben den allgemeinen Strukturen der kommunalen Europaarbeit auch politikfeldspezifische Strukturen in den Bereichen Beschäftigungspolitik und Umweltpolitik erfasste.<sup>4</sup>

Während bei der schriftlichen Befragung auf den drei Verwaltungsebenen Aspekte der (relativ statischen) formalen Organisationsmerkmale im Vordergrund standen, wurde diese Perspektive mit Hilfe von Experteninterviews seit 2002 um den Aspekt der (dynamischen) Interorganisationsbeziehungen ergänzt. Hier erfolgte eine Beschränkung auf die beiden Politikfelder (Beschäftigungspolitik und Umweltpolitik). Zwischen 2002 und 2004 wurden insgesamt 37 Interviews durchgeführt, davon auf der Bundesebene 12 Interviews, auf der Ebene der Bundesländer 9 und auf der kommunalen Ebene 15 Interviews. Differenziert nach Politikfeldern wurden 17 Interviews im Bereich der Beschäftigungspolitik und 16 Interviews im Bereich der Umweltpolitik durchgeführt.

## **I. DAS AUSMAß DER EUROPÄISIERUNG: DURCHDRINGUNG UND MISFITS**

Die Frage nach den Auswirkungen europäischer Integration auf das politisch-administrative System der Bundesrepublik Deutschland wird traditionell aus einer eingeschränkten Perspektive thematisiert. Im Vordergrund stehen Beschreibungen der Strukturen der europapolitischen Politikvorbereitung und deren Kritik (Weidenfeld 1998). Die neuere integrationstheoretische Forschung, die die EU als ein Mehrebenensystem konzeptionalisiert, verdeutlicht schon seit Längerem die "Begrenztheit" einer solchen Perspektive, indem sie die Komplexität des Politikzyklus zwischen Berlin und Brüssel hervorhebt (Derlien/Murswieck Hg. 1999) und eine Vielzahl von politikfeld- und ebenenspezifischen empirischen Untersuchungen anregte. Die Forschungsagenda zum Thema Europäisierung erweiterte die Anzahl der in diesem Zusammenhang als relevant anzusehenden Prozesse erheblich. Nach Radaelli sind dies: "Processes of (a) construction, (b) diffusion, and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things', and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures, and public policies." (Radaelli 2003: 30). Eine solche Perspektive erfordert erstens eine

---

<sup>4</sup> Es wurden an ausgewählte Kommunen (Mitglieder des Deutschen Städtetages, durch dessen Unterstützung die Befragung überhaupt erst möglich wurde) jeweils vier unterschiedliche Fragebögen versandt an: die Oberbürgermeister (98 ausgefüllte Fragebögen; Rücklauf 40,16%), die Europabeauftragten (94 ausgefüllte Fragebögen; Rücklaufquote 38,52) den Umweltbereich (87 ausgefüllte Fragebögen, Rücklaufquote 35,66%) und den Beschäftigungsbereich (93 ausgefüllte Fragebögen, Rücklaufquote 38,11%)

umfassende systemische Betrachtung, im Gegensatz zu ebenen- und politikfeldspezifischen Analysen. Das Ausmaß der Europäisierung der bundesdeutschen Verwaltungen soll für alle Ebenen (Bund, Länder und Kommunen) sowie für alle Politikfelder untersucht werden. Zweitens sollen die Veränderungen auf der Makroebene (der Ebene der Verwaltungsstrukturen und der organisatorischen Designs), der Mesoebene (der binnenorganisatorischen Lösungen) und der Mikroebene (den konkreten Formen des Verwaltungshandelns) analysiert werden.

Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, dass die Komplexität der Europäisierungsprozesse nicht vorschnell auf einige kausale Erklärungsmechanismen reduziert wird. Es geht vielmehr darum, darzustellen wie durch Europäisierung Binnen- und Umweltkomplexität aufgebaut wird und welche Strategien zu ihrer Bearbeitung verfolgt werden. Zusammenfassend lassen sich dabei folgende Ergebnisse festhalten.

### **I. 1. Die Tiefen- und Breitenwirkung der Europäisierung umfasst die gesamte Makrostruktur 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. In unserer schriftlichen Befragung der Abteilungsleiter aller Bundes- und Landesministerien Ende 2000 konnten wir insgesamt 626 Abteilungen identifizieren, in denen Europa zum Aufgabebereich 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. Da die Unterschiede zwischen Bund und Ländern relativ gering sind, lässt sich an diesen Zahlen die Tiefenwirkung europäischer Politik erkennen (vgl. Abb. 1, S.7). 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. Hinsichtlich der einzelnen Politikfelder zeigen sich, abhängig vom Grad der Vergemeinschaftung, zwar Unterschiede, der Zwang, sich mit europäischen Entwicklungen auseinanderzusetzen, 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 (vgl. Abb. 2, S.7). 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 Bun-

Abb. 1: Tiefenwirkung der Europäisierung (Anteil der Abteilungen mit Europabezug nach Bundesländern)

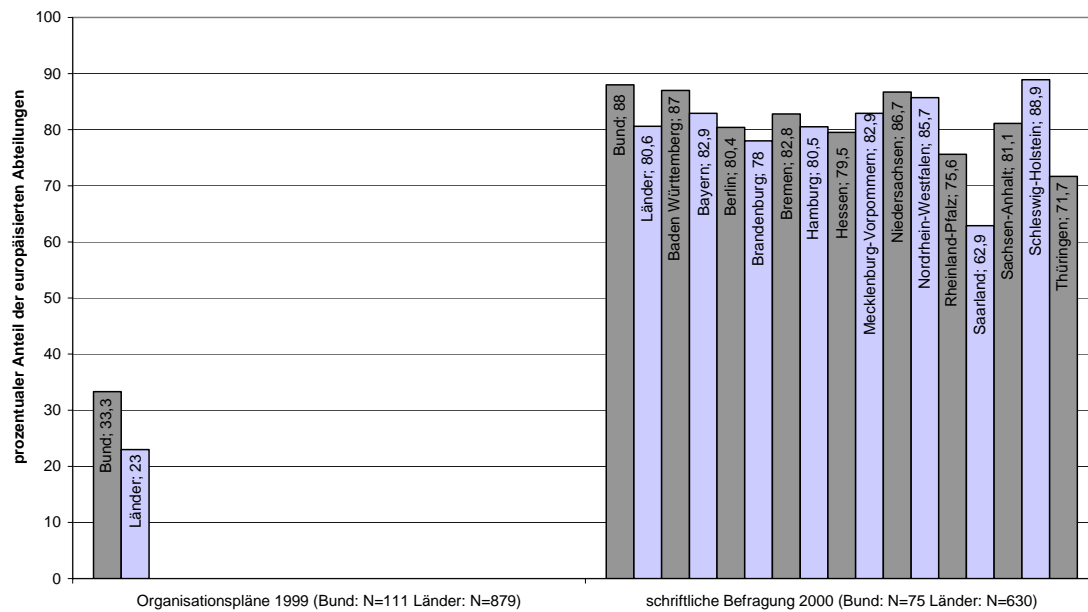
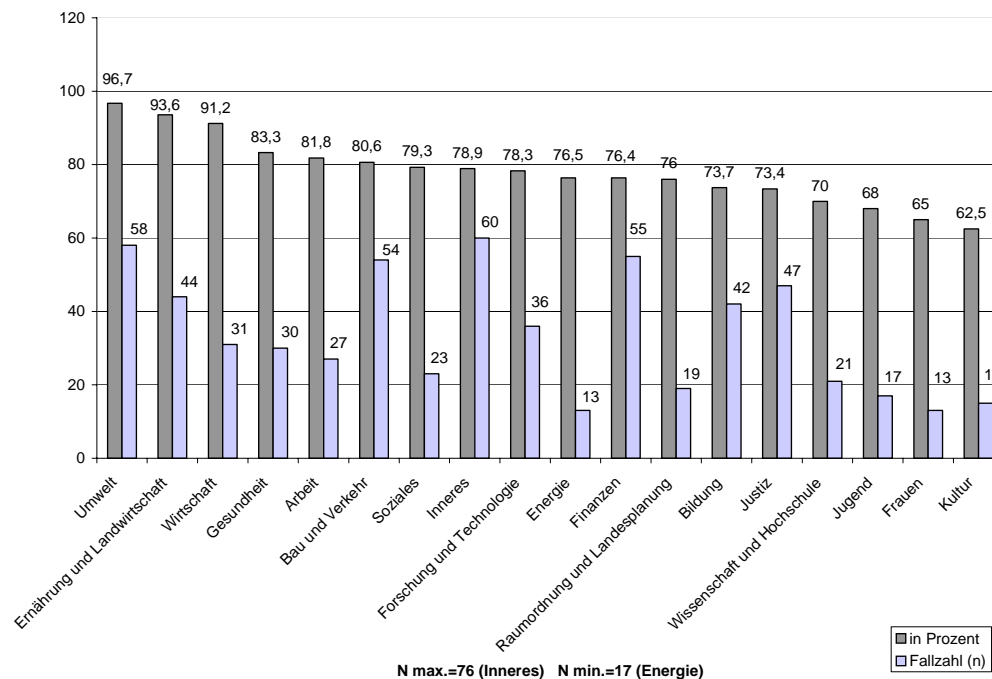


Abb. 2: Breitenwirkung der Europäisierung (Anteil der Abteilungen mit Europabezug in den Politikfeldern)



desministerien (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 Me-

sostrukturen. In dieses Bild fügt sich auch die kommunale Ebene - wenngleich mit einigen Abweichungen - ein. Während in den achtziger Jahren noch davon ausgegangen wurde, dass im Zuge der Umsetzung von europäischen Richtlinien in nationales Recht der europapolitische Entstehungshintergrund verloren geht (Siedentopf/Ziller Hg. 1988), zeigte die Befragung der OberbürgermeisterInnen, dass die Relevanz der europäischen Ebene in einer breiten Anzahl von Politikfeldern wahrgenommen wird (vgl. Abb. 3, S.8). Die organisatorische Durchdringung der Kommunalverwaltungen mit europapolitischen Aufgaben ist jedoch weit geringer als bei den Bundes- und Landesministerien. Während explizite europapolitische Themen an die Europabeauftragten oder spezielle Abteilungen delegiert werden, erfolgt die politikfeldspezifische Europäisierung über die föderalen Politiknetzwerke der bundesdeutschen Europaarbeit.

