

Wie kann die Koordination deutscher Europapolitik verbessert werden? Folgerungen aus einem Leistungsvergleich institutioneller Arrangements in Deutschland, Finnland und Großbritannien*

Michael W. Bauer, Christoph Knill und Maria Ziegler

Interministerielle Verwaltungskoordination auf der Bundesebene wird durch drei Prinzipien strukturiert: die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, das Ressortprinzip in der Ministerialverwaltung und das Kollektivverantwortungsprinzip im Kabinett. Die diesen Prinzipien zugrunde liegenden Logiken widersprechen sich allerdings teilweise, was, so die herrschende Meinung, eine informelle, instabile und bisweilen sogar ineffiziente Koordination des Verwaltungsapparates auf nationaler Ebene zur Folge hat.¹ Die Koordination deutscher Europapolitik, die über diese Probleme hinaus noch durch das föderale Spannungsverhältnis zwischen Bund und Ländern sowie durch steigende Ansprüche parlamentarischer Beteiligung erschwert wird, kann insofern als Paradebeispiel für besonders defizitäre Strukturen betrachtet werden: Zwischen widerstreitenden Teilinteressen wird nur unsystematisch und regelmäßig zu spät vermittelt, eine schnelle Positionierung damit verhindert, Abstimmungsniederlagen evoziert und deutsche Interessen in Brüssel zu einem unverhältnismäßig geringen Einfluss verurteilt.

Je nach Standort des Beobachters und des näher betrachteten Politikfeldes mag das Urteil über die administrativ vermittelte Fähigkeit, deutsche Interessen in Brüssel einzubringen, im Einzelfall positiver oder negativer ausfallen. Über die strukturellen Defizite herrscht indes in der Literatur ein erstaunlicher Konsens.² Diese Defizite und ihre Ursachen werden noch deutlicher, wenn sie im Vergleich mit anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union herausgearbeitet werden. Dabei fällt auf, dass in der Praxis, aber auch in der Literatur, die Rolle der Parlamente und der parlamentarischen Gremien und Ausschüsse für Euro-

* Der vorliegende Beitrag basiert auf der konzeptionellen Weiterentwicklung eines Projektvorhabens zum Thema Optimierungsmöglichkeiten vorausschauender Politikgestaltung, welches die Verfasser in Zusammenarbeit mit der Bertelsmann-Stiftung entwickelt haben.

1 Andreas Maurer, Germany: fragmented structures in a complex system, in: Wolfgang Wessels / Andreas Maurer / Jürgen Mittag (Hrsg.), Fifteen into one? The European Union and its member states, Manchester 2003, S. 115 – 149, S. 119; Paul Thurner / Michael Stoiber, Interministerielle Netzwerke: Formale und informelle Koordinationsstrukturen bei der Vorbereitung der deutschen Verhandlungspositionen zur Regierungskonferenz 1996, Arbeitspapiere Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung Nr. 37, 2001, 21.11.2004, <http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp/wp-37.pdf>, S. 3.

2 Andreas Maurer, a.a.O., S. 119; ders. / Wolfgang Wessels, The German Case: A Key Moderator in a Competitive Multi-level Environment, in: Hussein Kassim / Anand Menon / B. Guy Peters / Vincent Wright (Hrsg.), The National Coordination of EU Policy. The European Level, Oxford 2003, S. 101 – 128, S. 102; Carl Lankowski, Germany: A Major Player, in: Eleanor E. Zeff / Ellen B. Pirro (Hrsg.), The European Union and the Member States. Cooperation, Coordination, and Compromise, London 2001, S. 89 – 114, S. 89.

pafragen systematisch vernachlässigt wird.³ Zwar wurden im Verfassungsvertrag ein Protokoll zur Rolle der nationalen Parlamente sowie ein weiteres über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität aufgenommen⁴; damit werden jedoch allenfalls Informationsgrundlagen und aufschiebende Einspruchsmöglichkeiten ausgeweitet. Allerdings ist noch nicht klar, ob selbst diese äußerst geringfügigen Zugeständnisse an eine gestärkte parlamentarische Dimension der EU-Koordination im neuen Mandat für eine Erarbeitung eines Kernvertrags Berücksichtigung finden werden.⁵

Im Folgenden wird die Situation der EU-Koordination in Großbritannien und Finnland näher geschildert, zwei Länder, die in Brüssel in der Regel besonders schnell, zielbewusst und erfolgreich agieren. Großbritannien wird immer wieder als Beispiel für eine effektive ex ante-Koordination herangezogen.⁶ Finnland wird im Gegensatz dazu in der wissenschaftlichen Literatur zwar seltener diskutiert, jüngst hat das „finnische Modell“ allerdings viel Lob geerntet, da es sich den europäischen Erfordernissen besonders effizient angepasst habe.⁷ Diese positive Einschätzung schließt freilich nicht aus, dass auch diese Koordinationssysteme ihre eigenen Probleme und Schwachstellen haben⁸ und – wie der britische Fall mit dem Erstarken der Regionen Schottland und Wales zeigt – mit neuen Herausforderungen konfrontiert sein können, die sich aus generellen Veränderungen des politischen Systems ergeben. Die Konstellation in diesen Ländern darf also nicht idealistisch überhöht und mögliche Schwachstellen ausgeblendet werden, sondern es geht darum, in diesen Systemen besonders erfolgversprechende Teilelemente zu identifizieren und deren Übertragbarkeit auf

- 3 Mathias Zier, Die Rolle der nationalen Parlamente in der EU, Göttingen 2004; Daniela Kietz, The German Parliament and European Politics: Making better use of existing powers and opportunities arising from the European Constitutional Treaty, SWP 2005, http://www.swp-berlin.org/en/common/get_document.php?asset_id=2176.
- 4 Siehe das Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der EU und das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, die dem Vertrag über eine Verfassung für Europa beigelegt sind. Vgl. auch die älteren Arbeiten Katrin Auel / Arthur Benz, Strength and Weakness of Parliaments in EU Multilevel Governance – Accountability in a Compounded Representative Democracy, in: Katrin Auel / Arthur Benz / Thomas Esslinger (Hrsg.), Democratic Governance in the EU – The Case of Regional Policy, polis-Heft Nr. 48/2000 (working papers of the Institute of Political Science, FernUniversität Hagen); Roland Johné, Die deutschen Landtage in der Europapolitik, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2001, Baden-Baden 2001, S. 180 – 201.
- 5 Andrew Duff, Das Mandat für die Regierungskonferenz – Die zweite Chance, in: integration, 30. Jg. (2007), S. 333 – 337.
- 6 David Allen, The United Kingdom: A Europeanized Government in a non-Europeanized Polity, in: Simon Bulmer / Christian Lequesne (Hrsg.), The Member States of the European Union, Oxford 2005, S. 119 – 141, S. 131, S. 134 f.; Hussein Kassim, The United Kingdom, in: ders. / B. Guy Peters / Vincent Wright (Hrsg.), The National Co-ordination of EU-Policy. The Domestic Level, Oxford 2000, S. 22 – 53.
- 7 Teija Tiilikainen, Finland: smooth adaptation to European values and institutions, in: Wolfgang Wessels / Andreas Maurer / Jürgen Mittag (Hrsg.), a.a.O., S. 150 – 166, S. 161; Alexander C.-G. Stubb / Heidi Kaila / Timo Ranta, Finland: An Integrationist Member State, in: Eleanor E. Zeff / Ellen B. Piro (Hrsg.), a.a.O., S. 305 – 316, S. 306, S. 315; Bengt Jacobsson / Per Laegreid / Ove K. Pedersen, Europeanization and the Transnational States, London 2003, S. 84, S. 115.
- 8 Alexander C.-G. Stubb / Heidi Kaila / Timo Ranta, a.a.O., S. 14 f.; Bengt Jacobsson / Per Laegreid / Ove K. Pedersen, a.a.O., S. 40 f., S. 60, S. 62, S. 83; Morton Egeberg, The EU and the Nordic Countries: Organizing Domestic Diversity, in: Simon Bulmer / Christian Lequesne (Hrsg.), a.a.O., S. 185 – 208, S. 203.

den deutschen Kontext zu analysieren.⁹ Gerade der letzte Aspekt des möglichen Transfers bestimmter britischer oder finnischer Koordinationsmechanismen ist – wie gezeigt werden wird – im Einzelfall kritisch zu prüfen.

