



**Universität Potsdam**

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät  
Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften

Dr. habil. Jochen Franzke

Lehrstuhl für Verwaltung und Organisation

Prof. Dr. Lennart Souchon

Honorarprofessur für Internationale Politik

**Diplomarbeit zum Thema:**

# **Europäisierung der deutschen Ministerialverwaltungen**

**Der Beitrag von Twinningprojekten zur Vernetzung von  
Verwaltungen im europäischen Rahmen**

**Verfasserin:**

Yoriko Rach

yoriko\_rach@web.de

Abgabedatum: 05. Juli 2007

Elektronisch veröffentlicht auf dem  
Publikationsserver der Universität Potsdam:  
<http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2008/1626/>  
[urn:nbn:de:kobv:517-opus-16266](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-16266)  
[<http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-16266>]

Dieses Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

## **Danksagung**

Die vorliegende Diplomarbeit wäre in dieser Form ohne die wertvolle Unterstützung vieler interessierter und überaus engagierter Personen, die ich während meiner Forschungstätigkeit kennenlernen konnte, sicher nicht möglich gewesen.

Aus diesem Grund möchte ich mich insbesondere bei Mike Bartels für die kontinuierliche inhaltliche Beratung und Unterstützung bedanken sowie bei Dr. Inge Toshev und dem gesamten Team des Nationalen Kontaktpunktes für Twinning für die bereitgestellten Hintergrundinformationen und das konstruktive Feedback.

Ein großes Dankeschön geht auch an alle Interviewpartner für ihre Zeit und ihr entgegengebrachtes Interesse. Darüber hinaus bedanke ich mich bei Dr. Elsa Tulmets und Susanne Thau für die Bereitstellung ihrer Forschungsergebnisse zu Twinning.

## Inhaltsverzeichnis

<b>EINLEITUNG</b> .....	<b>5</b>
<b>1 EUROPÄISIERUNG UND INSTITUTIONELLER WANDEL</b> .....	<b>8</b>
1.1 <i>Von Europäischer Integration zur Europäisierung - Ein Perspektivenwechsel...</i>	8
1.1.1 Europäische Integration versus Europäisierung.....	8
1.1.2 Europäisierung als forschungsleitendes Konzept.....	9
1.1.3 Horizontale und vertikale Europäisierung - Der besondere Charakter der Erweiterungspolitik der Europäischen Union.....	11
1.2 <i>Institutionen und Wandel - Die Wiederentdeckung des Neo-institutionalismus als Erklärungsansatz</i> .....	12
1.2.1 Der Institutionenbegriff im Neo-Institutionalismus .....	13
1.2.2 Rationalistischer und historisch-soziologischer Neo-Institutionalismus - Die Verbindung zweier Erklärungsansätze.....	14
1.2.3 Wirkungen und Wandel .....	17
1.3 <i>Analysekonzept, Hypothesen und methodisches Vorgehen</i> .....	19
1.3.1 Grundannahmen und Analysekonzept .....	19
1.3.2 Arbeitshypothesen.....	21
1.3.3 Untersuchungsmethode .....	22
1.4 <i>Fazit</i> .....	25
<b>2 DIE ZWEI GESICHTER DER EU-ERWEITERUNGSPOLITIK</b> .....	<b>26</b>
2.1 <i>Hierarchische Steuerungsformen in der EU-Erweiterungspolitik – Konditionalitäten</i> .....	27
2.2 <i>Nicht hierarchische Steuerungsformen in der EU-Erweiterungspolitik – Die offene Koordinierung</i> .....	29
2.3 <i>Twinning als innovatives Instrument zur Vernetzung von Verwaltungen?</i> .....	31
2.4 <i>Fazit</i> .....	36

<b>3</b>	<b>MINISTERIALVERWALTUNGEN – AUFGABEN UND HERAUSFORDERUNGEN IM EUROPÄISCHEN MEHREBENENSYSTEM ..</b>	<b>37</b>
3.1	<i>Die Rolle von Ministerialverwaltungen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland.....</i>	37
3.2	<i>Regieren im europäischen Mehrebenensystem - nicht neu, aber anders .....</i>	42
3.3	<i>Europäisierung im öffentlichen Dienst?.....</i>	45
3.4	<i>Fazit .....</i>	48
<b>4</b>	<b>VIER FALLSTUDIEN IM VERGLEICH - DER INSTITUTIONELLE WANDEL IN DEN RESSORTS .....</b>	<b>49</b>
4.1	<i>Analyse des institutionellen Kontextes .....</i>	49
4.2	<i>Argumentationen und Strategien in den Ministerien.....</i>	57
4.3	<i>Organisatorischer, prozessbezogener und regulativer Wandel in den Ministerien.....</i>	69
4.4	<i>Fazit .....</i>	78
<b>5</b>	<b>TWINNING – ERWEITERTE HANDLUNGSOPTIONEN IM EUROPÄISCHEN RAHMEN .....</b>	<b>80</b>
5.1	<i>Zusätzliche finanzielle Ressourcen.....</i>	80
5.2	<i>Zur Vernetzung von Verwaltungen im europäischen Rahmen .....</i>	82
5.3	<i>Twining und Nachfolgeprojekte .....</i>	87
5.4	<i>Fazit .....</i>	90
<b>6</b>	<b>SCHLUSSFOLGERUNGEN .....</b>	<b>91</b>
	<b>ANHANG.....</b>	<b>94</b>
	<b>QUELLENVERZEICHNIS .....</b>	<b>96</b>
	<b>TABELLENVERZEICHNIS .....</b>	<b>109</b>
	<b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS .....</b>	<b>110</b>

„Obwohl Twinning als ‚Win-Win-Win‘ ausgelegt ist, wird der politische Nutzen für Deutschland kaum thematisiert“ (E-VAL Studie 2006: 10).

## Einleitung

Die fünfte Erweiterungswelle der Europäischen Union (EU) um zehn neue Mitgliedstaaten im Jahre 2004 und um zwei weitere im Jahre 2007 hat nicht nur die Beitrittsländer vor große Herausforderungen gestellt, sondern auch die Europäische Union und die Mitgliedstaaten selbst.

Seit Anfang der 1990er Jahre unterstützt die EU die Transformationsprozesse in den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) mit dem PHARE-Programm<sup>1</sup>. Mit Beginn der intensivierten Heranführungsstrategie seit 1998 strukturiert die EU das PHARE-Programm grundlegend um. Ziel ist es nun, die beitrittswilligen Staaten bei der Erfüllung der von der EU gesetzten Beitrittskriterien, insbesondere bei der Übernahme des *Acquis Communautaire*<sup>2</sup> der EU, zu unterstützen.

Neben der schwerpunktmäßigen Förderung von Investitionen wird das PHARE-Programm ab 1998 vor allem für den Institutions- oder Verwaltungsaufbau (*institution building*) eingesetzt. Dafür führt die EU-Kommission ab 1998 das Instrument der Verwaltungspartnerschaften ein. Das als Twinning bezeichnete Instrument umfasst Projekte, bei denen Verwaltungen aus den EU-Mitgliedstaaten ihre Mitarbeiter in Partnerbehörden der Beitrittsländer entsenden, um diese vor Ort zu beraten. Die Aufgaben der Kurz- und Langzeitberater bestehen darin, die Partnerbehörden bei der Entwicklung von Lösungen zur Umsetzung des Rechtsbestandes der EU zu unterstützen.

In den letzten Jahren sind zahlreiche politikwissenschaftliche Studien zur Europäisierung der Staaten Mittel- und Osteuropas vorgelegt worden (vgl. Börzel 2006 Götz/Dimitrov/Wollmann 2006a, Grabbe 2001; Hughes/Sasse/Gordon 2004, Schimmelpfennig/Sedelmeier 2005) und einige sogar speziell zu den Auswirkungen von Twinning (vgl. Papadimitriou 2004; Tulmets 2005a).

---

<sup>1</sup> PHARE war von 1989 bis 2006 das EG-Finanzierungsprogramm zur Unterstützung der Länder in Mittel- und Osteuropa (Poland and Hungary Aid for the Reconstruction of the Economy).

Im Rahmen der vergleichenden Regierungslehre wurde parallel auch der Europäisierung der ‚alten‘ EU-Mitgliedstaaten (vgl. Bulmer/Burch 2000; Götz 2000) und insbesondere den Ministerialverwaltungen besondere Aufmerksamkeit gewidmet (vgl. Götz 2003; Héritier u.a. 2001; Knill 2001; Wessels 2003).

In dieser Untersuchung sollen nun beide Forschungsperspektiven zusammengeführt werden. Die Forschungsfrage dieser Arbeit lautet: Welchen Beitrag kann PHARE-Twinning zur Europäisierung von Ministerialverwaltungen leisten und welche konkreten Auswirkungen hat Twinning auf die deutschen Ministerialverwaltungen?

In einem ersten Schritt wird dabei analysiert, inwiefern Twinning zu einem institutionellen Wandel in den Ministerialverwaltungen geführt hat. In einem zweiten Schritt wird untersucht, inwiefern die in Twinning involvierten Akteure in den Ministerialverwaltungen die durch PHARE-Twinning veränderte Gelegenheitsstruktur genutzt haben, um Netzwerke mit anderen Verwaltungen im europäischen Rahmen aufzubauen und zu erweitern.

Die These dieser Arbeit lautet, dass die Akteure in den Ministerialverwaltungen die durch PHARE-Twinning veränderten Gelegenheitsstrukturen genutzt haben, um ihre Handlungsoptionen innerhalb der europäischen Dimension zu erweitern.

Insofern möchte diese Untersuchung einen Beitrag zur politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung leisten und die beiden oben genannten Strömungen der Europäisierungsforschung miteinander verbinden. Darüber hinaus soll die Untersuchung Aufschluss darüber geben, inwiefern EU-Politiken tatsächlich die bundesdeutschen Handlungsmuster in den Ministerialverwaltungen zugunsten ‚europäisch‘ induzierter Handlungsmuster verändern können.

Die Untersuchung kann auch dazu beitragen, Aussagen darüber zu treffen, inwiefern die Handlungsmuster und Regelungen in den Ministerialverwaltungen den veränderten Anforderungen im europäischen Mehrebenensystem der EU gerecht werden bzw. wo Reform- oder Handlungsbedarf besteht.

---

<sup>2</sup> Mit dem *Acquis Communautaire* ist im engen Sinne der gemeinschaftliche Besitzstand der Europäischen Gemeinschaften gemeint. In dieser Arbeit wird jedoch mit EU-Acquis immer der gesamte EU-Rechtsbestand bezeichnet.

Die Arbeit gliedert sich in fünf Kapitel, die im Folgenden genauer beschrieben werden.

Im ersten Kapitel wird zunächst das Konzept der Europäisierung dargestellt und unter Verknüpfung der beiden Theoriestränge im Neo-Institutionalismus ein Erklärungsansatz für diese Untersuchung entwickelt. Mit Hilfe von theoriegeleiteten Arbeitshypothesen wird daraus ein Analysekonzept für den institutionellen Wandel in den Ressorts entwickelt. Anschließend wird die Untersuchungsmethode vorgestellt.

Aufgabe des zweiten Kapitels ist es, die unabhängige Variable näher zu beleuchten. Hier wird ein Überblick über die Entwicklung der EU-Erweiterungspolitik im Rahmen der fünften Erweiterungswelle gegeben sowie das PHARE-Twinning als Instrument zur Vernetzung von Verwaltungen näher beleuchtet.

Im Rahmen des dritten Kapitels wird die Rolle der deutschen Ministerialverwaltungen im politischen System der Bundesrepublik und im europäischen Mehrebenensystem der EU charakterisiert. Ziel ist es hier, Aussagen über das Ausmaß in dem Verwaltungen ohnehin durch die Europäische Integration beeinflusst sind, treffen zu können und festzustellen, inwiefern die Regelungen des öffentlichen Dienstes am Beispiel von Twinning bereits den gewachsenen Anforderungen an die Verwaltungen gerecht werden. Die Ministerialverwaltungen werden in dieser Untersuchung als abhängige Variable betrachtet.

Das vierte Kapitel widmet sich der hypothesengeleiteten Analyse und Bewertung des institutionellen Wandels in den vier ausgewählten Ministerialverwaltungen. Hier werden insbesondere der institutionelle Kontext des Wandels betrachtet, die Strategien und Argumentationen, die in den Verwaltungen verwendet werden sowie die organisatorische, prozessbezogene und regulative Dimension des Wandels untersucht.

Im letzten fünften Kapitel wird analysiert, inwiefern die involvierten Akteure die veränderten Gelegenheitsstrukturen, die PHARE-Twinning den Ministerien bietet, tatsächlich nutzen konnten. Ziel dieses Kapitels ist die Überprüfung der Ausgangsthese, dass Twinning unter anderem zur Vernetzung der involvierten Verwaltungen im europäischen Rahmen beiträgt.



*„Europäisierung ist [...] die Erweiterung des Wahrnehmungshorizontes und des politischen Handlungsraumes um die europäische Dimension“ (Kohler-Koch 2000: 22).*

## **1 Europäisierung und institutioneller Wandel**

### **1.1 Von Europäischer Integration zur Europäisierung - Ein Perspektivenwechsel**

In der politikwissenschaftlichen EU-Forschung dominierte seit den 1960er Jahren vor allem die Auseinandersetzung mit der Europäischen Integration. Erst seit der letzten Dekade richtet sich die Aufmerksamkeit zunehmend auf das Phänomen der Europäisierung. Nach einem halben Jahrhundert der Beschäftigung mit der Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften für Kohle und Stahl zur Europäischen Union weist dies auf einen profunden Perspektivenwechsel in der Beschäftigung mit der EU hin. Die Rückwirkungen der Europäischen Integration auf die Mitgliedstaaten geraten zunehmend stärker ins Forschungsinteresse. In Abgrenzung zum Begriff der Europäischen Integration soll im Folgenden die Bedeutung des Konzepts der Europäisierung näher beleuchtet und definiert werden.

#### **1.1.1 Europäische Integration versus Europäisierung**

Europäische Integration beschreibt einen spezifischen Prozess zwischen Mitgliedstaaten und der EU, in dem die Delegation von Kompetenzen auf die supranationale Ebene sowie die Entstehung von supranationalen Institutionen mit eigenständigen Entscheidungsbefugnissen im Vordergrund stehen.<sup>3</sup> Integration vollzieht sich dabei in zweierlei Hinsicht: zum Einen durch die Einbeziehung neuer Politikfelder in den Abstimmungsprozess der EU (Ausweitung) und zum Zweiten durch die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen der sogenannten ersten Säule auf weitere Politikbereiche innerhalb der EU (Vertiefung) (vgl. Smith: 2003: 107).

---

<sup>3</sup> Hix und Goetz geben diese Definition von Europäischer Integration: *“European integration comprises two inter-related processes: the delegation of policy competences to the supranational level to achieve particular policy outcomes; and the establishment of a new set of political institutions, with executive, legislative and judicial power”* (Hix/Goetz 2001: 3).

Europäische Integration unterscheidet sich vom Konzept der Europäisierung insofern, als dass Erstere vor allem auf die Bottom-up-Dimension des Verhältnisses zwischen Mitgliedstaaten und EU fokussiert, während Europäisierung die Auswirkungen dieser auf die Mitgliedstaaten und deren interne *policies*, *politics* und *polities*<sup>4</sup> untersucht (vgl. Bulmer/Lequesne 2005: 12; Börzel 2005: 46).

### 1.1.2 Europäisierung<sup>5</sup> als forschungsleitendes Konzept

Der Zusammenhang zwischen Europäischer Integration und den Entwicklungen in den EU-Mitgliedstaaten ist zu einem zentralen Gegenstand der politikwissenschaftlichen Europaforschung geworden. Dennoch besteht bisher kein einheitlicher Konsens über die Begriffsdefinition von Europäisierung. In der folgenden Tabelle werden die bekanntesten Definitionen zusammengefasst.

*Tabelle 1: Definitionen von Europäisierung*

<p><b>Ladrech (1994: 69)</b></p>	<p><i>“Europeanization is an incremental process re-orienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making.”</i></p>
<p><b>Radaelli (2003: 30)</b></p>	<p><i>“Europeanization refers to processes of (a) construction (b) diffusion and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‚ways of doing things‘, and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies.”</i></p>
<p><b>Götz (2006: 473).</b></p>	<p><i>Bei Europäisierung „geht es um Effekte, auf der mitgliedstaatlichen Ebene, die sich unmittelbar oder mit einiger Plausibilität mittelbar auf den EU-Integrationsprozess zurückführen lassen.“</i></p>

<sup>4</sup> In der Politikwissenschaft haben sich stellvertretend für den deutschen Begriff der Politik folgende drei Dimensionen des politischen Problemverarbeitungsprozesses durchgesetzt. Policy kennzeichnet die inhaltliche Dimension von Politik, also den Gegenstand der Politik bzw. die Aufgabe, die erfüllt werden soll. Politics, die zweite Dimension des Politikbegriffes, kennzeichnet demgegenüber den Prozess der Interessenausprägung bzw. der Durchsetzung von Inhalten, Zielen und Interessen. Polity kennzeichnet schließlich den formalen Rahmen von Politik, d. h. die Ordnung des politischen Systems, die politischen Institutionen und Organe sowie das Normengefüge (vgl. Jann 1984: 38).

<sup>5</sup> Obwohl Europäisierung in dieser Untersuchung mit „EU-Europäisierung“ (Kohler-Koch 2000: 12) gleichzusetzen ist, verwendet die Autorin den Begriff der Europäisierung weiter.

Eine der frühesten Definitionen hat Robert Ladrech 1992 verfasst. Für ihn bedeutet Europäisierung vor allem, dass Entwicklungen in der EG bzw. EU in die organisatorische Logik nationaler Entscheidungsprozesse und Politikformulierungen Einzug halten: *„Europeanization is an incremental process re-orienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making.“* (Ladrech 1994: 69).

Ladrech beschränkt sich damit auf eine sehr enge Auslegung, da es vor allem um organisatorische Auswirkungen und Veränderungen geht.

Claudio Radaelli geht mit seiner Definition einen Schritt weiter. Er versteht unter Europäisierung Prozesse der Konstruktion, Diffusion und Institutionalisierung formeller und informeller Regeln, Normen, Prozeduren, Politikparadigmen und Politikstile: *„which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then integrated in the logic of domestic discourse, identities, political structures, and public policies.“* (Radaelli 2003: 30). Diese Definition deckt sowohl die europäische als auch die nationale Ebene ab, wobei der erste Schritt weitgehend ausgeblendet werden kann, da er durch die Europäische Integration bereits ausreichend erfasst wird. Nur der zweite Schritt, die Inkorporation europäischer Entwicklungen in die nationalen Systeme, ist für ihn von Interesse (vgl. Eising 2003: 395).

Beide Definitionen beschreiben Europäisierung dabei als einen vertikalen, hierarchisch von oben nach unten verlaufenden Prozess der Anpassung. Allerdings, so Bulmer and Burch (2000), sollte Europäisierung keineswegs nur als einseitig ausgerichteter Prozess betrachtet werden. Neben dem einseitigen Rezipieren von Vorgaben der EU sind die Mitgliedstaaten auch bestrebt, ihre nationalen Politikmodelle auf der europäischen Ebene durchzusetzen, um ihre Transaktionskosten bei der Umsetzung der Vorgaben so niedrig wie möglich zu halten (vgl. Börzel/Risse 2003: 63). Die Mitgliedstaaten versuchen ihre nationalen Lösungen auf die europäische Ebene zu *„projizieren“* (Bulmer/Burch 2000: 267).

Dyson und Götz (2003: 15) gehen in diesem Fall von einem weiten Europäisierungsbegriff aus. Europäisierung vollzieht sich also in einem *„circular process“* (Dyson/Götz 2003: 15), einen wechselseitigen Interaktionsprozess, bei dem die Mitgliedstaaten einerseits Politiken in einem hierarchischen Unterordnungsverhältnis zur eu-

ropäischen Ebene umsetzen und andererseits versuchen im EU-Kontext ihre eigene Lösungen in komplexen Verhandlungen durchzusetzen.

Beide parallel stattfindenden Prozesse sollten allerdings analytisch getrennt werden, denn wie Radaelli (2003: 34) feststellt, ist dies „*a matter concerning the scope of one's empirical research, not a matter of definition*“ (Radaelli 2003: 34).

Dieser Untersuchung wird also der weitere Europäisierungsbegriff von Götz zugrunde gelegt. Demnach umfasst Europäisierung „*Effekte auf der mitgliedstaatlichen Ebene, die sich unmittelbar oder mit einiger Plausibilität mittelbar auf den EU-Integrationsprozess zurückführen lassen*“ (Götz 2006: 473). Diese Definition ist weit genug, um nicht nur intendierte Veränderungsprozesse zu erfassen, sondern auch Prozesse, die sich im Laufe der Zeit mittelbar aus EU-Politiken ergeben.

### **1.1.3 Horizontale und vertikale Europäisierung - Der besondere Charakter der Erweiterungspolitik der Europäischen Union**

Neben den vertikalen Aspekten der Europäisierung gibt es auch horizontale Effekte, die sich vor allem auf die Einführung nicht hierarchischer Governance-Formen im EU-Kontext zurückführen lassen. Integration vollzieht sich nicht ausschließlich im Rahmen der traditionellen Gemeinschaftsmethode, die der sogenannten ersten Säule der Europäischen Union vorbehalten ist, sondern auch mit Hilfe weicherer Formen der Kooperation und Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten (vgl. Dyson/Götz 2003: 15). Insbesondere die offene Methode der Koordinierung (OMK), die erstmals in der Wirtschafts- und Währungsunion Anwendung fand und dann sukzessive auf weitere Politikfelder ausgedehnt wurde, weist der Kommission nicht mehr die Rolle eines übergeordneten Gesetzgebers zu, sondern die eines „*Katalysators, Moderators, Vermittlers und manchmal eines Ermahners*“ (Dyson/Götz 2003: 15).

Die Folge sind eine Reihe von intergouvernementalen bzw. horizontalen Abstimmungs- und Interaktionsprozessen zwischen den Mitgliedstaaten, die gleichfalls erhebliche Effekte auf die Institutionen und Politiken der Mitgliedstaaten haben (vgl. Dyson/Götz 2003: 15). Anders als mit der zuvor beschriebenen vertikalen Europäisierung kann dies mit einem horizontalen Mechanismus der Europäisierung erfasst werden (vgl. Radaelli 2003: 41).

Solche Effekte lassen sich auch in Staaten aufzeigen, die (noch) nicht der EU angehören. Eines der prominentesten Beispiele für die Untersuchung von vertikaler als auch horizontaler Europäisierung stellt der fünfte EU-Erweiterungsprozess dar.

Die vertikale Dimension der Europäisierung in der EU-Erweiterungspolitik wurde in der Literatur auch häufig mit dem Begriff der Konditionalität, also der Bedingung der Übernahme des *Acquis Communautaire* durch die Beitrittskandidaten und der Sanktionsmöglichkeiten durch die EU-Kommission erfasst (vgl. Grabbe 2001). Die horizontale Dimension der Europäisierung bezieht sich darauf, dass der Politiktransfer nicht durch die Kommission, sondern zum großen Teil auch durch die Mitgliedstaaten sichergestellt wurde. Tulmets (2005) hat nachgewiesen, dass die EU-Kommission in der Erweiterungspolitik Elemente der offenen Methode der Koordinierung übernommen hat, damit die EU-Mitgliedstaaten den Lernprozess der Beitrittsländer direkt unterstützen.

In dieser Arbeit soll die vertikale als auch die horizontale Europäisierung der alten Mitgliedstaaten im Rahmen der EU-Erweiterungspolitik untersucht werden. Konkret geht es darum zu untersuchen, inwiefern Twinning zur Europäisierung der deutschen Ministerialverwaltungen beitragen konnte und es zu einer horizontalen Vernetzung zwischen Verwaltungen im europäischen Rahmen kommt. Für den weiteren Gang der Untersuchung ist es notwendig zu schauen, vermittels welcher Logiken sich Europäisierung vollzieht.

## **1.2 Institutionen und Wandel - Die Wiederentdeckung des Neoinstitutionalismus als Erklärungsansatz**

Aufgabe dieses Kapitels ist es zu zeigen, mit Hilfe welcher Handlungslogiken sich Europäisierung in den Mitgliedstaaten vollzieht. Für die Analyse und Erklärung von Europäisierungsphänomenen haben sich institutionalistische Ansätze als besonders fruchtbar herausgestellt (vgl. u. a. Börzel/Risse 2003; Bulmer/Burch 2000; Götz 2006, Héritier u. a. 2001).

Anknüpfungspunkt dieser Arbeit ist der politikwissenschaftliche Neoinstitutionalismus, der Institutionen vor allem im Hinblick auf ihre Regelungskapazität im politischen System betrachtet (vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 40).

Ein Erklärungsansatz dient dazu, allgemeine Annahmen über den zu erklärenden empirisch beobachtbaren Untersuchungsgegenstand plausibel herzuleiten und Anregungen für den Aufbau eines theoriegeleiteten Analysekonzepts zu geben. Auf der Basis dieses Erklärungsansatzes können Kausalbeziehungen zwischen der abhängigen und der unabhängigen Variable herausgearbeitet werden. Diese werden in einem anschließenden Test, anhand der durch den Erklärungsansatz aufgestellten Voraussagen, auf ihre empirische Aussagekraft überprüft (vgl. Imbusch 2004: 28 f.).

Zunächst einmal ist es jedoch wichtig, die grundlegenden Begriffe im politikwissenschaftlichen Neo-Institutionalismus zu klären, bevor es an die Darstellung der grundlegenden Handlungsmuster geht, sowie konkrete Voraussagen über die beobachtbaren empirischen Zusammenhänge zu treffen.

### **1.2.1 Der Institutionenbegriff im Neo-Institutionalismus**

Der politikwissenschaftliche Neo-Institutionalismus, begründet von March und Olsen (1989), verwendet einen Institutionenbegriff, bei dem Institutionen als eine Reihe von ineinander verwobenen Regeln und Routinen aufgefasst werden, die angesichts bestimmter Rollen und Situationen angemessenes Verhalten strukturieren (vgl. March/Olsen 1989: 160). March und Olsen definieren die Rolle von politischen Institutionen dementsprechend wie folgt:

*„Actions taken within and by political institutions change the distribution of political interest, resources, and rules by creating new actors and identities, by providing actors with criteria of success and failure, by constructing rules for appropriate behaviour, and by endowing some individuals, rather than others, with authority and other types of resources“* (March/Olsen 1989: 164).

An diesen Institutionenbegriff knüpfen auch Mayntz und Scharpf (1995) in ihrem Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus an und fokussieren diesen zugleich. Zum Einen beschränken sie diesen nicht auf politische Institutionen und zum Zweiten schreiben sie Institutionen keinen determinierenden Charakter zu. Mit ihrer Begriffsbestimmung wird betont, dass Institutionen einen *„stimulierenden, ermöglichenden oder auch restringierenden Handlungskontext“* (vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 43) bilden und nicht als gegeben angenommen werden können. Sie können vielmehr

absichtsvoll gestaltet und durch das Handeln bestimmbarer Akteure verändert werden (vgl. ebd.).

Für diese Untersuchung wird die erweiterte Definition von Renate Mayntz und Fritz Scharpf (1995) zugrunde gelegt, wonach Institutionen als Handlungsrahmen für die beteiligten Akteure aufgefasst werden, in dem den handelnden Akteuren ein gewisser Spielraum verbleibt, der auf ganz unterschiedliche Weise genutzt werden kann. Die Autorin folgt damit der Argumentation von Mayntz und Scharpf, dass sich nur durch die Integration der zwei Forschungsgegenstände Akteur und Institutionen in einer Perspektive die Defizite einer reinen Struktur- oder Akteursanalyse beheben lassen (vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 46).