Abb. 3: *In welchen Politikfeldern sind die Kommunen betroffen?*

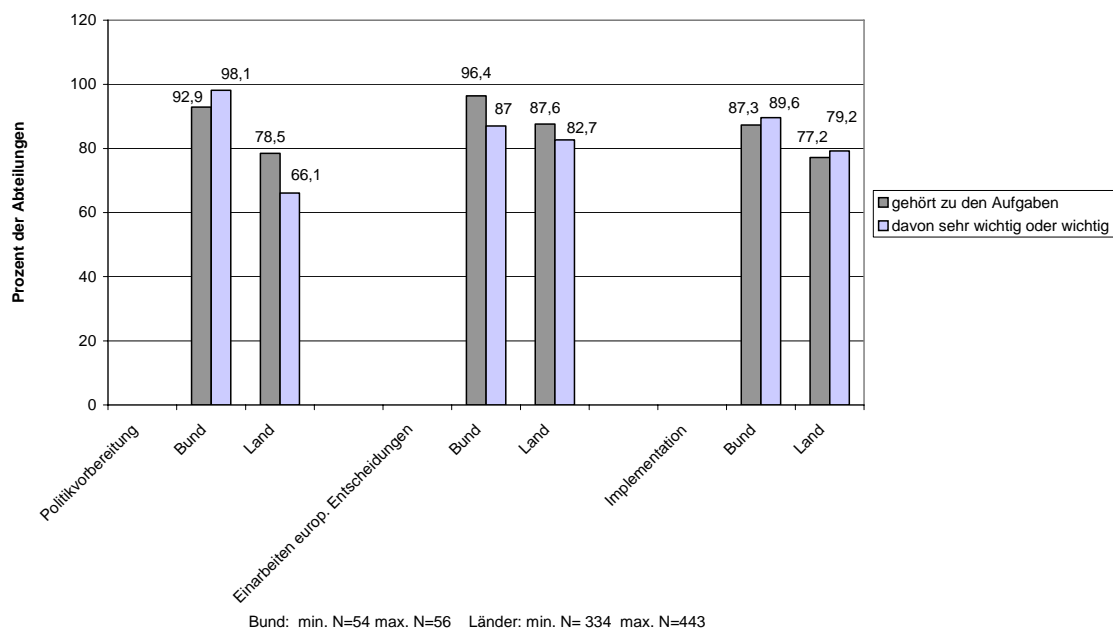
Politikfeld	Häufigkeiten	gültige Prozente
Wettbewerbspolitik	95	100,00
Energiepolitik	93	96,88
Wirtschaftspolitik	92	96,84
Umweltpolitik	92	94,85
Beschäftigungspolitik	88	92,63
Regionalpolitik	88	91,67
Verkehrspolitik	87	91,58
Forschungs- und Technologiepolitik	83	88,30
VerbraucherInnenpolitik	81	84,38
Sozialpolitik	76	80,00
Bildungspolitik	74	76,29
Gender-Mainstreaming	69	75,82
Kulturpolitik	73	75,26
Gesundheitspolitik	64	68,82
Agrarpolitik	60	63,83

Die empirischen Ergebnisse verweisen insgesamt darauf, dass eine Vielzahl administrativer Akteure von der Europäisierung betroffen ist. Die klassischen Vorstellungen über europäische Politik, die aus der außenpolitischen Verortung der Europapolitik entstanden sind, werden durch den empirisch feststellbaren Grad der Transnationalisierung korrigiert. Damit werden zugleich bisher errichtete Begrenzungen des Einflusses europäischer Politik auf die administrativen Akteure hinfällig. Bisherige Strategien zur Reduktion von Umweltkomplexität werden dadurch konterkariert. Der Aufbau von Umweltkomplexität ist Folge einer erhöhten Kontaktintensität und einer Zunahme an handlungsrelevanten Informationen.

## I. 2. 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. 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 (vgl. Abb. 4, S.9). Der hohe Bestand an gemeinsamen Aufgaben ist auf zwei Entwicklungen zurückzuführen. 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.

Abb. 4: *Europaarbeit im Politikzyklus (welche Bereiche werden in Ihrer Abteilung bearbeitet und welcher Stellenwert kommt ihnen zu?)*

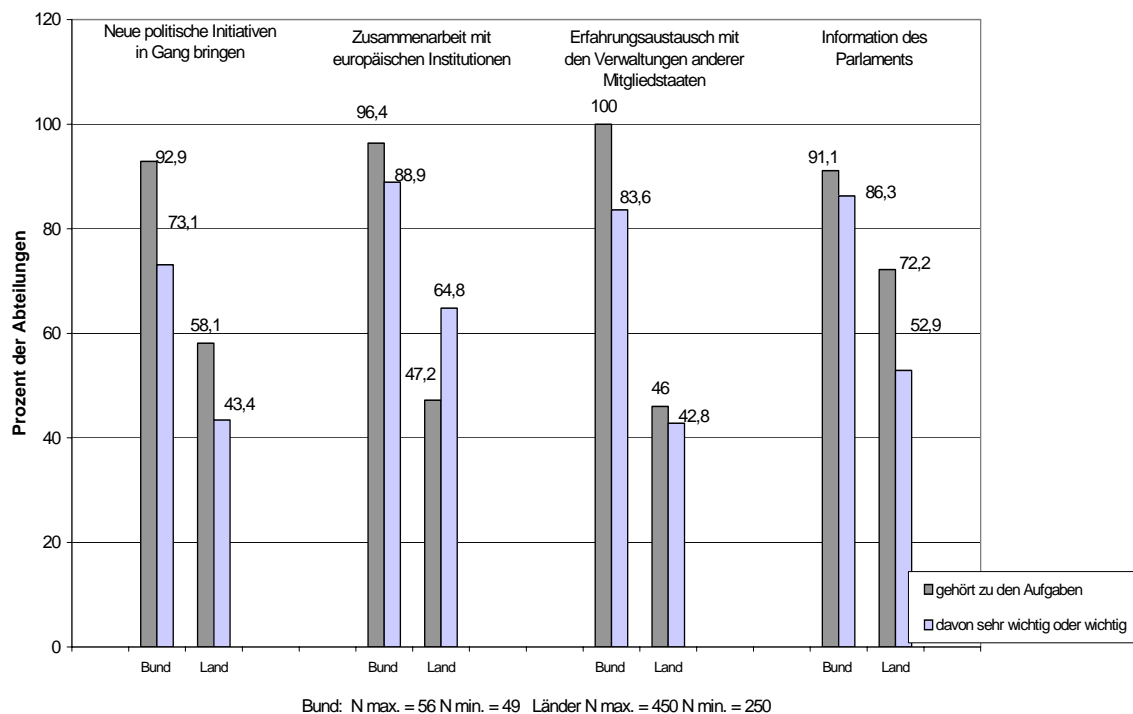


Die europapolitische Vorrangstellung des Bundes zeigt sich erst durch die weit stärkere Akzentuierung der Aufgabe "neue politische Initiativen in Gang bringen" und in der Intensität der Kontakte zu anderen Akteuren (vgl. Abb. 5, S.10). Die Beziehungen der Landesministerien zur europäischen Ebene sowie zu parlamentarischen und gesellschaftlichen Akteuren sind schwächer ausgeprägt als bei den Bundesministerien. Die Europaarbeit der Landesministerien ist stärker durch ihren inneradministrativen Charak-



ter gekennzeichnet. 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. Diese unterschiedliche Kontaktstruktur erklärt sich aus der primären Zuständigkeit der Länder für die Implementation. 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.

Abb. 5: Die europapolitische Vorrangstellung des Bundes (welche Bereiche werden in Ihrer Abteilung bearbeitet und welcher Stellenwert kommt ihnen zu?)



Ein Komplexitätsaufbau vollzieht sich durch die Europäisierung demnach in zweifacher Weise: Ein höherer Grad an Umweltkomplexität des politisch-administrativen Systems Deutschlands geht mit einer gleichzeitigen Steigerung der Binnenkomplexität einher. Europäisierung erhöht den inneradministrativen Koordinationsbedarf. Die Intensität inneradministrativer Prozesse auf der Landesebene begrenzt dabei - geradezu natur-

wüchsig - die Möglichkeiten einer stärkeren gesellschaftlichen Verankerung des Verwaltungshandelns.