Die folgenden Ausführungen sind daher als Beitrag zu einer aus unserer Sicht nicht intensiv genug geführten Diskussion zu sehen. Das zentrale Defizit in der gegenwärtigen Literatur ist allerdings leichter zu benennen als abzustellen: Zu wenige Autoren machen sich bei der Untersuchung von Einzelbeispielen (auch und insbesondere im Hinblick auf die nationalstaatliche Koordinierung in EU-Angelegenheiten) die Mühe, über den jeweiligen Fall hinaus anwendungsorientierte Schlussfolgerungen zu ziehen. Die Literatur in diesem Bereich wird von singulären Analysen dominiert; belastbares komparatives Vorgehen hingegen ist selten. Daher soll mit dieser Studie auch grundsätzlich auf das Potenzial der komparativen Methode hingewiesen werden, praxisrelevante Erkenntnisse zu erzeugen.¹⁰

1. Koordination der Europapolitik in Deutschland

Die Hauptschwäche des deutschen Systems liegt im Fehlen einer zentralen und zusammenführenden Koordinationsstruktur deutscher Europapolitik.¹¹ So existiert weder ein Ministerium für Europäische Angelegenheiten noch ein Sekretariat für Europafragen im Bundeskanzleramt.¹² Zwar gibt es dort eine Europa-Abteilung, die den Bundeskanzler berät und in interministeriellen Gremien vertreten ist¹³; das Bundeskanzleramt stellt jedoch in der alltäglichen Europakoordination kein aktives Politikzentrum dar und nimmt nur eine geringe sowie gelegentliche Führungsrolle ein.¹⁴

Dieses Fehlen einer zentralen Koordinationsinstanz ist auch Folge der historisch geprägten Doppelzuständigkeit von Wirtschaftsministerium und Auswärtigem Amt für die Koordination der Europapolitik. Während das Wirtschaftsministerium für nationale politische Themen sowie Wirtschafts- und Binnenmarktfragen zuständig ist, befasst sich das Auswärtige Amt mit allgemeinen Fragen der Europäischen Integration, Europäischen Verträgen und institutionellen Themen. Wer tätig wird, hängt folglich vom politischen Inhalt ab. Diese aus der Doppelzuständigkeit resultierende Fragmentierung wurde mit dem Beschluss zu Beginn der ersten Regierung *Gerhard Schröders*, die Europaabteilung des Wirtschaftsministeriums in das Finanzressort zu verlagern, noch erhöht. Damals wollte man eine Konzentration der Koordinationsfunktionen durchsetzen, scheiterte aber am Wider-

9 Vgl. *Kenneth A. Armstrong / Simon Bulmer*, The United Kingdom: between political controversy and administrative efficiency, in: *Wolfgang Wessels / Andreas Maurer / Jürgen Mittag* (Hrsg.), a.a.O., S. 388 – 410, S. 388 f.

10 Dabei ist unsere Überzeugung, dass gerade im „einzelstaatlich“ relativ gut erforschten Bereich der EU-Koordination relevante Erkenntnis aus den vorhandenen Analysen geborgt werden kann, ohne gleich in eine – grundsätzlich vorzuziehende, aber oft abschreckend ressourcenintensive – Primärdatenerhebung einzusteigen.

11 *Andreas Maurer*, a.a.O., S. 125.

12 *Hans-Ulrich Derlien*, Germany, in: *Hussein Kassim / B. Guy Peters / Vincent Wright* (Hrsg.), a.a.O., S. 54 – 78, S. 54.

13 REGIERUNGonline, Die Rolle Deutschlands im Entscheidungssystem der EU, http://www.bundesregierung.de/nn_103576/Content/DE/Artikel/2006/03/2006-03-09-europa-rolle-deutschlands-im-entscheidungssystem-der-eu.html, 8. November 2006.

14 *Paul Thurner / Michael Stoiber*, a.a.O., S. 4.

stand des Auswärtigen Amts. Die Europaabteilung kehrte zu Beginn der Großen Koalition unter *Angela Merkel* wieder in das Wirtschaftsministerium zurück. Allerdings verblieben einige Bereiche der traditionell dort angesiedelten Europaabteilung, die sich mit haushalts-, finanz- und wirtschaftspolitischen Fragestellungen befassen, im Finanzministerium. In wirtschafts- und finanzpolitischen Sachfragen dürfen derzeit also starke Überlappungen vermutet werden.¹⁵ Zwar dominieren Wirtschafts- und Außenministerium die Koordination der deutschen Europapolitik; das Finanzressort und ferner auch das im Rahmen der europäischen Sicherheitspolitik immer stärker betroffene Innenministerium erlangten jedoch einen deutlichen Zuwachs an Bedeutung, wodurch das europapolitische Akteursfeld noch mehr an Transparenz verliert. Das Potenzial von Rivalitäten steigt und wird zudem bei Koalitionsregierungen durch parteipolitisch motiviertes Profilierungsstreben noch verstärkt.¹⁶

Diese geteilte Koordinationskompetenz wird weiter durch eine starke ministerielle Autonomie in Europafragen eingeschränkt, welche eine Sektoralisierung der deutschen Europapolitik nach sich zieht.¹⁷ Die Ministerien halten bilateral Kontakt zu Brüssel, wobei manche mehr involviert sind als andere. Sie nehmen durch spezielle Abteilungen und Europa-Unterabteilungen diplomatische Funktionen wahr, die in klassischer Perspektive dem Auswärtigen Amt obliegen, und entsenden selbst Repräsentanten in die Ständige Vertretung. Das eigenständige Handeln der Ressorts ist vor allem deswegen problematisch, weil es an (Rückkopplungs-)Strukturen zum Informationsaustausch innerhalb der Ministerialbürokratie mangelt. Da also weder das Wirtschaftsministerium noch das Auswärtige Amt über ein Monopol bei der Positionsbestimmung Deutschlands verfügen, zeichnet sich die Koordinationsmaschinerie durch einen hohen Grad an ungewollter Dezentralisierung aus, die in der Tendenz einer effizienten und effektiven Abstimmung abträglich ist.

Dennoch gibt es einerseits eine Art Frühwarnsystem, die so genannte EU-Koordinierungsgruppe, und andererseits ein interministerielles Ausschusssystem. Die EU-Koordinierungsgruppe ist Teil der Europaabteilung des Auswärtigen Amts und analysiert die Vorgänge in Brüssel vor dem Hintergrund deutscher beziehungsweise spezieller der Ressortinteressen und soll rechtzeitig Konfliktpotenzial aufdecken. Sie steht in Kontakt zur Ständigen Vertretung und koordiniert die Weisungen an den Ausschuss der Ständigen Vertreter.¹⁸ Über die Effektivität dieser Koordinationsstrukturen gibt es keine einschlägigen Untersuchungen. Es ist daher schwierig, belastbare Aussagen über die Arbeit der EU-Koordinierungsgruppe als Informationseinheit und als koordinierende Instanz, die auch als Se-

15 Vgl. Europapolitik im Bundesfinanzministerium, http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/nn_1260/nsc_true/DE/Europa/Europa__Startseite,templateId=renderPrint.html, 6. November 2006.

16 *Hartmut Marhold*, Deutsche Europapolitik nach dem Regierungswechsel 2005, in: *integration*, 29. Jg. (2006), S. 3 – 22, S. 12 f. Vgl. auch *Josef Janning*, Bundesrepublik Deutschland, in: *Werner Weidenfeld / Wolfgang Wessels* (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2006, S. 313 – 320, S. 315, http://www.cap.lmu.de/download/2006/2006_Jahrbuch_Deutschland.pdf, 6. November 2006 sowie *Franz C. Mayer*, Nationale Regierungsstrukturen und Europäische Integration, *Walter Hallstein Institut für Europäisches Verfassungsrecht* 19/02, 2002, S. 10, www.whi-berlin.de/documents/whi-paper1902.pdf, 6. November 2006.

17 *Hans-Ulrich Derlien*, a.a.O., S. 58 f., S. 67, S. 70.

18 REGIERUNGonline, a.a.O.; Auswärtiges Amt, Europaabteilung, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/AAmt/Abteilungen/Europaabteilung.html>, 8. November 2006.

kretariat des weiter unten behandelten Staatssekretärsausschusses für Europafragen dient, zu treffen. Allerdings kann angenommen werden, dass aufgrund der Vielzahl der potenziell betroffenen und beteiligten Akteure sowohl auf EU- als auch auf deutscher Seite und wegen der schwachen „Koordinationskultur“ eine frühzeitige Information und Abstimmung nach wie vor schwierig bleibt.