Betrachtet man die EU und ihre Effekte auf der mitgliedstaatlichen Ebene als institutionellen Handlungskontext, so bedeutet dies, dass die beteiligten Akteure sich nicht nur auf die veränderten Handlungsbedingungen einstellen, sondern den erweiterten Aktionsraum auch bewusst nutzen müssen (vgl. Kohler-Koch 2004: 177). Anders ausgedrückt, Europäisierung kann nur stattfinden, wenn die beteiligten Akteure von der Erweiterung „*des politischen Handlungsraumes um die europäische Dimension*“ (Kohler-Koch 2000: 22) auch Gebrauch machen (vgl. Götz 2006: 487).

### **1.2.2 Rationalistischer und historisch-soziologischer Neo-Institutionalismus - Die Verbindung zweier Erklärungsansätze**

Innerhalb des politikwissenschaftlichen Neo-Institutionalismus lassen sich zwei Strömungen identifizieren, die sich zum Einen mit einem eher rationalistischen und zum Zweiten einem eher historisch-soziologischem Paradigma verbinden. Beide Ansätze beschreiben unterschiedliche Mechanismen, wie sich die Europäisierung auf der nationalstaatlichen Ebene vollzieht. Börzel und Risse (2003: 57-80; Risse 2003: 107 ff.; Börzel 2005: 45-69) haben diese ausführlich herausgearbeitet und miteinander verbunden.

#### *Der Europäisierungseffekt der EU als Umverteilung von Ressourcen*

Ressourcenabhängige Ansätze zählen zum rationalistischen Institutionalismus, bei dem die Akteure zweckrational und zielorientiert handeln. Rationale Akteure folgen einer Logik der instrumentellen Rationalität, auch „*logic of consequentialism*“

(March/Olsen 1989: 160) genannt, indem sie versuchen, auf der Grundlage ihrer gegebenen und nach Prioritäten geordneten Präferenzen durch strategischen Einsatz ihrer Ressourcen ihren Nutzen zu maximieren oder zu optimieren. Sie verhalten sich instrumentell rational, indem sie Kosten und Nutzen verschiedener Verhaltensweisen kalkulieren.

Soziale Institutionen wie beispielweise die EU werden im rationalistischen Institutionalismus als eine Gelegenheitsstruktur gesehen, aus der sowohl neue Handlungsmöglichkeiten als auch Restriktionen hervorgehen können. Diese Veränderung in der Gelegenheitsstruktur führt zu einer Umverteilung der Handlungsressourcen auf der nationalen Ebene. Diese können für einige Akteure neue Möglichkeiten, aber auch neue Restriktionen schaffen. Dieses differenzierte *empowerment* kann nicht nur nationale Institutionen verändern, sondern auch Prozesse, Strukturen und Politikfelder.

Zwei Einflussfaktoren begünstigen diesen Umverteilungsprozess: eine geringe Anzahl von Vetopunkten und begünstigende formale Institutionen. Viele Akteure mit Vetopositionen können zusätzliche Restriktionen erzeugen und so eine Veränderung im Sinne der neuen Gelegenheitsstruktur verhindern. Bestehende begünstigende Institutionen können die involvierten Akteure mit zusätzlichen Ressourcen ausstatten, um Veränderungen im Sinne der Gelegenheitsstruktur zu befördern und die Akteure anzuregen, die neuen Möglichkeiten aktiv zu nutzen. Im Rahmen der EU können das materielle Ressourcen sein, wie europäische Fonds oder Finanzierungshilfen, ideelle Ressourcen, aber auch Ideen, Normen und Konzepte, die von der EU-Ebene leicht importiert und übernommen werden können (vgl. Börzel 2005: 53).

#### *Der Europäisierungseffekt der EU als Sozialisationsprozess*

Sozialisationsansätze beziehen sich auf den soziologischen Strang des Institutionalismus. Diese stellen der Logik des zweckrationalen Handelns eine Logik der Angemessenheit oder des normgeleiteten Handelns, „*logic of appropriateness*“ (March/Olsen 1989: 160) gegenüber. Dieser Logik zufolge sind Akteure in einer bestimmten Situation bestrebt, das sozial Angemessene und Richtige zu tun, anstatt strategische Ziele zu verfolgen. Wenn die Normen bekannt und eindeutig sind, dann werden sie gewohnheitsmäßig und quasi selbstverständlich eingehalten, ohne dass die Regeleinhaltung einen bewussten Vorgang darstellt. In der historisch-



soziologischen Variante des Institutionalismus wird betont, dass Institutionen nicht nur regulative Wirkungen auf das Verhalten der Akteure haben. Sie haben vielmehr auch eine konstitutive Wirkung auf die Akteure, d. h. sie definieren ihre Identität und damit ihre Interessen und Präferenzen. Mittels Sozialisation und sozialen Lernens wird das Verständnis von dem, was angemessen ist, internalisiert und kann so einen Verhaltenswandel nach sich ziehen (vgl. Börzel 2005: 54).

Aus dieser Perspektive sind EU-Institutionen mehr als Gelegenheitsstrukturen. Sie enthalten neue Regeln, Normen, Vorgehensweisen und Bedeutungsstrukturen, welche auf der mitgliedstaatlichen Ebene inkorporiert werden müssen. Dort, wo diese europäischen mit den nationalen Regeln, Normen, Vorgehensweisen und Bedeutungsstrukturen zusammenpassen, fällt dies umso leichter. Im Gegenzug wird eine Anpassungsleistung aber auch weniger wahrscheinlich (vgl. Börzel/Risse 2003: 67).

Auch in dieser Sichtweise haben sich zwei Einflussfaktoren als begünstigend erwiesen: „*Change Agents*“ bzw. „*Norm Entrepreneurs*“ (Börzel/Risse 2003: 67) und kooperative informelle Institutionen. Normen-Entrepreneure versuchen also nationale Akteure durch einen Prozess des sozialen Lernens davon zu überzeugen, ihre Identitäten und Interessen im Licht der neuen Normen und Regeln zu überdenken. Kohler-Koch hat nachgewiesen, dass die Europäische Kommission als Ideen- und Normen-Entrepreneur aufgetreten ist, um neue Formen des Regierens zu etablieren, indem sie nationale Akteure aktiv in die Formulierung und Implementation europäischer Politiken im Rahmen transnationaler Netzwerke eingebunden hat (vgl. Kohler-Koch 1999: 18). Außerdem spielen kooperative informelle Institutionen eine wichtige Rolle. Zum Einen können diese Institutionen, Konsensfindung erleichtern und das Ausspielen möglicher Vetopositionen dadurch verhindern, dass es als nicht angemessen angesehen wird. Zum Anderen können kooperative und konsensorientierte Institutionen dafür sorgen, dass die mit der Anpassungsleistung verbundenen Kosten besser auf alle Beteiligten verteilt werden.

### 1.2.3 Wirkungen und Wandel

Beide Logiken generieren unterschiedliche Aussagen darüber, in welcher Art und Weise sich ein Wandel auf der nationalen Ebene vollzieht. Voraussetzung für einen Wandel ist aber, so die Grundannahme, dass ein Mindestmaß an Unvereinbarkeiten (*misfit*) zwischen den Anforderungen der europäischen Ebene und denen der nationalen Ebene vorhanden ist. Je weniger passgenau die Politiken sind, umso größer wird der Anpassungsdruck auf der nationalen Ebene. Allerdings weisen Börzel und Risse auch darauf hin, dass Inkompatibilitäten eine notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzung für einen Wandel sind.

Börzel und Risse (2003: 69 f.) unterscheiden drei Wirkungen, wie Inkompatibilitäten zwischen den *policies*, *politics* und *politics* auf der europäischen Ebene auf der nationalen Ebene verarbeitet werden. Sie bezeichnen diese mit Absorption, Anpassung (*accomodation*) und Transformation, wie in der folgenden Tabelle dargestellt.

*Tabelle 2: Die Ausprägungen des Institutionellen Wandels*

<b>Absorption</b>	<i>Absorption bedeutet, dass die Anforderungen, die von der europäischen Ebene an die nationale Ebene gestellt werden, in die vorhandenen Strukturen und Prozesse nachträglich inkorporiert werden, ohne dass dadurch eine Veränderung dieser zutage tritt. Der Grad des institutionellen Wandels ist sehr gering.</i>
<b>Anpassung</b>	<i>Anpassung bedeutet auf einer nächsten Stufe, dass die nationalen Institutionen und Prozesse und Strukturen sich entsprechend den neuen Anforderungen anpassen bzw. diese in ihre nationalen Strukturen übernehmen. Die vorherrschenden nationalen Merkmale bleiben jedoch erhalten. Der Grad des institutionellen Wandels ist mittel.</i>
<b>Transformation</b>	<i>Transformation zielt darauf ab, dass bestehende Institutionen, Prozesse oder Politiken durch neue ersetzt werden oder diese so verändern, dass diese ihre vorherigen Merkmale verlieren. Der Grad des institutionellen Wandels ist hoch.</i>

Der rationalistische Ansatz und der soziologische Ansatz kommen angesichts dieser Wirkungen zu ganz unterschiedlichen Voraussagen darüber, wann diese eintreffen. Der rationalistische Institutionalismus geht davon aus, dass die involvierten Akteure umso mehr mobilisiert werden, einen Wandel herbeizuführen, je mehr die Europäisierung einige neue Möglichkeiten schafft und andere verbaut, sogar gegen bestehende Vetopositionen. Ein mittlerer Grad an Unvereinbarkeiten führt allerdings nur dann zu einer kompletten Transformation, wenn entsprechende begünstigende formale Institutionen vorhanden sind. Angesichts einer Vielzahl von Vetopositionen ist allerdings eher eine Anpassung oder gar nur eine Absorption zu erwarten. Bei ganz geringen Inkompatibilitäten ist eine Absorption nur dann denkbar, wenn keine verhin-dernden Faktoren greifen. Ein Wandel kann im Fall geringer Unvereinbarkeiten durch hemmende formale Institutionen leicht verhindert werden, so dass keine Veränderung stattfindet (vgl. Börzel/Risse 2003: 70).

Im Lichte des soziologischen Institutionalismus hingegen wird argumentiert, dass ein hoher Anpassungsdruck eine starke Trägheit gegenüber Veränderungen hervorruft. Neue Normen, Institutionen oder Vorgehensweisen führen keinesfalls dazu, alte zu ergänzen oder zu ersetzen. Abrupte Veränderungen sind nur in Krisenzeiten oder unter starkem externem Druck zu erwarten. Am besten lassen sich Akteure von neuen Normen und Ideen überzeugen, wenn diese mit den vorhandenen kollektiven Verständnissen und Bedeutungsmustern übereinstimmen. Zu einer Transformation kommt es bei einem mittleren Anpassungsdruck höchstens über einen längeren Zeitraum. Generell vollzieht sich ein Wandel, der über die Absorption hinausgeht, immer pfadabhängig, d. h. in Anlehnung an die bereits vorhandenen Strukturen und Prozesse (vgl. ebd.).

Dieser Erklärungsansatz wird im vierten Kapitel wieder aufgegriffen, wenn es um die Auswertung der empirischen Ergebnisse des institutionellen Wandels in den Resorts geht. Im Folgenden ist es wichtig, ein Analysekonzept und Arbeitshypothesen aufzustellen. Daran anknüpfend wird die Untersuchungsmethode vorgestellt.

### **1.3 Analysekonzept, Hypothesen und methodisches Vorgehen**

Empirischer Gegenstand dieser Arbeit ist die Untersuchung der Auswirkungen, welche das von der EU-Kommission im Rahmen der fünften Erweiterungspolitik angewandte PHARE-Twinning auf die deutschen Bundesressorts und insbesondere die Ministerialverwaltungen hat.

Diese Arbeit betrachtet damit vor allem die Auswirkungen auf die Polity-Dimension des deutschen Regierungssystems und möchte einen Beitrag zur politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung bzw. zur verwaltungswissenschaftlichen Policy-Forschung im EU-Kontext leisten (vgl. Janning 2006: 92).

Die deutschen Ministerialverwaltungen werden hier als abhängige Variable betrachtet, was aber mehr als „*analytischer Kunstgriff*“ (Kohler-Koch 2000: 20) gesehen werden soll. Dies kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass die EU-Politiken nur eine unabhängige Variable von vielen bilden, die einen institutionellen Wandel in den Verwaltungen bewirken (vgl. Götz 2000; Kohler-Koch 2000, Sturm/Pehle 2006).

Für die Analyse der Effekte in den verschiedenen Politikfeldern sowie der Handlungsformen der relevanten Akteure in den untersuchten Bundesministerien wird im Rahmen dieser Untersuchung ein theoriegeleitetes Analysekonzept erstellt. Dieses basiert auf theoriegeleiteten Annahmen, ist selbst aber keine „*gegenstandsbezogene inhaltliche Theorie*“ (Mayntz/Scharpf 1995: 39). Die grundlegende Funktion eines Analysegerüsts ist die Erfassung und Ordnung der empirischen Fakten, um diese im Nachhinein entsprechend den vorher getroffenen Annahmen auszuwerten und interpretieren zu können. Es stellt also kein Erklärungsmodell dar, sondern eine Forschungsheuristik, welche es ermöglicht, die wissenschaftliche Aufmerksamkeit auf bestimmte Aspekte der Wirklichkeit zu lenken (vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 39).

#### **1.3.1 Grundannahmen und Analysekonzept**

Die These dieser Arbeit lautet: Die Politik der EU verändert die Gelegenheitsstruktur der involvierten Akteure auf der nationalen Ebene, welche die involvierten Akteure nutzen, um ihre eigenen Handlungsspielräume zu erweitern bzw. bestehende Handlungsrestriktionen aufzubrechen (vgl. Götz 2006: 482).

Wie bereits im vorherigen Kapitel dargestellt, stellt die EU-Kommission den beteiligten Akteuren in den mitgliedstaatlichen Verwaltungen im Rahmen der intensivierten Heranführungsstrategie zwei Arten von Handlungsressourcen zur Verfügung:

- (1) Die EU stellt den involvierten Akteuren einerseits materielle Ressourcen in Form von zusätzlichen finanziellen Mitteln durch das PHARE-Programm zur Verfügung. Diese, so die Annahme, können für Personal und Ausstattungsgegenstände genutzt werden.
- (2) Die EU stellt den involvierten Akteuren nicht materielle Ressourcen zur Verfügung, indem die Einführung von Elementen der Methode der offenen Koordination in das Twinning-Instrument es den beteiligten Akteure erlaubt, die geknüpften Kontakte zu erhalten und zum Aufbau von Netzwerken zu nutzen.

PHARE-Twinning bietet den involvierten Akteure also die Möglichkeit, ihren Handlungsspielraum in den Ministerialverwaltungen innerhalb der europäischen Dimension erheblich zu erweitern. Inwieweit sie dies tun können, hängt aber nicht allein von der Variable PHARE-Twinning ab, sondern auch von weiteren Einflussfaktoren.

Das Analysekonzept muss also zunächst den institutionellen Kontext, in dem sich der Wandel vollzieht, Rechnung tragen. Der institutionelle Kontext definiert die Regeln, deren Einhaltung man von anderen erwarten kann und aber auch sich selbst zumuten lassen muss. Er konstituiert Akteure und Akteurskonstellationen und strukturiert somit die Verfügungsgewalt über Handlungsressourcen vor. Er beeinflusst damit letztendlich auch die Handlungsorientierungen und Wahrnehmungen von Akteuren in jeder Handlungssituation (vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 49).

Einer der gewichtigsten Einflussfaktoren bei der Untersuchung von Europäisierungsphänomenen bildet der Grad der Tiefe der Europäischen Integration (Integrationsgrad) des jeweiligen Politikfeldes im Rahmen der EU. Der Integrationsgrad kann je nach Politikfeld und nach Art der Entscheidungsfindung bzw. der Zuordnung zu einer der drei Säulen unter dem Dach der EU charakterisiert werden.

Für diese Untersuchung ist der Integrationsgrad deshalb so interessant, weil die Politikfelder des Acquis, welcher im Rahmen des Twinning vermittelt wird, in alle drei Säulen der EU fallen können. Die Tiefe der Europäischen Integration in einem Politikfeld gibt Auskunft darüber, welche Abstimmungsprozesse zwischen Mitgliedstaat-

ten und der EU stattfinden und auf welche Weise die mitgliedstaatlichen Verwaltungen darin eingebunden sind (vgl. Börzel 2005: 85).<sup>6</sup>

Auf der nationalen Ebene werden die Auswirkungen des EU-Twinning auf die Verwaltungen außerdem noch durch die föderale Kompetenzaufteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden beeinflusst. Nicht alle Kompetenzen fallen in den Aufgabenbereich der Bundesebene, sondern je nach Politikfeld in den Hoheits- und Zuständigkeitsbereich der Länder oder Kommunen.<sup>7</sup>

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der institutionelle Kontext in jedem Fall einer besonderen Berücksichtigung bedarf, da er die Ergebnisse des institutionellen Wandels in den Verwaltungen erheblich vorstrukturiert.

### 1.3.2 Arbeitshypothesen

Unterschiede im institutionellen Wandel, die Twinningprojekte in den einzelnen Ministerialverwaltungen hervorrufen können, hängen vom Ausmaß der Unvereinbarkeit zwischen den europäischen und den nationalen Politiken einerseits und dem Vorhandensein begünstigender oder hemmender Faktoren innerhalb der Ministerialverwaltungen andererseits ab (vgl. Börzel 2005: 50). Unter Berücksichtigung dieser Grundannahmen lassen sich in Anlehnung an Héritier u. a. (2001: 9 ff.) eine Reihe von Arbeitshypothesen ableiten:

- 1) *Je größer die Unvereinbarkeit zwischen den nationalen Institutionen und den europäischen Anforderungen, umso größer wird der Druck, sich diesen anzupassen.*
- 2) *Je stärker die Ziele der nationalen mit denen der europäischen Politiken übereinstimmen, umso leichter können die europäischen Politiken und ihre Ziele in die nationalen Argumentationsmuster übernommen werden.*
- 3) *Wenn die nationalen Politikziele mit denen der europäischen Ebene übereinstimmen, dann hängt eine Anpassung von der Reformkapazität<sup>8</sup> der nationalen Institutionen ab.*

---

<sup>6</sup> Zum Regieren im Mehrebenensystem folgen noch genauere Ausführungen im Kapitel 3.2.

<sup>7</sup> Auf die Eigenheiten des föderalen Systems in der Vollzugsverwaltung wird in Kapitel 3.1 im Detail eingegangen.

<sup>8</sup> Ausschlaggebend für die Reformkapazität ist die Einstellung der politischen Führung. Die politische Führung verfügt über die formalen Kompetenzen bzw. die faktische Fähigkeit einen Kon-

### 1.3.3 Untersuchungsmethode

Zur Untersuchung des institutionellen Wandels in den vier Ressorts bietet es sich an, die aufgestellten Arbeitshypothesen im Rahmen von vier Fallstudien zu analysieren.

Fallstudien sind eine Methode der empirischen Beobachtung und dienen verschiedenen Zielsetzungen, die in dieser Arbeit verfolgt werden. Sie sind dazu da, Theorieansätze zu testen und möglicherweise neue Theorieansätze zu etablieren, Grundannahmen zu identifizieren und die Aussagekraft dieser zu testen sowie Fälle auf ihre spezifische Relevanz für die Forschungsfrage hin zu untersuchen (vgl. van Evera 1997: 55). Fallstudien haben den Vorteil, dass diese einen tiefen Einblick in den jeweiligen Verlauf des Wandelungsprozesses und die besonderen Bedingungen und Wirkungszusammenhänge bieten. Im Gegenzug liegt die Grenze dieser Untersuchungsmethode darin, dass sie immer nur wenige Fälle in die vergleichende Untersuchung einbeziehen kann. Hinzu kommt, dass die Ergebnisse bereits vorliegender Fallstudien sich häufig nicht ergänzen, weil ihre Fragestellung, theoretischen Ausgangsüberlegungen und zentralen Kategorien in der Regel nicht vergleichbar sind (vgl. Kohler - Koch 2004: 177 f.)

#### *Fallauswahl*

Für die Untersuchung wurden vier Ressorts<sup>9</sup> ausgewählt. Für die Auswahl der Ressorts war ausschlaggebend, ob diese für den Zeitraum von 1998 - 2006 bereits mehr als zehn durchgeführte Twinningprojekte vorweisen konnten. Außerdem wurden die Ressorts danach ausgewählt, wie stark der Integrationsgrad der dem jeweiligen Ressort zugehörigen Politikfelder ist. Zwei der Ressorts weisen einen starken Integrationsgrad auf und verfügen klassischerweise über starke Außenbeziehungen, hier das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) und das Bundesministerium für Umwelt, Natur und Reaktorsicherheit (BMU). Die anderen beiden Ressorts haben eine starke Binnenorientierung und verfügen über Politikfeldern, die innerhalb der EU nur teilweise oder weniger stark integriert sind. Dazu zählen das Bundesministerium des Innern (BMI) und das Bundesministerium für Gesundheit (BMG).

---

sens herbeiführen und beeinflusst so die Reformkapazität einer Institution (vgl. Héritier u. a. 2001: 10).

<sup>9</sup> Ressort bezeichnet hierbei immer den Geschäftsbereich eines Bundesministers, zu dem sowohl das Bundesministerium, aber auch die nachgeordneten Behörden gehören.

Tabelle 3: Untersuchte Politikfelder nach Ressorts

	<b>Wettbewerbs- politik Energiepolitik</b> (BMWi)	<b>Umwelt- Standards</b> (BMU)	<b>Polizei Korruptions- bekämpfung</b> (BMI)	<b>Drogenpolitik</b> (BMG)
<b>Integrations- grad</b>	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>

Die Fallauswahl entspricht damit der Methode der Differenz (*most different design*). Hier werden vier Fälle mit ähnlichem Hintergrund ausgewählt, die jedoch hinsichtlich ihrer Zuständigkeiten und Aufgabenbereiche ganz unterschiedliche Orientierungen aufweisen. Mit Orientierung ist die Außen- oder Binnenorientierung gemeint. Dieses Untersuchungsdesign erleichtert es, Aussagen darüber zu treffen, welche Schlüsselfaktoren für einen Unterschied im Endergebnis ausschlaggebend sind (vgl. van Evera 1997: 23).

#### *Datenerhebung und -auswertung*

Zur Erhebung der relevanten Daten wurde auf die Methode der qualitativen Policy-Forschung zurückgegriffen. Auf quantitative Methoden der Erhebung und Auswertung wurde in diesem Fall verzichtet, da diese Arbeit aufgrund der Neuartigkeit des Untersuchungsobjektes viele explorative Elemente umfasst und für eine quantitative Erhebung umfassendere Vorstudien nötig geworden wären.

Die Fallstudien basieren auf Daten, die im Zeitraum von sechs Wochen von Ende März bis Anfang Mai 2007 in den verschiedenen Ressorts geführt wurden. Die empirischen Ergebnisse stützen sich vorwiegend auf die Auswertung der Interviews und werden durch die Analyse von Dokumenten ergänzt.

Insgesamt wurden 15 leitfadengestützte Experteninterviews mit in Twinning involvierten Akteuren in den Ministerialverwaltungen und nachgeordneten Behörden geführt. Ergänzt wurden diese durch drei Hintergrundgespräche mit den Mitarbeitern des Nationalen Kontaktpunktes für Twinning im Referat EB6 im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.



In der folgenden Tabelle ist eine Aufstellung der befragten Interviewpartner<sup>10</sup> nach Ressort und Funktion der Befragten im Rahmen von Twinningprojekten zu sehen.

*Tabelle 4: Übersicht der Befragten nach Ressorts und Funktionen im Twinning*

	<b>BMWi</b>	<b>BMU</b>	<b>BMI</b>	<b>BMG</b>
<b>Befragte insgesamt</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>3</b>
<b>Projektleiter</b>	3	3	1	2
<b>Twinningkoordinatoren<sup>11</sup></b>	1		3	1
<b>Langzeitexperten</b>	1	0	0	0

Alle Interviewpartner wurden nach der Positionsmethode ausgewählt. Zunächst wurden die für die Twinningkoordinierung zuständigen Referenten in den Verwaltungen befragt und zusammen mit diesen, weitere Interviewpartner auf Referatsleiter oder Referentenebene ermittelt, die bereits als Projektleiter, Lang- oder Kurzzeitexperten in PHARE-Twinning involviert waren.

In allen Interviews wurde ein halbstandardisierter Fragebogen eingesetzt, in dem hauptsächlich offene Fragen formuliert wurden.<sup>12</sup> Die Antworten der Befragten wurden während des Interviews aufgezeichnet und anschließend transkribiert.

Diese Interviews dienten sowohl der Abfrage von Sachinformationen über die Twinningprojekte selbst sowie zur Erhebung von Vor- und Nachbereitungsprozessen in den Verwaltungen und von „*informalen*“<sup>13</sup> Kontakten, die aus ehemaligen Twinningprojekten erhalten geblieben sind. Um aussagekräftige Daten zu den informalen Kontakten zu erheben, wurden verschiedene Indikatoren entworfen, die in den Inter-

<sup>10</sup> Die Liste der Interviewpartner finden Sie im Anhang.

<sup>11</sup> Unter Twinningkoordinatoren werden alle Personen gefasst, die selbst nicht in Twinningprojekten involviert sind, aber die Koordinierung oder das Projektmanagement unterstützen.

<sup>12</sup> Der Frageleitfaden befindet sich im Anhang.

<sup>13</sup> Informale Kontakte sind nicht explizit festgeschrieben. Diese werden häufig dazu genutzt, um formale Beziehungen zu ergänzen oder von diesen abzuweichen (vgl. Benz 2006: 32).

viewleitfaden integriert wurden.<sup>14</sup> Ergänzend dazu wurden schriftliche Dokumente der EU-Kommission sowie der deutschen Ressorts gesichtet und ausgewertet. Darüber hinaus konnte für diese Untersuchung auf sogenannte graue, nicht öffentlich zugängliche Literatur, die der Autorin von den Twinningbeteiligten zur Verfügung gestellt haben, zur Auswertung zurückgegriffen werden. Darunter waren vor allem bereits durchgeführte Implementationsstudien zu einzelnen Twinningprojekten, Datensammlungen und Graphiken, die Teil von Präsentationen und Vorträgen gewesen sind.

Insgesamt war die Kontaktaufnahme zu den Interviewpartnern dank der Unterstützung durch den Nationalen Kontaktpunkt für Twinning (NCP) unproblematisch. Zusätzliche Hintergrundinformationen konnte ich auch während einer Twinningtagung im März 2007 in Prag sowie des deutschen Ressorttreffens aller Twinningbeteiligten im Juni 2007 in Berlin sammeln.

#### **1.4 Fazit**

Die Aufgabe dieses Kapitels ist es, zunächst das Konzept der Europäisierung zu klären und zu definieren. Mit Hilfe des Neo-Institutionalismus und unter Verbindung der beiden dominanten Theoriestränge können anschließend bereits konkrete Voraussagen über den institutionellen Wandel in den Ministerialverwaltungen im Rahmen von PHARE-Twinning getroffen werden.