### **I. 3. Neue Anforderungen entstehen für die bundesdeutschen Verwaltungen primär durch europäisches Recht und europäische Programme. Misfits zwischen europäischen und nationalen Strukturen stellen bisherige Verwaltungspraktiken in Frage.**

Europäisierung bedeutet für die bundesdeutschen Ministerien, dass sie europäisches in nationales Recht umsetzen, dass sie europäische Programme<sup>5</sup> 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 Koordination" einhergehende Bedeutungszuwachs der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit komplettieren das Anforderungsprofil für die bundesdeutschen Verwaltungen. Nach Auskunft der Abteilungsleiter hat sich die Arbeit inhaltlich vor allem durch das europäische Recht und durch die europäischen Programme verändert (vgl. Abb. 6, S.12). 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 Möglichkeit einer Einflussnahme und Gestaltung steht nicht nur im Spannungsverhältnis zur Existenz einer (faktisch rechtlich) übergeordneten europäischen Ebene, sondern sie ist zugleich durch die Anpassungszwänge der Marktliberalisierung begrenzt. Sie wird von über einem Fünftel der Befragten als Ursache für inhaltliche Veränderung genannt. 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 Verwaltungshandelns steht jedoch im Kontrast zu der Kennzeichnung von Programmen als "soft-policies". Der Einfluss der Programme wird vor allem von den Bundesländern wahrgenommen (vgl. Abb. 7, S.12). Besonders hoch (über 60 Prozent) sind die Werte für die Verwaltungsabläufe in den Politikfeldern

---

<sup>5</sup> Hierzu zählen Förder- und Partnerschaftsprogramme aus einer Vielzahl unterschiedlicher Politikfelder.

Abb. 6: Anforderungen durch die Europäisierung (Welche inhaltlichen und prozeduralen Aspekte haben die Arbeit in den letzten Jahren am stärksten verändert?)

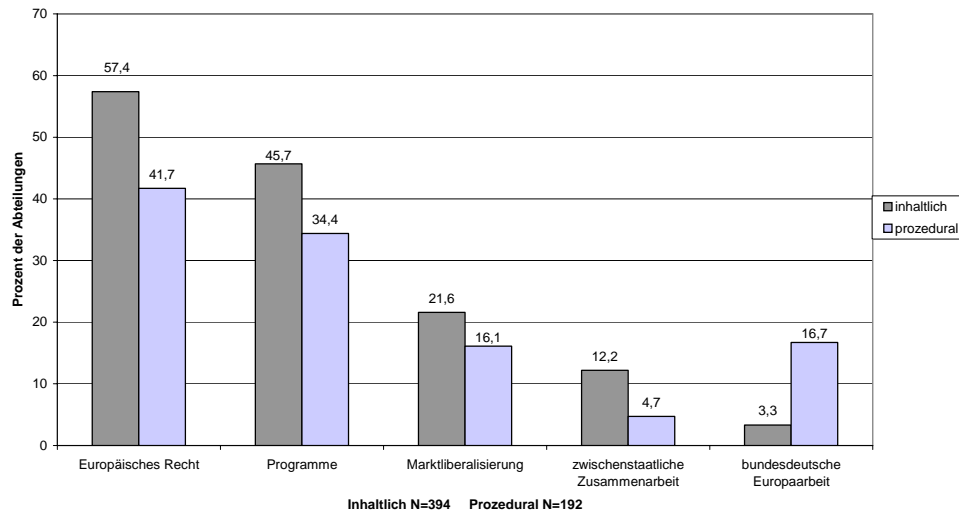
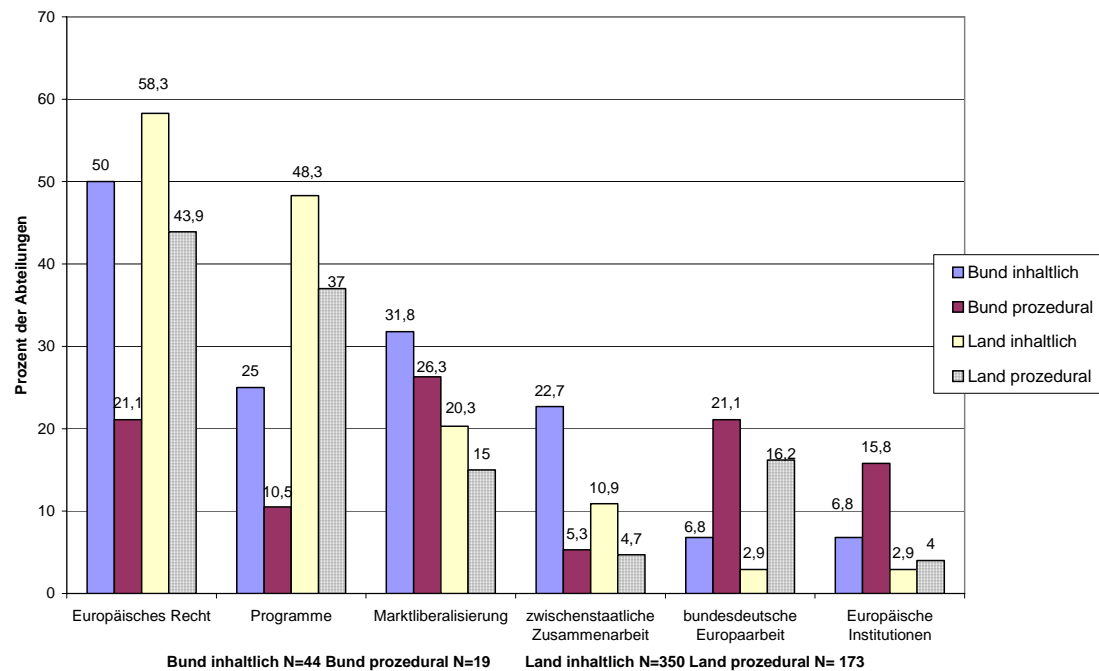


Abb. 7: Anforderungen durch die Europäisierung differenziert nach Bundes- und Landesebene (Welche inhaltlichen und prozeduralen Aspekte haben die Arbeit in den letzten Jahren am stärksten verändert?)



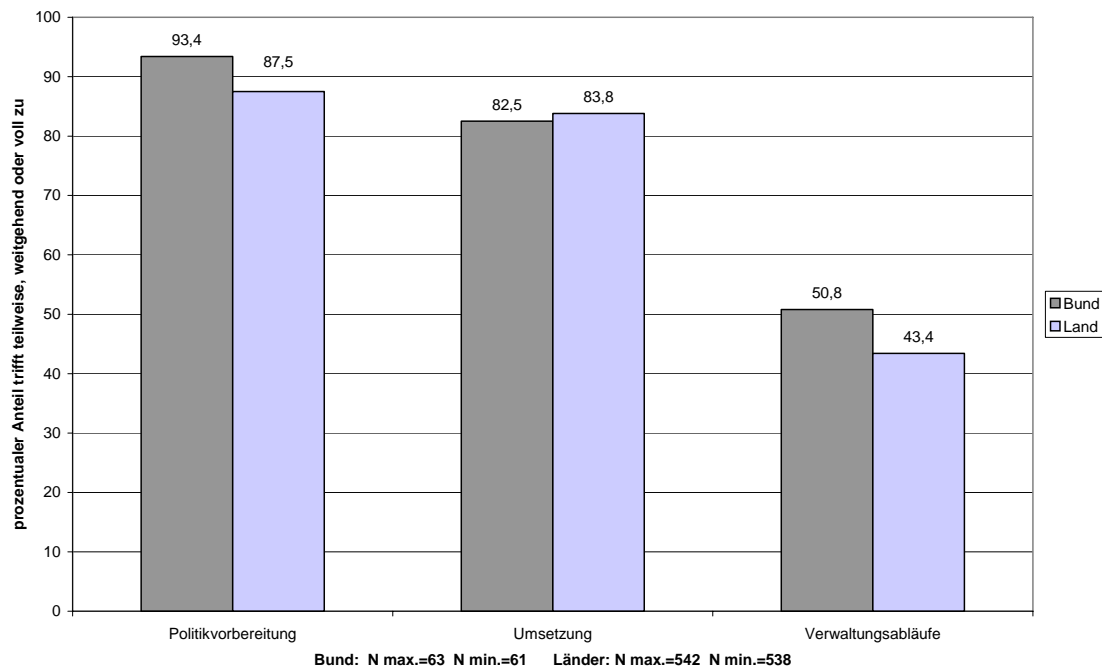
Arbeit, Bildung, Frauen, Jugend und Soziales. Bei den inhaltlichen Veränderungen treten neben den genannten die Politikfelder Forschung, Kultur und Raumordnung hinzu. Die europäischen Programme scheinen demnach vor allem in Bereichen, in denen die europäische Ebene nur über geringe Kompetenzen verfügt und die zudem in die Zuständigkeit der Bundesländer fallen, einen schleichenden 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.