Das erwähnte interministerielle Ausschusssystem umfasst neben den sich auf ad hoc-Basis treffenden Europabeauftragten (in der Regel Referatsleiter) der Ministerien auch die Runde der Europa-Abteilungsleiter. Diese Runde, deren gemeinsamer Vorsitz beim Auswärtigen Amt und Wirtschaftsministerium liegt, filtert politisch wichtige und konfliktreiche Themen heraus, die im „höchstrangige[n] Koordinationsgremium der deutschen Europapolitik“, dem Staatssekretärsausschuss für Europafragen, behandelt werden.¹⁹ Dieser Ausschuss ist wegen des Mangels an formalen und effizienten Koordinationsstrukturen auf ministerieller Ebene für die übergeordnete Koordination zuständig. Hier wird versucht, Konflikte beizulegen. Er beschließt die in den Runden der Europa-Abteilungsleiter vereinbarten Positionen und bereitet politische und strategische Dossiers für den Ministerrat vor. Seine Beschlüsse sind für die Ministerien bindend. Allerdings nimmt der Ausschuss keine pro-aktive Rolle auf der Basis der Agenda des Ministerrats ein. Bezeichnend für die deutsche Praxis ist zudem, dass das bestehende interministerielle Ausschusssystem von den Ressorts weitgehend umgangen wird.²⁰

Die Ministerien koordinieren sich folglich überwiegend selbst. Dies ermöglicht zwar Konfliktregulierung auf niedrigster Ebene und damit Filterung; da jedoch das Ressortprinzip und starke Sektorinteressen dominieren, basieren die Koordinationsergebnisse häufig auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner.²¹ Technische Detailfragen stehen im Vordergrund, und Sektorinteressen setzen sich durch.²²

Abgesehen von der horizontalen Zersplitterung leidet die Koordinierung deutscher Europapolitik an der vertikalen Fragmentierung und den Möglichkeiten der Entscheidungsblockierung, die durch das föderale System und die damit verbundene Politikverflechtung hervorgerufen werden. Zudem haben die deutschen Länder eigene Außenbeziehungen aufgebaut. So haben sie Vertretungen in Brüssel eingerichtet, eigene Abteilungen für Europafragen in den Landesministerien oder Europabeauftragte und -bevollmächtigte mit Minister- oder Staatssekretärsstatus eingesetzt.²³ Sie stehen im ständigen Kontakt zu Brüssel und

19 Auswärtiges Amt, Europapolitische Entscheidungsfindung in der Bundesregierung, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/DeutschlandInEuropa/entscheidungsfindung.html>, 8. November 2006.

20 Hans-Ulrich Derlien, a.a.O., S. 54. Die Umgehung der Ausschussstruktur zeigt sich auch daran, dass der Kabinettsausschuss für Europafragen unter Kanzler Schröder aufgrund seiner geringen Nutzung abgeschafft wurde. Vgl. Andreas Maurer, a.a.O., S. 125.

21 Vgl. Fritz W. Scharpf, Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Patrick Kenis / Volker Schneider (Hrsg.), Organisation und Netzwerk. Institutionelle Selbststeuerung in Wirtschaft und Politik, Frankfurt am Main 1996, S. 497 – 534.

22 Hans-Ulrich Derlien, a.a.O., S. 73; Paul Thurner / Michael Stoiber, a.a.O., S. 4.

23 Michael W. Bauer, Die Verbindungsbüros der Deutschen Länder bei der Europäischen Union in Brüssel, in: Verwaltungsrundschau, 42. Jg. (1996), S. 417 – 420; Martin Große Hüttmann / Michèle Knodt, „Diplomatie mit Lokalkolorit“: Die Vertretungen der deutschen Länder in Brüssel und ihre Aufgaben im EU-Entscheidungsprozess, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2006, Baden-Baden 2006, S. 595 – 605.

nehmen sogar über den „Länderbeobachter“ an Ratstreffen teil.²⁴ Sie agieren folglich eigenständig im Rahmen ihrer Kompetenzen. Mit der Reform von Artikel 23 GG im Zuge der Ratifikation des Maastrichter Vertrags über die Europäische Union wurde diese Situation noch verschärft, indem die Koordination zwischen Bund und Ländern in Europa-Angelegenheiten – zumindest auf dem Papier – zugunsten der Länder weiter ausdifferenziert wurde.²⁵ Die Länder beanspruchen demnach, dass im Konfliktfall mit der Bundesregierung ihre Meinung „maßgebend“ sei, sofern ein Beschluss, der ihre Interessen berührt, im Bundesrat mit Zweidrittelmehrheit bestätigt wird.²⁶ Auch im Europäischen Verfassungsvertrag war eine implizite Stärkung der Länder vorgesehen, die mit den Stichworten Frühwarnsystem und Klagerecht sowie den dafür notwendigen Umsetzungsnormen wie dem „Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union“ vom 17. November 2005 verbunden ist.²⁷

An dieser vertikalen Politikverflechtung hat auch die Föderalismusreform wenig geändert. Das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 schränkte die Mitwirkungsrechte der Länder nur geringfügig ein. So wurden lediglich in Art. 23 Abs. 6 GG die Politikbereiche eingegrenzt, in denen die Vertretung gesamtdeutscher Interessen in Brüssel in Bereichen ausschließlicher Gesetzgebungskompetenzen der Länder durch diese selbst erfolgen soll. Es ist allerdings noch zu früh, um die tatsächlichen Wirkungen dieser Neuerungen beurteilen zu können. Ob es sich um einen nutzbaren Machtzuwachs handelt, wird die politische Praxis zeigen.

Ein weiteres Problem zeigt sich im Hinblick auf die Ständige Vertretung, die eher improvisierend als strategisch agiert. Da der Staatssekretärsausschuss, in dem auch die Ständige Vertretung repräsentiert ist, keinen kohärenten und sektorübergreifenden Politikansatz

24 Michael W. Bauer, Die Reform der Europäischen Kommission: Eine Studie zur Managementmodernisierung internationaler Organisationen, in: *Verwaltungsarchiv: Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik*, 97. Jg. (2006); Hans-Ulrich Derlien, a.a.O., S. 63; Andreas Maurer, a.a.O., S. 132 f.

25 Jeffrey J. Anderson, Germany and Europe: Centrality in the EU, in: Simon Bulmer / Christian Lequesne, a.a.O., S. 77 – 96, S. 87 f.; Michael W. Bauer, Europaausschüsse – Herzstück landesparlamentarischer Beteiligung in Angelegenheiten der Europäischen Union?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung* (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2005*, Baden-Baden 2005, S. 632 – 647.

26 Vgl. § 5 im Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993.

27 Als Frühwarnsystem wird ein Mechanismus zur effektiven und frühzeitigen Kontrolle der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips bezeichnet. Um die Frage der Qualität beziehungsweise der Klagerechte der Länder (bei Verdacht auf Subsidiaritätsverletzungen durch die EU) hat es ebenfalls harte Auseinandersetzungen bei der Erarbeitung des Verfassungsvertrags gegeben. Zu Einzelheiten siehe Europäische Verfassung, Protokoll 2; Annegret Eppler, Die Europafähigkeit Deutschlands in der Diskussion: Bundesstaatskommission und Ratifizierung des Vertrags über eine Verfassung für Europa, in: Michael Borchard / Udo Margedant (Hrsg.), *Der deutsche Föderalismus im Reformprozess*, Sankt Augustin 2006, S. 73 – 99; Michael W. Bauer, Der europäische Verfassungsprozess und Konventsentwurf aus Sicht der deutschen Länder, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung* (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2004*, Baden-Baden 2004, S. 453 – 475; Hartmut Marhold, a.a.O., S. 14 f.; Michael W. Bauer, The German Länder and the European Constitutional Treaty – Heading for a Differentiated Theory of Regional Elite Support for European Integration, in: *Journal for Regional & Federal Studies*, 16. Jg. (2006), S. 21 – 42.

verfolgt, verfügt die Vertretung über beachtlichen Handlungsspielraum.²⁸ Darüber hinaus ist sie mit sich wechselseitig widersprechenden und vielfach sehr spät übermittelten Weisungen der verschiedenen Ministerien konfrontiert, was die erfolgreiche Vertretung deutscher Positionen im Ausschuss der Ständigen Vertreter erschwert. Häufig kann die Ständige Vertretung daher in diesem Gremium keine aus Sicht der Partner hinreichend verlässlichen Positionen beziehen und sich gerade in der immens wichtigen Frühphase der Sondierung der mitgliedstaatlichen Präferenzen nicht eindeutig äußern; ein Problem, das auch als „the German vote“ bekannt ist. Ferner leidet die Ständige Vertretung unter den gleichen Fragmentierungsproblemen wie die inländische Koordinationsmaschinerie. Sie ist hauptsächlich mit deutschen Ministerialbeamten besetzt. Diese halten ihre eigenen Informationskanäle nach Bonn oder Berlin und zu den Europäischen Institutionen aufrecht und handeln nicht als Beamte der Ständigen Vertretung, sondern als Vertreter ihrer Ministerien.

Bleibt die Frage des parlamentarischen Einflusses auf die Koordination der deutschen Europapolitik, und hier insbesondere die Frage nach der Rolle des Bundestages. Wie der Bundesrat, so hat auch der Bundestag bereits im Zuge der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags eine formale Aufwertung seiner europapolitischen Rolle erfahren. In der Praxis kann der Bundestag die deutsche Ministerialverwaltung allerdings strukturell, weil er als Legislative vom administrativen Alltagsgeschehen relativ weit entfernt ist, weniger effektiv kontrollieren als der sich aus den Landesexekutiven zusammensetzende Bundesrat. Denn auch als ausgesprochenes Arbeitsparlament kann der Bundestag dem komplexen und schnelllebigen politischen Geschehen in Brüssel nur bedingt folgen und seine inhaltlichen Positionen verlieren gerade auch dann an Relevanz, wenn der deutsche Vertreter in Brüssel überstimmt werden kann. Die neuen Vereinbarungen²⁹ zwischen Bundestag und Bundesregierung und auch die offizielle Eröffnung eines eigenen Verbindungsbüros, eines „Horchpostens“, in Brüssel im Februar 2007 scheinen an diesen strukturellen Defiziten parlamentarischer Kontrolle durch den Bundestag nur begrenzt etwas ändern zu können.³⁰

Folglich erschweren das Fehlen einer zentralen Koordinationsinstanz in Europafragen, der Modus der horizontalen, negativen Selbstkoordination sowie die vertikale Fragmentierung die Formulierung einer klaren und innovativen Strategie. Es mangelt an langfristigen politischen Ansätzen sowie an strategischer Planung und Projektion. Eine schnelle Positionierung und zukunftsfähige Politikgestaltung auf dem Europa-Parkett gestaltet sich im deutschen Mehrebenen- und Multiakteurssystem schwierig.