Ausgehend von diesem Erklärungsansatz werden theoriegeleitete Arbeitshypothesen abgeleitet, die als Analysegerüst dienen und sich wie ein Leitfaden durch die gesamte Untersuchung ziehen. Abschließend wird die Untersuchungsmethodik vorgestellt, die sich aus der Fragestellung und der vorliegenden Datenlage ergibt.

Damit ist der theoretische und konzeptionelle Teil dieser Arbeit abgeschlossen. Im folgenden zweiten Kapitel geht es nun um die Beschreibung der Erweiterungspolitik der EU im Rahmen der EU-Osterweiterung und die Einführung des Twinning-Instrumentes in das PHARE-Programm.

---

<sup>14</sup> So wurde nach Name und Position der Kontaktpartner gefragt, nach entstandenen Nachfolgeprojekten, nach bi- und multilateralen Foren des Wissensaustausches sowie nach der Zusammenarbeit in den Brüsseler EU-Gremien.

*„Enlargement is one of the European Union’s most powerful policy tools to pursue peace and prosperity, liberty and democracy. The Eastern enlargement of 2004 sealed the peaceful reunification of Europe“* (Olli Rehn, Kommissar für Erweiterung)<sup>15</sup>.

## **2 Die zwei Gesichter der EU-Erweiterungspolitik**

Die EU-Erweiterungspolitik lässt sich nicht ohne weiteres in eine Reihe mit anderen Politiken stellen. Ihre Besonderheit besteht darin, dass sie eine „*zusammengesetzte Politik*“ (Sedelmeier 2005: 402) ist, die verschiedene Governancemodi<sup>16</sup> und Instrumente in sich vereinigt. Zum einen verfolgt die EU-Kommission über die Beitrittskriterien eine harte Politik der Konditionalität gegenüber den Beitrittsländern. Hier hat sie die Möglichkeit, hierarchisch zu steuern.<sup>17</sup> Zum anderen nutzt die EU-Kommission ihre Initiativkompetenz jedoch, um Elemente der nicht hierarchischen Steuerung, genauer gesagt der offenen Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten, in die EU-Erweiterungspolitik zu integrieren (vgl. Tulmets 2005: 55).

Damit trägt diese EU-Politik der besonderen Größenordnung der Osterweiterung um zwölf neue Staaten in Mittel- und Osteuropa in zweierlei Hinsicht Rechnung. Der Rechtsbestand der EU hat sich seit Beginn der 1990er Jahre durch Einbeziehung neuer Politikfelder in den EU-Abstimmungsprozess und eine zunehmende Vertiefung der Europäischen Integration in einigen Bereichen enorm ausgeweitet. Darüber hinaus setzt die EU-Kommission die Bedingung, dass der gesamte EU-Rechtsbestand von allen Bewerberländern<sup>18</sup> übernommen werden muss (vgl. Smith 2003: 112).

Die Vermittlung und Umsetzung des EU-Acquis in den Beitrittsländern stellt nicht nur die Beitrittsländer vor eine besondere Herausforderung, sondern auch die alten Mitgliedstaaten und die EU selbst (vgl. Maresceau 2003: 11).

---

<sup>15</sup> Vorwort in der Twinning-Broschüre der Europäischen Kommission (2006)

<sup>16</sup> Neben der traditionellen Gemeinschaftsmethode, durch welche die Kommission die Möglichkeit zur hierarchischen Steuerung erhält, existieren in der EU weitere Governance-Formen, die eine horizontale Kooperation und Koordinierung unterstützen. Wallace (2005) unterscheidet den EU-Regulationsmodus, den EU-Distributionsmodus und die Politikkoordinierung. Der intensive Intergouvernementalismus wird durch die rein interstaatliche Kooperation gekennzeichnet.

<sup>17</sup> Eine gute Übersicht, in welchen Bereichen die EU hierarchisch steuern kann, bietet Börzel (2005a).

## 2.1 Hierarchische Steuerungsformen in der EU-Erweiterungspolitik – Konditionalitäten

Die Zuständigkeit für die Transformationshilfen für Staaten Mittel- und Osteuropas lag von Anfang an in den Händen der Europäischen Kommission. Auf dem Treffen der G7 am 15. Juli 1989 erklärten die beteiligten Industrienationen, ihre Hilfen umfassend aufeinander abstimmen zu wollen, und übertrugen die Koordinierung dieser Aktivitäten der EG. Alle betreffenden Aktionen wurden im Folgenden unter dem Namen PHARE – welches im französischen Leuchtturm bedeutet – von der EU-Kommission koordiniert (vgl. Maresceau 2003: 13).

Von Anfang an verfolgte die EU in der Erweiterungspolitik eine strikte Konditionalität gegenüber den beitriftswilligen Ländern (vgl. Smith 2003: 107). Auf dem Rat von Kopenhagen im Jahre 1993 beschlossen die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union, dass die Länder Mittel- und Osteuropas, die dies wünschten, Mitglieder der Europäischen Union werden können, sofern sie die sogenannten Kopenhagener Kriterien<sup>19</sup> erfüllten. Diese beinhalten:

- 1) stabile Institutionen als Garant für eine demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten (politische Kriterien)
- 2) das Vorhandensein einer funktionierenden Marktwirtschaft, die dem Wettbewerbsdruck innerhalb der EU standhalten kann (wirtschaftliche Kriterien)
- 3) die rechtliche und administrative Kapazität zur Erfüllung der Beitrittsverpflichtungen sowie die Übernahme der politischen Ziele der Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion (rechtliches Kriterium oder die Fähigkeit, den gemeinsamen Besitzstandes zu übernehmen).

Das vierte Kriterium betraf jedoch vornehmlich die Mitgliedstaaten in Bezug auf die Funktionsweise der EU.

---

<sup>18</sup> Dazu zählen auch die drei Beitrittsländer der EFTA Österreich, Finnland und Schweden, die 1995 der EU beitreten.

<sup>19</sup> Vgl. Schlussfolgerungen der Ratspräsidentschaft, Europäischer Rat in Kopenhagen, 21. - 22. Juni 1993, SN 180/93, 13.

*„The Union’s capacity to absorb new members, while maintaining the momentum of European Integration, is also an important consideration in the general interest of both the Union and the candidate countries“<sup>20</sup>.*

Dieses sollte Sorge dafür tragen, dass der Erweiterungsprozess die Integration nicht in Frage stellt. Die EU gab der Integration klar die Priorität (vgl. Smith 2003: 107).

Die Betonung negativer Konditionalität gegenüber den Beitrittsländern ist somit Ausdruck der vertikalen Machtverteilung zwischen der EU und den Beitrittsländern. Diese sollte das Dilemma, welches sich zwischen Integration und Erweiterung ergab, wenn nicht lösen, so doch mildern (vgl. ebd.).

Mit dem Gipfel von Essen im Dezember 1994 wird eine Neuausrichtung der Brüsseler Politik gegenüber den MOEL beschlossen. Mit dem offiziellen Start der EU-Heranzführungsstrategie erhält die Erweiterungspolitik der EU eine neue Komponente: positive Konditionalität (vgl. Tulumets 2006: 40). Als Anreiz wird den MOEL die schrittweise Integration in den europäischen Binnenmarkt in Aussicht gestellt (vgl. Maresceau 2003: 19). Das PHARE-Programm wird damit von einer Transformationshilfe zum Finanzierungsprogramm der Vorbeitrittsstrategie der EU<sup>21</sup>.

Im Dezember 1995 bestätigt der Europäische Rat von Madrid noch einmal die Kopenhagener Kriterien und fügt der Liste ein weiteres Element hinzu. Die beitriftswilligen Länder müssen ihre administrativen Fähigkeiten ausbauen, um eine Integration ermöglichen zu können<sup>22</sup>. Die Betonung liegt hier also auf der Sicherstellung der effektiven Umsetzung.

In den folgenden zwei Jahren gerät das Vorgehen der EU-Kommission zunehmend in die Kritik. Das unflexible Management sowie die Beschränkung auf private Consultingleistungen werden sowohl von den begünstigten Ländern als auch dem Europäischen Parlament als Hauptkritikpunkte angeführt (vgl. Tulumets 2005: 55 f.).

---

<sup>20</sup> Schlussfolgerungen der Ratspräsidentschaft, Europäischer Rat in Kopenhagen, 21. - 22. Juni 1993, SN 180/93, 13.

<sup>21</sup> Vgl. Europäische Union (2007): Das Programm Phare, abrufbar unter: <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/e50004.htm>, letzter Zugriff am 22.06. 2007.

<sup>22</sup> Vgl. Schlussfolgerungen der Ratspräsidentschaft, Europäischer Rat von Madrid, 15. – 16. Dezember 1995: 10.

## 2.2 Nicht hierarchische Steuerungsformen in der EU-Erweiterungspolitik – Die offene Koordinierung

Mit der Einführung der intensivierten Heranführungsstrategie<sup>23</sup>, die auf dem Gipfel von Luxemburg im Winter 1997 verabschiedet wird, erfährt die bisherige Erweiterungspolitik eine grundlegende Reform. Die Kommission nutzt das sich öffnende Gelegenheitsfenster, um Elemente der offenen Politikkoordinierung in die EU-Erweiterungspolitik zu integrieren (vgl. Tulmets 2005: 55 f.).

Die offene Koordinierung wurde erstmals von der OECD in den 1960er Jahren entwickelt und erst Anfang der 1990er Jahre von der Europäischen Kommission in die Politik zur Wirtschafts- und Währungsunion (1994) und in die Beschäftigungspolitik (1997) übernommen (vgl. Wallace 2005: 86; Tulmets 2005a). Die Bezeichnung offene Methode der Koordinierung wurde jedoch mit der Lissabon-Strategie geprägt.<sup>24</sup>

Schlüsselement dieses Paradigmenwechsels ist die Verlagerung der Verantwortlichkeiten für die Durchsetzung der einzelnen Komponenten der Erweiterungspolitik auf die Beitrittsstaaten bzw. auch die Mitgliedstaaten. Während die Kommission mit der Generaldirektion für Erweiterung weiterhin für die Makro-Politik in der Erweiterungspolitik zuständig sind, liegt die Verantwortung für die Meso-Politik, also die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung der Politiken, bei den involvierten Staaten. Hier kann sich die EU-Kommission vorrangig in horizontaler Politikkoordinierung mit den Beteiligten abstimmen bzw. Entscheidungen an sektorale Experten in den Ländern delegieren (vgl. Sedelmeier 2005: 405).

Die Einführung der offenen Methode der Koordinierung in die intensivierte Heranführungsstrategie spiegelt sich in folgenden Elementen wider.

1. Obwohl die Beitrittskriterien für alle Staaten einheitlich festgelegt sind, werden mit allen beitriftswilligen Ländern individuelle Beitrittspartnerschaften geschlossen. Für

---

<sup>23</sup> Vgl. Schlussfolgerungen der Ratspräsidentschaft, Europäischer Rat am 12.- 13. Dezember 1997 in Luxemburg.

<sup>24</sup> Zur Umsetzung der Lissabon-Strategie wurde am 23. und 24. März 2000 auf dem Europäischen Rat in Lissabon ein neues Instrument, die "*offene Methode der Koordinierung*" benannt. Sie umfasst die Festlegung gemeinsamer Leitlinien, quantitative und qualitative Indikatoren und Benchmarks, die Umsetzung dieser Leitlinien durch Nationale Aktionspläne sowie eine kontinuierliche Überwachung der Prozesse durch Syntheseberichte der EU-Kommission (vgl. Giering/Metz 2004; Metz 2005).

jedes Land wird ein Nationaler Aktionsplan entworfen, dem die Beitrittsländern selbst einen Nationalen Aktionsplan für die Übernahme des Acquis gegenüberstellen müssen. Dieser beinhaltet auch einen Plan zum Institution-Building, für den die Schlüsselakteure im Beitrittsland, also Ministerien, Agenturen und andere Organisationen zuständig sind (vgl. Tulmets 2005: 61). Die Beweislast für die umgesetzten Reformen liegt bei den Beitrittsländern. Diese sind für ihre Fortschritte selbst verantwortlich.

2. Die Beitrittspartnerschaften sind auf mehrere Jahre angelegt, die jährlichen Zuwendungen im Rahmen von PHARE werden allerdings nach jährlichen oder zweijährlichen Zuteilungen zwischen den Beitrittsländern unter Berücksichtigung ihres Fortschritts zur Übernahme des Acquis verteilt (vgl. Galbach 2003: 17). Hier tritt das Instrument der Peer-Review in Kraft, wonach die Mitgliedstaaten auch untereinander im Wettbewerb um Reformfortschritte und finanzielle Mittel stehen.

3. Darüber hinaus werden in den Beitrittspartnerschaften und den Nationalen Aktionsplänen zur Übernahme des Acquis konkrete Ziele anhand von *benchmarks* definiert (vgl. Tulmets 2005: 61). Benchmarking ist ein Instrument, bei dem sich die Mitgliedstaaten auf bestimmte Zielvorgaben einigen, die jedes Land in der ihm angenehmen Art und Weise anstreben kann (vgl. Wallace 2003: 279). Somit kann eine Vergleichbarkeit der Zielerreichung zwischen den Ländern sichergestellt werden.

4. Das neu eingeführte Instrument der Verwaltungspartnerschaften soll die Beitrittsländer vor allem durch einen horizontalen Politiktransfer von *best practices* unterstützen (vgl. Tulmets 2005: 61). Die Austausch von Best-practice-Lösungen zielt darauf ab, Erfahrungen mit bestimmten Politikstrategien, die sich in einigen Mitgliedstaaten bewährt haben, systematisch aufzuarbeiten und in der EU bzw. den Beitrittsländern weiter zu verbreiten (vgl. Wallace 2003: 279).

Die Methode der offenen Koordinierung findet aber nicht nur in der Gestaltung der intensivierten Heranführungsstrategie ihren Niederschlag, sondern auch im neu eingeführten Instrument der Verwaltungspartnerschaften. Im folgenden Abschnitt wird das sogenannte Twinning im Rahmen des PHARE-Programms näher vorgestellt und hinsichtlich seiner Spielregeln für die involvierten Verwaltungen der EU-Mitgliedstaaten beleuchtet.

### 2.3 Twinning als innovatives Instrument zur Vernetzung von Verwaltungen?

Eine der wichtigsten Änderungen in der Neuausrichtung der Beitrittsilfe durch das PHARE-Programm ist die Einführung der Verwaltungspartnerschaften, dem sogenannten Twinning.<sup>25</sup> Ab 1998 fließen die PHARE-Mittel zu 30 % in den Auf- und Ausbau von Institutionen und zu 70 % in die Investitionsförderung (vgl. Tulmets 2005: 56). Der Institutionenaufbau ist damit eines der herausragenden Ziele der EU-Beitrittsunterstützung und Grundelement der Beitrittsreife.

Twinning im Rahmen des PHARE-Programms steht also für Beitrittspartnerschaften zwischen Verwaltungen der EU-Mitgliedstaaten und Verwaltungen der Beitrittsländer Mittel- und Osteuropas<sup>26</sup> einerseits sowie Zyperns und Maltas andererseits. Die Ziele von Twinning im Rahmen von PHARE bestehen vor allem darin, die Beitrittsländer beim Aufbau effektiver Verwaltungsstrukturen, also beim Aufbau bzw. der Stärkung von Ministerien, Verwaltungen, Regulierungsbehörden, zu unterstützen sowie bei der vollständigen Übernahme, Umsetzung und Durchsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstandes der EU (vgl. Galbach 2003: 5). Mit Hilfe von Twinning sollen die Beitrittskandidatenländer in die Lage versetzt werden, den EU-Acquis vor und nach dem Beitritt eigenständig zu bewältigen. Darüber hinaus ist das Ziel von Twinning, effektive Verwaltungsstrukturen aufzubauen, die rechtsstaatlichen Standards entsprechen (vgl. ebenda).

Für Twinning im Rahmen von PHARE und der Transition Facility<sup>27</sup> wurden für den Zeitraum von 1998 bis 2006 insgesamt 1186 Twinning-Projekte bewilligt (vgl. Europäische Kommission 2007a: 6). Die abgerufenen Mittel für PHARE-Twinning liegen damit für den gesamten Zeitraum bei einer Höhe von 1,084 Mrd. € (vgl. ebenda). Eine detaillierte Aufstellung zum Umfang von PHARE-Twinning findet sich in der folgenden Tabelle.

---

<sup>25</sup> Eine ausführliche Beschreibung von Twinning findet sich bei Galbach (2003) oder bei der Europäischen Kommission (2007): Pre-Accession Assistance for Institution Building – Twinning, unter [http://ec.europa.eu/enlargement/financial\\_assistance/institution\\_building/twinning\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/institution_building/twinning_en.htm), letzter Zugriff am 07.05.2007.

<sup>26</sup> Die Länder unter PHARE sind Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik und Ungarn. 2005 wurde auch Kroatien in das PHARE-Programm integriert (vgl. Europäische Kommission 2006a: 8).



Tabelle 5: *Twinning Jahresbudget und Anzahl der durchgeführten Projekte unter PHARE und der Transition Facility*

	<b>Jahresbudget (in Mio. €)</b>	<b>Projekte (pro Jahr)</b>	<b>Budget pro Pro- jekt (in Mio. €)</b>
<b>1998</b>	76,8	104	0,74
<b>1999</b>	118,4	122	0,97
<b>2000</b>	145,8	146	1,00
<b>2001</b>	146,3	132	1,11
<b>2002</b>	163,2	190	0,86
<b>2003</b>	127,5	153	0,83
<b>2004</b>	168,4	178	0,95
<b>2005</b>	84,9	96	0,88
<b>2006</b>	53,6	65	0,82
<b>Summe</b>	<b>1 084,9</b>	<b>1 186</b>	<b>0,91</b>

Quelle: Europäische Kommission, Twinning und SIGMA Koordinierungsteam, Institution Building Unit, Stand: 29.01.2007

Die Twinningprojekte haben in der Regel eine Dauer von ein bis zwei Jahren und können ein Budget von 250.000 € bis zu 2 Mio. € umfassen (vgl. GTZ 2007: 1).

Die Beratung der Behördenmitarbeiter im Partnerland erfolgt typischerweise durch einen Langzeitberater, der in die Partnerbehörde entsandt wird und durch den Einsatz einer Reihe von Kurzzeitexperten aus den öffentlichen Verwaltungen des Mitgliedstaates (vgl. GTZ 2007: 1). Aus den Mitgliedsländern sind also drei Personengruppen involviert: der Projektleiter, der Langzeitberater und die Kurzzeitberater. Zusätzlich ist ein umfassendes Projektmanagement notwendig.

Der Projektleiter ist in der Regel ein aktiver Mitarbeiter der Behörde im EU-Mitgliedsland. Er leitet das Projekt und nimmt als Vertreter der Heimatbehörde vor allem politische Aufgaben wahr. Er *„sollte ein hoher Beamter sein, der in der Lage ist, operationelle Gespräche auf politischer Ebene zu führen“* (vgl. Twinning-Handbuch 2005: 63). Dank seines Dienstranges ist der Projektleiter in der Lage, Unterstützung für das Projekt in den höheren Führungsebenen im Beitrittsland herbeizu-

<sup>27</sup> Für die zehn EU-Mitgliedstaaten, die 2004 der EU beigetreten sind, hat die EU für den Zeitraum von 2004-2006 noch einmal eine zusätzliche Überleitungshilfe (Transition Facility) zur Finanzierung von Twinningprojekten zur Verfügung gestellt (vgl. Europäische Kommission: 2006: 5).

führen. Alle drei Monate leitet er den Lenkungsausschuss des Projektes im Partnerland (vgl. BMWi 2006b: 3).

Darüber hinaus ist er für die Heranziehung wertvoller Experten für Kurzeiteinsätze aus den Heimatbehörden zuständig. Er überwacht das Budget und verfasst vierteljährlich Fortschrittsberichte für die EU-Kommission (vgl. BMWi 2006b: 3). Dem verantwortlichen Projektleiter im Mitgliedsland fließen für seine Aufgaben als Projektleiter, den Einsatz der Kurzeitexperten, das komplette Finanz- und Logistikmanagement, sowie für anfallende Schulungs- und Trainingsmaßnahmen der Behördenmitarbeiter im Beitrittsland erhebliche finanzielle Mittel im Rahmen der Twinning-Management-Pauschale zu (vgl. Twinning-Handbuch 2005: 83; BMWi 2006b: 3). Diese ermöglichen dem Projektleiter in seiner Heimatverwaltung einen relativ großen finanziellen Handlungsspielraum für die Projektdurchführung.

Der Langzeitberater ist *„das ‚Rückgrat‘ des Twinningprojektes und ist Hauptpartner der projektführenden Verwaltung der Beitrittsländer“* (BMWi 2006b: 4). Er stellt die personelle Kontinuität des Projektes vor Ort sicher und unterstützt die Verwaltung im Beitrittsland auf Grundlage der vorgegebenen Projektziele. Zusammen mit dem Projektleiter aus dem Mitgliedsland und dem Partner aus dem Beitrittsland trägt er die Verantwortung für die Erreichung der Projektziele. Seine Hauptaufgaben ist u. a. die Koordinierung der Kurzeitexperteneinsätze sowie anderer Formen des Wissens- und Erfahrungsaustausches vor Ort (vgl. BMWi 2006b: 4). Detaillierte Fachkenntnisse werden vor allem durch die Kurzeitberater in Form von Vorträgen und Trainingsmaßnahmen eingebracht. Der Langzeitberater benötigt vor allem solide Kenntnisse auf dem Themengebiet des Twinningprojektes sowie gute Management- und Kommunikationskompetenz sowie Sprachkenntnisse. Interkulturelle Kompetenz und gute Englischkenntnisse sind dabei eine Grundvoraussetzung. Die Langzeitberater müssen im Heimatland vollständig in die Verwaltungen integriert sein und können nur von der durchführenden Behörde eingebracht werden (vgl. Twinning-Handbuch 2005: 64).

Die Kurzeitexperten werden für kurze oder mittlere Zeiträume eingesetzt. In der Regel sind dies Beamte oder ihnen gleichgestellte Mitarbeiter mit Spezialkenntnissen in

spezifischen Projektbereichen. Unter Umständen erbringen diese auch besondere Dienstleistungen für die Partnerbehörden (vgl. Twinning-Handbuch 2005: 63)

Twinningprojekte können in Einzelfällen auch von den öffentlichen Verwaltungen gleichgestellten Organisationen durchgeführt werden, so dass diese ebenfalls Experten entsenden können. Diese sogenannten ermächtigten Einrichtungen (mandated bodies) müssen bei der EU-Kommission akkreditiert sein<sup>28</sup> und kommen nur mit Zustimmung der Ressorts zum Einsatz (vgl. GTZ 2007: 3).

Entsprechend dem bereits erwähnten Paradigmenwechsel in der Steuerung des Beitrittsprozesses durch die EU-Kommission sollten sich auch im Twinning Elemente der weicheren Koordinierung, der offenen Methode der Koordinierung, nachweisen lassen. Diese Methode zeichnet sich, wie bereits erwähnt, durch die Festlegung gemeinsamer Leitlinien, quantitativer und qualitativer Indikatoren und Benchmarks, die Umsetzung dieser Leitlinien durch Nationale Aktionspläne sowie eine kontinuierliche Überwachung der Prozesse durch Syntheseberichte der EU-Kommission aus (vgl. Giering/Metz 2004).

1. Die EU-Kommission setzt sowohl programmatisch als auch inhaltlich den Rahmen für die Twinningprojekte. Sie begleitet den Ausschreibungs- und Durchführungsprozess und überprüft die Zielerreichung anhand messbarer Indikatoren, sogenannter benchmarks (vgl. Europäische Kommission 2006: 8). Diese wurden bereits im Rahmen der Beitrittspartnerschaften zwischen der EU-Kommission und den Beitrittsländern festgelegt. *"The parties agree in advance on a detailed work programme to meet an objective concerning priority areas of the acquis, as set out in the Accession Partnerships"*<sup>29</sup>. Sie evaluiert in jährlichen Fortschrittsberichten den Stand der Übernahme des Acquis in jedem einzelnen Beitrittsland und aktualisiert den jeweiligen Nationalen Maßnahmenkatalog zur Übernahme des Acquis.

---

<sup>28</sup> Für die Bundesrepublik umfasst die Liste ca. 100 ermächtigte Einrichtungen für Twinning. Eine Liste der akkreditierten mandated bodies wird von den jeweiligen NCPs der Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission geführt. Im Internet ist die aktuelle Liste unter [http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/national\\_contact\\_point/Mandated\\_Bodies\\_List\\_021204.doc](http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/national_contact_point/Mandated_Bodies_List_021204.doc), letzter Zugriff am 03.05.2007, einsehbar.

<sup>29</sup> Vgl. Europäische Kommission (2007): Pre-Accession Assistance for Institution Building, unter: [http://ec.europa.eu/enlargement/financial\\_assistance/institution\\_building/twinning\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/institution_building/twinning_en.htm), letzter Zugriff am 22.06.2007.

2. Die Beitrittsländer sind hingegen, was die Twinningprojekte betrifft, „*in the driving seat*“ (Europäische Kommission 2006: 8). Es liegt in ihrer Verantwortung zu entscheiden, wann und in welchen Bereichen sie Twinningausschreibungen herausgeben wollen und welches Angebot am Ende des Ausschreibungsverfahrens den Zuschlag erhält.

3. Darüber hinaus spielt *ownership* eine neue wichtige Rolle für die Beitrittsländer (vgl. ebenda). Anders als bei technischer Zusammenarbeit beispielsweise, bei der den einheimischen Projektmitarbeitern bestenfalls eine untergeordnete Rolle eingeräumt wird (vgl. Thedieck 1997: 758), liegt die Verantwortung für den Projekterfolg jetzt bei den Partnerländern und den Mitgliedsstaaten. Eine besondere Ausprägung dieses veränderten Rollenverständnisses zeigt sich in der Betonung der „*Partnerschaft*“ (Europäische Kommission 2006: 9). Für die Beitrittsländer bedeutet dies konkret, dass sie u. a. erhebliche Ressourcen für die Umsetzung des Projektes selbst zur Verfügung stellen müssen.

4. Im Ausschreibungsprozess hingegen ist auch für die Verwaltungen der EU-Mitgliedstaaten eine Wettbewerbskomponente integriert. Die Mitgliedstaaten konkurrieren untereinander um das attraktivste Angebot, bei dem sich nur ein Bieter oder ein Bieterkonsortium durchsetzen kann. Dies erhöht den Druck in den alten Mitgliedstaaten, die besten Lösungen zu präsentieren, und fördert gezielt die Vermittlung von Best-practice-Lösungen, die sich im EU-Rahmen als konsensfähig erwiesen haben.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass auch das Twinning-Instrument wesentliche Merkmale der offenen Methode der Koordinierung aufweist. Die Mitgliedstaaten sowie die Beitrittsländer haben die Möglichkeit, sich im Rahmen des vorgegebenen Twinning-Regelwerks zum Zwecke des beitriffsrelevanten Politiktransfers in die Beitrittsländer zu koordinieren.

Diese Sichtweise wird 2001 im Weißbuch der Europäischen Kommission zum Thema „*European Governance*“ noch einmal explizit festgehalten. Die offene Koordinierungsmethode soll unter anderem dafür genutzt werden, dass die „*Beitrittsländer schon heute*“ (Europäische Kommission 2001: 28) in das Handeln der Gemeinschaft einbezogen werden können. Diese soll insbesondere die Vereinbarung gemeinsamer Ziele und Leitlinien von Mitgliedstaaten sowie die Zusammenarbeit und den Aus-

tausch bewährter Verfahren befördern. Außerdem soll sie den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumen, ihre Anstrengungen zu vergleichen und aus den Erfahrungen der anderen zu lernen (vgl. Europäische Kommission 2001: 28). Die Europäische Kommission beschränkt sich darauf, eine „*koordinierende Rolle*“ (Europäische Kommission 2001: 29) zu übernehmen.