Die hier verfolgte systemische Betrachtungsweise orientiert sich zunächst an einem Verständnis von Europäisierung, das das von Cowles, Caporaso und Risse (2000) angeführte Kriterium institutioneller Passfähigkeit, als konstitutives Merkmal begreift. "... Europeanization must be 'inconvenient', i.e., there must be some degree of 'misfit' or incompatibility between European-level processes, policies and institutions, on the one hand, and domestic level processes, policies and institutions, on the other. This degree of fit or misfit constitutes adaptional pressure, which is a necessary but not sufficient condition for expecting change" (Börzel/Risse 2000: 1). Unsere schriftliche Befragung der Abteilungsleiter war auf die Erfassung von Formen eines solchen "misfit" ausgerichtet, indem nach Entwicklungen gefragt wurde, die einen organisatorischen, inhaltlichen und prozeduralen Anpassungsbedarf hervorrufen und bisherige Praktiken in Frage stellen. Misfits zwischen europäischen und nationalen Strukturen sind, neben der Steigerung der Kontaktintensität und einer Zunahme der handlungsrelevanten Informationen, ein weiterer Mechanismus durch den die Komplexität des Verwaltungshandelns wächst. Handlungsroutinen sind ein wesentlicher Mechanismus zur Komplexitätsreduktion. Wenn die bisher verfolgten "Lösungen" hinfällig werden, dann werden auch die bisher praktizierten selektiven Vereinfachungen fragwürdig. Die bürokratische "Vorgewförsorge für alle denkbaren Fälle" (Baecker 1999: 36) stößt an ihre Grenzen und bürokratische Begrenzungen von Kommunikation werden aufgebrochen.

Durch die Europäisierung ergeben sich „misfits“ mit den nationalen Strukturen bei der Politikvorbereitung, der Implementation sowie bei den Verwaltungsabläufen. Die Kritik an bisherigen Verwaltungspraktiken zeigt sich deutlich in den Antworten der Abteilungsleiter, 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 Herausforderungen stellt (vgl. Abb. 8, S.14). 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 der Befragten 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 Abb. 7 dargestellten starken Betroffenheit der Verwaltungsabläufe der Länder durch die Europäisierung.

Abb. 8: Misfits und Problembereiche (Europäisierung schafft neue Herausforderungen für -trifft teilweise, weitgehend oder voll zu)



Eine unzureichende Vorbereitung, eine mangelnde strategische Orientierung, die Ressortegoismen und mangelnde Abstimmung zwischen den Ministerien sind häufig genannte Ursachen für die Koordinationsprobleme bei der Politikvorbereitung. 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 Länderkoordinierung sowie den Bundesratsverfahren. Zum anderen können Koalitionsregierungen den europapolitischen Entscheidungsprozess stören, wenn die Koalitionspartner über unterschiedliche Positionen verfügen. Es sind vor allem Aspekte des Zusammenwirkens der europäischen und der bundesdeutschen Strukturen, die Probleme verursachen. Oder wie in einer Antwort im Rahmen der schriftlichen Befragung der Abteilungsleiter formuliert wurde, Probleme entstehen wegen der "Blindheit der europäischen Institutionen gegenüber föderalen Koordinierungsabläufen".

Als Ursachen für Implementationsprobleme werden vor allem das europäische Recht und die europäischen Programme genannt. Die Bundesländer sehen den Einfluss der Programme dabei deutlich stärker als die Bundesministerien. Probleme werden 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 andere 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 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. 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.

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. 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 haushaltsrechtlichen Bestimmungen sowie die Finanzabwicklung bilden hier einen Schwerpunkt. Beispiele dafür sind Konflikte zwischen geforderten Nachweisen für EU-Programme und dem landesspezifischen Haushaltsrecht sowie dem dadurch teilweise erfolgten Aufbau paralleler Verwaltungsstrukturen, als einer Strategie der Begrenzung von Europäisierung. Ein anderer Schwerpunkt sind Störungen innerhalb 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 folgen stärker einer inkrementalistischen Logik und sind 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 schleichender Wandel interpretieren.

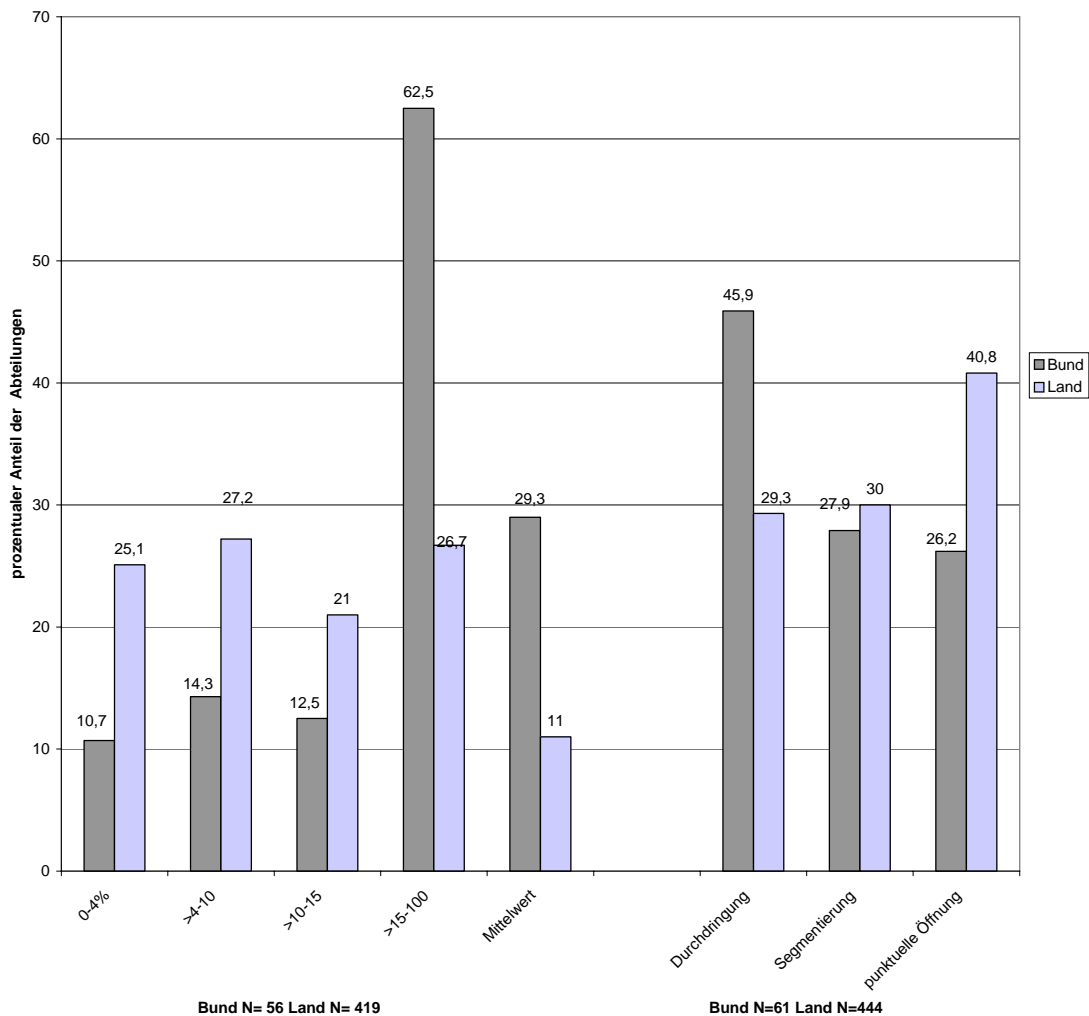
Die misfits zwischen europäischen und nationalen Strukturen stellen also einen weiteren Mechanismus dar, der die Komplexität des Verwaltungshandelns erhöht. Durch die Europäisierung nimmt die Anzahl der Akteure zu mit denen zusammengearbeitet werden muss, es intensiviert sich der Bedarf an inneradministrativer Abstimmung und Koordination und zugleich werden die bisherigen inhaltlichen und prozeduralen Praktiken fragwürdig.

#### **I. 4. Die organisatorischen und verwaltungspolitischen Möglichkeiten der Begrenzung von Komplexität sind beschränkt.**

"Durchdringung", "Segmentierung" und "punktuelle Öffnung" sind unterschiedliche Formen der organisatorischen Verarbeitung von Europäisierung. Sie unterscheiden sich durch die (Personal-)Intensität der Aufgabenerledigung und sind Ausdruck aktiver Gestaltungsmöglichkeiten einer Verwaltungspolitik. Das Ausmaß der Europäisierung soll durch sie gesteuert und begrenzt werden.

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. 9, S.17). 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 Inneres)

Abb. 9: Personalressourceneinsatz und Organisationsform



und bei der Wahrnehmung spezifischer und grundlegender Aufgaben (Bearbeitung von Grundsatzfragen europäischer Integration und die Zusammenarbeit mit europäischen Institutionen) innerhalb der Referate festzustellen. Segmentierung ist eine Strategie, mit der die Bundesländer versuchen, den Einfluss der Europäisierung zu kanalisieren und den Komplexitätsaufbau zu begrenzen. Hier zeigen sich erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern. Zu bilanzieren bleibt hier, dass bei den Bundesministerien ein höherer Grad der Tiefenwirkung der Europäisierung auf der Mesoebene festzustellen ist, der durch die Bearbeitungsform Durchdringung gekennzeichnet ist. Dies korrespondiert mit einer unterschiedlichen Intensität der Bearbeitung. 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. 8, S.14). Die Abteilungen der Bundesländer setzen in drei Viertel ihrer Abteilungen bis zu 15 Prozent ihrer Personalressourcen für die Euro-



paararbeit ein, über 60 Prozent der Abteilungen des Bundes liegen über diesem Wert. Hierin zeigt sich erneut die europapolitische Vorrangstellung des Bundes.