28 *Andreas Maurer / Wolfgang Wessels*, a.a.O., S. 114.

29 Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung des § 6 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, Berlin, den 28. September 2006.

30 *Martin Große Hüttmann*, Die Koordination der deutschen Europapolitik, in APuZ, B 10 (2007), http://www.bpb.de/publikationen/10F6L4,0,Die_Koordination_der_deutschen_Europapolitik.html; Deutscher Bundestag, Bundestag und Europa. Europäische Union und Europapolitik im Parlament, Berlin 2007, http://www.bundestag.de/interakt/infomat/grundlegende_informationen/downloads/btg_eu_download.pdf, 18. Oktober 2007.

2. Koordination der Europapolitik in Finnland

Die Defizite deutscher europapolitischer Koordination sind, wenn auch im Ausmaß ihrer tatsächlichen Effekte umstritten, hinlänglich bekannt. Weit weniger Beachtung wurde bislang hierzulande dem finnischen Modell geschenkt. Die Koordination der finnischen Europapolitik basiert auf weit reichenden Konsultationen innerhalb der Verwaltung und dem Ziel, mit geeinter Stimme in Brüssel zu sprechen. Dies wird durch gut funktionierende Beziehungen zwischen Parlament, Ministerien, Regierung und Ständiger Vertretung in Brüssel gefördert.³¹ Der mit erheblicher Autonomie ausgestattete und sich durch eine pragmatische, geschlossene und technokratische Kultur auszeichnende Verwaltungsapparat dominiert die nationale Koordination der Europapolitik. Er agiert relativ unabhängig von der politischen Ebene.³² Zentrale Kennzeichen des finnischen Koordinationssystems für Europafragen sind die sektorübergreifende horizontale Koordinierung in einer vertikal integrierten Ausschussstruktur als institutionelles Arrangement und der Memorandum-Ansatz als Verfahren.

Das institutionelle Koordinationsarrangement umfasst den Kabinettsausschuss für EU-Angelegenheiten, den EU-Ausschuss, dessen themenspezifische Unterausschüsse, das Regierungssekretariat für EU-Angelegenheiten und die zuständigen Ministerien (vgl. Abbildung 1). Der Kabinettsausschuss ist das Koordinationsorgan auf politischer Ebene, in dem über die finnischen Prioritäten in allen formalen und informellen Ratstreffen abgestimmt wird. Ihm sitzt der Premierminister vor.³³ Der EU-Ausschuss dient als beratendes und vermittelndes Organ. In ihm sind alle Ministerien, das Büro des Premierministers, das Büro des Präsidenten, der Justizkanzler³⁴, die Bank of Finland und die Provinzregierung von Åland vertreten. Den Vorsitz haben das Regierungssekretariat für EU-Angelegenheiten und der Staatssekretär für Europafragen. In diesem Ausschuss werden breite Themen diskutiert, die verschiedene Ministerien betreffen beziehungsweise die in seinen Unterausschüssen nicht gelöst werden konnten.³⁵ Liegen Meinungsverschiedenheiten im EU-Ausschuss vor, wird das Thema im Kabinettsausschuss behandelt.

Die derzeit 37 themenspezifischen Unterausschüsse des EU-Ausschusses wickeln die hauptsächliche Koordination der ministerialen Standpunkte ab. Ihnen obliegt es, europäische Themen vorzubereiten und wichtige Themen, deren Behandlung auf einer gegebenenfalls höheren politischen Ebene notwendig erscheint, herauszufiltern. Vorsitz und Sekretariat eines jeden Unterausschusses liegen im Normalfall beim federführenden Ministerium. Zentral ist, dass diese Ausschüsse sektorübergreifend angelegt sind. Ihre Zusammensetzung variiert dabei von sehr restriktiv bis sehr offen. Im ersten Fall treffen sich die Beteiligten aus dem öffentlichen Dienst, das heißt aus dem federführenden sowie anderen Ministerien und

31 Alexander C.-G. Stubb / Heidi Kaila / Timo Ranta, a.a.O., S. 306.

32 Bengt Jacobsson / Per Laegreid / Ove K. Pedersen, a.a.O., S. 83 f., S. 115.

33 Bengt Jacobsson / Per Laegreid / Ove K. Pedersen, a.a.O., S. 91.

34 Der Justizkanzler ist beim Staatsrat angesiedelt. Er wird von der Staatspräsidentin ernannt und ist mit Kabinettsrang ausgestattet. Er hat die Aufgabe, die Gesetzmäßigkeit der Handlungen des Präsidenten, des Staatsrates, der Gerichte und der öffentlich Bediensteten zu überwachen.

35 Handling of EU Affairs in Finland, <http://www.valtionneuvosto.fi/vn/liston/base.lsp?r=1273&k=en>, 1. März 2006.

zentralen Behörden. Im zweiten Fall werden Vertreter verschiedener Interessengruppen hinzugezogen.³⁶

Das Regierungssekretariat für EU-Angelegenheiten (vgl. Abbildung 1) befindet sich seit 2000 im Büro des Premierministers – anfänglich war es im Außenministerium verortet – und stellt das Sekretariat des Kabinettausschusses und des EU-Ausschusses.³⁷ Es setzt sich aus Abgesandten aller Ministerien zusammen.³⁸ Als Hauptkoordinationsinstanz fördert es Verfahren zur Koordination und die Vorbereitung von Europa-Dossiers, es bereitet Rats-treffen vor und behandelt Fragen der institutionellen Entwicklung der Europäischen Union. Das Sekretariat trägt ferner die Verantwortung für Fälle, die sich nicht eindeutig einem bestimmten Zuständigkeitsbereich zuordnen lassen. Es sichert den Informationsfluss zwischen den nationalen Autoritäten und der Ständigen Vertretung in Brüssel, der es zusammen mit dem jeweils federführenden Ministerium Anweisungen gibt. Schließlich betreut es die Informationsverarbeitung und Dokumentation zu Europathemen.³⁹ Neben diesen horizontal koordinierenden Organen verfügen die Ministerien über eigene Abteilungen, Einheiten, Arbeitsgruppen oder Berater, die sich ausschließlich oder teilweise mit Europafragen und deren interner Koordinierung beschäftigen.

Als Verfahren wird ein Memorandum-Ansatz genutzt. Das jeweils federführende Ministerium muss zu jedem Vorschlag der Europäischen Kommission oder Initiative eines Mitgliedstaats ein Memorandum anfertigen. Dieses Memorandum, in welchem das zuständige Ministerium Finnlands vorläufige Position zu dem Vorschlag definiert, wird an die Mitglieder des jeweilig betroffenen Unterausschusses weitergeleitet, diskutiert und im Verlauf der Brüsseler Verhandlungen aktualisiert.⁴⁰ Wird in den Unterausschüssen keine Einigung erlangt, können die Beteiligten eine Verlagerung in den übergeordneten EU-Ausschuss verlangen.⁴¹

Auch im finnischen Fall stellt sich die Frage nach den europapolitischen Einflussmöglichkeiten des nationalen Parlaments. Tatsächlich spielt das finnische Parlament bei der nationalen Koordination der EU-Angelegenheiten im Vergleich zu anderen EU-Staaten eine etwas aktivere Rolle. Mit einem ausgeprägten Ausschusssystem, in dessen Zentrum der „Suuri valiokunta“ steht, was man als „Hauptausschuss“ übersetzen könnte und der auch eine zentrale Koordinationsstelle für nationale Gesetzesinitiativen ist, versucht das finnische Arbeitsparlament, seinen Einfluss auf die Ausgestaltung der nationalen Positionen mit Europarelevanz wahrzunehmen. Formal muss ein Minister, der von der Haltung des Hauptausschusses abrückt, sich vor diesem Gremium im Nachhinein rechtfertigen. Insgesamt scheint die parlamentarische Einbindung in Finnland stärker institutionalisiert zu sein als in Deutschland oder Großbritannien. Dennoch darf der Einfluss des finnischen Parlaments nicht als zu hoch eingeschätzt werden, da die Regierung letztendlich von der Parlaments-

36 Bengt Jacobsson / Per Laegreid / Ove K. Pedersen, a.a.O., S. 91; Handling of EU Affairs in Finland, <http://www.valtioneuvoisto.fi/vn/liston/base.lsp?r=1273&k=en>, 1. März 2006.