## **2.4 Fazit**

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass in der Erweiterungspolitik der Europäischen Union mit der Reform der Vorbeitrittsstrategie der fünften Erweiterungswelle 1997/1998 eine wichtige Zäsur stattgefunden hat. Neben einer strikten Konditionalitätenpolitik (hierarchische Steuerung) führte die EU-Kommission im Rahmen der intensivierten Heranführungsstrategie erstmals Elemente der offenen Koordinierung (nicht hierarchische Steuerung) ein. Diese spiegeln sich auch in der Gestaltung des neu eingeführten Twinning-Instruments wider.

Twinning soll auch den Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und den Beitrittsländern sowie eine längerfristige Zusammenarbeit fördern.

*„Lasting-up to two years and with the possibility of targeted follow-up, Twinning provides technical and administrative assistance over a significant period. This process helps to build long-term relationships between old, new and future Member States”* (Europäische Kommission 2006: 9).

Es ist also Aufgabe der empirischen Analyse festzustellen, in welchem Ausmaß Twinning zur Erreichung dieses Ziels beitragen konnte und welche Auswirkungen die Einführung der offenen Methode der Koordinierung in Twinning auf die involvierten Verwaltungen hat.

Im folgenden dritten Kapitel werden zunächst die ausführenden Ministerialverwaltungen und ihre Rolle im politischen System der Bundesrepublik Deutschland und im europäischen Mehrebenensystem der EU dargestellt und dahingehend untersucht, inwiefern die institutionellen Rahmenbedingungen, in denen Verwaltungen eingebettet sind, bereits als europäisiert gelten können.

*„Die EU ist eben so strukturiert, wie die Behörden mit Sicherheit nicht strukturiert sind und es braucht ein gewisses Loslösen und über den Tellerrand schauen und es bedarf eines politischen Willens“ (BMI III: 14).*

### **3 Ministerialverwaltungen – Aufgaben und Herausforderungen im europäischen Mehrebenensystem**

Als Teil der Exekutive spielen Ministerialverwaltungen sowohl im politischen System der Bundesrepublik Deutschland als auch im europäischen Mehrebenensystem der EU eine wichtige Rolle im Politikverarbeitungsprozess.

Ihre spezielle Funktion bezieht sich vor allem auf die Vorbereitung, Herstellung, Durchführung und Kontrolle verbindlicher Entscheidungen. Der Verwaltung fällt schon allein aus Gründen der Informationsverarbeitung die Aufgabe zu, Daten zu sammeln, Probleme zu identifizieren, Handlungsalternativen zu entwickeln und Entscheidungen zu initiieren. Gleichzeitig ist die Verwaltung aber auch immer in umfangreiche Prozesse der Konfliktregelung und Konsensfindung eingebunden (vgl. Bogumil/Jann 2005: 30).

Ziel dieses Kapitels ist es, zunächst die Ministerialverwaltungen und den institutionellen Kontext, in dem sie auf der nationalen und europäischen Ebene eingebettet sind, zu charakterisieren, um dann zu beleuchten, inwiefern der öffentliche Dienst bereits den neuen Herausforderungen im europäischen Mehrebenensystem entspricht. Kann schon von einer Europäisierung des öffentlichen Dienstes ausgegangen werden?

#### **3.1 Die Rolle von Ministerialverwaltungen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland**

Die Exekutive in der Bundesrepublik Deutschland weist eine „*duale Natur*“ (Götz 2003: 61) auf. Sie besteht aus der Bundesregierung und den Bundesministern in ihrer vorrangig politischen Funktion sowie den Bundesministerien, welche vor allem

administrative Aufgaben erfüllen und als oberste Bundesbehörden an der Spitze der hierarchisch gegliederten Bundesverwaltung<sup>30</sup> stehen (vgl. ebenda).

Als Teil der Exekutive unterliegen Ministerialverwaltungen damit den im Artikel 65 Grundgesetz (GG) verankerten Strukturprinzipien der Bundesregierung. Hierzu zählen das Kanzlerprinzip, das Kollegial- und das Ressortprinzip (vgl. Bogumil/Jann 2005: 70).

Für die vorliegende Arbeit ist vor allem das Ressortprinzip wesentlich, da dieses für die Bundesministerien und ihre Verwaltungen handlungsleitend ist. Demnach führen die Bundesminister ihre Ressort innerhalb der vom Bundeskanzler bestimmten Richtlinien selbständig und unter eigener Verantwortung (Artikel 65-2 GG). Das Ressortprinzip ist ein entscheidendes Strukturprinzip der deutschen Bundesverwaltung, da es dem Bundeskanzler nicht erlaubt ist, in die Arbeit der einzelnen Ressorts zu intervenieren. Im Rahmen ihrer Ressortverantwortung können die Minister auch entscheiden, ob eine Aufgabe auf ministerieller Ebene oder in nachgeordneten Behörden wahrgenommen wird (vgl. Bogumil/Jann 2005: 73). Zur ministeriellen Autonomie gehört auch, dass höhere Beamte aufgrund ihrer Parteizugehörigkeit durch den Minister ernannt werden können (vgl. Bulmer/Burch 2000: 275).

Die Festlegung von Zahl und Zuschnitt der Ressorts obliegt formal dem Bundeskanzler, der dieser Entscheidung per Ordnungserlass rechtliche Wirksamkeit verleiht. Aufgrund der Dominanz von Koalitionsregierungen in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland wird über die Zuteilung der Ministerposten jedoch faktisch in den Koalitionsverhandlungen entschieden (vgl. Bogumil/Jann 2005: 70).

In der Praxis interministerieller Arbeit existieren jedoch vielfältige Verflechtungsbeziehungen zwischen den Ministerien. Entscheidungen werden zwischen den Ressorts mittels spezieller Abstimmungsmechanismen getroffen, die Mayntz und Scharpf bereits in den 1970er Jahren identifiziert und als negative und positive Koordinierung bezeichnet haben.

---

<sup>30</sup> Die Bundesverwaltung gliedert sich in die Regierungsverwaltung, Sonderverwaltung und die Vollzugsverwaltung. Der Regierungsverwaltung gehören das Bundeskanzleramt und die Bundesministerien als oberste Bundesbehörden an. Zur Sonderverwaltung des Bundes gehören die Bundesoberbehörden, wie das Bundeskriminalamt, das Statistische Bundesamt, das Bundeskartellamt und das Umweltbundesamt. Über eine eigene Vollzugsverwaltung verfügt der Bund

Negative Koordination bezeichnet dabei das gängige Verfahren, bei dem die politische Problemverarbeitung und damit das administrative Handeln zunächst in den spezialisierten Basiseinheiten des zuständigen Ressorts stattfindet und die Belange anderer Einheiten oder Ressorts so spät wie möglich in den Entscheidungsfindungsprozess miteinbezogen werden, typischerweise erst im Rahmen des Mitzeichnungsverfahrens. Ziel ist es, die zu berücksichtigenden Wahloptionen so gering wie möglich zu halten und negative Auswirkungen auf die Zuständigkeitsbereiche der anderen Ministerien zu vermeiden. Den von der Vorlage betroffenen Ressorts steht also ein effektives Veto zu. Bevor die Initiative dem Bundeskabinett zur Verabschiedung vorgelegt werden kann, sind alle Beteiligten also gezwungen, sich in negativer Koordination abzustimmen. Gelingt dies nicht, können interministerielle Konflikte im Prinzip auch im Kabinett gelöst werden, aber dies würde die Kapazitäten des Kabinetts völlig überlasten, wenn es sich mit allen Streitigkeiten auseinandersetzen müsste (vgl. Scharpf 2000: 193 Fußnote).

Der zweite Koordinationsmechanismus, die positive Koordination, trägt dem Umstand Rechnung, dass im Rahmen der negativen Koordination zu viele effektive Problemlösungen „auf dem Verhandlungstisch zurückgelassen“ (Scharpf 2000: 226) werden. Bei der positiven Koordination werden in der Regel interministerielle Arbeitsgruppen gebildet, deren Mitglieder aus den Ressorts kommen und für einen bestimmten Zeitraum für die Projektarbeit von ihrem Herkunftsministerium freigestellt sind. Diese findet dann statt, wenn die Zuständigkeitsbereiche mehrerer Ministerien betroffen oder zur Lösung Instrumente notwendig sind, die in der Hand mehrerer Ministerien liegen. Der Nachteil der positiven Koordination liegt in seinen exponentiell ansteigenden Koordinationskosten, da jeder Akteur alle seine Handlungsoptionen mit denen seiner Partner vergleichen muss. Dies kann die Informations- und Konfliktverarbeitungskapazität der beteiligten Akteure schnell überlasten (vgl. ebd.).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Ministerialverwaltungen bei ihrer Aufgabenerfüllung in eine Reihe horizontaler Kooperationsbeziehungen zwischen den Ressorts eingebunden sind, die auch als horizontale Politikverflechtung bezeichnet wird (vgl. Mayntz 2004: 69).

---

unter anderem im Bereich des Auswärtigen Dienstes, der Bundeswehr, der Bundespolizei und der Bundesfinanzverwaltung (vgl. Laufer/Münch 1997: 104).



Darüber hinaus sind Ministerialverwaltungen jedoch nicht nur in horizontale Verflechtungsbeziehungen integriert, sondern auch in vertikale Kooperationsbeziehungen mit den Ländern und Gemeinden. Es gehört zu den wesentlichen Merkmalen des Bundesstaatsprinzips (Art. 20-1 GG), dass Bund, Länder und Kommunen in einigen Aufgabenbereichen ausschließliche Zuständigkeits- und Hoheitsrechte innehaben (vgl. Bogumil/Jann 2005: 57).

Ziel des bundesdeutschen Föderalismus ist es, vor allem Aufgaben zwischen Bund und Ländern so zu verteilen, dass sie auf der Ebene gelöst werden können, wo es am besten möglich ist.<sup>31</sup>

Die Gesetzgebungskompetenzen liegen im Prinzip nach Artikel 30 GG bei den Ländern, soweit das Grundgesetz keine abweichende Regelung trifft oder zulässt. Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern hat sich jedoch durch eine Reihe von Verfassungsänderungen so verschoben, dass heute der größte Teil der Gesetzgebungskompetenz beim Bund<sup>32</sup> liegt. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder ist im Gegensatz zu der des Bundes nicht explizit im GG geregelt. Diese ergibt sich für alle Bereiche, für die der Bund nicht zuständig ist und für die der Bund keinen Gebrauch von der konkurrierenden Gesetzgebung gemacht hat (vgl. Bogumil/Jann 2005: 59). Auch die Kommunen besitzen eine eigene Rechtssetzungsbefugnis, und zwar durch den Erlass von Satzungen. Diese ergibt sich aus dem Recht auf Kommunale Selbstverwaltung, wie sie im Grundgesetz Artikel 28-2 vorgesehen ist.

Dem Übergewicht des Bundes bei den Gesetzgebungskompetenzen entspricht die Dominanz der Länder bei der administrativen Funktion. Nach dem Grundgesetz Artikel 30 und Artikel 83 ist die Verwaltung vor allem Aufgabe der Länder und Gemeinden. Nur in wenigen im Grundgesetz ausdrücklich aufgeführten Fällen besteht eine

---

<sup>31</sup> Diese Art der Aufgabenteilung wird auch als Subsidiaritätsprinzip bezeichnet. Subsidiarität ist ein Prinzip, das nach den Kriterien der Erforderlichkeit und der besseren Erfüllbarkeit der Aufgaben den kleineren Einheiten einer Gesellschaft oder eines politischen Systems Handlungspriorität vor der nächsthöheren Einheit einräumt. Die übergeordnete Ebene soll nur dann tätig werden, wenn die untergeordnete Ebene der Unterstützung bedarf (vgl. Nohlen 2001: 502).

<sup>32</sup> Generell lässt sich die Bundesgesetzgebung in drei Formen unterscheiden, die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes, die konkurrierende Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern und die Rahmengesetzgebung des Bundes. Diese lassen sich im Detail bei Bogumil/Jann 2005: 58 f.) oder Laufer/Münch (1997: 97 ff.) nachlesen.

bundeseigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau.<sup>33</sup> Der Landesvollzug von Bundesgesetzen, die sogenannte Bundesauftragsverwaltung, betrifft allerdings nur einige wenige Fälle.<sup>34</sup> Dem Bund kommen hier die Rechts- und Fachaufsicht zu, d. h., er kann das Handeln der Länder sowohl auf Rechtmäßigkeit als auch auf seine Zweckmäßigkeit überprüfen (vgl. Laufer/Münch 1997: 103).

Der Regelfall des Verwaltungsvollzuges ist allerdings der Landesvollzug von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit der Länder. Die Länder dürfen über die Einrichtung von Behörden und Verwaltungsverfahren selbst bestimmen. Der Bund übt nur die Rechts-, aber keine Fachaufsicht aus (vgl. Bogumil/Jann 2005: 61).

Durch sogenannte Gemeinschaftsaufgaben<sup>35</sup> wird die Verflechtung zwischen den Ebenen zusätzlich verstärkt. Diese sehen in bestimmten Politiksektoren differenzierte Planungs- und Gesetzgebungs- und Finanzierungsverbünde vor (vgl. ebd.: 62).

Diese starke Vermischung zwischen Aufgaben- und Verwaltungszuständigkeiten von Bund, Ländern und Gemeinden führt zu einem Verbundföderalismus, der in der Politikwissenschaft auch als vertikale Politikverflechtung bezeichnet wird. Die Ministerialverwaltungen des Bundes sind gezwungen, mit den Behörden der verschiedenen Ebenen freiwillig oder aufgrund verfassungsrechtlicher oder gesetzlicher Vorgaben in bestimmten Aufgabenbereich zusammenzuwirken (vgl. Mayntz 2004: 69).

Eine Reaktion auf diese starke Verschränkung der Aufgaben und Zuständigkeiten ist die Herausbildung sektoraler Netzwerke, sogenannter „*Fachbruderschaften*“ (vgl. Bogumil/Jann 2005: 123). Gemeint sind hiermit informelle Kontakte zwischen Fachbeamten der verschiedenen Ebenen, welche die formellen Koordinationsmechanismen ergänzen und zu schnelleren und effizienteren Abstimmungsprozessen beitragen.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Für den sogenannten Bundesvollzug von Bundesgesetzen stehen unter anderem u. a. der auswärtige Dienst, die Bundesfinanzverwaltung und die Bundeswehrverwaltung zur Verfügung (vgl. Bogumil/Jann 2005: 60).

<sup>34</sup> Hierzu gehören die Verwaltung der Bundesautobahnen und Bundesstrassen, die Luftverkehrsverwaltung, die Genehmigung von Kernkraftwerken und die Verwaltung bestimmter Steuern (vgl. Bogumil/Jann 2005: 61).

<sup>35</sup> Die Gemeinschaftsaufgaben sind in Artikel 91 GG festgehalten.

<sup>36</sup> Aus demokratietheoretischer Sicht sind diese sektoralen Expertennetzwerke problematisch, weil die einmal von den Fachexperten vorgelegten Handlungsoptionen von den politischen Gremien schwerer zu kontrollieren oder gar zu ändern sind.

### 3.2 Regieren im europäischen Mehrebenensystem - nicht neu, aber anders

Ministerialverwaltungen sind nicht jedoch nicht nur im politischen System der Bundesrepublik Deutschland in vielfältige Koordinationsprozesse eingebunden. Mit der zunehmenden Europäischen Integration kommt den Ministerialverwaltungen auch im europäischen Mehrebenensystem eine besondere Bedeutung zu.

Der Begriff des Mehrebenensystems trägt dem Umstand Rechnung, dass eine bestimmte Materie der europäischen Politik nicht nur auf einer politischen Handlungsebene behandelt wird, sondern in miteinander verflochtenen ebenenübergreifenden Handlungssystemen (vgl. Kohler-Koch 2000: 170). Regieren im Mehrebenensystem der EU wird deshalb auch häufig mit Governance bezeichnet, da hier etwas anderes als Regierungstätigkeit gemeint.<sup>37</sup> Die Attraktivität des Governance-Begriffs liegt vor allem darin, dass er erlaubt, verschiedene Formen des Regierens zu erfassen.<sup>38</sup>

In der deutschsprachigen Literatur ist Governance zunächst mit politischer Steuerung übersetzt worden. Im Deutschen hat sich der Begriff des Regierens mit großem R durchgesetzt. Regieren heißt also, dass *„der Wille selbstbestimmter Akteure auf ein bewusst gewähltes Ziel hin zusammengefasst wird und dieser kollektive Wille durch Entscheidung oder Koordination verbindlich gemacht wird“* (Kohler-Koch 2004: 169).

Dass Verwaltungen auch im kollektiven Willensbildungsprozess der EU eine entscheidende Rolle spielen, wurde bereits von einigen Autoren nachgewiesen. So stellt Wessels (2003) die These auf, dass die Administrationen aller Ebenen des EU-Systems gemeinsam jede Phase des Politikzyklus, d. h. die Vorbereitung, Herstellung, Durchführung und Kontrolle verbindlicher Entscheidungen, gestalten.

Wessels geht insofern von einer Fusion aus, also einer *„de facto nicht revidierbare[n] Verflechtung staatlicher Verwaltungen mehrerer Ebenen [...] als zentrales Strukturelement“* (Wessels 2003: 354) des EU-Systems.

---

<sup>37</sup> Für den Unterschied zwischen Government und Governance als Perspektive der Politikwissenschaft bietet Arthur Benz (2004: 21) eine detaillierten Gegenüberstellung der Begriffe.

<sup>38</sup> Governance erlaubt es, das Regieren im internationalen System als auch das Regieren innerhalb des Staates und zwischen den verschiedenen Ebenen, wie beispielsweise im Fall der EU, zu erfassen. Die Governance-Perspektive überwindet somit die kategoriale Trennung zwischen innerstaatlicher und internationaler Politik (vgl. Börzel 2005a: 74-75).

Ein Überblick über den Governance-Begriff in den Internationalen Beziehungen und anderen Teildisziplinen der Politikwissenschaft findet sich ebenfalls bei Benz (2004).

Aufgrund dieser Verflechtung der nationalen Verwaltungen, insbesondere auf Ebene der Ministerialverwaltungen mit der EU, ist Kohler-Koch (1998, 2000, 2004) dazu übergegangen, Regieren im europäischen Mehrebenensystem mit European Governance<sup>39</sup> zu bezeichnen, um die Neuartigkeit des Phänomens zu unterstreichen.

Börzel hingegen macht klar, dass das Regieren im europäischen Mehrebenensystem bestenfalls „*anders, aber nicht neu*“ (Börzel 2005: 72) ist. Netzwerke sowie der ihnen eigene Interaktionsmodus der Verhandlung sind in der Bundesrepublik Deutschland schon seit den 1960er Jahren Teil der vertikalen und horizontalen Politikverflechtung (vgl. Mayntz 2004: 69).

Im folgenden Punkt soll nun die Verflechtung der Ministerialverwaltungen mit der europäischen Ebene näher betrachtet werden, um zu zeigen, welche Auswirkungen die Europäische Integration bisher bereits auf das Handeln in den nationalstaatlichen Verwaltungen hat. Dazu werden im Folgenden die empirischen Erkenntnisse von Wessels zu Beamtengremien im EU-System dargestellt (vgl. Wessels 2003).

Nationale Administrationen müssen im Rahmen der Mehrebenenverflechtung im EU-Kontext eine wachsende Zahl von Gremiensitzungen bedienen. Die Zahl der in Brüssel oder in den nationalen Hauptstädten beteiligten Beamten ist dabei beträchtlich. Ende der 1990er Jahre schätzte man den Anteil der an EU-Gremien beteiligten Referate auf 20 % und den der involvierten Ministerialbeamten auf 30 % der bundesdeutschen Ministerien (vgl. Wessels 2003: 362 f.).

Die Beteiligung der bundesdeutschen Beamten zieht sich dabei durch alle Phasen des Politikzyklus.

In der Vorbereitungsphase sind die Beamten nationaler Verwaltungen durch Mitwirkung an Expertengruppen und Sachverständigengruppen an der Vorbereitung von Vorschlägen der Kommission beteiligt. Die EU-Kommission bedient sich dieser informellen Treffen zur Problemidentifizierung, Informationssammlung und Optionen-

---

<sup>39</sup> Aus dieser Perspektive lassen sich vier Charakteristika des Regierens im Mehrebenensystem der EU identifizieren. Zunächst einmal wird von einer Vielzahl von Verhandlungsarenen, in denen einzelne Aspekte eines Sachthemas bearbeitet werden, ausgegangen. Zum Zweiten ist der vorherrschende Modus der Konfliktregelung die Verhandlung. Drittens wird die Vernetzung als vorherrschendes institutionelles Arrangement angesehen. Als letztes Merkmal wird die starke Position der Exekutive in allen Phasen des europäischen Entscheidungsprozesses genannt (vgl. Kohler-Koch 2004: 171).

sichtung. Sie bemüht sich offensichtlich schon in einem frühen Stadium des Politikzyklus um eine Experten-Kameraderie (vgl. Wessels 2003: 364).

Eine herausragende Rolle spielen die nationalen Administrationen auch bei der unmittelbaren Vorbereitung von Entscheidungen des Rats. Als oberstes Beamtengremium gilt der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV oder COREPER), in dem die Botschafter der Mitgliedstaaten zusammen mit Kommissionsbeamten den Rat in dessen unterschiedlichen Zusammensetzungen vorbereiten. Im Durchschnitt ergeben sich mehr als zwei Sitzungen pro Woche. Die hohe Arbeitsbelastung des AStV hat bereits in den 1960er Jahren dazu geführt, dass der Ausschuss in zwei Formationen arbeitet. COREPER II vereint die stellvertretenden Botschafter.<sup>40</sup> COREPER I hingegen vereint die Leiter der Ständigen Vertretungen mit Botschafferrang (vgl. Sturm/Pehle 2006: 52; Wessels 2003: 365 f.).<sup>41</sup> Die Zahl und Aufteilung der Arbeitsgruppen bzw. Ausschüsse hat sich von zehn im Jahre 1960 auf ungefähr 350 in den 1990er Jahren erhöht.

Der Politikzyklus der EU endet jedoch nicht mit einer Entscheidung des Rats oder des Europäischen Parlaments. Auch bei der nationalen Umsetzung von Rechtsakten sind die Beamten der Mitgliedstaaten beteiligt. Nationale Ministerien sind gehalten, die verbindlichen Beschlüsse fristgemäß in die innerstaatliche Rechtsform und Verwaltungspraxis zu überführen. Bei Beschlüssen der Kommission zur Operationalisierung von EG-Rechtsakten werden die Verwaltungen der Mitgliedstaaten entsprechend den sogenannten Komitologie-Verfahren beteiligt.<sup>42</sup> Die Sitzungsfrequenz dieser Ausschüsse kann bei bis zu zwei bis drei Sitzungen im Monat liegen, was einen sehr regelmäßigen Abstimmungsprozess ermöglicht (vgl. Wessels 2003: 372).

Unstrittig ist allerdings, dass die Verflechtungsbeziehungen sich im Rahmen der EU erheblich ausgeweitet haben und damit zur Stärkung der Exekutive und zur Erweiterung der Handlungsspielräume der involvierten Akteure in den Ministerialverwaltungen beitragen (vgl. Götz 2006: 474 f.).

---

<sup>40</sup> COREPER II ist für die Vorbereitung der Räte Landwirtschaft, Binnenmarkt, Arbeit und Soziales, Verkehr, Bildung und Kultur verantwortlich.

<sup>41</sup> COREPER I ist für den Rat Allgemeine Angelegenheiten (der Außenminister), den Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN), den Rat Justiz und Inneres sowie den Budgetrat zuständig.

### 3.3 Europäisierung im öffentlichen Dienst?

Götz (2003, 2006) geht indes noch einen Schritt weiter. Er setzt für den Fall der Bundesrepublik Deutschland voraus, dass die Ministerialverwaltungen von der Stärkung der Exekutive im Rahmen der Europäischen Integration mehr profitieren als die Regierung. Während die Bundesverwaltung integraler Bestandteil des europäischen Mehrebenensystems geworden ist, sind die Politiker weiterhin von den nationalen Spielregeln des bundesdeutschen Regierungssystems abhängig. Ihre *„innerparteilichen Karrieren und Erfolgchancen [sind] von Europa kaum beeinflusst“* (Götz 2006: 476). Die Bundesregierung bleibt infolgedessen weitestgehend den nationalen Traditionen und Merkmalen unterworfen und weist *„nur wenige Anzeichen von Europäisierung auf“* (ebd.).

Inwiefern die Verwaltungen sich jedoch tatsächlich auf die Herausforderungen im europäischen Rahmen eingestellt haben, bleibt eine noch zu beantwortende empirische Frage. Bei der Entsendung von Behördenmitarbeitern ins EU-Ausland im Rahmen von Twinningprojekten beispielsweise spielen die bundesdeutschen Regelungen des Beamtenrechts und des Tarifrechts für den öffentlichen Dienst (TvöD) noch immer die ausschlaggebende Rolle und bestimmen darüber, ob und inwiefern sich Mitarbeiter für eine Betätigung im europäischen Rahmen entscheiden.

Die Argumentation, die hier angeführt wird, geht davon aus, dass auch die Mitarbeiter in den Verwaltungen weiterhin entsprechend ihren innerdeutschen Karrierewege beurteilt werden und ihre Beförderungschancen im Heimatland durch eine Betätigung im europäischen Rahmen nicht unbedingt steigen.

*„Wenn Deutsche ins Ausland gehen, wird das oft nicht so positiv für den Lebenslauf gesehen, die sind dann halt weg aus der Heimatbehörde, können dann eben nicht mehr networken, können nicht mehr Mittagessen mit dem Abteilungsleiter und dann wird es schwierig, wenn es dann eine freie Stelle gibt, sich darauf zu bewerben. Aus den Augen aus dem Sinn“* (BMW I: 29).

---

<sup>42</sup> Nationale Beamte können nach diesen Regeln der Kommission Durchführungsverordnungen kommentieren bzw. aufschieben und an den Rat überweisen.

Viele der Interviewpartner in den Ministerialverwaltungen haben bestätigt, dass Auslandstätigkeiten von Mitarbeitern häufig mit einem Karriereknick einhergehen.

Der Grund dafür liegt in den Regelungen, die das Beamtenrecht für Beförderungen im öffentlichen Dienst vorsieht. Diese werden entsprechend dem Laufbahnprinzip, dem Dienst- und Lebensalter sowie der Beurteilung durch den Vorgesetzten vorgenommen (vgl. Mayntz 1978: 167). Besondere Leistung bei der Aufgabenerfüllung werden *per se* nicht gefordert oder gefördert.

Generell zeichnen sich der öffentliche Dienst und das Berufsbeamtentum in Deutschland durch bestimmte Besonderheiten aus. Der öffentlichen Dienst bezieht seine besondere Funktion zum einen daraus, dass die Verantwortung den Geschäftsverteilungs- und Stellenplanes der Behörden in parlamentarischer Verantwortung liegt und zum anderen die Regelungen für Beamte in Bundesgesetzen, wie dem Bundesbeamten-, dem Beamtenrechtsrahmen-, dem Bundesbesoldungsgesetz und der Bundeslaufbahnverordnung fixiert sind. Entsprechend Artikel 30 GG ist die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse nur Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen. Einige hoheitliche Aufgaben<sup>43</sup> werden vorrangig von Beamten ausgeübt (vgl. BMI 2006: 83).