Weitere Möglichkeiten der Gestaltung der Europäisierung durch Verwaltungspolitik bestehen in der Festlegung von Koordinationsfunktionen (Referat, Abteilung, Europa-beauftragte), im Aufbau von spezifischen Verflechtungsstrukturen zwischen den einzelnen Abteilungen (innerhalb und zwischen den Ministerien), in dem Grad der Formalisierung der Interorganisationsbeziehungen und schließlich in der Art und Weise der Ansiedlung der zentralen europapolitischen Entscheidungszentren (Grunow/Felder/Gering/Wolfswinkler 2002). Während in einigen Bereichen Prozesse der Vereinheitlichung zwischen den Bundesländern festzustellen sind, etwa beim Bedeutungszuwachs der Staatskanzleien, besteht insgesamt ein hoher Grad an Heterogenität. Die Vielfalt föderaler Strukturen lässt sich nicht auf einige miteinander konkurrierende Modelle reduzieren. Strategien der Begrenzung von Europäisierung, sei es durch Segmentierung auf der Ebene der Organisation oder aber durch Zentralisierung und/oder Formalisierung bei der Gestaltung der Interorganisationsbeziehungen, lassen sich zwar (in unterschiedlichem Ausmaß) feststellen, sie stoßen jedoch auch an ihre Grenzen. Die Komplexität der Europäisierungsprozesse lässt sich im politisch-administrativen System der Bundesrepublik Deutschland nur begrenzt kanalisieren.

Die systemische Betrachtung der Auswirkungen von Europäisierung auf das bundesdeutsche Mehrebenenverwaltungssystem macht zusammenfassend deutlich, dass Europäisierung vor allem mit einem Komplexitätsaufbau verbunden ist. Die Tiefen- und Breitenwirkung der Europäisierung, ihre spezifische Wirkungsweise und die Konsequenzen für die Arbeitsteilung zwischen den Ebenen wirken massiv in diese Richtung, während die Möglichkeiten einer Begrenzung durch organisatorische Gestaltung nur reduziert vorhanden sind. Der Komplexitätsaufbau durch Europäisierung zeigt sich zunächst als eine zunehmende sachliche Komplexität, die durch "misfits" zwischen europäischen Impulsen und den inhaltlichen und prozessualen Aspekten des Verwaltungshandelns entsteht und sich in einem breiten Spektrum unterschiedlicher Politikbereiche feststellen lässt. Als soziale Komplexität tritt sie in mehrfacher Hinsicht in Erscheinung. Es kommt zu einer intensivierten Kommunikation zwischen europäischen und bundesdeutschen Verwaltungen, zu einer verstärkten inneradministrativen Kommunikation und schließlich zu einer verstärkten Interaktion mit gesellschaftlichen Akteuren. Als zeitliche Komplexität kann schließlich die zunehmende Abhängigkeit zwischen den einzelnen Phasen des Policy-Zyklus bezeichnet werden.

## **II. DIE VERARBEITUNGSFORMEN DER EUROPÄISIERUNG: DIE BEDEUTUNG VERWALTUNGSPOLITISCHER FRAMES**

Die unterschiedlichen Wirkungsweisen von Europäisierung lassen sich nicht nur auf den unterschiedlichen Grad der Passfähigkeit zwischen europäischen und nationalen

Strukturen zurückführen. Die Grenzen einer top-down Perspektive zeigen sich in mehrfacher Hinsicht. Die Art und Weise, wie Europäisierung wahrgenommen wird, ist abhängig von der Gestaltung der Strukturen der bundesdeutschen Europaarbeit. Die Institutionalisierung der organisatorischen Verarbeitungsformen (Durchdringung, Segmentierung und punktuelle Öffnung), die geschaffenen Verflechtungsstrukturen zwischen den Abteilungen und die Gestaltung der europapolitischen Zentren (Staatskanzleien, Europaministerien etc.) haben Einfluss darauf, welche Impulse wie wahrgenommen werden. Die nationalen Strukturen bestimmen dabei nicht nur den Grad und die Richtung des Wandels (im Sinne intervenierender Variablen aufgrund von Pfadabhängigkeit), sie wirken vielmehr auch aktiv auf den Prozess der Europäisierung ein. Sie bilden den Rahmen, innerhalb dessen Akteursstrategien formuliert werden, und sie produzieren Referenzmodelle für europäische Entwicklungen.

Weiterhin zeigte sich, dass durch den Verweis auf organisatorische und prozedurale Anpassungen der (deutschen) administrativen Strukturen (an europäische Politikimpulse) allein der Analyserahmen zu eng formuliert ist. Dies wurde vor allem im Bereich der Umweltpolitik deutlich. Die Wirksamkeit der neuen ökonomischen Instrumente (der EU) ist nicht nur von einer Abkehr der bisherigen „ordnungsrechtlichen“ Praxis abhängig. Seine Wirksamkeit erreicht das Instrumentarium erst im Zusammenwirken mit einer stärkeren Transparenz der Prozesse und einer kritischen öffentlichen Beteiligung. Der Zugang zu Informationen muss nicht nur rechtlich und organisatorisch sicher gestellt sein, entscheidend für den Erfolg ist die gesellschaftliche Verankerung. Die notwendige Herausbildung einer kritischen Verwaltungsöffentlichkeit beinhaltet dabei unter anderem auch, dass die Verbände ihre bisherige Informationsstrategie verändern und die administrativen Ressourcen nutzen. Dies erfordert nicht nur veränderte Strategien der Verbände und andere Formen der administrativen Interessenvermittlung, sondern auch andere Sichtweisen auf die Akteure (die Verwaltung als Informationsquelle). Das Beispiel verdeutlicht, wie umfassend die Herausforderungen sind, die mit der Europäisierung verbunden sind. Sie betreffen nicht nur die administrativen Strukturen und Prozesse, sie reichen vielmehr tief in den zivilgesellschaftlichen Bereich hinein.

In der Feldarbeit wurde vielfach die Erfahrung gemacht, dass identische Sachverhalte von den Verwaltungsakteuren unterschiedlich wahrgenommen und bewertet wurden. Dabei konnte festgestellt werden, dass unterschiedliche europa- und verwaltungspolitische Frames diesen Prozess beeinflussen. "Frames" werden von Rein und Schön definiert "as a way of selecting, organising, interpreting, and making sense of a complex reality so as to provide guideposts for knowing, analysing, persuading, and acting. A frame is a perspective from which an amorphous, ill defined problematic situation can be made sense of and acted upon (Rein/Schön 1991: 264). Die Nutzung der Erklärungskraft unterschiedlicher normativer Referenzpunkte für divergierende Strukturen konnte

bereits bei der Auswertung der schriftlichen Befragung genutzt werden. Die Konstruktion unterschiedlicher Frames basierte auf Auswertungen der Frage nach zentralen Trends, die in der Europaarbeit für die nächsten Jahre erwartet werden, und der daran anschließenden Frage nach alternativen Entwicklungen, die als wünschenswert erscheinen. Die Frames stellen einen Zusammenhang her zwischen Beobachtungen und Handlungsperspektiven. Die Antworten auf die offenen Fragen (von 312 der 705 Befragten ausgefüllt) wurden hierzu zunächst induktiv, durch die Bildung von Oberbegriffen zusammengefasst und anschließend zu einzelnen Frames verdichtet. Eine Zuordnung wurde nur vorgenommen, wenn die analytische Zukunftserwartung und die normative Zielperspektive demselben Frame entstammten. In den politikfeldspezifischen Intensivinterviews wurden die Frames weiter empirisch differenziert und auf ihre europapolitische und fachpolitische Konsistenz hin überprüft.

In Hinblick auf die kommunale Ebene wurde festgestellt, dass die Frames hier nicht verankert sind bzw. dass lokale Leitbilder eine vergleichbare Funktion wahrnehmen.

*Tabelle 1: Europa- und verwaltungspolitische Frames aus der Perspektive der befragten Abteilungsleiter: idealtypische Darstellung und empirische Verteilung*

	<i>analytische Zukunftserwartung</i>	<i>normative Zielvorstellung</i>	<i>Anzahl der Antworten</i>
<i>Klassische Gemeinschaftsmethode</i>	mehr Integration	Stärkung der europäischen Ebene	49
<i>Kompetenzabgrenzung</i>	Bürokratisierung, nationaler Kompetenzverlust	Subsidiarität und Kompetenzbegrenzung der europäischen Ebene	135
<i>New Governance</i>	zunehmende Vernetzung zwischen den Akteuren	neue Formen der Zusammenarbeit zwischen den Ebenen, Dezentralisierung, Partizipation	104
<i>Neuer Intergovernmentalismus</i>	Stärkung des Europäischen Rates	Verstärkte Zusammenarbeit	5
<i>keine Zuordnung</i>			19

Die gebildeten Typen zeichnen sich dadurch aus, dass sie bestimmte Leitbilder aus der europapolitischen Debatte mit verwaltungspolitischen Zielvorstellungen der Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Ebenen verbinden. Zugleich basieren sie auf unterschiedlichen Strategien des Umgangs mit der durch Europäisierung erzeugten Komplexität. Für die einzelnen Akteure haben sie die Funktion von "storylines" (Hajer 1995), die es ihnen erlauben, aus der Vielzahl vorhandener Informationen und Bewertungen diejenigen Verbindungslinien herauszukondensieren, die für sie handlungsrelevant sind.