37 Bengt Jacobsson / Per Laegreid / Ove K. Pedersen, a.a.O., S. 91; Teija Tiilikanen, a.a.O., S. 155.

38 Alexander C.-G. Stubb / Heidi Kaila / Timo Ranta, a.a.O., S. 306.

39 Handling of EU Affairs in Finland, <http://www.valtioneuvoisto.fi/vn/liston/base.lsp?r=1273&k=en>, 1. März 2006.

40 Teija Tiilikanen, a.a.O., S. 153.

41 Handling of EU Affairs in Finland, <http://www.valtioneuvoisto.fi/vn/liston/base.lsp?r=1273&k=en>, 1. März 2006.

mehrheit gestützt wird und daher wenig politisches Interesse daran hat, die eigene Regierung in Europaangelegenheiten „vorzuführen“⁴².

Zusammenfassend gewährleistet das finnische System zwei für eine effiziente und effektive Koordination der Europapolitik notwendige Funktionserfordernisse: das Prinzip der systematischen Höherzonung oder Eskalierung und die Integration des Ressort- und Kollektivverantwortungsprinzips. Die systematische Eskalierung wird durch die vertikal integrierte Ausschussstruktur zur interministeriellen Koordination in Finnland und durch das Verfahren des Memorandum-Ansatzes ermöglicht. Nur politisch sensible Themen (solche, die in den Unterausschüssen nicht hinreichend geklärt werden) und Probleme ohne identifizierbaren Zuständigkeitsbereich werden auf die nächst höhere Ebene verlagert. Diese Filterung führt nicht nur zu einer Entlastung der oberen Leitungsebene, sondern gewährleistet auch, dass wichtige Themen politische Aufmerksamkeit erlangen. Ein positiver Nebeneffekt dieses Systems ist die damit einhergehende Flexibilität und der Austausch zwischen politischer und Fachebene. Der Memorandum-Ansatz und die Integration in sektorübergreifenden, themenspezifischen Unterausschüssen unter Leitung des federführenden Ministeriums führen zu einem Ausgleich des Ressortprinzips und des Prinzips kollektiver Verantwortung. Horizontale Koordinierung im Rahmen des Ressortprinzips und die Bestimmung einer einheitlichen Position werden erleichtert.

3. Koordination der Europapolitik in Großbritannien

In der britischen Europapolitik ist ein Modell effektiver ex ante-Koordination anzutreffen.⁴³ Das Koordinationssystem ermöglicht ein frühzeitiges Eingreifen Großbritanniens in den europäischen Politikprozess, das heißt noch während die Kommission an einem Vorschlag arbeitet. Diese ex ante-Koordination wird wesentlich durch das Cabinet Office European Secretariat gefördert, das als zentrale Koordinationsinstanz für Europäische Angelegenheiten mit dem jeweils federführenden Ministerium eine „dual policy authority“ bildet.⁴⁴ Die effektive ex ante-Koordination ist aber auch der pro-aktiven Ständigen Vertretung in Brüssel zu verdanken. Neben diesen zwei Institutionen orientieren sich die vorwiegend informellen Verfahren und Arbeitspraktiken daran, eine dem Prinzip kollektiver Verantwortung folgende, einheitliche Position zu entwickeln.

Die Kollektivverantwortung im Kabinett hat im britischen System Vorrang vor dem Ressortprinzip. Folglich kann die zentrale Exekutive den Ministerien gemeinsame Entscheidungen auferlegen.⁴⁵ Durch das so abgeschwächte Ressortprinzip ist Koordination eher möglich als in Deutschland. Darüber hinaus und auch im Gegensatz zu Deutschland, wo

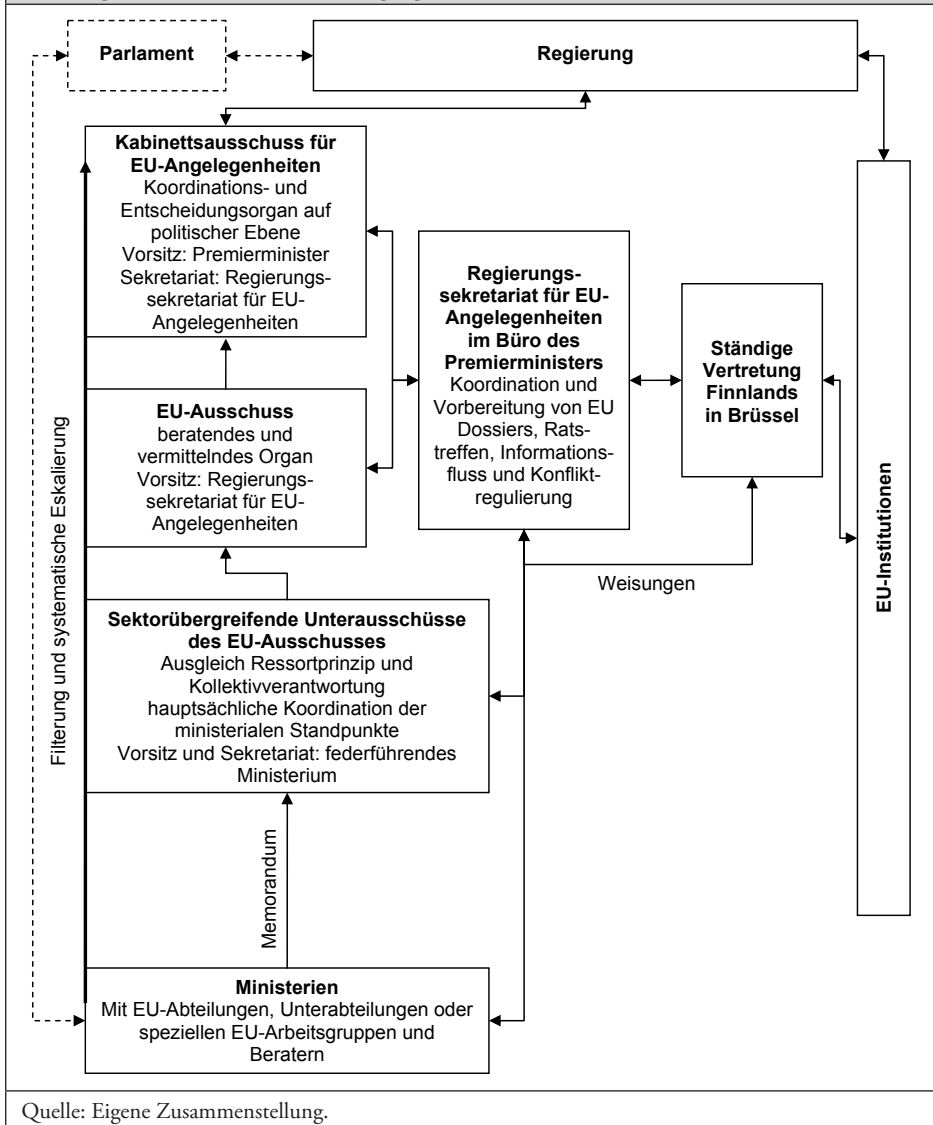
42 Hans Hegeland, *The European Union in national parliaments: domestic or foreign policy? A study of Nordic parliamentary systems*, in: John O'Brennan / Tapio Raunio (Hrsg.), *National parliaments within the enlarged European Union: from 'victims' of integration to competitive actors?*, London 2007, S. 95 – 115.

43 David Allen, a.a.O., S. 135; Hussein Kassim, a.a.O.

44 Caitriona A. Carter, *The Formulation of UK-EU Policy Post-Devolution: A Transformative Model of Governance?*, Manchester Paper in Politics, Paper No. 2, Devolution and European Union Policy Making Series, 2002, S. 3, http://www.socialsciences.manchester.ac.uk/politics/publications/working_papers_docs/manchester_working_papers/MPP092002.pdf, 6. März 2006.

45 David Richards, *The civil service in Britain: a case study in path dependency*, in: John Halligan (Hrsg.), *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, Cheltenham 2003, S. 33.

Abbildung 1: Koordination der EU-Angelegenheiten in Finnland



starke Ressortegoismen die interministerielle Koordination erschweren, wirken sich in Großbritannien ein homogener Civil Service sowie die damit einhergehende Kultur der Information und Konsultation begünstigend auf die Koordinationsbereitschaft und -fähigkeit aus.⁴⁶ Diese Homogenität wird hauptsächlich durch das Rekrutierungs- und Karrieresystem innerhalb der Verwaltung beeinflusst. Die hier erwähnte Homogenität bezieht sich auf den gesamten Civil Service. Ein offenes Personal- und Rekrutierungssystem, das Seiten-

46 Caitriona A. Carter; a.a.O., S. 3. Hussein Kassim, a.a.O., S. 25.

einstiege und Personalrotation unter den Ministerien erlaubt, fördert die interministerielle Kommunikation und auch Vertrauen und Reziprozität. In Deutschland ist hingegen durch eine vorgeschriebene Beamtenlaufbahn, ein geschlossenes Personal- und Rekrutierungssystem und die Sozialisation in die Ressortkultur auch starke Homogenität des Personals vorhanden.⁴⁷ Allerdings ist diese Homogenität nur für das jeweils betrachtete Ressort anzuwenden, während in unterschiedlichen Ressorts unterschiedliche „Sprachen“ gesprochen werden. Dadurch bauen sich Kommunikations- und Koordinationshürden auch in europarelevanten Angelegenheiten auf, die in Großbritannien nicht so stark ausgeprägt sind.