Mit der besonderen rechtlichen Stellung des Beamten gehen einige besondere Pflichten einher. Laut Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG) § 15 sollen Beamte dem ganzen Volk dienen, ihre Aufgaben unparteiisch und gerecht erfüllen und bei der Amtsführung auf das Wohl der Allgemeinheit achten.

Um dies sicherzustellen, ist der Beamtenstatus mit einigen speziellen Merkmalen ausgestattet. Das Beamtenverhältnis ist durch das Laufbahnprinzip, das Lebenszeitprinzip, die Treuepflicht, die Unparteilichkeit, die Fürsorgepflicht sowie die Hauptberuflichkeit gekennzeichnet (vgl. Bogumil/Jann 2005: 87). Die Zugangsvoraussetzungen bei der Einstellung von Beamten sind für alle Bereiche der Verwaltung einheitlich geregelt. Dabei müssen die Ausbildungsvoraussetzungen für die einzelnen Laufbahnen und Fachrichtungen erfüllt sein. In der bundesdeutschen Verwaltung werden vier Laufbahnen unterschieden: einfacher, mittlerer, gehobener und höherer

---

<sup>43</sup> Hier werden ausdrücklich Polizei, Schulen, Hochschulen und die Finanzverwaltung genannt.

Dienst, wobei Einsteiger gewöhnlich innerhalb der Laufbahnen in der untersten Stufe beginnen. Nach einer Vorbereitungszeit bzw. Probezeit werden die Beamten auf Lebenszeit ins Beamtenverhältnis übernommen. Darüber hinaus gelten für Beamte auch bestimmte Sonderregelungen, was die Versorgung, das Streikrecht und das Disziplinarrecht betrifft.<sup>44</sup>

Die zweite Beschäftigtengruppe im öffentlichen Dienst sind die tarifbeschäftigten Angestellten und Arbeiter. Für diese gilt das Laufbahnprinzip nicht. Die Eingruppierungsregelungen lassen jedoch vergleichbare Strukturen erkennen. Tarifbeschäftigte erhalten einen privatrechtlichen Arbeitsvertrag und unterliegen dem allgemeinen Arbeitsrecht (vgl. BMI 2006: 83).

Aufgrund des bestehenden Dienst- und Tarifrechts sind Beamte und Tarifbeschäftigte in ihrer vertikalen und horizontalen Mobilität erheblich eingeschränkt. Während die Besoldung der Beamten per Bundesbesoldungsgesetz definiert ist, unterliegen die Tarifbeschäftigten dem bundesweiten Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst. Trotz dieser einheitlichen Regelungen ist es nicht ohne weiteres möglich, zwischen den Ländern oder Ebenen zu wechseln, da einige Länder bereits eigene abgewandelte Regelungen getroffen haben (vgl. Götz 2005: 246).

So hat das Landesparlament in Nordrhein-Westfalen (NRW) bezüglich des Einsatzes von Bediensteten in Twinningprojekten 2005 erstmals besondere Leitlinien entworfen, um die negativen Auswirkungen von Twinningeinsätzen für die Mitarbeiter abzufedern. In diesen wird festgehalten, dass die Beteiligung am Twinning im Landesinteresse liegt und damit eine Gleichbehandlung der Bediensteten aller Ressorts bei der Teilnahme an Twinning sichergestellt werden soll. Die Twinning-Leitlinien sehen vor, dass Langzeitexperten keine Karrierenachteile durch die Entsendung entstehen dürfen.<sup>45</sup> Außerdem ist auch eine Beurteilung durch den Twinning-Projektleiter möglich (vgl. Minister für Bundes-, Europaangelegenheiten und Medien NRW 2005: 6).

---

<sup>44</sup> Die Unterschiede zwischen Beamten und Tarifbeschäftigten sind bei Bogumil und Jann (2005: 88) sehr übersichtlich in einer Tabelle dargestellt.

<sup>45</sup> Allerdings sind hier auch keine expliziten positiven Effekte der Auslandstätigkeit erwähnt.



Darüber hinaus ist in NRW eine Ergänzung der Leitlinien für Twinning-Kurzeitexperten geplant. Diese sollen in Projekten der Landesregierung vom Dienst unter Fortzahlung ihrer Dienstbezüge freigestellt werden. Bei Projekten, an denen das Bundesland nicht offiziell beteiligt ist, sollen die Experten die Möglichkeit erhalten, Sonderurlaub zu nehmen (vgl. Finanzministerium NRW 2007: 9).

Diese landesweite Regelung kann als erster Schritt zu einer Berücksichtigung der europäischen Dimension in den öffentlichen Dienstrechtsregelungen gesehen werden. Bundesweit variieren die Regelungen für die Entsendung von Lang- und Kurzeitexperten im Rahmen von Twinning allerdings weiterhin erheblich. Diese unterscheiden sich nicht nur zwischen Bund und Ländern, sondern auch zwischen einzelnen Ressorts, zwischen den einzelnen Behörden eines Ressorts und sogar von Abteilung zu Abteilung.

### **3.4 Fazit**

Die deutschen Ministerialverwaltungen sind aufgrund der internen Strukturprinzipien der Bundesregierung und des föderalen Systems in der Bundesrepublik Deutschland in eine Reihe horizontaler und vertikaler Verflechtungsbeziehungen eingebunden. Durch die fortschreitende Europäische Integration werden diese Verflechtungsbeziehungen immer komplexer, so dass die zuständigen Verwaltungen deutlich mehr europäische Aufgaben bewältigen müssen und stärker in den europäischen Mehrebenenprozess einbezogen werden. Einige Autoren sprechen bereits von einer administrativen Mehrebenenfusion im EU-Rahmen (vgl. Wessels 2003, Götz 2003).

Dennoch unterliegen die involvierten Verwaltungen in der Bundesrepublik Deutschland weiterhin den nationalen Bestimmungen des öffentlichen Diensts. Die Regelungen des öffentlichen Dienstes und insbesondere des Beamtenrechts werden durch die politischen Entscheidungsträger nur sehr punktuell an die Herausforderungen, die der Politikverarbeitungsprozess an die Verwaltungen im Rahmen der Europäischen Union stellt, angepasst.

Inwiefern sich in den vier untersuchten Ministerialverwaltungen im Rahmen des PHARE-Twinnings von 1998-2006 ein Wandel vollzogen hat, ist Gegenstand des nächsten Kapitels.

„Twinning transforms TRANSFORM into Twinning“ (BMW i: 8).

## **4 Vier Fallstudien im Vergleich - der institutionelle Wandel in den Ressorts**

In diesem Kapitel soll es um die hypothesengeleitete Analyse und Auswertung des institutionellen Wandels in den vier ausgewählten Ressorts gehen. Hier soll die Europäisierung der Ressorts am Beispiel von Twinning mithilfe einer Prozessbeschreibung (*process-tracking*) nachvollzogen werden.

In einem ersten Schritt wird der institutionelle Kontext für jedes der vier Bundesministerien geklärt. Daraus lassen sich in einem zweiten Schritt Aussagen über den institutionellen Wandel in den einzelnen Ministerien bezüglich ihrer Argumentationen und Strategien machen. In einem dritten Schritt wird der organisatorische, prozessbezogene und regulative Wandel in den einzelnen Ministerien charakterisiert. Im Anschluss daran findet eine Auswertung dieser Ergebnisse anhand der Vorraussagen statt, die unter 1.3.3 getroffen wurden.

### **4.1 Analyse des institutionellen Kontextes**

Wie bereits unter Punkt 1.3.1 erwähnt, ist der zunächst der institutionelle Kontext, also der Integrationsgrad und die föderale Aufgabenteilung, Gegenstand der vergleichenden Analyse.

#### **4.1.1 Institutioneller Kontext für das BMWi**

##### *Aufgaben und Zuständigkeiten des BMWi*

Zentrales Anliegen der Politik des BMWi ist es, das Fundament für wirtschaftlichen Wohlstand in Deutschland mit breiter Teilhabe aller Bürger sowie für ein modernes System der Wirtschaftsbeziehungen zu legen. Folgende Zielsetzungen sind die Richtschnur für konkretes Handeln: dauerhafte Wachstums- und Wettbewerbschancen für den Standort Deutschland, die Stärkung der kleinen und mittelständischen Betriebe, die Förderung neuer Technologien und Innovationen, die Vertiefung der weltweiten Arbeitsteilung und eines freien Welthandels, aktive Gestaltung des Wan-

dels von der Industrie- zur wissensbasierten Informationsgesellschaft sowie eine gesicherte Energieversorgung zu angemessenen Preisen.<sup>46</sup>

### *Das BMWi und die Europapolitik*

Seit der Unterzeichnung der Römischen Verträge über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Atomgemeinschaft 1957 gehört die Wirtschaftspolitik zu den am stärksten vergemeinschafteten Bereichen. Die Europäische Kommission verfügt in einigen Bereichen über ausschließliche Zuständigkeiten, so bei der Regelung des Wettbewerbs für das Funktionieren des Binnenmarktes, der Währungs- und Wettbewerbspolitik, der gemeinsamen Handelspolitik und der Zollunion. Über geteilte Zuständigkeiten mit den Mitgliedstaaten verfügt die EU darüber hinaus in den Bereichen Binnenmarkt und Energie (vgl. Wenning/Ziegenbalg 2004: 89).

Durch die Dominanz von Wirtschaftsfragen bei der Europäischen Integration obliegt dem BMWi die zentrale Koordinierungsrolle in der deutschen Europapolitik. Organisatorisch findet dies seinen Ausdruck darin, dass das BMWi lange Zeit das erste und einzige Ressort war, welches eine Europaabteilung unterhielt. Erst mit dem Maastrichter Vertrag (1993) richtete auch das Auswärtige Amt eine eigene Europaabteilung ein (vgl. Sturm/Pehle 2006: 45).

Eine wichtige Zäsur für das BMWi stellt der Regierungswechsel im Jahre 1998 dar. Mit dem Ordnungserlass des Bundeskanzlers Gerhard Schröder vom 27. Oktober 1998 erhält der designierte Finanzminister Oskar Lafontaine die Europaabteilung für sein Ressort vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (vgl. ebd.).

Erst mit der nächsten Regierungsumbildung 2005 werden die Kompetenzen zu den Grundsatzfragen und der Koordinierung der Europapolitik<sup>47</sup> an das BMWi rückübertragen (vgl. Organisationserlass der Bundeskanzlerin vom 22.11.2005).

---

<sup>46</sup> Vgl. BMWi (2007): Aufgaben und Struktur des Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, abrufbar unter: <http://www.BMWi.de/BMWi/Navigation/Ministerium/aufgaben-und-struktur.html>; letzter Zugriff am 02.05.2007.

<sup>47</sup> Konkret geht es bei den Grundsatzfragen und der Koordinierung der Europapolitik um folgende Kompetenzen: die Weisungsgebung für den COREPER I, die EU-Strukturpolitik, die EU-Kohäsionsfonds und die transeuropäischen Netze. Dies gilt auch für die Koordinierung der Lisbon-Strategie, den Verwaltungsaufbau in Osteuropa, der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS) und dem Balkan, die bilateralen Regierungsausschüsse für Wirtschaftsfragen mit den EU-Mitgliedstaaten, die einzelnen EU-Abkommen und Kooperationen, die Vertretung der Bundesrepublik Deutschland vor den Europäischen Gerichten und die Zuständigkeit für die Beihilfenkontrollpolitik (vgl. Organisationserlass der Bundeskanzlerin vom 22.11.2005).

## 4.1.2 Institutioneller Kontext für das BMU

### *Aufgaben und Zuständigkeiten des BMU*

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit wurde 1986 gegründet und übernahm die zuvor vom Innenministerium sowie anderen Ressorts wahrgenommenen Aufgaben Wasser- und Abfallwirtschaft, Bodenschutz und Altlasten, Umwelt und Gesundheit, Immissionsschutz, Anlagensicherheit, Umwelt und Verkehr, Chemikaliensicherheit, Naturschutz und Ökologie, Sicherheit kerntechnischer Anlagen, Strahlenschutz, nukleare Ver- und Entsorgung sowie die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes (vgl. BMU 2006: 6).

Dem jungen und nach Finanzausstattung und Kompetenzen eher schwachen Umweltministerium kam die schwierige Aufgabe zu, sich mit seinen Themen gegenüber den einflussstärkeren und verursachernahen Ministerien, wie Wirtschaft, Verkehr, Land- und Bauwirtschaft, zu behaupten. Mit dem Aufkommen der Klimapolitik und der im Jahre 1990 gegründeten interministeriellen Arbeitsgruppe „CO<sub>2</sub>- Reduktion“ konnten die Umweltthemen schrittweise in die Belange aller Ressorts einbezogen werden. Dem Juniorpartner BMU kommt damit eine wichtige Rolle im Abstimmungsprozess der Bundesregierung zu. Das BMU konnte seinen Handlungsspielraum aber auch durch Initiativen der EU im Klimaschutz, im Naturschutz und in der Agrarpolitik erheblich ausweiten (vgl. BMU 2006: 19).

### *Das BMU und die Europapolitik*

Das BMU profitiert ebenso wie das BMWi von den Entwicklungen auf europäischer Ebene. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) im Jahre 1987 wurde die rechtliche Grundlage für eine europäische Umweltpolitik<sup>48</sup> gelegt. Erstmals konnten eine Reihe von Rechtsakten im Umweltbereich mit qualifizierter Mehrheit und nicht mehr nach dem Einstimmigkeitsprinzip beschlossen werden konnten (vgl. BMU 2006: 28). Die EEA etablierte u. a. die Prinzipien der Vermeidung und der Vorsorge innerhalb der Europäischen Gemeinschaften sowie das Verursacherprinzip und den Ansatz, Ursachen und nicht Symptome bekämpfen zu wollen.

---

<sup>48</sup> In der EEA wurden folgende Ziele festgehalten: Erhalt und Schutz der Umwelt, Schutz der menschlichen Gesundheit, die effiziente Verwendung von Ressourcen und die Förderung von Maßnahmen zur Bewältigung regionaler und globaler Umweltprobleme.

Alle diese Ansätze standen in hoher Übereinstimmung mit den Zielen der deutschen Umweltpolitik, was auf die prägende Rolle Deutschland in der europäischen Umweltpolitik zurückzuführen ist (vgl. ebd.: 30).

### **4.1.3 Institutioneller Kontext für das BMI**

#### *Aufgaben und Zuständigkeiten des BMI*

Das Bundesministerium des Innern stellt traditionell ein Binnenressort im politischen System der Bundesrepublik dar und umfasst eine breite Palette von Aufgaben. Diese unterteilen sich in die Bereiche Inneres, also Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung, Korruptionsprävention, Datenschutz, Öffentlicher Dienst, Katastrophenschutz, Sportförderung und Sicherheit, u. a. polizeiliche und grenzpolizeiliche Zusammenarbeit, Aussiedlerpolitik und Migration, Kampf gegen den Terrorismus und organisierte Kriminalität und Staatsschutz (vgl. BMI 2006b: 8 ff.)

Im Bereich Sicherheit stellen die Polizei und die Bundespolizei in sich abgeschlossene Verwaltungsstrukturen dar. Aufgrund der föderalen Struktur in der Bundesrepublik besteht im Polizeibereich eine Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern.<sup>49</sup>

In zentralen Bereichen des Polizeiwesens sieht das Grundgesetz jedoch die originäre Zuständigkeit des Bundes vor. Insbesondere die Kompetenzen zur Zusammenarbeit in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten zwischen Bund und Ländern sowie der Bereich der internationalen Verbrechensbekämpfung liegen beim Bund. Die Polizeibehörden des Bundes umfassen das Bundeskriminalamt (BKA) und die Bundespolizei (BPOL, früher Bundesgrenzschutz). Im BMI führt die Abteilung P (Polizei) die Fachaufsicht über das Bundeskriminalamt und die Abteilung B die Fachaufsicht für die Bundespolizei (vgl. ebd.).

Das BKA mit seinen 5.000 Beschäftigten ist die zentrale Kriminalpolizeibehörde in Deutschland. Seine Aufgaben lassen sich in die Schwerpunkten zentrale Informationsaufbereitung, Ermittlungstätigkeit, Schutz und Sicherung sowie internationale Zu-

---

<sup>49</sup> siehe auch Kapitel 3.1.

In den Bundesländern liegt die Polizeihochheit bei den jeweiligen Landespolizeien (vgl. BMI (2007): Polizei in Deutschland - Ein Überblick, abrufbar unter: [http://www.bmi.bund.de/cln\\_028/nn\\_175818/Internet/Content/Themen/Polizei/DatenundFakten/Polizei\\_in\\_Deutschland\\_-\\_ein\\_Ueberblick\\_Id\\_94638\\_de.html](http://www.bmi.bund.de/cln_028/nn_175818/Internet/Content/Themen/Polizei/DatenundFakten/Polizei_in_Deutschland_-_ein_Ueberblick_Id_94638_de.html), letzter Zugriff am 07.05.2007.

sammenarbeit fassen. Die Bundespolizei verfügt über rund 40.000 Beschäftigte und nimmt polizeiliche Aufgaben insbesondere in den Bereichen Grenzschutz, Bahnpolizei und Luftsicherheit wahr (vgl. ebd.).

### *Das BMI und die Europapolitik*

Wie die Außen- und Sicherheitspolitik, so zählt auch die Innen- und Rechtspolitik zu den Kernbereichen nationalstaatlicher Souveränität. Im Zuge der fortschreitenden wirtschaftlichen Integration im Rahmen der EU erhielt jedoch auch diese in den 1980er Jahren neue Impulse. Im Juni 1985 unterzeichneten sechs Staaten<sup>50</sup> in Schengen ein Abkommen zur Verwirklichung der Personenfreizügigkeit. Ziel dieses war die Aufhebung der Grenzkontrollen für Personen zwischen diesen Staaten<sup>51</sup>.

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht im Jahre 1993 wurde die bis dato informelle intergouvernementale Zusammenarbeit der EG-Staaten auf dem Gebiet der Innen- und Rechtspolitik auf eine rechtlich Grundlage gestellt und als sogenannte dritte Säule in die Europäische Union integriert. Erstmals wurden die Themenbereiche Asyl, Kontrolle der Außengrenzen, Einwanderung, Drogen, internationale Kriminalität sowie die Zusammenarbeit von Justiz, Polizei und Zoll „*als Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse*“ (EU-Vertrag von Maastricht 1993: Titel VI, zitiert nach Fritzler/Unser 2001: 134) festgehalten.

Mit dem Vertrag vom Amsterdam (1997) definiert die EU erstmalig die Umsetzung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als europäisches Integrationsziel. Die Asyl-, Visa- und Einwanderungspolitik sowie die Schengen-Abkommen werden damit in die Zuständigkeit der Gemeinschaft, also die sogenannte erste Säule, überführt (vgl. Fritzler/Unser 2001: 135).<sup>52</sup> Im Bereich der intergouvernementalen Zusammenarbeit der dritten Säule verbleiben die polizeiliche und die rechtliche Kooperation in Strafsachen mit folgenden Schwerpunkten: Verhütung und Bekämpfung

---

<sup>50</sup> Die Gründerstaaten des Schengenraumes sind Deutschland, Frankreich und die Beneluxstaaten.

<sup>51</sup> Vgl. BMI (2007a): Schengen, abrufbar unter: [http://www.bmi.bund.de/cIn\\_028/nn\\_175818/Internet/Content/Themen/Polizei/DatenundFakten/Die\\_Schengener\\_Uebereinkommen\\_Id\\_94636\\_de.html](http://www.bmi.bund.de/cIn_028/nn_175818/Internet/Content/Themen/Polizei/DatenundFakten/Die_Schengener_Uebereinkommen_Id_94636_de.html), letzter Zugriff am 07.05.2007.

<sup>52</sup> Der sogenannte Schengen-Besitzstand wird damit für alle EU-Mitgliedstaaten unmittelbar geltendes Recht und muss von allen Beitrittskandidaten mit einer Übergangszeit eingeführt und umgesetzt werden (vgl. BMI 2007a).

des Drogenhandels, des organisierten Verbrechens, des Betrugs und des Terrorismus (vgl. Fritzler/Unser 2001: 136).

#### **4.1.4 Institutioneller Kontext für das BMG**

##### *Aufgaben und Zuständigkeiten des BMG*

Die zentralen Aufgabenbereiche des Bundesministeriums für Gesundheit sind unter anderem die Erhaltung der Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Krankenversicherung sowie der Pflegeversicherung, der Gesundheitsschutz, die Krankheitsbekämpfung, die Überwachung von Arzneimitteln und Medizinprodukten, die Beratung und Betreuung von HIV-Infizierten und an AIDS Erkrankten sowie die Prävention von Drogen- und Suchtgefahren. Dem Ministerium ebenfalls zugeordnet ist die Drogenbeauftragte der Bundesregierung<sup>53</sup>.

Speziell in der Drogenpolitik herrscht eine Kompetenzaufteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Auf Bundesebene werden vor allem die konzeptionellen Leitlinien entworfen und die internationale Drogenpolitik koordiniert. Die Umsetzung und Finanzierung der Drogenpolitik ist jedoch Ländersache. Die praktische Arbeit im Drogenbereich wird ausschließlich von freien Trägern ausgeführt (vgl. BMG I: 27).

##### *Das BMG und die Europapolitik*

Zu den Aufgaben des Bundesministeriums für Gesundheit gehört auch die europäische und internationale Gesundheitspolitik.

Die Europäische Gemeinschaft hat sich nach den Römischen Verträgen von 1957 zunächst als eine Wirtschaftsgemeinschaft entwickelt, die aber spätestens mit dem Maastrichter Vertrag (1993) durch eine europäische Sozial- und Gesundheitspolitik flankiert werden sollte. Durch den Vertrag von Amsterdam (1997) werden mit dem Artikel 152 EG-Vertrag die rechtlichen Grundlagen für Harmonisierungsmaßnahmen im Bereich der Gesundheitspolitik geschaffen. Diese treffen insbesondere auf Politikbereiche zu, die den europäischen Binnenmarkt betreffen, wie das Arzneimittel- und

---

<sup>53</sup> Vgl. BMG (2007): Das Bundesministerium für Gesundheit ein Kurzporträt, abrufbar unter: [http://www.bmg.bund.de/cln\\_041/nn\\_600120/DE/Ministerium-BMG/Aufgaben/aufgaben-node,param=.html\\_\\_nnn=true](http://www.bmg.bund.de/cln_041/nn_600120/DE/Ministerium-BMG/Aufgaben/aufgaben-node,param=.html__nnn=true), letzter Zugriff am 07.05.2007.

Lebensmittelrecht, die Handelsaspekte der Gentechnik und die gegenseitige Anerkennung von Diplomen der Heilberufe sind nahezu vollständig EU-Angelegenheit<sup>54</sup>.

Weite Teile der Gesundheitspolitik, wie der Gesundheitsschutz, die Gesundheitsförderung und die Krankheitsbekämpfung, bleiben aber weiterhin in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten<sup>55</sup>. Hier ist das Subsidiaritätsprinzip weiterhin die verbindliche Richtschnur für das Handeln der EU und die Mitgliedstaaten. Jedes Vorhaben der EU muss zunächst auf seinen europäischen Mehrwert überprüft werden bzw. daraufhin, ob dieses nicht besser durch die Mitgliedstaaten selbst ausgeführt werden kann. Eine immer weiter fortschreitende Kompetenzverlagerung auf die supranationale Ebene ist damit im Bereich der Gesundheitspolitik nicht vorgesehen (vgl. ebd.).

Speziell im Bereich der Drogenpolitik ist die zwischenstaatliche Kooperation weit vorgeschritten. Seit 1993 beteiligen sich alle EU-Mitgliedstaaten an der Arbeit der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD) in Lissabon. Diese sammelt EU-weit alle Daten zu den nationalen Drogensituationen in der EU und Norwegen und veröffentlicht dazu einmal im Jahr einen Bericht. Jedes Land hat sich verpflichtet einen sogenannten Reitox-Knotenpunkt einzurichten, um nationalen Daten zu bündeln, zu standardisieren und weiterzuleiten.<sup>56</sup>

Die Drogenpolitik ist damit in der dritten Säule der EU angesiedelt, in der sich die Mitgliedstaaten horizontal koordinieren, wie beispielsweise in der Arbeitsgruppe „Drogenpolitik“ im Rat (vgl. ebd.).

#### **4.1.5 Zwischenfazit**

Für den Integrationsgrad der Politikfelder kann festgehalten werden, dass dieser für die einzelnen Ressorts variiert. Während die Politikfelder, die in den Zuständigkeitsbereich des BMWi und des BMU fallen, eine hohe Integrationstiefe aufweisen, also in der ersten Säule angesiedelt sind, sind die untersuchten Politikfelder für das BMI und

---

<sup>54</sup> Vgl. Rede der Parlamentarischen Staatssekretärin Gudrun Schaich-Walch (2001): Osterweiterung und Gesundheitspolitik Möglichkeiten und Notwendigkeiten aus deutscher Sicht, abrufbar unter:[http://www.bmg.bund.de/nn\\_892608/DE/Presse/Reden/Archiv/Rede-10-05-2001-2775,param=.html](http://www.bmg.bund.de/nn_892608/DE/Presse/Reden/Archiv/Rede-10-05-2001-2775,param=.html), letzter Zugriff am 07.05.2007.

<sup>55</sup> Vgl. BMG (2007a): Europa, abrufbar unter:  
[http://www.bmg.bund.de/nn\\_604252/DE/Themenschwerpunkte/Internationales/Europa/Europa.html](http://www.bmg.bund.de/nn_604252/DE/Themenschwerpunkte/Internationales/Europa/Europa.html), letzter Zugriff am 07.05.2007.

<sup>56</sup> Der deutsche Reitox-Knotenpunkt ist das Institut für Therapieforschung in München.



BMG weiterhin im Bereich der zwischenstaatlichen Kooperation angesiedelt. Die Integrationstiefe ist niedriger.

Hinsichtlich der föderalen Kompetenzaufteilung verfügen das BMWi und das BMU über sehr weitreichende Zuständigkeiten. Ganz im Gegensatz zum BMI und zum BMG. Beispielsweise im Bereich der Polizei, liegt ein Großteil der Zuständigkeiten in der ausschließlichen Kompetenz der Länder. Allein die internationale Zusammenarbeit wird auf Bundesebene im BKA gebündelt. In der Drogenpolitik sind die Zuständigkeiten ebenso auf drei Ebenen verteilt. Der Bund ist ausschließlich für die konzeptionellen Leitlinien zuständig. Die Umsetzung und Durchführung der Drogenpolitik liegt jedoch bei den Länder und den freien Trägern in den Kommunen.

Beide Kontextfaktoren strukturieren die Handlungsoptionen der beteiligten Akteure in den Ministerien erheblich vor und müssen bei der Auswertung des Untersuchungsergebnisses gesondert berücksichtigt werden. Die folgende Tabelle gibt je nach Politikfeld eine Übersicht über den Integrationsgrad und die föderale Kompetenzverteilung.