Das Leitbild der klassischen Gemeinschaftsmethode begreift europäische Integration als einen offenen Prozess, der durch die zunehmende Verlagerung nationaler Kompetenzen auf die europäische Ebene geprägt ist. Der sukzessive Ausbau der europäischen Rechtsordnung und eine zunehmende Kompetenz der europäischen Organe werden mit einer hierarchischen Form der Arbeitsteilung (Vorrang europäischen Rechts) verbun-

den. Komplexitätsreduktion erfolgt durch das altbewährte Mittel der Hierarchie. Das Leitbild des hierarchisch gegliederten Nationalstaates wird auf die europäische Ebene übertragen.

In direkter Konkurrenz hierzu hat sich in den letzten Jahren, nicht zuletzt aufgrund des Engagements der deutschen Bundesländer, eine Position herausgebildet, die sich an dem Ziel der Subsidiarität und der Notwendigkeit einer Kompetenzabgrenzung orientiert. Der Erhalt der Eigenstaatlichkeit, sowohl zur Sicherstellung der politischen Gestaltungsfähigkeit als auch der Implementationsfähigkeit der einzelnen Ebenen, stellen hier die wesentlichen Zieldimensionen dar, die eine Begrenzung der Verflechtung zwischen der europäischen und der nationalen Rechtsordnung erfordern. Die aus der föderalistischen Reformdebatte bekannte Strategie der "Entflechtung" ist hier das Mittel zur Komplexitätsreduktion.

Die dritte Position "New Governance" stellt hingegen den spezifischen Charakter des „europäischen Mehrebenensystems“ in den Vordergrund. Eine weitgehende Verflechtung zwischen nationaler und europäischer Politik wird als nicht hinterfragtes Faktum unterstellt. Die Zielperspektive bildet die Optimierung der Prozesse innerhalb dieses Systems. Hierzu mag es im Einzelfall auch notwendig sein, die Kompetenzen der (europäischen) Akteure zu begrenzen, im Vordergrund steht jedoch die Verbesserung der Zusammenarbeit der Akteure der jeweiligen Ebenen. Neben der Vertiefung der vertikalen Zusammenarbeit kommt dabei insbesondere der horizontalen Kooperation zwischen verschiedenen Akteursgruppen (Stichwort: Governance) große Bedeutung zu. Das Problem der Komplexitätsreduktion wird hier nicht auf der Ebene der Gesamtarchitektur (Makroebene) gelöst. Statt dessen wird auf eine Neugestaltung der Organisationschnittstellen gesetzt und zwar sowohl zwischen den Verwaltungsorganisationen untereinander als auch in Zusammenarbeit mit dem (zivil-)gesellschaftlichen Akteuren.

Der Typus "neuer Intergouvernementalismus" orientiert sich an der offenen Methode der Koordinierung, die zuerst im Bereich der Beschäftigungspolitik im Rahmen der Lisbonstrategie zum Einsatz kam, inzwischen aber auf weitere Politikbereiche ausgedehnt wurde. Als eine Form der "soft-policy" zielt sie auf die Formulierung politischer Zielvorgaben durch den Europäischen Rat (intergouvernementale Komponente) in Kombination mit neu institutionalisierten Koordinierungsverfahren und Benchmarkingprozessen. Die Beziehungen zwischen den Ebenen sind dadurch gekennzeichnet, dass durch Zielvorgaben und systematisierten Vergleich ein indirekter Druck auf die Implementationsstrukturen ausgeübt wird. Komplexitätsreduktion vollzieht sich hier primär durch eine Begrenzung der Tiefenwirkung der Europäisierung.

Die einzelnen Frames beschreiben zwar miteinander konfligierende Perspektiven des Integrationsprozesses, sie sind jedoch gleichzeitig, wenn auch je nach Politikfeld in unterschiedlichem Ausmaß, in der Realität des Integrationsprozesses verankert. Die Fra-

mes stellen von daher zugleich einen Bezugspunkt her zwischen der während des Erhebungszeitraums intensiv geführten Debatte über die Finalität des Integrationsprozesses im Rahmen der Verfassungsdebatte und den alltäglichen Praktiken der Akteure.

Gegenüber anderen Untersuchungen der Europäisierung der nationalen administrativen Systeme (Kassim 2003) wurde von uns die Frage der Einflussnahme auf europäische Politik und die damit verbundenen institutionellen Anpassungen zur Verbesserung der Koordination in Verbindung mit der Frage nach den Auswirkungen europäischer Politik auf die Implementationsstrukturen thematisiert. Für diese Vorgehensweise sprechen nicht nur neuere Analysen des Policy-Prozesses, die eine lediglich heuristische Funktion der Phasenunterteilung unterstellen. Auch die Ergebnisse unseres Projektes verweisen darauf, dass die Prozesse der europäischen Politikvorbereitung im Sinne der klassischen Europapolitik und die Implementationsprozesse der jeweiligen policies eng miteinander verflochten sind und dass sich aus der Wechselwirkung beider Prozesse gerade spezifische Merkmale der Europäisierung ergeben.<sup>6</sup> Die Art und Weise, wie die beiden Stränge miteinander verbunden sind, folgt dabei keiner funktionalen Logik in dem Sinne, dass die Erfahrungen der Implementation systematisch für den Prozess der Politikformulierung und der Einflussnahme auf europäische policies herangezogen werden. Im Gegenteil, das deutsche Modell zeichnet sich gerade dadurch aus, dass es keinen Akteur gibt, der die Implementationserfahrungen systematisch auswertet. Statt dessen lässt sich feststellen, dass sich beide Prozesse an unterschiedlichen Rationalitätskriterien orientieren, die sich jedoch in einem permanenten Austausch- und Anpassungsprozess befinden. Den europapolitischen Frames kommt eine zentrale Rolle bei der Vermittlung zwischen beiden Prozessen zu. Folgende Leistungen der Frames lassen sich dabei unterscheiden:

**Eine politische Steuerungsfunktion gegenüber der Verwaltung.** Europapolitische Prioritätensetzungen auf den einzelnen Ebenen werden durch die Orientierung an den Frames in unterschiedliche Fachpolitiken übersetzt und ermöglichen dadurch einen gewissen Grad an horizontaler Vereinheitlichung, der für die europapolitische Einflussnahme notwendig ist. Die Verteilung der "Frames" zwischen den einzelnen Bundesländern ergab unterschiedliche Ausprägungen, in denen sich unterschiedliche europapolitische Akzentsetzungen der einzelnen Bundesländer niederschlagen. Der Frame "Kompetenzabgrenzung" war in Bayern (68,1 %) und der Frame "New Governance" war in den Stadtstaaten (Berlin 50,0%; Bremen 85,7%, Hamburg 50 %) besonders stark ausgeprägt. Dadurch, dass die konkurrierenden Frames jedoch alle in der Realität des Integrationsprozesses verankert sind, kann die Dominanz eines bestimmten Frames nie absolut sein. Dem Versuch einer politischen Steuerung über die Frames stehen die Komplexität

---

<sup>6</sup> Eine Gegensätzliche Position hierzu vertritt Derlien 2000.

des Integrationsprozesses und die spezifischen Strukturen innerhalb der einzelnen Politikfelder gegenüber.

**Ein Medium der Konfliktaustragung und der Konsensfindung.** Ungleiche Prioritätensetzungen bei den Frames lassen sich sowohl in horizontaler als auch in vertikaler Hinsicht feststellen: Unterschiede zwischen den Fachressorts auf Bundes- und Landesebene, Unterschiede zwischen den Bundesländern und Unterschiede zwischen Bundes- und Landesebene. Die Frames ermöglichen es sowohl grundsätzlich divergierende ordnungspolitische Vorstellungen zu artikulieren, als auch über Prozesse des Reframing notwendige Vereinheitlichungen herzustellen. Im Unterschied zu *advocacy coalitions* (Sabatier 1993) führen die Frames nicht zu einer starren Blockbildung von Akteursgruppen. In den Intensivinterviews konnte festgestellt werden, dass die Akteure in ihrer Argumentation teilweise zwischen unterschiedlichen Frames wechseln, indem der Geltungsbereich der Frames von ihnen auf einen bestimmten Bereich festgelegt wird. So wurde beispielsweise im Bereich der Beschäftigungspolitik die Koordinierung im Rahmen der Lissabon-Strategie überwiegend aus der Perspektive des neuen Intergouvernementalismus betrachtet, der Bereich der beschäftigungspolitischen Programme im Rahmen des ESF dagegen aus der Perspektive des New Governance. Weiterhin müssen die europa- und verwaltungspolitischen Frames mit spezifischen *policy-frames* verknüpft werden. Konfliktaustragung und Konsensfindung vollziehen sich im wesentlichen über Prozesse der Festlegung des Geltungsbereichs der einzelnen Frames und über die Art und Weise wie Verknüpfungen zwischen einzelnen Frames hergestellt werden.

**Die Vermittlung von policy-spezifischem Sachwissen und von Implementationserfahrungen.** Sowohl auf den einzelnen Ebenen als auch innerhalb der einzelnen Landesregierungen und innerhalb der einzelnen Ministerien wird nie ein vollständiger Grad der Vereinheitlichung erreicht. Neben unterschiedlichen politischen Prioritätensetzungen zeichnen sich die Frames auch dadurch aus, dass sie den Sachzusammenhängen der einzelnen *policies* in unterschiedlichem Maße entsprechen. Der unterschiedliche Vergemeinschaftungsgrad einzelner Politikfelder und die jeweils spezifische rechtliche Gestaltung der Entscheidungsprozesse haben allein zur Folge, dass die Frames für die einzelnen Politikfelder in unterschiedlichem Maße geeignet sind. Gleiches gilt für den materiellen inhaltlichen Kern der *policies*. Parallel zur politischen Steuerung der Verwaltung als einem *top-down*-Prozess, der durch Frames geprägt ist, lassen sich *bottom-up* Prozesse feststellen, in denen *policy-spezifisches* Wissen verallgemeinert und in eine politische Logik übersetzt wird.