Das Cabinet Office European Secretariat stellt, wie im finnischen Fall, die Hauptschnittstelle für die Koordinierung einer sektorübergreifenden Verhandlungsposition von europäischen Themen im Zentrum von Whitehall dar. Dieses Sekretariat ist im Cabinet Office und nicht in einem Ministerium verortet, um als neutrales Organ Interessenkonflikte beizulegen oder zu verhindern und eine sektorübergreifende Verhandlungsposition zu koordinieren. Es setzt sich aus „Fast Stream Administrators“⁴⁸ und „normalen“ Beamten der Ministerien zusammen, wodurch Informationsgewinnung und Interventionsmöglichkeiten in die einzelnen Ministerien ermöglicht werden.⁴⁹ Seine hauptsächlich prozedurale Funktion bezieht sich auf vier Aufgaben: Erstens steuert das Cabinet Office European Secretariat die interministerielle Koordination. Es sichert, dass Ministerien konsultiert und in die Positionsbestimmung Großbritanniens einbezogen werden. Das Sekretariat prüft Vorschläge, interveniert bei Bedarf und versucht, informell und formal Konflikte zu lösen. Die zweite Aufgabe des Sekretariats besteht darin, die Kohärenz und Konsistenz der Regierungspolitik in Europafragen zu fördern und bei horizontalen Themen Anleitung zu bieten. Dazu organisiert das Sekretariat regelmäßige Treffen und auch Treffen auf ad hoc-Basis, an denen der EU-Botschafter Großbritanniens und andere Beamte aus Whitehall teilnehmen.⁵⁰ Es greift im Falle unerwünschter Handlungen ein, führt ministerienübergreifende Übungen zur Politikentwicklung durch und beschäftigt sich mit der Bestandsaufnahme wichtiger Themen. Die dritte Funktion des Sekretariats besteht in der Beratung und Information zu den EU-Institutionen und -Verfahren. Letztlich gewährleistet das Sekretariat die parlamentarische Prüfung. Es kontrolliert, ob Ministerien ihre Verpflichtungen einhalten und informiert die parlamentarischen Gremien über Kommissionsvorschläge.⁵¹ Neben dem Cabinet Office European Secretariat trägt das Sub-Committee on Europe (NSID(EU)) als Unterausschuss des Ministerial Committee on National Security, International Relations and Development (NSID) zur interministeriellen Koordination in Europäischen Angelegenheiten bei. Dieser Ausschuss setzt sich aus dem Premierminister, den Fachministern (Secretaries of State) sowie dem Ständigen Vertreter Großbritanniens in der EU zusammen; nachgeordnete Vertreter der Bürokratie sind nicht formal beteiligt.⁵²

47 Vgl. Kai-Uwe Schnapp, Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse, Opladen 2004.

48 „Fast Stream“ ist ein besonderes Rekrutierungs- und Ausbildungsprogramm für Elitenbürokraten.

49 Hussein Kassim, a.a.O., S. 34.

50 European Secretariat, http://www.cabinetoffice.gov.uk/secretariats/european_secretariat/index.asp, 24. August 2007.

51 David Allen, a.a.O., S. 133; Kenneth A. Armstrong / Simon Bulmer, a.a.O., S. 396 f. Hussein Kassim, a.a.O., S. 34 – 37.

52 Ministerial Committee on National Security, International Relations and Development. Sub-

Die Ständige Vertretung in Brüssel stellt die zweite Schnittstelle zur Koordination von Europäischen Angelegenheiten in Brüssel dar. Sie beobachtet die Aktivitäten der Generaldirektionen der Kommission und weist frühzeitig auf europäische Gesetzgebungsaktionen hin. Sie informiert über die Mitgliedstaaten sowie verhandelbare Positionen und signalisiert, wann Diskussionsbedarf auf nationaler Ebene besteht. Ferner warnt die Ständige Vertretung, wenn eigene Ministerien von einer vereinbarten Position abweichen oder britische Beamte eine Haltung in Arbeitsgruppen angenommen haben, die die britische Delegation isoliert. Die Ständige Vertretung steht in permanentem Kontakt zum Regierungsapparat in London. Durch ihre enge Einbindung auch in das Ausschusssystem und die gewissenhafte Informationsbeschaffung ist sie wesentlicher Bestandteil der inländischen Koordination zu Europäischen Angelegenheiten.⁵³

Im Rahmen und als Konsequenz des Ende der 1990er Jahre eingeleiteten Devolutionsprozesses hat sich das britische Koordinationssystem ausdifferenziert. Aufgrund des inkrementellen und ad hoc-Charakters der Devolution⁵⁴ kann noch nicht präzise bestimmt werden, wie viel Kompetenzen mit Europa-Bezug auf die subnationalen Akteure von Schottland, Wales und Nordirland⁵⁵ letztendlich übertragen werden. Allerdings ist es bereits jetzt erforderlich, die territorialen Institutionen in die Koordinationsmaschinerie der britischen Europapolitik einzubeziehen. Formal bleibt die britische Regierung zwar für die EU-Politik zuständig. Ein Großteil von europäisch relevanten Politikgehalten und deren Umsetzung fällt jedoch in den Kompetenzbereich der subnationalen Ebene, die zumeist auch besser mit Ressourcen für die Erledigung von Europaangelegenheiten ausgestattet ist.⁵⁶ Verstärkten Koordinationsbedarf verdeutlichen vor allem Überlappungen in den Bereichen Landwirtschaft, Fischerei, Umwelt, Transport und Regionalpolitik. Die Notwendigkeit von Koordinationsarrangements im nationalen EU-Politikprozess resultiert aber auch aus den – im Gegensatz zum deutschen Föderalismus – unterschiedlichen Kompetenzen der subnationalen Einheiten, die unterschiedlich stark regionale Prioritäten umsetzen können.⁵⁷

Committee on Europe (NSID (EU)), <http://www.cabinetoffice.gov.uk/secretariats/committees/nsideu.asp>, 24. August 2007.

53 Kenneth A. Armstrong / Simon Bulmer, a.a.O., S. 398 f.; Hussein Kassim, a.a.O., S. 40 f.

54 Patricia Hogwood, Devolution in the UK: A Step towards Federalisation, Manchester Paper in Politics: Devolution and European Policy Series 4, 2003, Paper No. 8, S. 4, http://www.socialsciences.manchester.ac.uk/disciplines/politics/publications/workingpapers/documents/manchester_working_papers/MPP042003.pdf, 27. Juli 2007.

55 Aufgrund der politisch instabilen Situation in Nordirland beziehen sich die folgenden Ausführungen nur auf Schottland und Wales. Die Regionen Englands sind aufgrund eines negativen Referendums nicht von der Devolution betroffen und haben daher einen anderen Status im Koordinationsgefüge der Europapolitik (vgl. Simon Bulmer / Martin Burch / Patricia Hogwood / Andrew Scott, UK Devolution and the European Union: A Tale of Cooperative Asymmetry, in: Publius. The Journal of Federalism, 36. Jg. (2006), S. 75 – 93, S. 75 f., S. 79).

56 Martin Burch, Devolution and EU Policy Making in the UK, Manchester Paper in Politics, Devolution and European Policy Series 3, 2003, Paper No. 7, S. 2 und 5, http://www.socialsciences.manchester.ac.uk/disciplines/politics/publications/workingpapers/documents/manchester_working_papers/MPP032003.pdf, 27. August 2007.

57 Patricia Hogwood, a.a.O.; Schottland verfügt über die größten Kompetenzen und kann sowohl Primär- als auch Sekundärgesetzgebung erlassen. Westminster behält sich jedoch vor, auch in territorialen Angelegenheiten Gesetze in Übereinkunft mit den jeweiligen subnationalen Parlamenten zu erlassen.