*Tabelle 6: Grad der Europäischen Integration sowie föderale Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in den untersuchten Politikfeldern*

	<b>Wettbewerbspolitik Energiepolitik (BMWi)</b>	<b>Umwelt- Standards (BMU)</b>	<b>Polizei Korruptions- bekämpfung (BMI)</b>	<b>Drogenpolitik (BMG)</b>
<b>Grad der Europäischen Integration</b>	<i>1. Säule (vergemeinschaftet)</i>	<i>1. Säule (vergemeinschaftet)</i>	<i>3. Säule (zwischenstaatlich)</i>	<i>3. Säule (zwischenstaatlich)</i>
<b>Kompetenz- verteilung Bund - Länder</b>	<i>Bund</i>	<i>Bund</i>	<i>Bund - Länder</i>	<i>Bund – Länder - freie Träger</i>

## 4.2 Argumentationen und Strategien in den Ministerien

Entsprechend der zweiten Arbeitshypothese ist es im folgenden Punkt notwendig, zunächst die jeweiligen Vorgängerpolitiken, mit denen die vier Ressorts in den 1990er Jahren die Transformation in den Ländern Mittel- und Osteuropas (MOE) unterstützt haben, zu untersuchen. Diese geben Aufschluss darüber, wie hoch die Übereinstimmungen zwischen diesen und dem europäischen PHARE-Programm sind und inwiefern das Twinning-Instrument in die ressorteigenen Strategien und Argumentationen integriert werden konnte.

Zunächst werden die bestehenden Politiken der jeweiligen Ressorts zur Beratungshilfe in Ost- und Mitteleuropa analysiert. Im Anschluss daran werden die Argumentationen und Strategien der einzelnen Ministerien in Bezug auf Twinning untersucht.

### 4.2.1 Argumentation und Strategie in Bezug auf Twinning im BMWi

#### *Politiken des BMWi zur Unterstützung des Transformationsprozesses in den MOEL in den 1990er Jahren*

Seit Ende der 1980er Jahre unterstützt die Bundesregierung Reformvorhaben im Wirtschaftsraum des ehemaligen Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RWG). Zunächst finden diese jedoch unkoordiniert zwischen den einzelnen Ressorts statt.

Erst 1992 legt die Bundesregierung gemeinsame politische Zielsetzungen zur Zusammenarbeit mit den Transformationsländern fest und verabschiedete ein Gesamtkonzept zur Beratung der Staaten Mittel- und Osteuropas sowie der neuen unabhängigen Staaten (NUS) beim Aufbau von Demokratie und sozialer Marktwirtschaft. Die Programmkoordination für diese Initiative wird 1993 dem Bundesministerium für Wirtschaft mit der neu eingerichteten Stelle des Beauftragten der Bundesregierung für die Beratung in Osteuropa übertragen. Seit 1994 trägt das Programm den Namen TRANSFORM (vgl. BMWi 1998: 11 ff.).

TRANSFORM ist vor allem auf wirtschaftliche Beratungsmaßnahmen spezialisiert.<sup>57</sup> Mit ihm sollen die „*Staaten Mittel- und Osteuropas auf ihrem schwierigen Weg zu*

---

<sup>57</sup> Die Schwerpunkte des Programms konzentrieren sich u. a. auf die Bereiche wirtschaftliche Rahmenbedingungen, Privatisierung, betriebliche Umstrukturierung, Steuern, Haushalt und Finanzwirtschaft, Banken, Börsen und Versicherungen, Rechtsberatung (vor allem im Wirtschafts-

*marktwirtschaftlicher Strukturen sowie zu rechtlicher und politischer Stabilität“* (BMW 1998: 5) unterstützt werden.

Das TRANSFORM-Programm ist von Beginn an in andere internationale und bilaterale Unterstützungsmaßnahmen für die MOEL und NUS eingebettet. Der größte Geber der MOEL ist dabei die Europäische Union mit dem PHARE-Programm (vgl. BMZ 2000: 5).

Als die EU-Kommission im Rahmen der intensivierten Heranführungsstrategie ab 1998 das PHARE-Programm umstrukturiert und das neuartige Instrument der Verwaltungspartnerschaften einführt, wird auch das Beratungsprogramm TRANSFORM neu justiert. TRANSFORM soll zukünftig ebenfalls beitragsrelevante Bereiche fokussiert werden, um die Twinningprojekte besser vorbereiten zu können (vgl. BMZ 2000: 6). Das erfolgreiche Abschneiden der deutschen Seite bei den ersten Ausschreibungsrunden für EU-Twinning *„ist auch auf das TRANSFORM-Programm zurückzuführen, das in vielen Fällen die Grundlage für die Wertschätzung deutscher Beraterleistungen gelegt hat“* (BMZ 2000: 6).

Mit der Verlagerung der Beratungszuständigkeit für Mittel- und Osteuropas im Jahre 1998 in das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) verliert das TRANSFORM-Programm für das BMWi an Bedeutung (vgl. BMZ 1999). Der Fokus des BMWi richtet sich zunehmend auf das EU-Twinning.

#### *Strategie des BMWi in Bezug auf Twinning*

PHARE-Twinning stellt für das Ressort nach der Verlagerung der Europaabteilung ins Finanzministerium und der Beratungskompetenz für Mittel- und Osteuropa in das BMZ, die Gelegenheit dar, sein bisherigen Engagement im Rahmen der EU in Bezug auf die MOEL fortzusetzen. Das BMWi verfolgt die Strategie, alle ausgeschriebenen Twinningprojekte zu bewerben, soweit die personellen Kapazitäten dafür zur Verfügung stehen.

EU-weit ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie damit *„Europameister“* (BMW 2007b). Seit Beginn der Twinningausschreibungen im Jahre 1998

---

recht), Auf- und Umbau von Verwaltungsstrukturen, flankierende Maßnahmen in den Bereichen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Umweltschutz, Wohnungs- und Städtebau und Verkehr (vgl. BMW 1998: 6 f.).

bis zum April 2006 hat das BMWi den Zuschlag für 116 Twinningprojekte aus allen EU-Förderprogrammen<sup>58</sup> erhalten. Gemessen an den 460 bundesweit von allen Ressorts gewonnenen Twinningprojekten macht das einen Anteil von 22 % aus (vgl. BMWi 2007d: 2).

#### *Argumentation bezogen auf Twinning*

Das BMWi begründet sein hohes Engagement in Twinningprojekten mit folgenden Argumenten. Twinning dient (1) der Verbesserung der bilateralen wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Zusammenarbeit, (2) der Verbesserung der Markteintrittschancen für deutsche Unternehmen, (3) der Erhöhung der Chancen für die deutsche Wirtschaft bei Ausschreibungen (Umwelt-, Energie- und Infrastrukturmaßnahmen) und (4) der Sicherung von Rückflüssen von EU-Mitteln (vgl. BMWi 2006).

Der letzte Punkt geht auf das Bundesministerium der Finanzen zurück und ist vom BMWi mit der Rückverlagerung der Europakompetenz im Jahre 2005 übernommen worden. Damit wird betont, dass auch auf die Rückflüsse von EU-Mitteln nach Deutschland geachtet werden müsse, denn *„immerhin stammt ein gutes Viertel der Transfers aus deutschen Beitragszahlungen an die EU“* (BMF 2002: 55).

Aufgrund der hohen Integrationstiefe der Politikfelder im Bereich der Wirtschaft sind die Übereinstimmung zwischen den Zielen des BMWi und denen der EU hoch.

*„Die Intention der deutschen Politik und der europäischen Wettbewerbspolitik ist ein verzerrungsfreies Zusammenspiel der Marktteilnehmer im Europäischen Binnenmarkt“* (BMW PL 1: 2).

Zur Vermittlung des europäischen Wettbewerbs- und Kartellrechts in den MOEL bemerkt ein anderer Interviewpartner: *„Der Baustein ist europäisch. Die Durchsetzung ist da schon unterschiedlich und da haben wir die deutsche Sicht vermittelt“* (BMW PL 2: 13). Twinning, so haben verschiedene Interviewpartner bestätigt, liegt jedoch im ureigenen Interesse des BMWi:

*„Twinning ist auch ein Mittel um die Wirtschaftsbeziehungen zu den betroffenen Ländern zu stärken. Das ist auch ein Hauptinteresse des BMWi. Das ist auch Teil der Außenwirtschaftsförderung“* (BMW PL 2: 10).

---

<sup>58</sup> Diese Zahl umfasst die Programme: Transition Facility, PHARE, TACIS, CARDS, MEDA.

## 4.2.2 Argumentation und Strategie in Bezug auf Twinning im BMU

### *Bisherige Politiken des BMU zur Unterstützung des Transformationsprozesses in den MOEL in den 1990er Jahren*

Über das TRANSFORM-Programm der Bundesregierung wurden auch im Umweltbereich zwischen 1992 und 2000 ca. 150 Projekte in den MOEL gefördert (vgl. BMU 2003: 10).<sup>59</sup> Ziel der TRANSFORM-Projekte des BMU ist es vor allem, die Länder beim Aufbau von Verwaltungskapazitäten fachlich zu unterstützen. Außerdem stehen Politikberatung und die Vorbereitung von Investitionen im Umweltschutzbereich im Mittelpunkt der Bemühungen des BMU (vgl. ebd.).

Zeitgleich mit dem Auslaufen des TRANSFORM-Programmes im Jahre 2000 hat das BMU ein eigenes Beratungshilfeprogramm für den Umweltschutz in den MOEL aufgelegt (vgl. BMU 2003: 10). Dieses stützt sich vorrangig auf die bilateralen Umweltabkommen<sup>60</sup>, die Anfang der 1990er Jahre geschlossen wurden, und auf multilaterale Initiativen, wie den „Umwelt für Europa“-Prozess<sup>61</sup>. Von 2000 bis 2003 wurden darüber 50 Projekte gefördert.<sup>62</sup>

Die Aufgaben, die sich das BMU mit diesem Programm stellt, sind zum einen die „*fachliche Beratung und Unterstützung der Beitrittsstaaten bei der Übertragung, der Umsetzung und dem Vollzug des Umwelt-Acquis der EU*“ und zum anderen „*begleitende Maßnahmen zur fachlichen Vorbereitung und Vertiefung von Twinningprojekten*“ (BMU: 2003: 11).

---

<sup>59</sup> Thematisch bezogen sich die 150 Projekte auf die Sanierung von Altlasten, die Abwasserbehandlung, den Klimaschutz sowie den Bodenschutz. Konkret sind hier Projekte in Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, der Slowakei, Ungarn, der Tschechischen Republik, der Russischen Föderation und der Ukraine verwirklicht worden.

<sup>60</sup> Bilaterale Umweltabkommen bestehen mit Polen (1994), Tschechische Republik (1996), Bulgarien (1993), Estland (1992), Lettland (1993), Litauen (1993), Rumänien (1993), Slowakei (1997), Ungarn (1993).

<sup>61</sup> Dieser wurde 1991 auf einem Umweltministertreffen in Dobris bei Prag ins Leben gerufen, um die paneuropäische Umweltzusammenarbeit mit mittlerweile 55 Staaten zu koordinieren (vgl. BMU 2003: 8).

<sup>62</sup> Zwei Drittel dieser Projekte haben eine mehrjährige Laufzeit und ein durchschnittliches Finanzierungsvolumen von 100.000 €. Die thematischen Schwerpunkte liegen in den Bereichen Abfall und Sonderabfall, Wasser und Abwasser, Anlagensicherheit und Gewässerschutz und in der Förderung der regionalen Zusammenarbeit. Aber auch Energie und Klimaschutz sowie die umweltfreundliche Gestaltung des Personennahverkehrs gewinnen an Bedeutung (vgl. BMU 2003: 11).

Inhaltlich überschneiden sich die beiden Programme sehr stark, allerdings gehen die Ziele des Beratungshilfeprogramms des BMU weit über die beitriffsrelevanten Themenbereiche hinaus. Insbesondere die Entwicklung von Modellprojekten und Best-practice-Beispielen, die Einführung ressourcen- und umweltschonender Techniken sowie der Transfer moderner Umwelttechnologie bzw. moderner Umweltschutztechnik spiegeln die besondere Vorreiterrolle der Bundesrepublik Deutschland in der Umweltpolitik und -technologie wieder (vgl. BMU 2003: 11).

Neben der Politikberatung soll dies auch der Vorbereitung von „*Investitionsvorhaben in den Bereichen der Wasser- und Abfallsversorgung und den erneuerbaren Energien*“ (ebd.) in den MOEL und NUS den Weg ebnen.

Mit direkten Investitionsvorhaben unterstützt das BMU den Umweltschutz in den MOEL bereits mit Hilfe sogenannte Umweltschutzpilotprojekte<sup>63</sup>. Über Zins- und Investitionszuschüsse sollen dies Projekte nicht nur für die zügige Implementation der Beratungsprojekte sorgen, sondern auch Wettbewerbsverzerrungen für die Wirtschaft der EU-Mitglieder vermeiden (vgl. BMU 2003: 17).

#### *Strategie des Ministeriums in Bezug auf Twinning*

Die komplette Einbettung der Twinningprojekte in die bestehenden bi- und multilateralen Maßnahmen, die das BMU fördert, zeigt sich auch in der Twinningstrategie des Ressorts. Das BMU bewirbt sich auf so viele Twinningprojekte wie möglich.

Von 1998 bis 2006 hat das BMU 63 Twinningprojekte in den MOEL durchgeführt und war in 53 Fällen selbst Projektleiter.<sup>64</sup> Das macht einen Anteil von 17 % aller von den deutschen Ressorts gewonnenen Ausschreibungen aus (vgl. BMWi 2007c: 8). Damit ist Deutschland im Umweltsektor das mit Abstand aktivste Mitgliedsland.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Seit 1992 wurden durch das BMU zwanzig Investitionsvorhaben in Polen und der Tschechischen Republik mit insgesamt 85 Mio. Euro finanziell unterstützt (vgl. BMU 2003: 17).

<sup>64</sup> Eine Übersicht über die aktuellen Twinningdaten des BMU ist unter [www.bmu.de/europa\\_und\\_umwelt/twinning-programm/doc/print/2245.php](http://www.bmu.de/europa_und_umwelt/twinning-programm/doc/print/2245.php) abrufbar, letzter Zugriff am 07.05.2007.

<sup>65</sup> Das Ressort hat seine Schwerpunkte im Twinning auf die Gebiete Luft- und Wasser-Monitoring, Abfallentsorgung und Abfallgesetzgebung, Integrierte Vermeidung von Umweltverschmutzung (IVU), Unterstützung bei der Erarbeitung von Umweltstrategien und die Einrichtung von Strukturfonds und Organisationsaufbau in den Umweltministerien gelegt (vgl. BMU 2003: 14 f.).

### *Argumentation bezogen auf Twinning*

Die Argumentation gegenüber Twinning ergibt sich bereits aus der Zielsetzung des BMU das Beratungshilfeprogramm und die Investitionsprojekte so eng wie möglich mit den Twinningprojekten zu verzahnen. „*Da es unser eigenes Programm ist, tragen wir auch Sorge dafür, dass es eben nicht zu Überschneidungen kommt, das es sich ergänzt und unterstützt*“ (BMU PL 1: 5). Die Twinningprojekte werden durch das Beratungshilfeprogramm vor- und nachbereitet und dienen der Vertiefung der bestehenden bilateralen Aktivitäten des BMU in den MOEL.

*„Wir haben häufiger mal versucht, Beratungshilfeprojekte an Twinningprojekte anzuknüpfen, folglich auf Initiative oder auf Ideen des Langzeitberaters hin. [...] Was es durchaus gab, ist, dass aus Twinningprojekten Technical Assistance-Projekte hervorgegangen sind. Wo es um Investitionen geht, da hat das Twinningprojekt in der Regel konkrete Vorschläge gemacht“* (BMU PL 1: 22),

die dann anderweitig aufgegriffen worden sind. Darüber hinaus können die Twinningprojekte im Umweltbereich langfristige „*Verbindungen für die Kooperation mit anderen Bereichen von Politik und Wirtschaft schaffen*“ (BMU 2007: 2).

#### **4.2.3 Argumentation und Strategie in Bezug auf Twinning im BMI**

*Politiken des BMI zur Unterstützung des Transformationsprozesses in den MOEL in den 1990er Jahren*

*Polizeiliche Zusammenarbeit*

Das BMI leistet beim Aufbau der Polizei insbesondere in den beitrittswilligen Ländern in Mittel- und Osteuropa sowie den Neuen Unabhängigen Staaten einen wichtigen Beitrag<sup>66</sup>.

Diese Länder sollen über die Gewährung bilateraler polizeilicher Ausbildungs- und Ausstattungshilfen dabei unterstützt werden, ein leistungsfähiges, effektives und demokratisch orientiertes System der inneren Sicherheit entsprechend den EU-Sicherheitsstandards zu implementieren. Diese Ausbildungshilfen können u. a. für

---

<sup>66</sup> Vgl. BMI (2007b): Internationales und multilaterales Engagement des BMI, abrufbar unter: [http://www.bmi.bund.de/cIn\\_028/nn\\_165126/Internet/Content/Themen/Europa](http://www.bmi.bund.de/cIn_028/nn_165126/Internet/Content/Themen/Europa) International-

Vermittlung von Rechtsgrundlagen und Einsatzgrundsätzen, Methoden der Aus- und Fortbildung sowie spezielle polizeiliche Einsatztaktiken im Rahmen von Seminaren, Hospitationen und Stipendiatenprogrammen für Führungskräfte und Experten aus den MOEL und NUS eingesetzt werden. Die Ausstattungshilfe soll es diesen Staaten erleichtern, den Anforderungen an moderne kriminal- und grenzpolizeiliche Standards gerecht zu werden. Dies umfasst die Lieferung von Einsatzfahrzeugen, Funk- und EDV-Ausstattung sowie kriminaltechnisches Gerät (vgl. ebd.).

Darüber hinaus bestehen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und seinen Nachbarstaaten eine Reihe von bilateralen polizeilichen Abkommen<sup>67</sup>. So unter anderem mit der Tschechischen Republik (2000) und Polen (2002).

*„Zweck dieser Verträge ist die fortlaufende Anhebung des polizeilichen Kooperationsniveaus über den Schengenstandard hinaus und eine möglichst rasche Anpassung an aktuelle Sicherheitserfordernisse“ (BMI 2006b: 22).*

#### *Verwaltungszusammenarbeit*

Im Rahmen der Verwaltungszusammenarbeit gab es im TRANSFORM-Programm bis 2000 bereits einige Initiativen des BMI. So berichtet eine Interviewpartnerin:

*„Ich weiß, dass wir da Projekte in Russland und Ungarn gemacht haben. 2000/2001 wurde das Programm stillgelegt, bis auf den Sicherheitsbereich. Jetzt haben die Europaprogramme Vorrang. Aber zwischen Twinning und diesem Programm gab es überhaupt keine Verlinkung“ (BMI II: 8).*

Zusammenfassend kann die beiden untersuchten Politikfelder des BMI festgehalten werden, dass im Polizeibereich bereits ein eigenes Programm der Ausstattungs- und Ausbildungsbeihilfen für die MOEL existiert hat und das durch den Abschluss bilateraler Polizeiabkommen insbesondere mit den Nachbarstaaten Deutschlands eine

---

les/DatenundFakten/Internationales\_\_und\_\_Multinationales\_\_Engagement\_\_des\_\_BMI.html, letzter Zugriff am 07.05.2007.

<sup>67</sup> Vgl. BMI (2007c): Bilaterale Polizeiliche Abkommen, abrufbar unter: [http://www.bmi.bund.de/cln\\_028/nn\\_175818/Internet/Content/Themen/Polizei/DatenundFakten/Bilaterale\\_\\_Polizeiabkommen\\_\\_Id\\_\\_94635\\_\\_de.html](http://www.bmi.bund.de/cln_028/nn_175818/Internet/Content/Themen/Polizei/DatenundFakten/Bilaterale__Polizeiabkommen__Id__94635__de.html), letzter Zugriff am 07.05.07. Wesentliche Merkmale dieser Abkommen sind Bestimmungen zu grenzüberschreitenden Polizeieinsätzen (z.B. Observation, kontrollierte Lieferungen, Nacheile), gemeinsamen polizeilichen Einsatzfor-



Vertiefung der Zusammenarbeit angestrebt wird. Im Verwaltungsbereich und speziell dem Feld der Korruptionsbekämpfung gibt es keine Kontinuitäten zu Vorgängerprogrammen, wie die Aussagen der Interviewpartner bestätigen.

### *Strategie des Ministeriums in Bezug auf Twinning*

Im BMI wird eine Strategie der Einzelfallprüfung aller Ausschreibungen verfolgt. Für jede Ausschreibung wird kontrolliert, ob dieses Twinningprojekt mit den Zielen und Prioritäten des Hauses übereinstimmt. Erst danach wird überprüft, ob die nötigen Personalressourcen für Twinning zur Verfügung stehen. Und selbst hier wird von einer Bewerbung abgesehen, wenn diese von den Mitarbeitern zeitlich oder kapazitätsmäßig nicht bewältigt werden kann.

Im Zeitraum von 1998-2006 fallen 17 % aller von den deutschen Ressorts gewonnenen Twinningausschreibungen<sup>68</sup> in den Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums (vgl. BMWi 2007c: 8). Allerdings ist Europa in vielen Bereichen des BMI noch nicht erfahrbar. Noch sind die europäischen Programme und Twinning eher Exoten im BMI. Eine Interviewte berichtet:

*„Einmal habe ich einen Twinningbericht komplett ins Deutsche übersetzt, damit die anderen verstehen, worum es dabei überhaupt geht. Ich finde, es ist ein Muss sich an diesen Projekten zu beteiligen. [...] Ich wünsche mir, dass Twinning zum Alltag [wird] im BMI“ (BMI II: 14).*

### *Argumentation bezogen auf Twinning*

Das BMI verfolgt bezogen auf Twinning keine einheitliche Argumentation. Im Sicherheitsbereich, verweist die das BMI direkt auf die Auswirkungen, welche die Europäischen Integration und der Globalisierung auf Deutschland haben. Vor dem Hintergrund, dass es in den Schengen-Staaten keine Binnengrenzkontrollen mehr gibt, ist es wichtig,

*„dass man sich versteht und dass man in einem europäischen Binnenmarkt, in dem sich die Menschen ungehindert bewegen können,*

---

men (gemischte Streifen), gegenseitigem Informationsaustausch, gemeinsamen Zentren sowie grenzüberschreitender personeller Unterstützung.

<sup>68</sup> Nach Auswertung der internen Unterlagen des Nationalen Kontaktpunktes für Twinning durch die Autorin ergibt dies für den Zeitraum von 1998-2006 62 Twinningprojekte.

*auch ungehindert Kriminalität bekämpfen kann. Ich denke Twinningprojekte sind ein winziges Mosaiksteinchen an der Stelle.“ (BMI PL 1: 24).*

Twinning kann zumindest im Sicherheitsbereich leicht in den Aufgabenkontext des BMI eingebettet werden und als Ergänzung zu den bereits vorhandenen Maßnahmen in den MOEL wie beispielsweise der Ausbildungs- und Ausbildungsbeihilfe gesehen werden.

Außerhalb des Sicherheitsbereiches muss die Argumentation für ein Engagement in einem europäischen Instrument wie dem PHARE-Twinning allerdings noch erarbeitet und verbreitet werden. Hier kann auf keine bestehende Aufgabenbeschreibung oder Argumentation zurückgegriffen werden. Erste Ansätze zu einer solchen Argumentationskette sind bereits vorhanden. So formuliert ein Papier aus dem BMI, dass die Verwaltungskooperation zwischen den Staaten der EU ein Wegbereiter für die Zusammenarbeit in anderen Bereichen sein kann (vgl. BMI 2007d: 1)

#### **4.2.4 Argumentation und Strategie in Bezug auf Twinning im BMG**

*Politiken des BMG zur Unterstützung des Transformationsprozesses in den MOEL in den 1990er Jahren*

Seit 1971 ist Deutschland Mitglied der sogenannten Pompidou-Gruppe, einem Forum zur Drogenpolitik, dem mittlerweile 34 der 45 Staaten des Europarates angehören. Thematischer Schwerpunkt der Arbeit der Pompidou-Gruppe ist die Zusammenarbeit mit den GUS-Staaten<sup>69</sup>.

Darüber hinaus gibt es eine Reihe von bilateralen Verträgen mit den MOEL im Gesundheitsbereich.

*„Doch diese Abkommen haben z. B. im Drogenbereich nie funktioniert. Erst mit den Twinningprojekten [...] ist da etwas Stabilität, auch was das Personal anbelangt,“ (BMG II: 13) in die Zusammenarbeit gekommen, beispielsweise mit dem Büro für Drogenprävention im Polnischen Gesundheitsministerium.*

---

<sup>69</sup> Vgl. BMG (2007b): Internationale Drogenpolitik, abrufbar unter: [http://www.bmg.bund.de/nn\\_604834/DE/Themenschwerpunkte/Drogen-und-Sucht/Internationale-Drogenpolitik/internationale-drogenpolitik-node,param=Links.html\\_\\_nnn=true#doc668792bodyText1](http://www.bmg.bund.de/nn_604834/DE/Themenschwerpunkte/Drogen-und-Sucht/Internationale-Drogenpolitik/internationale-drogenpolitik-node,param=Links.html__nnn=true#doc668792bodyText1), letzter Zugriff am 07.05.2007.

Im BMG besteht keine Kontinuität zu früheren Programmen in den Ländern Mittel- und Osteuropas, insofern ist PHARE-Twinning eine Neuerung für das Ministerium. Hinzu kommt, dass, bedingt durch die föderale Kompetenzverteilung beispielsweise in der Drogenpolitik, dem BMG nur koordinierende, aber keine durchführenden Aufgaben zukommen.

### *Strategie des Ressorts in Bezug auf Twinning*

Bisher gibt es keine Strategie für die Bewerbung von Twinningprojekten. Dies wird weitgehend dem persönlichen Engagement der Behördenmitarbeiter überlassen.

Insgesamt ist das Europainteresse des BMG gering.

*„Bei den Sitzungen auf Unterabteilungsleiterenebene wurde es immer belächelt, wenn ich erwähnte, dass wir ein Twinningprojekt gewonnen haben,“ (BMG II: 6), berichtet eine Referatsleiterin aus dem Bundesministerium für Gesundheit. „Twinning ist keine Pflichtaufgabe und es wird hier im Haus immer eher als eine Kür gesehen“ (BMG PL 1: 20).*

Das liegt vor allem daran, dass Aufgaben des Bundesministeriums für Gesundheit noch immer als national wahrgenommen werden.

Im Gesundheitsbereich sind insgesamt bisher 25 Twinningprojekte<sup>70</sup> durchgeführt worden. Zwischen 1998 und 2005 sind damit 4 % aller von der Bundesrepublik Deutschland gewonnenen und durchgeführten Twinningprojekte unter PHARE dem Geschäftsbereich des BMG zuzuordnen (vgl. BMWi 2007c: 8).

### *Argumentation bezogen auf Twinning*

Die parlamentarische Staatssekretärin Gudrun Schaich-Walch macht in ihrer Rede zur Thema *„Osterweiterung und Gesundheitspolitik - Möglichkeiten und Notwendigkeiten aus deutscher Sicht“*<sup>71</sup> am 10. Mai 2001 deutlich, Twinninganfragen aus den Beitrittsländern generell *„mit großer Aufmerksamkeit“* begleiten zu wollen. Sie betont dabei, dass die bereitgestellten EU-Mittel unbedingt *„ausgeschöpft werden“* müssen.

---

<sup>70</sup> Diese Zahl stammen aus einem Interview mit einem ins Projektmanagement involvierten Mitarbeiter im April 2007.