Die europa- und verwaltungspolitischen Frames haben die Funktion Selektivität zu institutionalisieren und dadurch Komplexität zu reduzieren um die Entscheidungsfähigkeit von Organisationen zu garantieren. Ihre Leistungsfähigkeit ist dabei unterschiedlich stark ausgeprägt. Besonders stark ist ihre Wirksamkeit für die Vorbereitung von euro-

papolitischen Entscheidungen. Dadurch, dass die einzelnen Frames fest in der Debatte über die Finalität des Integrationsprozesses verankert sind, erfolgt eine Zuspitzung auf relevante Entscheidungsprozesse. Dadurch, dass unterschiedliche Frames zugleich unterstützt werden, wird der Vielfalt der föderalen Struktur und den unterschiedlichen Implementationsbedingungen Rechnung getragen, Unterkomplexität wird vermieden. Für die Erfüllung der konkreten Implementationsaufgaben und für die Rückmeldung der dabei gemachten Erfahrungen bieten die Frames dagegen wenig wirksame Selektionskriterien. Wenn Selektivität jedoch nur begrenzt über organisatorische Strukturen und über Leitbilder hergestellt werden kann, dann vollzieht sich der Prozess der Komplexitätsreduktion über das strategische Handeln der Akteure und die Machtspiele in Organisationen.

### **III. DIE VERARBEITUNGSFORMEN DER EUROPÄISIERUNG: EIN KOMPLEXER VERMITTLUNGSPROZESS UNTERSCHIEDLICHER RATIONALITÄTSKRITERIEN**

In der Debatte über Europäisierung werden unterschiedliche Faktoren fokussiert, die den Prozess forcieren oder bremsen (Vink 2003). Akteurszentrierte und institutionalistische Ansätze konzentrieren sich auf unterschiedliche Variablen. Das strategische Handlungsvermögen von Akteuren und/oder der „institutional fit“ werden dementsprechend als Erklärungen für den Verlauf von Europäisierungsprozessen herangezogen. Die Gemeinsamkeit beider Perspektiven besteht darin, dass sie sich auf die Frage des Erfolges oder Misserfolges des Anpassungsprozesses konzentrieren. Selbst wenn die Bandbreite innerstaatlicher Reaktionen erweitert wird und Trägheit und Beharrung, Absorption, Transformation und Rückentwicklung als mögliches Ergebnis von Europäisierung verstanden werden (Radaelli 2003: 37), wird doch von einem gewissen Grad an Einheitlichkeit der Europäisierungsprozesse hinsichtlich der von ihnen erzielten Wirkungen innerhalb der Nationalstaaten ausgegangen.

Diese Annahme wird durch die empirischen Ergebnisse unseres Projektes nicht bestätigt. So lässt sich beispielsweise bei der Implementation der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) feststellen, dass das Instrument in einzelnen Kommunen zur Prozessoptimierung, in anderen zur Verhinderung und in Weiteren zur politischen Legitimation von Projekten eingesetzt wird. Der Einfluss, den institutionelle Pfadabhängigkeiten und die Handlungsressourcen von Akteuren innerhalb der Europäisierungsprozesse besitzen, wird dadurch nicht bestritten. Es zeigt sich jedoch, dass die verwendeten Kategorien zur Gesamtbeschreibung der Prozesse nicht hinreichend abstrakt sind. Zum einen erweist sich die Betrachtung von Europäisierung als steuerungstheoretisch verengt, indem alle Aspekte ausgeblendet werden, die nicht dem Erfolg oder Misserfolg der Steuerungsin-tention zuzuordnen sind. Ausschlaggebend für die Relevanz von Europäisierungsprozessen sollte jedoch vielmehr der Aspekt des Wandels und der Veränderung des Status

quo sein, ungeachtet der Tatsache, ob es sich dabei um intendierte oder nicht intendierte Konsequenzen handelt. Zum anderen beziehen sich die erklärenden Variablen zu sehr auf einzelne Phasen des politisch-administrativen Prozesses, vorzugsweise die Politikformulierung. Die Ebenen übergreifenden Aspekte des policy-transfers und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Organisations- und Interorganisationsbeziehungen sowie der Aspekt der Implementationswirksamkeit bleiben dagegen unberücksichtigt. Zugespitzt formuliert: Die institutionalistische Perspektive blendet gerade das aus, was erklärungsbedürftig ist, nämlich wie es den Verwaltungen gelingt, mit unterschiedlichen Anforderungen umzugehen und hierfür praktikable Lösungen zu finden. Hierzu muss das Spannungsverhältnis zwischen einer relativ dauerhaften Organisationsstruktur und einer sich immer wieder neu herausbildenden Organisationspraxis thematisiert werden.

Die systemische Betrachtung der Auswirkungen der Europäisierung auf die bundesdeutschen Verwaltungen fokussiert genau dieses Verhältnis von Operation und Struktur. Die bundesdeutschen Verwaltungen sind im Prozess der Europäisierung mit unterschiedlichen Anforderungen (politikfeldspezifischen, ebenenspezifischen, interessen-spezifischen, europapolitischen, parteipolitischen, implementationsbezogenen) konfrontiert und sind permanent damit beschäftigt, Vermittlungen zwischen den unterschiedlichen Rationalitätskriterien herzustellen. Der Prozess des policy-transfers ist in hohem Maße durch diese bürokratische Feinabstimmung gekennzeichnet und erweist sich vor allem an den Schnittstellen zwischen System und Umwelt als problematisch. Die Beziehungen zwischen den Ressorts, zwischen den Ebenen, zur Politik und zu den organisierten Interessen stellen ein durch Machtbeziehungen strukturiertes Handlungsfeld dar, das eine dynamische Anpassung zwischen Struktur und Praxis ermöglicht. Spezifische Erfahrungen, Organisationsmuster und die Dynamik von Machtbeziehungen schaffen ein Regelsystem, in dem die administrativen Akteure zwar die grundlegenden Spielstrukturen (im Sinne von Crozier/Friedberg 1979) akzeptieren müssen, in der dynamische Anpassungsprozesse durch Spiele jedoch zugleich ermöglichen, das eigene Rollenverhalten zu erproben und sich an unterschiedlichen Rationalitätskriterien zu orientieren.

Anknüpfen lässt sich in diesem Zusammenhang an den von Luhmann beschriebenen Opportunismus der öffentlichen Verwaltung. "Opportunismus ist eine sehr voraussetzungsvolle Form von Rationalität, eine Art von Systemrationalität, die alle Vereinfachungen bloßer Zweckrationalität oder der Wertrationalität hinter sich lässt. Die Bedingungen seiner Möglichkeit findet man daher nicht in programmatischen Sinnvorgaben, sondern in den Systemstrukturen, die einen laufenden Wechsel der Präferenzen erfordern und eine Reduktion so hoher Komplexität ermöglichen." (Luhmann 1971: 167). Der Opportunismus der Verwaltung ist zunächst keine Besonderheit der Europäisie-



rung. Er ist letztendlich eine Folge der Multifunktionalität der Verwaltung und aus der Analyse der nationalen politisch-administrativen Systeme bekannt (Felder/Grunow 2003). Seine starke Ausprägung im Kontext der Europäisierung ist Folge der Besonderheiten des EU-Systems und der europapolitischen Anpassungen des politisch-administrativen Systems Deutschlands.

Der „Opportunismus der Verwaltung“ unter den Bedingungen der Europäisierung stellt dem zentralen Mechanismus dar, der den bürokratischen Charakter der europäischen Integration prägt. Den Ausgangspunkt der systemischen Betrachtung von Europäisierung bildete das Komplexitätsproblem, das hinsichtlich der Schnittstellenproblematik den Zusammenhang von Binnen- und Umweltkomplexität untersucht. Der durch Europäisierung induzierte Wandel der Mikro- und Mesostrukturen entspricht hinsichtlich seiner Prozessqualitäten dem „Opportunismus der Verwaltung“, hier verstanden als ein spezifischer administrativer Handlungstypus. Die Möglichkeiten einer Reduktion von Komplexität durch Hierarchie sind begrenzt. Komplexitätsreduktion erfolgt vielmehr vermittelt durch Frames und die Prozesse des Reframing. Die genaue Festlegung des Geltungsbereichs eines Frames und die Herstellung von Anschlussmöglichkeiten zwischen den Frames erfordern einen permanenten Vermittlungsprozess. Der dadurch entstehende administrative Handlungstypus unterscheidet sich in seiner Form von klassischen bürokratischen Handlungsformen, indem er nicht auf der Verabsolutierung einer bestimmten Form von Rationalität beruht (Zweckrationalität bei Weber), sondern unterschiedliche Rationalitätskriterien miteinander verbindet. Bürokratisierung erscheint hier gleichermaßen als Folge der Besonderheiten des EU-Systems und der spezifischen Art und Weise der Verarbeitung von Europäisierung innerhalb des politisch administrativen Systems.