Zwei Grundprinzipien bewahren unter diesen Umständen bislang die einheitliche Positionsbildung und Kollektivverantwortung. Zum einen gibt es den impliziten Grundsatz „no surprises“ – sich gegenseitig zu informieren und nicht zu untergraben. Das zweite Prinzip beruht auf der Fortführung der bisherigen Arbeitsweise von Whitehall hinsichtlich der Normen des Vertrauens, der Reziprozität, der Beteiligung und Information.⁵⁸ So ist es auch nicht verwunderlich, dass die zwei Schlüsseldokumente⁵⁹ zur interadministrativen Politikkoordination und Koordinierung der Europapolitik formal nicht bindend sind. Durch die Übernahme einer großen Zahl von Beamten der für Schottland, Wales und Nordirland zuständigen Ministerien in die subnationalen Regierungen konnte zudem der bisherige kooperative Verhandlungsmodus zwischen beiden Staatsebenen bewahrt werden.⁶⁰

Die interadministrative Koordinierung wird hauptsächlich in informellen ad hoc-Arenen bewerkstelligt. Für den Fall auftretender Konflikte setzte man auf politischer Ebene das Joint Ministerial Committee on Europe (JMC[E]) ein. Allerdings wurde JMC[E] bisher nicht zur Konfliktregulierung benutzt, sondern als Forum des Informationsaustausches. Darüber hinaus sollen eine Reihe von ministeriellen „Devolution Guidance Notes“ und (in unterschiedlicher Ausprägung) spezielle ministerielle Einheiten die Beteiligung der Regionen gewährleisten. Zusätzlich verfügen die subnationalen Regierungen über direkte Verbindungen nach Brüssel. So haben sie dort Vertretungen eingerichtet, die allerdings nicht unabhängig von der Ständigen Vertretung agieren, sondern diese unterstützen. Mögliche Konflikte werden intern geregelt. Der hauptsächliche Einflusskanal der subnationalen Regierungen verläuft aber über die Verbindung zur Zentralregierung. Wie bereits erwähnt, bestimmt diese nach wie vor die Reichweite des Einflusses der regionalen Autoritäten in europäischen Angelegenheiten, da die Devolution keine formale, konstitutionelle Verankerung besitzt.

Während die exekutive Koordination der britischen Europapolitik insgesamt als relativ effektiv bezeichnet werden kann, bestehen im Hinblick auf die Einbeziehung des Parlaments ähnliche Defizite, wie sie auch für den deutschen und finnischen Fall zu konstatieren sind. So wird dem europapolitischen Ausschuss des Unterhauses generell eine allenfalls reaktive Rolle im Hinblick auf die Beeinflussung der europäischen Politik zugeschrieben. Im Parlament werden europäische Politikinitiativen, von denen wichtige politische oder rechtliche Auswirkungen erwartet werden, debattiert. Allerdings sind damit nur geringe Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Position der britischen Vertreter im europäischen Verhandlungsprozess verbunden. Auch werden die Fristen, innerhalb derer der Ausschuss über entsprechende europäische Initiativen informiert werden muss, als deutlich zu kurz erachtet, so dass eine wirklich fundierte Positionierung vielfach erschwert wird.⁶¹ Anders gestaltet sich die Situation für den europapolitischen Ausschuss im britischen Oberhaus. Er hat sich als europaweit anerkanntes, politisch unabhängiges Beratungsgremium zu europapolitischen Fragen etabliert; von seinen Vorschlägen gingen in vielen Fällen wichtige Anregun-

58 Simon Bulmer / Martin Burch / Patricia Hogwood / Andrew Scott, a.a.O., S. 75 – 93, S. 80; Caitríona A. Carter, a.a.O., S. 5.

59 Memorandum of Understanding und das beigelegte Concordat on Co-ordination of European Union Policy Issues in Cabinet Office.

60 Simon Bulmer / Martin Burch / Patricia Hogwood / Andrew Scott, a.a.O., S. 79 f.

61 Adam Cygan, Scrutiny of EU Legislation in the UK Parliament, The First Thirty Years...and Beyond?, in: John O'Brennan / Tapio Raunio (Hrsg.), a.a.O., S. 163 – 177, S. 163 ff.

gen für Politikentwicklungen auf europäischer Ebene aus. Allerdings verbindet sich mit der Rolle des britischen Oberhauses keine genuin auf die Wahrnehmung nationaler Interessen ausgerichtete Rolle, die darauf abzielt, spezifische europäische Politiken zu beeinflussen. Vielmehr versteht sich der Ausschuss als politisch unabhängiges Gremium, das eher auf generelle europäische Entwicklungen als auf das politische Tagesgeschäft fokussiert.⁶²

Zusammenfassend wird die effektive Koordination in Großbritannien hauptsächlich durch die Homogenität der Beamtenschaft und die damit mögliche Kultur der Konsultation, der Information und des gegenseitigen Vertrauens gewährleistet. Auch die europaskeptische Haltung stellt einen Anreiz für alle Beteiligten dar, frühzeitig eine einheitliche und starke Verhandlungsposition zu definieren. Diese oftmals informelle Praxis wird durch die Ständige Vertretung und das Europa-Sekretariat im Cabinet Office unterstützt. Letzteres agiert prozedural als Hauptkoordinationsinstanz in Europafragen. Seine Zusammensetzung aus abgeordneten Ministerialbeamten und Fast Stream Administrators ermöglicht ihm, Akzeptanz zu erzeugen, Informationen zu gewinnen und die Geschäftsgänge der für ein Dossier relevanten Ministerien zu koordinieren. Auch die Arbeit der Ständigen Vertretung ist als positiv zu bewerten. Ihre Initiativ- und Frühwarnfunktion erleichtern die Koordination eines nationalen Standpunktes. Ferner beeindruckt ihre gute Einbindung in die britische Regierung. Widersprüchliche Weisungen an die Ständige Vertretung können kaum auftreten, da die Positionsbestimmung frühzeitig und unter ihrer Beteiligung geschieht.

Ebenso ist die Beteiligung der subnationalen Regierungen an der britischen Koordinationsmaschinerie zu betonen, wobei sowohl die inländische, hauptsächlich informelle und auf ad hoc-Basis laufende Koordination innerhalb Whitehalls als auch die konstruktive Zusammenarbeit mit der Ständigen Vertretung in Brüssel hervorstechen. Die Devolution hat den subnationalen Autoritäten mehr Einfluss verliehen. Damit könnte künftig auch der britische Konsens über Prioritäten der EU-Koordination in Frage gestellt werden, denn die Reichweite des Einflusses der regionalen Autoritäten in Europäischen Angelegenheiten hängt wegen des nicht-konstitutionellen Status der Devolution maßgeblich vom Willen der Zentralregierung ab. Für die subnationalen Regierungen stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, wie sie innerhalb der durch Whitehall dominierten Koordination (abweichende) regionale Interessen am besten vertreten können. Diese Problematik könnte künftig an Bedeutung gewinnen: Der momentane Erfolg europapolitischer Willensbildung wird durch die weit reichende Vorherrschaft der Labour Party in Großbritannien seit Beginn der Devolution ermöglicht; wenn sich dies verändert, könnte die Koordination zwischen subnationaler und nationaler Ebene konfliktreicher werden. Hierbei ist auch zu bedenken, dass die regionalen Instanzen ihre neue Rolle erst entdecken und institutionelle Unabhängigkeit entwickeln. Damit wird der Interessengleichklang mit Whitehall künftig wohl geringer werden. Wenn die subnationalen Regierungen zudem noch ihre Rekrutierungspraxis verändern und vermehrt eigenes Personal einstellen und schulen, wird sich die auf gemeinsamer Sozialisierung beruhende informelle Abstimmung unter der Beamtenschaft erschweren. Letztlich ist auch die asymmetrische Art der Devolution, die mit Unterschieden in der institutionellen Ausgestaltung sowie in legislativen Kompetenzen und Praktiken Schottlands, Wales und Nordirlands einhergeht, kritisch zu sehen. Die hauptsächlich auf informellen Regeln basierende Koordination muss folglich ihre Stabilität noch beweisen.

4. Optimierungspotenzial für Deutschland

Welche Lehren lassen sich aus diesem Vergleich nationaler Koordinationsmechanismen und -kulturen in EU-Angelegenheiten ziehen, wenn man vor allem solche Mechanismen berücksichtigt, die bei einer Übertragung auf den deutschen Kontext relativ geringe Anpassungskosten verursachen würden? Zuerst ist hier die Abschaffung der Doppelzuständigkeit beziehungsweise Dreifachzuständigkeit von Wirtschafts-, Finanz- und Außenministerium in EU-Angelegenheiten zu nennen.⁶³ Ferner ist zu konstatieren, dass zwar das britische Modell mit den investierten administrativen Ressourcen die relativ größte Leistung erzeugt. Allerdings erschweren die im Vergleich zu Deutschland sehr unterschiedlichen Ausgangsbedingungen einen entsprechenden Transfer. Die hierfür notwendigen Funktionserfordernisse, also ein homogener Beamtenapparat, Informalität der interministeriellen Beziehungen und Dominanz der Kollektivverantwortung, sind in Deutschland nicht vorhanden. Die bisher entwickelten Strukturen und Kompetenzübertragungen im Zuge der Devolution lassen sich nicht mit dem kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik vergleichen. Das finnische System – obwohl es relativ betrachtet eher hinter der Effektivität und Effizienz des britischen Modells zurückliegt – bietet dagegen viel versprechendes Optimierungspotenzial. Letzteres gründet sich darauf, dass das finnische Modell in einen dem deutschen ähnlichen Kontext eingebettet ist. Dieser ist erstens durch das Ressortprinzip und eine relativ autonome Verwaltung gekennzeichnet, und zweitens herrscht bei den Akteuren im Hinblick auf den europäischen Integrationsprozess eine konstruktive Kultur vor. Mit Blick auf die Frage der Übertragbarkeit erscheinen daher die Aussichten für erfolgreiche Anleihen am finnischen Modell sehr viel höher als am britischen. In den deutschen Kontext transferierbar erscheint konkret der Memorandum-Ansatz in Kombination mit themenspezifischen Ausschüssen unter Vorsitz des jeweilig federführenden Ministeriums, ein prozedurales Sekretariat für Europafragen im Bundeskanzleramt und eine bessere Einbindung der Ständigen Vertretung.