<sup>71</sup> Rede der Parlamentarischen Staatssekretärin Gudrun Schaich-Walch (2001): Osterweiterung und Gesundheitspolitik Möglichkeiten und Notwendigkeiten aus deutscher Sicht, abrufbar unter: [http://www.bmg.bund.de/nn\\_892608/DE/Presse/Reden/Archiv/Rede-10-05-2001-2775.param=.html](http://www.bmg.bund.de/nn_892608/DE/Presse/Reden/Archiv/Rede-10-05-2001-2775.param=.html), letzter Zugriff am 07.05.2007.

Darüber hinaus verweist Frau Schaich-Walch, dass die Gesundheitspolitik nicht nur im Interesse der Bewerberländer, sondern auch der EU-Mitgliedstaaten liegt.

*„Der Eiserne Vorhang ist gefallen, vergleichbare Gesundheitsstandards in den Nachbarländern sind für uns genauso wichtig wie die politische und wirtschaftliche Stabilität unserer Nachbarn.“*

Damit fällt der Bereich der Gesundheit ebenso in den weiten Sicherheitsbegriff, wie die Kriminalitäts- oder Terrorismusbekämpfung.

#### **4.2.5 Zwischenfazit**

In diesem Punkt sollte mit Hilfe der zweiten Arbeitshypothese<sup>72</sup> geklärt werden, inwiefern es bereits Vorgängerpolitiken in den einzelnen Ressorts zum Verwaltungsaufbau in den MOEL gab und wie hoch die Übereinstimmung dieser mit dem europäischen PHARE-Programm und dem dazugehörigen Twinning sind.

Für den Geschäftsbereich des BMWi sind die Übereinstimmungen zwischen dem TRANSFORM-Programm und PHARE-Twinning hoch, so dass Twinning direkt in die Argumentationsstruktur des Ressorts übernommen werden konnte. Die Strategie des BMWi in Bezug auf Twinning besteht darin, möglichst alle Ausschreibungen zu bewerben.

Auch im BMU sind die Übereinstimmungen zwischen dem TRANSFORM-Programm und dem später aufgelegten Beratungshilfeprogramm für die MOEL hoch. Letzteres geht über das PHARE-Twinning allerdings noch weit hinaus. Aus dieser hohen Übereinstimmung der beiden Programme geht die Strategie des BMU hervor, so viele Twinningausschreibungen wie möglich zu bewerben.

Beim BMI muss zwischen den beiden untersuchten Politikfeldern, Polizei und Verwaltungszusammenarbeit, klar unterschieden werden. Im Polizeibereich gibt es teilweise Übereinstimmungen zwischen der Ausbildungs- und Ausbildungsbeihilfe, den bilateralen Abkommen und dem PHARE-Twinning. Allerdings behalten sich das BMI bzw. die involvierten Bundesbehörden immer das Prinzip der Einzelfallprüfung jeder Ausschreibung entsprechend ihrer internen Prioritätensetzung vor. Im Verwaltungs-

---

<sup>72</sup> Arbeitshypothese 2: *Je stärker die Ziele der nationalen Politiken mit denen der europäischen Politiken übereinstimmen, umso leichter können die neuen Ziele in die nationalen Argumentationsmuster übernommen werden.*

bereich existierten keine direkten Vorgängerpolitiken, so dass die Mitarbeiter erst eine eigene Argumentation zum Engagement in Twinning entwerfen müssen.

Im Gesundheitsbereich lagen bereits bilaterale Abkommen im Bereich der Drogenpolitik vor, die jedoch ohne Wirkung blieben. Spezielle Programme zum Verwaltungsaufbau in den MOEL sind nicht vorhanden. Insofern sind die Übereinstimmungen zwischen den vorhandenen Politiken und dem PHARE-Twinning als gering einzustufen. Die Bewerbung auf Twinningausschreibungen bleibt hauptsächlich dem Engagement einzelner Mitarbeiter im BMG überlassen, die zunächst eine eigene Argumentationsstruktur für ihr Handeln entwerfen müssen.

Die folgende Tabelle fasst die Ergebnisse dieses Unterpunktes zunächst zusammen.

*Tabelle 7: Übersicht über die bilateralen Programme in den MOEL und die daraus resultierenden Strategien der Ressorts in Bezug auf Twinning*

	<b>Wettbewerbs- politik Energiepolitik (BMWi)</b>	<b>Umwelt- Standards (BMU)</b>	<b>Polizei Korruptions- bekämpfung (BMI)</b>	<b>Drogenpolitik (BMG)</b>
<b>Politiken in den MOEL in den 1990er Jahren</b>	<i>TRANSFORM</i>	<i>TRANSFORM Beratungs- beihilfeprogramm Bilaterale Ab- kommen</i>	<i>Bilaterale Ab- kommen Ausbildungs- und Ausstattungsbei- hilfe</i>	<i>Bilaterale Ab- kommen</i>
<b>Überein- stimmung der Politiken</b>	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>	<i>Teilweise</i>	<i>Gering</i>
<b>Strategien in Bezug auf Twinning</b>	<i>Jede Aus- schreibung be- werben</i>	<i>So viele Aus- schreibungen wie möglich bewer- ben</i>	<i>Einzelfallprüfung jeder Ausschrei- bung anhand in- terner Kriterien</i>	<i>Bewerbungen auf Ausschrei- bungen bleiben der Initiative der Mitarbeiter überlassen</i>

### **4.3 Organisatorischer, prozessbezogener und regulativer Wandel in den Ministerien**

Nachdem zunächst die argumentative und strategische Dimension des Wandels analysiert wurde, folgt in diesem Abschnitt, die Untersuchung des institutionellen Wandels in den Ressorts entsprechend der dritten Arbeitshypothese<sup>73</sup>. In Anlehnung an Bulmer und Burch (2000: 271) erfolgt diese Untersuchung unter besonderer Betrachtung der organisatorischen, prozessbezogenen und regulativen Dimension<sup>74</sup> des Wandels.

#### **4.3.1 Organisatorischer, prozessbezogener und regulativer Wandel im BMWi**

##### *Organisatorische Auswirkungen*

Zur Vorbereitung der ersten Twinningprojekte kam es im BMWi erst 1999/2000. Zunächst gab es nur eine Mitarbeiterin in der Abteilung V (Außenwirtschaftspolitik), die sich neben anderen Aufgaben auch um die Twinningprojekte bemüht hat.

Im Rahmen der Rückverlagerung der Europakompetenz an das BMWi im Jahre 2005 erhält das BMWi auch die Aufgabe des Nationalen Koordinators für Twinning. Das vormals in der Abteilung Außenwirtschaftspolitik angesiedelte Referat wird daraufhin in die Europaabteilung integriert. In diesem Referat EB6 (Verwaltungsaufbau, Beratung, Twinning) ist der Nationale Koordinator für EU-Twinning sowie der dazugehöriger National Contact Point angesiedelt. Des Weiteren ist das Referat für die Twinningprojekte des BMWi sowie die Koordinierung der EU-Programme zuständig. Zusätzlich betreut das Referat auch die bilateralen Beratungsmaßnahmen für Osteuropa wie verschiedene Managerprogramme mit der Russischen Föderation und der Ukraine (vgl. BMWi 2006a: 2).

---

<sup>73</sup> Arbeitshypothese 3: *Wenn die nationalen Politikziele mit denen der europäischen Ebene übereinstimmen, dann hängt eine Anpassung von der Reformkapazität der nationalen Institutionen ab.* Für die Reformkapazität ist die Position der politischen Führung ausschlaggebend. Siehe auch Kapitel 1.3.

<sup>74</sup> Die organisatorische Dimension umschreibt die Auswirkungen auf die Verwaltungseinheiten, einschließlich deren Einflusses auf Machtbefugnisse, Ressourcen und Kenntnisse, die mit deren Positionen verbunden sind. Die prozessbezogene Dimension bezieht sich auf die Prozesse in und zwischen Verwaltungseinheiten, die zur Informationsverarbeitung und Bestimmung von politischen Positionen dienen. Die regulative Dimension erfasst die Auswirkungen auf Regeln

Dem Nationalen Kontaktpunkt für Twinning steht die Referatsleiterin vor, welche in ihrer Arbeit durch drei weitere Mitarbeiter des Referats unterstützt wird. Zusätzlich stehen dem NCP zwei Mitarbeiter des GTZ-Twinningbüros im Rahmen einer Mandatarschaft für die Beratung und Organisation zur Verfügung (vgl. GTZ 2007: 3). Die Twinningprojekte als auch die bilateralen Programme des BMWi in Osteuropa werden in enger Verzahnung miteinander bearbeitet (vgl. BMWi 2007b). Für diese Aufgaben sind sechs Mitarbeiter des Referats EB6 zuständig. Insgesamt verfügt das Referat damit über zwölf Mitarbeiter.

### *Prozessbezogene Auswirkungen*

Zunächst werden die Ausschreibungen vom NCP an die Kollegen, die für die Twinningprojekte des BMWi zuständig sind, weitergeleitet. Unter diesen gibt es in der Regel eine länderspezifische Arbeitsteilung. Sobald eine Ausschreibung eintrifft und die Zustimmung zur Bewerbung vorliegt, nehmen die Mitarbeiter des Referats EB6 Kontakt mit den nachgeordneten Behörden und den Dienstleistern auf und falls nötig auch mit den Bundesländern und deren nachgeordneten Behörden, um nach Langzeitberatern und Projektleitern zu suchen. Das Referat EB6 ist also eine Art *Gatekeeper*.<sup>75</sup> Hier fließen die Kommunikationsströme mit den Fachreferaten nach innen und mit den Dienstleistern und nachgeordneten Behörden nach außen zusammen.

Das BMWi bemüht sich, so viele Projektleiter wie möglich in den Fachreferaten im Haus zu behalten, da dies immer mit einer politischen Funktion verbunden sind. Der Vorteil dieses institutionellen Arrangements liegt darin, dass so die Referatsleiter der Fachabteilungen die „*Spinne[n] im Netz*“<sup>76</sup> sind und sie die Erfahrungen aus den Twinningprojekten direkt oder indirekt in ihre Arbeit einfließen lassen können.

Das Projektmanagement ist komplett ausgelagert und kann von verschiedenen externen Dienstleistern wahrgenommen werden. Derzeit arbeiten ca. 35 Mitarbeiter der Abteilung „*Programme öffentlicher Auftraggeber*“ der GTZ im Twinning-Projektmanagement (vgl. GTZ 2007: 3).

---

und Leitlinien, sowie die Fähigkeit strategische Entscheidungen im Sinne der Aufgabenerfüllung zu treffen.

<sup>75</sup> Gatekeeper bezeichnet die Funktion einer Person oder einer Einheit, die Informationen bündelt und nach gewissen Kriterien weiterleitet.

<sup>76</sup> Diese Bezeichnung stammt ursprünglich aus einem Hintergrundgespräch im März 2007 in Berlin.

### *Regulative Auswirkungen*

Wie gut Twinning im BMWi unterstützt wird, ist je nach Abteilung und Referat ganz unterschiedlich. Der Grundtenor war bislang positiv. Es ist gut, „*dass der Minister schon einmal ein positives Statement dazu abgegeben [...] und dass auch die Abteilungsleitungen [Twinning] [...] grundsätzlich unterstützen.* (BMW i I: 16). Im Zeitverlauf sind die Vorgesetzten in einigen Abteilungen jedoch immer skeptischer gegenüber dem Engagement von Referatsleitern und -mitarbeitern in Twinningprojekten geworden. Auf Abteilungsleiterenebene wurde deshalb zu Beginn des Jahres 2007 eine neue Richtlinie herausgegeben, die Twinningeinsätze erheblich einschränkt.<sup>77</sup>

#### **4.3.2 Organisatorischer, prozessbezogener und regulativer Wandel im BMU**

##### *Organisatorische Auswirkungen*

Die enge Verzahnung des Beratungshilfeprogramms und des PHARE-Twinning schlägt sich auch in der organisatorischen Struktur im BMU nieder. Für beide Aufgaben ist das Referat KI II 5 (Zusammenarbeit mit Staaten Mittel- und Osteuropas sowie den Neuen Unabhängigen Staaten) zuständig. Dieses Länderreferat koordiniert alle Maßnahmen, die mit diesen Ländern zu tun haben. Innerhalb des Referats gibt es eine länderspezifische Aufgabenteilung.

Was die Twinningprojekte betrifft, so übernehmen die Mitarbeiter des Referats KI II 5 auch die Projektleitung.<sup>78</sup> Insofern ist die *Gatekeeper*-Position dieses Referates noch stärker, als die des Referats EB6 im BMWi beispielsweise. Diese Variante der Koordination hat den Vorteil, dass die Informationen zu einem Land gebündelt werden und dass daraus Synergien für die Projekte hervorgehen können.

*„Man hat die Möglichkeit die Projekte stärker zu vernetzen. Man ist als Referat sehr stark in die Projekte involviert, weil man die Projektleitung hat, und ist dann auch regelmäßig [...] vor Ort, und das führt dann auch dazu, dass der Rückfluss aus den Projekten an Informationen sehr gut ist“ (BMU PL 1: 20).*

---

<sup>77</sup> Jeder Vorgesetzte kann hier Regelungen treffen, was die Freistellung von der dienstlichen Aufgabe oder auch die Regelungen zu Honorar- und Reisekosten für Twinning angeht, die einen Twinningeinsatz sehr unattraktiv machen. Ein Beispiel dafür ist, dass Mitarbeiter für Kurzeinsätze Urlaub nehmen sollen, auch wenn es sich dabei um eine dienstliche Aufgabe handelt.



Etwas schwieriger gestaltet sich der effektive Rückfluss von Wissen an die Fachabteilungen, da diese allenfalls als Kurzzeitexperten involviert sein können. Das Referat sieht seine Aufgabe daher auch darin, durch eine gezielte Vor- und Nachbereitung der Twinningprojekte, die beteiligten Spezialisten miteinander zu vernetzen.

Das Projektmanagement wird vom sehr ressourcenstarken Bundesumweltamt oder anderen externen Dienstleistern durchgeführt. Das Referat selbst erhält von zwei Mandataren der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit fachliche Unterstützung bei der Durchführung der Projekte (vgl. GTZ 2007: 3).

#### *Prozessbezogene Auswirkungen*

Zunächst werden die Ausschreibungen vom NCP an das Referat KI II 5 weitergeleitet. Dieses Referat existiert bereits seit Beginn der 1990er Jahre und beschäftigt sich seit 1998 mit Twinningprojekten. Die Ausschreibung wird dann mit dem länderverantwortlichen Referenten und dem Referatsleiter von KI II 5 in der Hinsicht besprochen, ob diese zu den bisherigen Aktivitäten des BMU passt und inwiefern ein grundsätzliches Interesse an der Durchführung besteht. Anschließend wird die Twinningausschreibung an die Kontaktpartner in den Bundesländern und die nachgeordneten Behörden weitergeleitet. In der Regel werden auch die Referatsleiter der Fachabteilungen im BMU informiert und gefragt, ob sie zu den Ausschreibungen Vorschläge machen möchten oder sich aktiv beteiligen wollen. Anders als in anderen Ressorts wird die Projektleitung in jedem Fall im Referat KI II 5 im BMU gebündelt. Damit stellt es die zentrale Koordinierungsstelle im BMU für die Fachreferaten im Haus, für die nachgeordneten Behörden, die Umweltministerien der Länder<sup>79</sup> und die externen Dienstleistern dar.

#### *Regulative Auswirkungen*

Die Durchführung von Twinningprojekten stellt eine Dienstaufgabe des BMU dar und ist im Geschäftsverteilungsplan des BMU festgehalten.

---

<sup>78</sup> Zeigt sich ein Bundesland an der Durchführung eines Twinningprojektes interessiert, so erhält dieses die „Co-Projektleitung“ (BMU 2006a: 17).

<sup>79</sup> Neben dem BMU sind die Umweltministerien der Länder die aktivsten Einrichtungen, die sich am Umwelt-Twinning beteiligen. Zwischen 2003-2006 haben diese den Großteil der Lang- und Kurzzeitexperten für Twinning gestellt (vgl. BMU 2006a: 16).

### **4.3.3 Organisatorischer, prozessbezogener und regulativer Wandel im BMI**

#### *Organisatorische Auswirkungen*

Das Bundesministerium des Inneren besitzt drei Twinningkoordinatoren, im Referat PI5 (internationale polizeiliche Zusammenarbeit), im Referat BII3 (internationale bundespolizeiliche Zusammenarbeit) und im Referat O5 (Internationale Zusammenarbeit in Verwaltungsfragen). Diese erhalten die Ausschreibung entsprechend ihren Aufgabengebieten vom NCP im BMWi und leiten diese an ihre jeweils nachgeordneten Behörden oder die Bundesländer weiter. Die generelle Aufgabenteilung ist so geregelt, dass das BMI sich mit den politisch-strategischen Entscheidungen beschäftigt. Die Durchführung und die Projektleitung der Twinningprojekte liegt jedoch bei den nachgeordneten Bundesbehörden.

#### *Prozessbezogene Auswirkungen*

Im Bereich der Polizei werden die Ausschreibungen an das BKA übergeben, die dann nach einem internen Prüfverfahren entscheiden, ob sie das Projekt bewerben wollen. Seit 2005 besitzt das BKA eine eigene Abteilung Internationale Koordinierung mit Sitz in Berlin, die aus einer Umstrukturierung des BKA im Jahre 2004 hervorgegangen ist. In dieser Abteilung ist das Referat IK 22 (EU-Auslandsprojekte) so aufgestellt, dass es jeweils drei Projekte parallel, inklusive Projektmanagement, durchführen kann. Da das Referat als Koordinierungsreferat fungiert, wird die Projektleitung in der Regel direkt vom Referatsleiter übernommen. Insgesamt hat das Bundeskriminalamt bisher acht Twinningprojekte über PHARE, CARDS und die Transition Facility durchgeführt. Ein Großteil der Ausschreibungen wird jedoch in den Verantwortungsbereich der Landespolizeien übergeben.

Bei der Bundespolizei gehen die Ausschreibungen vom Referat direkt an die Bundespolizei weiter. Die Bundespolizei hat in den vergangenen Jahren ca. 30 Twinningausschreibungen gewonnen und durchgeführt. Aufgrund des hohen Sicherheitsaspektes liegt auch das komplette Projektmanagement bei der Bundespolizei.

Im Referat O5 (Internationalen Zusammenarbeit in Verwaltungsfragen) werden die eingehenden Ausschreibungen zunächst daraufhin geprüft, ob die Zuständigkeit dafür vorliegt und ob diese politisch unterstützt werden. Danach wird entschieden, wel-

che Durchführungsorganisation mit der Bewerbung des Projektes beauftragt wird. Hier sind vor allem das Bundesverwaltungsamt und die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung stark involviert. Mit der Übernahme der Zuständigkeit für Twinningprojekte in das Referat O5 sind bereits fünf Twinningprojekte beworben und durchgeführt worden. Ein starker Fokus liegt auf den Themen Verwaltungsorganisation/Verwaltungsmodernisierung, Korruptionsprävention und -bekämpfung, Human Resources-Management und Katastrophenschutz (vgl. BMI 2006).

### *Regulative Auswirkungen*

Das Innenministerium hat sich relativ streng gegenüber den Einsätzen von Beamten und Angestellten im Twinning positioniert. Nach einer internen Regelung des BMI zur Zuweisung von Tarifbeschäftigten zu einer Tätigkeit im Ausland wird festgehalten, dass EU-Tagegelder grundsätzlich auf das Entgelt der Beschäftigten angerechnet werden, und dass nur

*„in Fällen, in denen an der Zuweisung zu einer Einrichtung der EU oder eines EU-Projektes ein besonderes dienstliches oder öffentliches Interesse besteht, von der Anrechnung der Bezüge ganz oder teilweise abgesehen wird“ (BMI 2006a).*

Die Folgen solcher Regelungen sind für die Twinningprojekte gravierend, denn so die einhellige Meinung der Twinningkoordinatoren, kann man *„nicht mehr die richtigen Leute bekommen“* (BMI PL 1: 21). Ferner sind viele der befragten Projektbeteiligten mehr oder weniger der Auffassung,

*„dass gute Leute auch gut bezahlt werden sollten, auch im öffentlichen Auftrag. Es ist ja nicht jeder bereit seinen Wohnsitz nach Albanien zu verlegen schon gar nicht nach den üblichen inländischen Konditionen“ (BMI PL 1: 12).*

Eine andere Konsequenz wäre, dass sich unter diesen Bedingungen viele Mitarbeiter nicht mehr am Twinning beteiligen möchten. Zumal die in Twinningprojekten involvierten Personen in der Regel bedeutend Mehrarbeit leisten.

#### **4.3.4 Organisatorischer, prozessbezogener und regulativer Wandel im BMG**

##### *Organisatorische Auswirkungen*

Seit 2002 ist der Twinningkoodinator für das BMG ein Mitarbeiter der Gruppe Internationale Arzneimittelfragen. Er erfüllt diese Aufgaben neben seinen sonstigen Aufgaben im Referat.

##### *Prozessbezogene Auswirkungen*

Sobald Twinningausschreibungen beim Twinningkoordinator im BMG eintreffen, werden diese an die nachgeordneten Behörden bzw. an die Bundesländer weitergeleitet. Das BMG stellt selbst keine Projektleiter oder Lang-, sondern nur Kurzzeitexperten. So hat im Drogenbereich das Referat 119 (Drogen- und Suchtmittelmissbrauch) bisher sehr viele Kurzzeitexperten in Twinningprojekte entsandt, was aber vor allem auf die Initiative der Referatsleiterin zurückzuführen ist. Im Drogenbereich übernimmt die Projektleitung häufig das Bundesamt für Arzneimittel oder die Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz in Berlin. Das Projektmanagement im Gesundheitsbereich übernimmt in der Regel komplett die GTZ.

##### *Regulative Auswirkungen*

Wie die Rede der parlamentarischen Staatssekretärin von 2001 zeigt, wird die Unterstützung von Twinningprojekten im Haus durchaus als Dienstaufgabe gesehen und insofern unterstützt, als dass die mit Twinning verbundenen Aufgaben in der Dienstzeit erfüllt werden können (vgl. BMG II: 6). Aber grundsätzlich gilt: *„je mehr die Leitung erkennt, welche Chancen im Twinning liegen, desto mehr gibt es dann auch Bereitschaft aus dem Haus, sich daran zu beteiligen“* (BMG I: 17).

#### **4.3.5 Zwischenfazit**

Wie bereits im ersten Kapitel erwähnt, wird der institutionelle Wandel in den einzelnen Ministerien durch eine Reihe begünstigender und hemmender Faktoren beeinflusst. Im Folgenden werden die Ergebnisse zunächst in Tabellenform aufbereitet.

Tabelle 8: Auswertung des institutionellen Wandels in den vier Ressorts

	<b>BMWi</b>	<b>BMU</b>	<b>BMI</b>	<b>BMG</b>
<b>Begünstigende Faktoren</b>	<i>Rückverlagerung der Europaabteilung und des NCP</i>	<i>Keine</i>	<i>Interne Umstrukturierung des BKA und Einrichtung einer Abteilung Internationale Koordination</i>	<i>Keine</i>
<b>Hemmende Faktoren</b>	<i>Verschärfte Auslegung des öffentlichen Dienstrechts</i>	<i>Keine</i>	<i>Verschärfte Auslegung des öffentlichen Dienstrechts</i>	<i>Keine</i>
<b>Twinning-Koordination</b>	<i>Zentrale Koordination im Referat EB6 (inklusive NCP)</i>	<i>Zentrale Koordination im Referat K II 5</i>	<i>Twinning-Koordinatoren in den Abteilungen P, B und O (Dezentrale Koordination)</i>	<i>Twinning-Koordinator in der Abteilung Internationale Arzneimittelfragen (Dezentrale Koordination)</i>
<b>Wahrnehmung der Projektleitung</b>	<i>In den Fachreferaten</i>	<i>Im Referat K II 5</i>	<i>In den nachgeordneten Behörden oder auf Länderebene</i>	<i>In den nachgeordneten Behörden oder auf Länderebene</i>
<b>Institutioneller Wandel</b>	<b>Anpassung</b>	<b>Absorption</b>	<b>Kein Wandel /Anpassung (BKA)</b>	<b>Kein Wandel</b>

Im BMWi stellt die Rückverlagerung der Europaabteilung aus dem Bundesministerium der Finanzen einen begünstigenden Faktor dar. Durch diese Kompetenzverlagerung fällt die Aufgabe des Nationalen Koordinators für Twinning an das BMWi. Dies bereitet auch den Weg für eine organisatorische Umstrukturierung, welche sich in der Einrichtung des Referates EB6, welches für Twinning und die bilateralen Programme des BMWi in dem MOEL zuständig ist, niederschlägt. Es handelt sich in diesem Fall also um eine „Anpassung“ (siehe Kapitel 1.2.3).

Im BMU wird das PHARE-Twinning wie auch das Beratungshilfeprogramm als Dienstaufgabe wahrgenommen. Die Koordinierung der Twinningprojekte wird ab 1998 vom bereits bestehenden Referat K II 5 zur Zusammenarbeit mit Mittel- und Osteuropa übernommen. Einen nach außen sichtbaren Wandel gibt es also nicht. Vielmehr handelt es sich in diesem Fall um eine „Absorption“ (siehe Kapitel 1.2.3).

Im BMI werden Twinningprojekte generell nicht federführend (unter der Projektleitung des BMI) durchgeführt, sondern sofort an die nachgeordneten Behörden oder die Bundesländer weitergereicht. Das BMI stellt selbst nur Kurz- und Langzeitexperten zur Verfügung. Im BMI lässt sich also kein Wandel nachweisen. Im Polizeibereich im Rahmen des Bundeskriminalamtes hingegen hat sich eine Umstrukturierung des Amtes im Jahre 2004 als begünstigender Faktor für die Koordination von Twinningprojekten erwiesen. Das BKA verfügt seitdem über eine eigenständige Abteilung Internationale Koordinierung, in der ein Referat angesiedelt ist, welches sich u. a. mit Twinningprojekten beschäftigt. Wie im BMWi kann auch im BKA von einem institutionellen Wandel als „Anpassung“ (siehe Kapitel 1.2.3) ausgegangen werden.

Auch das BMG übernimmt generell nicht die Projektleitung in Twinningprojekten. Die Ausschreibungen werden in der Regel an die Bundesländer oder nachgeordnete Behörden weitergegeben. Kurz- oder Langzeitexperten können jedoch aus dem BMG kommen. Die politische Führung steht PHARE-Twinning positiv gegenüber. Im BMG sind allerdings weder besonders hemmende noch begünstigende Faktoren nachzuweisen. Aus diesem Grund kann kein Wandel im BMG nachgewiesen werden.

#### 4.4 Fazit

Aufgabe dieses Kapitels war es, den institutionellen Wandel in den vier Ressorts mit Hilfe der drei Arbeitshypothesen zu untersuchen. Im Folgenden werden die Aussagen entsprechend der Hypothesen ausgewertet.

Die erste Arbeitshypothese besagt, dass je größer die Unvereinbarkeit der nationalen mit den europäischen *policies*, *polities* und *politics* ist, umso größer wird der Anpassungsdruck, der dann zu einem Wandel führen kann. Diese sogenannte Misfit-These konnte in dieser Untersuchung nicht bestätigt werden.

Obwohl die Übereinstimmungen zwischen den Politiken im Zuständigkeitsbereich des BMI und des BMG am geringsten waren, hat dies nicht zu einem stärkeren Anpassungsdruck in diesen Verwaltungen geführt. Im Gegenteil, in diesen Ministerien ist kein Wandel nachzuweisen. Im BMWi und BMU hingegen, wo die Übereinstimmung zwischen den vorhandenen Politiken und PHARE-Twinning hoch war, konnte indes ein Wandel beobachtet werden, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung.