Die europäische Integration forciert die Transformation von Staatlichkeit, indem auf der Grundlage eines „neuen Konstitutionalismus“ (Gill 1998) eine strukturierende Wirkung in den einzelnen Nationalstaaten erzeugt wird (Felder 2001). Entlang des hegemonialen Integrationsprojektes werden politikfeldspezifische Modernisierungsstrategien formuliert, die zwar nicht unabhängig von, aber selten in völliger Kongruenz mit nationalen Reformprojekten stehen. So werden die Programme der europäischen Beschäftigungspolitik als Versuchslaboratorium für eine stärkere workfareistische Ausrichtung beschäftigungspolitischer Programme benutzt, lange bevor die nationale Reformagenda sich mit der Hartz-Gesetzgebung an diesem Profil ausrichtet (Grunow/Felder/Wolfs-winkler 2005). Im Bereich der Umweltpolitik gingen die wesentlichen Impulse zur Prozeduralisierung und Ökonomisierung des Umweltrechts von den europäischen Richtlinien aus. In beiden Fällen musste die Verwaltung die „neuen“ Rationalitätskriterien in die bestehenden Strukturen einarbeiten. Im Fall der Umweltpolitik kam ihr sogar die Aufgabe zu, die unzureichende nationale Umsetzung durch eine an den europäischen

Richtlinien orientierte Praxis zu korrigieren. Die Wirksamkeit des „neuen Konstitutionalismus“ besteht gerade darin, dass durch die rechtlich verbindliche europäische Festschreibung das Verwaltungshandeln nicht nur an den politisch formulierten nationalen Umsetzungsstrategien, sondern zugleich an den europäischen Zielvorgaben auszurichten ist und zwischen beiden wesentliche Vermittlungsleistungen erbracht werden müssen. Europäisierung forciert in diesem Kontext molekulare Anpassungsprozesse durch die administrativen Akteure, die als Bürokratisierung betrachtet werden können, da sie im Spannungsverhältnis zu den politischen Legitimationserfordernissen (Transparenz, Primat der Politik) stehen.

Die Komplexität des europapolitischen Handlungsfeldes und die Vielzahl der europapolitischen Akteure in Deutschland erzwingt ein permanentes Feintuning sowohl in der Politikvorbereitung als auch im Implementationsprozess. Die Herstellung gesellschaftlich bindender Entscheidungen ist nicht allein das Ergebnis hierarchischer Strukturen, sondern das Ergebnis eines permanenten Anpassungsprozesses. Die bestehende Inkompatibilität zwischen dem europäischen und dem nationalen politisch-administrativen Prozess zeigt sich in mehrfacher Hinsicht: bezüglich der unterschiedlichen zeitlichen Dimensionen des europäischen und des föderalen Entscheidungsprozesses, bezüglich der europäischen Kontroll- und Zentralisierungserfordernisse und der föderalen und der kommunalen Eigenständigkeit und nicht zuletzt hinsichtlich der horizontalen Verflechtungen zwischen den policies bei der Zielformulierung und einer divergierenden organisatorischen Verantwortlichkeit bei der Implementation. Der Opportunismus der Verwaltung als Reaktion auf Systemkomplexität ist aus dieser Perspektive auch das Ergebnis unzureichender verwaltungspolitischer Gestaltung. Das Ergebnis sind klassische Bürokratiemerkmale wie: parallele Aufgabenerfüllung, hohe Transaktionskosten und Intransparenz.

In beiden Fällen ist das bürokratische Handeln nicht Folge der Orientierung an einer spezifischen Form von Rationalität, sondern Konsequenz der Verflechtung unterschiedlicher Rationalitätskriterien. Das Verwaltungshandeln entfernt sich damit weiter vom Weberschen Bürokratiemodell und dem damit korrespondierenden Legitimationsvorstellungen. Die idealtypische Konstruktion hat zur Konsequenz, dass sich das reale Verwaltungshandeln immer schon auf einen Mix unterschiedlicher Legitimitätsfaktoren (Wirtschaftlichkeit, Problemlösungsfähigkeit etc.) und nicht nur auf Gehorsam und Berechenbarkeit gestützt hat. Gleichwohl spricht vieles dafür, dass wir es gegenwärtig mit einer Verschiebung der Gesamtarchitektur der Legitimation des politisch-administrativen Systems zu tun haben. Während die starke Stellung administrativer Akteure auf der europäischen Ebene - beispielsweise in den Komitologieausschüssen - noch neue Legitimationsressourcen, basierend auf deliberativen Praktiken erschließen mag (Joer-

ges/Neyer 1998), wird durch die Europäisierung der bundesdeutschen Verwaltungen die Aktualität der Bürokratiekritik deutlich.

## **LITERATUR**

- Baecker, Dirk 1999: *Organisation als System*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Benz, Arthur 2001: *Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse*, München; Wien: R. Oldenbourg.
- Benz, Arthur/Papadopoulos, Yannis (eds.) 2006: *Governance and Democracy. Comparing national, European and international experiences*, London; New York: Routledge.
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas 2000: *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, Paper Presented at the Annual Convention of the American Political Science Association, Washington DC, August 31- September 3, 2000.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner 2005: *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*, Wiesbaden: Leske + Budrich.
- Crozier, Michel/ Friedberg, Erhard 1979: *Die Zwänge kollektiven Handelns. Über Macht und Organisation*, Königstein/Ts, Athenäum.
- Derlien, Hans-Ulrich 2000: *Germany. Failing Successfully?* In Kassim, Hussein/Peters, B. Guy/ Wright, Vincent (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press, S. 54-78.
- Derlien, Hans-Ulrich/Murswieck, Axel (eds.) 1999: *Der Politikzyklus zwischen Bonn und Brüssel*. Opladen, Leske + Budrich.
- Dolowitz, David P./Marsh, David (2000): *Learning From Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making*, *Governance*, 13, 1, S. 5-24.
- Felder, Michael 2001: *Die Transformation von Staatlichkeit. Europäisierung und Bürokratisierung in der Organisationsgesellschaft*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.
- Felder, Michael/Grunow, Dieter 2003: *Das administrative Kommunikationsmanagement: von der Implementations- zur Entscheidungsvorbereitung*, in: Hirscher, Gerhard/Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.): *Information und Entscheidung: Kommunikationsmanagement der politischen Führung*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, S. 29-51.
- Felder, Michael/Grunow, Dieter/Gering, Thomas/Wolfswinkler, Günther 2002: *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?"*, *SVP-Papers 2/2002*.
- Gill, Stephen 1998: *European Governance and New Constitutionalism. Economic and Monetary Union and Alternatives to Disciplinary Neoliberalism in Europe*, *New Political Economy*, 3, 1, 5-26.
- Grunow, Dieter/Felder, Michael/Wolfswinkler, Günther 2005: *Der aktivierende Staat und die Europäische Union*, in: Behrens, Fritz/Heinze, Rolf G./Hilbert, Josef/Stöbe-Blossey, Sybille (Hg.), *Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie*, Berlin: Edition Sigma, 241-60.

- Hajer, Maarten A. 1995: *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process.* Oxford, Oxford University Press.
- Joerges, Christian/Neyer, Jürgen 1998: Von intergouvernementalem Verhandeln zur deliberativen Politik: Gründe und Chancen für eine Konstitutionalisierung der europäischen Komitologie, in: Kohler-Koch, Beate (ed.), *Regieren in entgrenzten Räumen (= PVS Sonderheft 29)*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 207-33.
- Kassim, Hussein 2003: Meeting the Demands of EU Membership: The Europeanization of National Administrative Systems, in: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, S. 83-111
- Luhmann, Niklas 1971: Opportunismus und Programmatik in der öffentlichen Verwaltung: in: Luhmann, Niklas: *Politische Planung*, Opladen, Westdeutscher Verlag, S. 165-180.
- Luhmann, Niklas 2000: *Organisation und Entscheidung*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Radaelli, Claudio M.: The Europeanization of Public Policy, in: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press 2003, S. 27-56.
- Sabatier, Paul A. (1993): Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Héritier, Adrienne (ed.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24, Opladen, Westdeutscher Verlag, S. 116-148.
- Siedentopf, Heinrich/Ziller, Jacques (eds.) 1988 *Making European policies work the implementation of community legislation in the member states.* London, Sage.
- Streeck, Wolfgang 2004: *Globalisierung: Mythos und Wirklichkeit*, MPIfG Working Paper 04/4.
- Vink, Maarten 2003: What is Europeanisation? And Other Questions on a New Research Agenda, in: *European Political Science* 3/2003, S. 63-74
- Weidenfeld, Werner (ed.) (1998) *Deutsche Europapolitik. Optionen wirksamer Interessenvertretung.* München: Europa Union Verlag.
- Willke, Helmut 2002: *Dystopia. Studien zur Kritik des Wissens in der modernen Gesellschaft*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.

## **BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG**

**Michael Felder** ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Fachgebiet Verwaltungswissenschaft am Institut für Politikwissenschaft der Universität Duisburg-Essen.

*Telefon:* +49 203 379-2036

*Fax:* +49 203 379-2318

*E-Mail:* felder@uni-duisburg.de

*Anschrift:* Universität Duisburg-Essen, Standort Duisburg, Fakultät für  
Gesellschaftswissenschaften, Institut für Politikwissenschaft,  
D-47048 Duisburg