Die themenspezifischen Ausschüsse würden die notwendige Koordination kohärenter und zielführender machen als die bisher vorherrschende negative Koordination, die insbesondere auf bilateralem Austausch basiert und strukturell nur eine Abstimmung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner zulässt. Zudem würde eine bessere Balance zwischen dem Ressortprinzip und dem Prinzip der kollektiven Verantwortung ermöglicht sowie – aus der Sicht der beteiligten Verwaltungsakteure – mehr Transparenz in die interministerielle Koordination gebracht.

Das prozedurale Sekretariat für Europafragen, wie es sowohl in Finnland als auch in Großbritannien existiert, müsste dabei als Hauptschnittstelle für die interministerielle Koordination im Bundeskanzleramt dienen. Sein Personal sollte aus den Ministerien abgeordnet sein, um hinreichend Akzeptanz erhalten, vielfältige Fachsichten einbeziehen und die Ministerien frühzeitig zur horizontalen Koordination animieren zu können. Es müsste personell in den Ausschüssen vertreten sein und die gesamte Ministerialverwaltung regelmäßig und umfassend zu europäischen Themen und Prozeduren beraten. Schließlich sollte es für eine bessere Einbindung sowohl der deutschen Länder als auch der Ständigen Vertretung zuständig sein.

63 Josef Janning / Patrick Meyer, *Deutsche Europapolitik: Vorschläge zur Effektivierung*, Gütersloh 1998, S. 19, <http://www.cap.lmu.de/download/2000/dt-ep.pdf>, 21. April 2006.

Dem Memorandum-Ansatz folgend sollte ein Vorschlag der Kommission oder ein informelles Anliegen eines Mitgliedstaates der Europäischen Union an das prozedurale Sekretariat für Europafragen und das federführende Ministerium weitergeleitet werden. Letzteres erarbeitet im Anschluss ein Memorandum, also eine Stellungnahme, die in den horizontalen themenspezifischen Ausschüssen auf Fachebene diskutiert, aktualisiert und abgestimmt würde. Kommt es dort zu Meinungsverschiedenheiten, wird das Problem auf die politische Ebene, möglicherweise den Staatssekretärsausschuss für Europafragen, delegiert. So würde in den themenspezifischen Ausschüssen auch die Filterungsfunktion wahrgenommen.

Aufgrund der pragmatischen Praxis und der hierfür benötigten Grundvoraussetzungen erscheint der in Großbritannien praktizierte Ansatz zur Einbindung der Regionen in die britische Europapolitik für Deutschland mit seinen grundgesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsrechten der Länder und vielfältigen Verflechtungen der Ebenen ungeeignet. Lernpotenzial bietet dennoch die gute Zusammenarbeit der Vertretungen der subnationalen Autoritäten mit der Ständigen Vertretung in Brüssel. Die Kooperation und Abstimmung der Ständigen Vertretung mit den Länderbüros in Brüssel könnte auch im deutschen Fall informell verstärkt werden. Insgesamt fällt auf, dass aus einem Vergleich zu Finnland und Großbritannien zentrales Optimierungspotenzial insbesondere aus der Informalität der Abstimmungsbeziehungen zwischen Zentral- und Gliedstaaten für den deutschen Kontext abgeleitet werden kann. Die Lehre daraus wäre, für einen weniger verfassungsrechtlich kodifizierten und formalisierten Austausch zwischen Bund und Ländern in der Europapolitik zu plädieren.

Letztlich erscheint ein „Europa-Privileg“ in der Personalpolitik zweckmäßig. Ein Sonderprogramm wie das britische European Fast Stream Programme könnte die Schlagkräftigkeit der deutschen Verwaltung in EU-Angelegenheiten entscheidend erhöhen. Idealerweise würden damit schnelle Aufstiegsmöglichkeiten, Quereinstiege, die Teilnahme am Concours in den Europäischen Institutionen und der flexible Einsatz sowohl bei den deutschen Ministerien als auch bei der Kommission eröffnet.

5. Dominanz der Exekutiven in EU-Fragen als länderübergreifendes Problem

Gemeinhin wird die Lage in Deutschland mit den französischen oder britischen Strukturen verglichen, ohne hinreichend auf den institutionellen Kontext und die Bedingungen für eine Übertragbarkeit bestimmter Koordinationselemente auf die Bundesrepublik zu achten. Nimmt man nun an – und das scheint angesichts der bescheidenen Ergebnisse, die die Kraftanstrengung „Föderalismusreform“ gebracht hat, nicht unrealistisch zu sein –, dass großreformatorische Initiativen bis auf Weiteres in diesem Zusammenhang auszuschließen sind, ist eine Orientierung an „Idealfällen“ der EU-Koordination wie Großbritannien wenig hilfreich. Aussichtsreicher, so die zentrale Schlussfolgerung, ist der Blick auf jene Staaten, die ähnliche Abstimmungskulturen und Machtteilungscharakteristika aufweisen, wie sie in Deutschland vorherrschen. Aus solchen Vergleichen können, wie gezeigt, aufschlussreiche und viel versprechende Empfehlungen abgeleitet werden. Im Detail mögen diese für eine Optimierung der deutschen Koordination in EU-Angelegenheiten kritik- und diskussionswürdig sein. Das entwertet jedoch nicht die grundsätzliche Logik des hier gewählten Vorgehens: verwandte Kontextbedingungen zu identifizieren und auf der Grundlage eines Vergleichs institutioneller Arrangements verschiedener Länder innovative Transferanleihen für pragmatische Reformvorschläge zu entwickeln. Angesichts der nicht optimalen Leistung

der deutschen Ministerialbürokratie, deutsche Interessen auf europäischer Ebene angemessen zur Geltung zu bringen, ist es überfällig, dass auch die deutschen Verwaltungsakteure und Politiker offener gegenüber prozeduralen und strukturellen Anregungen aus anderen politischen Systemen werden. Die professionellen Analytiker und Beobachter sind allerdings nicht weniger in der Pflicht, Erkenntnisse über Optimierungspotenziale im Ländervergleich zu generieren und systematisch zu bewerten.

Über die hier vorgestellten konkreten Möglichkeiten besserer exekutiver Politikkoordination hinaus ist erneut auf ein zentrales – länderübergreifendes – Defizit hinzuweisen: Sowohl die Regierungen der Vergleichsländer Finnland und Großbritannien als auch Deutschlands geben dem Austausch mit den parlamentarischen Europagremien im Kontext einer systematischen und kontinuierlichen europapolitischen Koordination keine Priorität und faktisch wenig Raum. Zwar werden parlamentarische Forderungen nach einer konkreten Ausweitung der Beteiligung in EU-Angelegenheiten oft im Kontext eines notwendigen Abbaus des „europäischen Demokratiedefizites“ rhetorisch unterstützt. Tatsächlich aber ist die Dominanz der Exekutiven ungebrochen – und der politische Wille der Regierenden und ihrer Verwaltungen, auf parlamentarische Mitwirkungswünsche tatsächlich einzugehen, ist und scheint auch bis auf Weiteres eher gering zu bleiben.

Die europapolitische Koordinierung der Bundesrepublik: besser als ihr Ruf

Timm Beichelt

Akteure der europapolitischen Koordinierung¹ in der Bundesrepublik Deutschland müssen weit überwiegend den Regierungen auf Bundes- und Landesebene zugeordnet werden. Die Parlamente, insbesondere der Bundestag, nehmen dagegen eine Rolle als „Juniorpartner“ ein². Zum einen ist dies einem nur langsam eintretenden Bewusstsein für die parlamentarische Kontrolle der Europapolitik zuzuschreiben. Die im Bundestag bestehenden Instrumente könnten durchaus größere Durchschlagskraft entfalten, wenn sie effizienter eingesetzt würden³. Zum anderen sind die aktiven Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments

- 1 Der Begriff der europapolitischen Koordinierung wird folgendermaßen definiert: Er umfasst das europapolitische Handeln von Akteuren überwiegend innerhalb der Bundesregierung, die (a) innenpolitisch vorformulierte Präferenzen bündeln, diese (b) in einem technischen Sinne an die EU-Ebene weitergeben und sie (c) dort (zu einem gewissen Grade) eigenverantwortlich verhandeln.
- 2 Vgl. Roland Sturm / Heinrich Pehle, *Das neue deutsche Regierungssystem*, 2. Auflage, Wiesbaden 2006.
- 3 So Sven Hölscheidt, *The German Bundestag Must Apply Its Sound Rules More Effectively*, in: Andreas Maurer (Hrsg.), *National Parliaments in Europe*, im Erscheinen. Die jüngeren, zum Teil gewichtigen Änderungen in der prozeduralen Einbindung des Bundestages in die Europapolitik werden von dieser Publikation allerdings nicht mehr erfasst.