Die zweite Arbeitshypothese ist hingegen besonders aussagekräftig. Je stärker die Ziele der nationalen mit denen der europäischen Politiken übereinstimmen, umso leichter können die europäischen Politiken und ihre Ziele in die nationalen Argumentationsmuster übernommen werden.

Im BMWi und BMU waren die Übereinstimmungen zwischen den Politiken hoch, so dass die neuen europäischen Politiken, PHARE und Twinning, ohne Probleme in die Argumentationsstrukturen der Ressorts eingebettet werden konnten. Dies schlägt sich auch in den sehr bewerberfreundlichen Strategien der beiden Ministerien nieder. Liegen keine solchen Vorgängerpolitiken vor, wie beispielsweise im BMG, sind die involvierten Akteure zunächst vor die schwierige Aufgabe gestellt, eine eigene Argumentationsstruktur für das Engagement in Twinning aufzubauen. Eine Einbettung in vorhandene Argumente ist hier nicht möglich.

Ausschlaggebend für den institutionellen Wandel sind allerdings die bereits genannten hemmenden und begünstigenden Faktoren, die in der dritten Arbeitshypothese unter der Reformkapazität der Institution zusammengefasst sind. Wenn die nationa-

len Politikziele mit denen der europäischen Ebene übereinstimmen, dann hängt eine Anpassung von der Reformkapazität der nationalen Institutionen ab.

Die Zustimmung der politischen Führung ist damit eine Schlüsselvoraussetzung für den institutionellen Wandel. Im BMWi, BMU und BMI lag diese Zustimmung implizit oder explizit vor, im BMG war die Einstellung der Leitungsebenen gegenüber Twinning neutral. Auffällig ist an dieser Stelle, dass die Unterstützung der politischen Führung durch einen hohen Integrationsgrad der dem Ressort zugeordneten Politikfelder erheblich begünstigt wird, da dies eine Interessenkongruenz zwischen nationalen und europäischen Politiken befördert.

Begünstigende Faktoren waren insbesondere im BMWi die Rückverlagerung der Europaabteilung, die eine organisatorische Umgestaltung erst ermöglicht hat. Eine ähnliche begünstigende Rolle hat auch die interne Umstrukturierung des BKA gespielt. Infolgedessen wurde eine Abteilung zur Internationalen Koordinierung aufgestellt. Diese sind entscheidend dafür, dass es überhaupt zu einem Wandel in Form der ‚Anpassung‘ kommen konnte. Allerdings bleibt auch hier festzuhalten, dass die Impulse zum Wandel nicht von der EU-Ebene ausgingen, sondern von der nationalen Ebene.

Generell hemmende Faktoren stellt die verschärfte Auslegung der Dienstrechtsregelungen bei den Freistellungen sowie bei den Nebenverdienstregelungen und den Reisekosten dar. Diese korrelieren jedoch sehr stark mit der Zustimmung der politischen Führung. Je geringer die Zustimmung der politischen Führung, umso wahrscheinlicher wird die Beschränkung des Handlungsspielraum der beteiligten Akteure. Da die Auslegung der dienstrechtlichen Regelungen sehr stark variiert, teilweise von Abteilung zu Abteilung und von Referat zu Referat, kann keine verallgemeinernde Aussage über die Auswirkungen auf den institutionellen Wandel getroffen werden.

Der fehlende Wandel im BMI und dem BMG ist vor allem auf die föderale Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern zurückzuführen, da die Ministerialverwaltungen in den untersuchten Politikfeldern keine durchführenden Kompetenzen besitzen. Als Fazit kann hier festgehalten werden, dass die institutionellen Rahmenbedingungen einen erheblichen Einfluss auf das Ergebnis des institutionellen Wandels hatten und deshalb einer besonderen Berücksichtigung bedürfen.



*„Twinning ist eben, dass Hunderte und Tausende von Polen und Tschechen mit Deutschen, Engländern, Franzosen zusammenarbeiten“ (NCP 1: 2).*

## **5 Twinning – Erweiterte Handlungsoptionen im europäischen Rahmen**

Nachdem im vorangegangenen Kapitel der institutionelle Wandel in den Ministerialverwaltungen analysiert wurde, soll es in diesem fünften und letzten Kapitel darum gehen, folgende Frage zu beantworten: Ob und inwiefern haben die involvierten Akteure in den Verwaltungen, die durch PHARE-Twinning veränderten Gelegenheitsstrukturen genutzt, um ihre Handlungsoptionen innerhalb der europäischen Dimension<sup>80</sup> zu erweitern.

Wie bereits erwähnt, stellt die EU-Kommission den beteiligten Akteuren im Rahmen von PHARE-Twinning zwei Arten von Handlungsressourcen zu Verfügung:

- (1) materielle Ressourcen in Form von zusätzlichen finanziellen Mitteln und
- (2) immateriellen Ressourcen in der Form, dass die Akteure die Möglichkeit erhalten, nachhaltige Kontakte und Netzwerke aufzubauen.

Durch eine inhaltsanalytische Auswertung der Interviews lassen sich konkrete Aussagen über die Nutzung dieser Ressourcen durch die involvierten Akteure machen. Besonders interessant ist in diesem Zusammenhang die Frage, ob und wie Twinning, zur Vernetzung von Verwaltungen im europäischen Rahmen beiträgt.

Zuvor soll jedoch die verschiedenen Nutzungsweisen der finanziellen Ressourcen dargestellt werden.

### **5.1 Zusätzliche finanzielle Ressourcen**

Für jedes Twinningprojekt wird eine sogenannte Projektmanagement-Pauschale zur Vor- und Nachbereitung eines Twinningprojektes zur Verfügung gestellt. Diese finanziellen Mittel können vom verantwortlichen Projektleiter abgerufen werden, um davon sein eigenes Honorar als auch das der Kurzzeitexperten zu finanzieren. Darüber hinaus kann diese Pauschale auch für die Aufstockung der personellen Ressourcen im

---

<sup>80</sup> Im Kapitel 3 wurde bereits auf die hohe Verflechtung der nationalen Administrationen mit den Gremien der Europäischen Union hingewiesen.

Projektmanagement oder zur Anschaffung von notwendigen Ausstattungsgegenständen genutzt werden.

Zusätzliche Expertise und Beratung erhalten die Ministerialverwaltungen beispielsweise durch Mandatarschaften von sogenannten ermächtigten Einrichtungen. So wird beispielsweise der Nationale Kontaktpunkt für Twinning im BMWi durch zwei Mitarbeiter der GTZ im Rahmen einer Mandatarschaft für Beratung und Organisation unterstützt. Gleiches gilt für das Bundesumweltministerium (vgl. GTZ 2007: 3).

Auch das umfangreiche Projekt- und Finanzmanagement, welches mit jedem Twinningprojekt einhergeht, wird von den durchführenden Behörden selbst oder zunehmend auch von externen Dienstleistern übernommen. Je nach Ressourcenausstattung übernehmen einige nachgeordnete Bundesbehörden<sup>81</sup>, aber auch Behörden auf Landesebene das Projektmanagement selbst, um die durch Twinning zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel selbst verwalten zu können.

Eine Alternative ist die Beauftragung externer Dienstleister für die Abwicklung des Projektmanagements. Hier gibt es eine Reihe von Dienstleistern<sup>82</sup>, welche die Ressorts bei der technischen und finanziellen Abwicklung der Projekte unterstützen.

Die finanziellen Mittel können allerdings auch für notwendige Ausstattungsgegenstände in den entsendenden Verwaltungen verwendet, die auf dem Dienstweg eventuelle nur unter schwierigen Umständen hätten beschafft werden können. Dazu zählt die Bereitstellung von Computern, Büroausstattung und notwendigen Ausstattungsgegenständen für die Durchführung der Twinningprojekte.

Die Bereitstellung von finanziellen Ressourcen durch Twinning hilft den Akteuren in den öffentlichen Verwaltungen in Zeiten eines kontinuierlichen Stellenabbaus und eines gleichzeitigen Einstellungsstopps die gewachsenen Aufgaben zu bewältigen und neue Handlungsspielräume zu erlangen.

---

<sup>81</sup> Besonders aktiv im Twinning sind hier u.a. das Bundesumweltamt, das Bundeskartellamt, die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, die Physikalisch-Technische Bundesanstalt, das Statistische Bundesamt und das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle.

<sup>82</sup> Externe Dienstleister, welche die Behörden beim Projektmanagement unterstützen, sind u.a. die B.&S.U Beratungs- und Service-Gesellschaft Umwelt mbH, bw-i Baden-Württemberg International, GTZ Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH, GVG Gesellschaft für Versicherungswissenschaften und -gestaltung e.V., InWent Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH und die KfW Bankengruppe.

## 5.2 Zur Vernetzung von Verwaltungen im europäischen Rahmen

Darüber hinaus fördert PHARE-Twinning den Aufbau von nachhaltigen Kontakten und Netzwerken zwischen den Partnerverwaltungen zum Zwecke langfristiger Kooperationen.

In den leitfadengestützten Interviews wurden Elemente einer egozentrierten Netzwerkanalyse verwendet, um sogenannte issue networks zu erheben. Dies sind semi-permanente Netzwerke, die sich nur fallweise auf konkrete Interaktionen zwischen Netzwerkmitgliedern beziehen (vgl. Schindler 2006: 102). Issue Networks können aber Teil eines größeren permanenten Politikfeld Netzwerks sein. Unter Policy-Netzwerk wird ein Beziehungsgeflecht zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren verstanden, die in einem bestimmten, vom politischen System sektoral bearbeiteten Politikfeld für eine relative Dauer miteinander kooperieren (vgl. ebd.).

Anhand folgender Indikatoren konnten Aussagen über die Häufigkeit und Intensität und Nachhaltigkeit der Beziehungen erhoben werden. Die Interviewpartner wurden gefragt, ob (1) die ehemaligen Twinningpartner aus den MOEL in weiteren Ausschreibungen als Kurzzeitexperten oder Juniorpartner eingebunden worden sind, (2) inwieweit bi- oder multilateralen Foren des Wissensaustausches entstanden sind und (3) wie sich der Austausch mit den Twinningpartnern auf die Zusammenarbeit in bestehenden Foren auf Ebene der EU ausgewirkt hat.

### *Nachhaltige Kontakte zu ehemaligen Twinningpartnern*

Generell konnte festgestellt werden, dass Twinningprojekte, die als erfolgreich von den Partnerverwaltungen angesehen wurden, auch nach Beendigung des Projektes noch intensive Kontakte zwischen den Twinningpartnern nach sich gezogen haben. So konnten fast alle Projektleiter erfolgreicher Projekte von Kontakten zu ihren Counterparts berichten:

*„Ich habe die Litauer, Letten und Esten auch später, 2-3 Jahre nach Abschluss des Projektes, noch kontaktieren können und ich weiß auch, wo die Leute jetzt geblieben sind, z.B. in Brüssel“ (BMW PL 3: 6).*

Im Bundesumweltministerium hat der Kontakt zu den Twinningpartnern durch die Bündelung aller Projekte in einem Land in der Hand eines Referenten institutionalisierte Formen angenommen. Die jeweiligen Länderreferenten im Referat KI II 5 des BMU haben ständige Ansprechpartner in den jeweiligen Umweltministerien der Partnerländer, meist in den internationalen Abteilungen, können aber auch direkt auf die Kollegen in den dortigen Fachreferaten zugehen (vgl. BMU PL 2: 7).

Eine Projektleiterin aus dem Bereich Drogenpolitik und Drogenprävention hat bestätigt, dass sie seit dem Twinningprojekt enge Kontakte mit dem polnischen Büro für Drogenprävention beim dortigen Gesundheitsministerium pflegt und dort vor allem *„Kontakte zu dem Leiter und der stellvertretenden Leiterin sowie der Person, die den Focal Point betreut“* (BMG III: 8) hat.

#### *Zusammenarbeit von ehemaligen Twinningpartnern in Drittstaaten*

Des Weiteren ist das Entstehen von nachhaltigen Kontakten mit der Frage klärbar, ob ehemaligen Twinningpartner aus den MOEL Interesse gezeigt haben mit den deutschen Experten Twinningausschreibungen in EU-Drittländern zu bewerben.

Aus dem BMWi berichtet ein Langzeitberater, dass die Slowakei als Juniorpartner in ein Twinningprojekt in Serbien miteingestiegen ist. Dies hatte den Vorteil, so der Experte, dass die Berater aus dem neuen EU-Mitgliedsland in vielerlei Hinsicht auf ähnliche Erfahrungen im Transformationsprozess zurückgreifen konnten, wie sie jetzt Serbien als Kandidatenland erlebte. Auch war die sprachliche Verständigung mit den serbischen Partner dadurch etwas leichter: *„Eine slowakische Kollegin hat sehr schön langsam gesprochen, und das haben die Serben auch verstanden“* (BMW RTA 1: 18).

Im Umweltbereich gab es ebenso Erfahrungen mit ehemaligen Twinningpartnern als Juniorpartner in einem neuen Twinningprojekt:

*„In Rumänien haben die Tschechen als Juniorpartner mitgearbeitet. Die Tschechen haben so eine Zusammenarbeit von sich aus initiiert und vor drei Jahren gesagt, wir haben jetzt Erfahrungen gesammelt mit den alten Mitgliedstaaten und möchten diese weitergeben an die Staaten, welche sich jetzt auf den Beitritt vorbereiten“* (BMU PL 2: 9).

Ähnliche Erfahrungen haben auch die Twinningkoordinatoren im Drogenbereich gesammelt.

*„Wir haben ein Twinningprojekt in Kroatien mit den Polen und mit den Österreichern gemacht und gerade habe ich erfahren, haben wir ein Projekt in Rumänien gewonnen, wieder mit den Polen und Tschechen“ (BMG I: 10).*

Jedoch treffen solche Konsortien zwischen mehreren Staaten nicht in jedem Fall auf die Zustimmung der Partnerländer. Vor allem im Bereich der Sicherheit sind Konsortien nicht unbedingt erwünscht.

Allerdings haben auch Twinningkoordinatoren im Bereich des Inneren, im Bereich der Korruptionsbekämpfung, von Behördenmitarbeiter aus Polen und Tschechien Anfragen erhalten, ob sie diese in die deutsche Datei der Kurzzeitexperten aufnehmen können (BMI II: 5).

Offensichtlich zeigen die unmittelbaren Nachbarstaaten Deutschland großes Interesse daran, auch weiterhin mit den deutschen Experten in Twinningprojekten zusammenzuarbeiten. Dies lässt zum einen auf sehr gute Erfahrungen mit dem großen Partnerland Deutschland schließen, aber auch darauf, dass die neuen Mitgliedstaaten ihrerseits bestrebt sind, das im Beitrittsprozess gesammelte Wissen zur Verfügung zu stellen.

#### *Nachbereitung in den Ressorts und die Unterstützung bi- oder multilateraler Foren des Wissensaustausches*

Ein weiterer Indikator für nachhaltige Kontakte und den Aufbau von Netzwerken ist die Veranstaltung von Expertentreffen, Seminaren und Tagungen zu bestimmten Themenbereichen. Eine wichtige Rolle kommt dabei der Nachbereitung der Twinningprojekte durch die Projektleiter, Langzeitberater und Twinningkoordinatoren zu.

(1) Für das BMWi führt das Referat EB6 einmal jährlich eine Twinningtagung mit den nachgeordneten Behörden, den Dienstleistern, den Langzeitexperten, den Projektleitern und auch anderen in Twinning involvierten Organisationen durch. (2) Darüber hinaus wurde bereits eine Tagung mit den Projektleitern aus dem Geschäftsbereich des BMWi durchgeführt. (3) Das Fachreferat im BMWi, welches sich mit Analysen und Prognosen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung befasst, plant jetzt eine Kon-

ferenz, zu der auch die Twinningkollegen eingeladen werden sollen. Dieser Themenbereich ist so speziell, dass es in jedem Land nur wenige Spezialisten gibt. Diese Tagung soll auch dazu dienen, den Nachwuchs anzusprechen, da es auch in Deutschland schwierig geworden ist, *„qualifizierte Nachwuchskräfte zu finden, wenn hier Stellen vakant sind“* (BMW PL 3: 8).

Insbesondere das Referat KI II 5 im BMU bemüht sich um eine umfassende Vernetzung der Fachexperten. (4) Einmal jährlich veranstaltet dieses Referat ein Twinning-Expertentreffen für den Umweltbereich. Ziel dieser zweitägigen Veranstaltung ist es, alle Langzeitexperten, die Projektleiter und sonstige wichtige Schlüsselpersonen zusammenzubringen, um sich über Twinning in den verschiedenen Ländern auszutauschen und vor allem um *„die ehemaligen Langzeitberater, die hier und da noch Kontakte pflegen und auch in den Ländern versuchen Projekte anzustoßen, mit ins Boot zu holen“* (BMU PL 1: 26).

(5) Außerdem finden auch gezielt länderspezifische Tagungen zu Rumänien, Bulgarien und der Türkei mit den involvierten Langzeitexperten statt. Der Ansatzpunkt dieser Veranstaltungen ist, alle aktuellen Langzeitberater zusammenzubringen, um einen Erfahrungsaustausch zu Chancen und Problemen in dem Land anzuregen und über die Nachhaltigkeit der Projekte zu diskutieren. Für Rumänien fanden 2005 und 2006 bereits zwei Workshops statt und für die anderen beiden Länder jeweils eine Veranstaltung im Jahr 2006. Für die Zukunft sind statt länderspezifischer Tagungen vor allem themenspezifische Schwerpunktsetzungen vorgesehen. (6) Eine neue Idee besteht auch darin, Veranstaltungen zu einzelnen Themen oder Politikfeldern zu organisieren. *„Ich denke jetzt an integrierte Genehmigungsverfahren für Industrieanlagen, die nennt sich IVU-Richtlinie“* (BMU PL 1: 26). Die Nachbereitungsstrategie des BMU setzt also auf die Vernetzung der involvierten Fachexperten in Deutschland und darüber hinaus.

(7) Im Geschäftsbereich des BMI findet im Bereich der Internationalen Verwaltungszusammenarbeit einmal im Jahr ein Nachbereitungstreffen statt. Ziel ist es, über die Besonderheiten von und Fragen zu Twinning zu sprechen. Des Weiteren bemühen sich die Twinningkoordinatoren, um eine Vernetzung der Experten, um einen gewissen Austausch des Wissens zu ermöglichen. (8) So gab es bereits eine große Anti-

korruptionskonferenz in Köln, zu der auch die deutschen Kurz- und Langzeitexperten sowie die Kollegen aus Polen eingeladen worden sind (BMI III: 13).

Aus dem BMG ist nicht bekannt, dass es eine gezielte Nachbereitung der Twinningprojekte gibt. (9) Die Vernetzung findet im Bereich der Drogenprävention eher auf Ebene der freien Träger statt. Regelmäßiger Austausch und sogar Kooperationen entstehen „nicht nur auf Seite der Ministerien, sondern auch zwischen den Landes- und Regionalebene, zwischen NGOs und freien Trägern“ (BMG II: 8).

In der folgenden Übersicht werden die Nachbereitungsmaßnahmen der einzelnen Ministerien festgehalten.

*Tabelle 9: Nachbereitung der Twinningprojekte in den Ressorts*

	<b>BMWi</b>	<b>BMU</b>	<b>BMI</b>	<b>BMG</b>
<b>Nachbereitungstreffen zu Twinning</b>	(1) Jährliche Twinningtagung im Geschäftsbereich des BMWi  (2) Projektleitertagung	(4) Jährliches Twinningtreffen im Umweltbereich	(7) Jährliche Twinningtagung (Internationale Verwaltungszusammenarbeit)	
<b>Länderspezifische Veranstaltung</b>		(5) Workshops zu Rumänien und Bulgarien		
<b>Politikfeldspezifische Veranstaltungen oder Kooperationen</b>	(3) Workshop zu Modellen der Analyse und Prognose der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung geplant	(6) Themenworkshop zur IVU-Richtlinie geplant	(8) Antikorruptionskonferenz in Köln	(9) Kooperationen und Treffen zwischen freien Trägern

*Unterstützung der Zusammenarbeit in den Gremien der EU*

Je nach Integrationsgrad treffen sich die Vertreter aus den Ministerien der alten und neuen Mitgliedstaaten entweder in den Gremien der Kommission oder den Arbeitsgruppen des Rats wieder. So haben verschiedene Interviewpartner bestätigt, dass sie in diesen Gremien wiederholt auch ehemalige Twinningpartner wiedergetroffen haben.

So berichtet ein Projektleiter aus dem Bereich Wettbewerbs- und Kartellrecht, dass bei Beratungen zu strittigen Kartellrechtsfällen in der Europäischen Kommission die Kollegen aus dem Bundeskartellamt mit Sicherheit auf ihre Amtskollegen aus den anderen Wettbewerbsbehörden treffen (vgl. BMWi PL 2: 18).

Eine Twinningkoordinatorin aus dem BMI bestätigt dies ebenso.

*„Es nützt mir natürlich etwas, weil ich in einigen EU-Ausschüssen als deutscher Vertreter bin“ (BMI I: 10). „Die polnische Kollegin, die da jetzt sitzt, kannte ich aus einem Twinningprojekt“ (BMI I: 11).*

Im Bereich der Drogenpolitik haben die involvierten Akteure auch die Möglichkeit, mit ihren ehemaligen Twinningpartnern in anderen internationalen Organisationen zusammenzuarbeiten. Eine Projektleiterin aus dem BMI berichtete, dass sie mit ihren Amtskollegen nicht nur in der Horizontal Drug Group im Rat zusammentrifft, sondern auch im Rahmen der Pompidou-Gruppe des Europarates (vgl. BMG II: 9).

Im BMU hingegen sind EU-Koordinierung und Twinning-Projektleitung getrennt angesiedelt.

*„Im Prinzip ist es eines unserer Ziele, dies zu fördern, aber wir sind eben nicht federführend an der EU-Koordinierung beteiligt. Diese Kompetenz liegt in einem anderen Referat. Bei uns ist das eher am Rande der Fall“ (BMU PL 1: 29).*

### **5.3 Twinning und Nachfolgeprojekte**

Die Auswertung der Interviews zeigt außerdem, dass aus fast allen als erfolgreich eingestuftem Twinningprojekten auch Nachfolgeprojekte hervorgegangen sind. Dies können Nachfolge-Twinningprojekte oder auch Projekte anderer Art sein.



Bei Projekten anderer Art können insbesondere Technical-Assistance Projekte, bei denen in der Regel privatwirtschaftliche Beratungsfirmen zum Einsatz kommen, und sogenannte EU-Grants unterschieden werden.

### 5.3.1 Twinning-Nachfolgeprojekte

Entsprechend den Aussagen der Interviewpartner resultieren Twinning-Nachfolgeprojekte häufig aus den guten Erfahrungen mit den vorangegangenen Twinningprojekten. Ist die Zusammenarbeit erfolgreich verlaufen, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass die Twinningpartner auch weitere gemeinsame Projekte anstreben.

Im Folgenden sind Beispiele für weitere Twinning-Nachfolgeprojekte dargestellt.

*Tabelle 10: Beispiele für Twinning-Nachfolgeprojekte*

<b>BMWi</b>	<i>„Am Beispiel Polen ist es am einfachsten zu erklären. Beim ersten Projekt haben wir im wesentlichen die Wettbewerbsbehörde geschult und dann stellten wir fest, die Richter hatten gar keine Ahnung davon, dass sie europäisches Recht direkt anwenden mussten. Also haben wir in Polen eine Richterschulung gemacht, wo über 600 Richter geschult worden sind. Das war das zweite Projekt“ (BMWi PL 2: 15).</i>
<b>BMU</b>	<i>„Tja, und was ja auch für sich spricht ist, dass wir in Bulgarien z.B. die Mehrzahl aller Twinningprojekte gewonnen haben, also acht oder neun Twinningprojekte. Das gleiche gilt auch für Polen und Tschechien“ (BMU PL 3: 11).</i>
<b>BMI</b>	<i>„Aus dem ersten Korruptionspräventionsprojekt in Polen ist ein Zweites hervorgegangen. Hier hat der Langzeitberater ganz aktiv vermittelt, damit dieses Zweite zustande kommt“ (BMI II: 4).</i>
<b>BMG</b>	<i>„Aus einem Projekt mit Polen ist ein zweites Twinningprojekt hervorgegangen und die Polen waren froh, dass wir uns wieder beworben haben“ (BMG I: 8).</i>

### 5.3.2 Nachfolgeprojekte anderer Art

Die Nachfolgeprojekte anderer Art sind erheblich schwieriger zu erheben als Nachfolge-Twinningprojekte. Dies liegt vor allem daran, dass die in Twinning involvierten Akteure darüber nur teilweise Auskunft geben konnten und dies häufig nicht in ihren Zuständigkeitsbereich fällt.

Dennoch ist es gelungen, für das Bundesland Brandenburg ein Beispiel für die erfolgreiche Verknüpfung eines Twinningprojektes mit einem Grantprojekt<sup>83</sup> zu erheben und an diesem konkreten Fall die Vernetzung der involvierten administrativen Akteure aus Brandenburg mit denen in Mazedonien nachzuvollziehen.

Das Land Brandenburg hat sich Ende 2003 um ein Twinningprojekt zur Begleitung der Polizeireform in Mazedonien „*Advisory Support to Police Reform*“ beworben und dieses im Juni 2004 gewonnen. Ausschlaggebend für den Durchbruch waren vor allem die Erfahrungen mit der kürzlich durchgeführte Polizeireform in Brandenburg sowie die bemerkenswerten Gemeinsamkeiten des Landes Brandenburg mit der Republik Mazedonien hinsichtlich Größe und Bevölkerungsanzahl.<sup>84</sup>

Das Twinningprojekt hat eine Laufzeit von 24 Monaten, von Oktober 2005 bis Oktober 2007, und umfasst ein Budget von rund 2,8 Millionen Euro, die aus Mitteln des CARDS-Programms finanziert werden. In diesen zwei Jahren unterstützen sieben Langzeitberater aus dem Brandenburger Team die Umsetzung der Polizeireform in Mazedonien (vgl. MI Brandenburg 2005). Zu ihren Aufträgen gehören u. a. auch die Beratung und Unterstützung der mazedonischen Behörden bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Vertrauensbildung in der Bevölkerung durch die örtliche Polizei. Ferner geht es um die Unterstützung der Zusammenarbeit mit den Polizeien der Nachbarstaaten (vgl. MI Brandenburg 2005a).

Aus diesem Twinningprojekt mit dem Innenministerium in Brandenburg ist ein Grantprojekt unter der Bezeichnung „*Local-Level-Implementation Component*“ her-

---

<sup>83</sup> EU-Grants gewährt die EU-Kommission in Form von Finanzhilfen für Projekte und Maßnahmen, die in Verbindung mit den Politiken der EU stehen. Die Möglichkeit einer Vollfinanzierung besteht ausschließlich für Projekte, die außerhalb der Europäischen Union durchgeführt werden, ansonsten werden Projekte nur teilfinanziert.

<sup>84</sup> Während Brandenburg an Fläche 29 477 km<sup>2</sup> umfasst und 2,6 Mio. Einwohner besitzt, erstreckt sich die Republik Mazedonien auf ein Gebiet von 25 713 km<sup>2</sup> und hat 2 Mio. Einwohner (vgl. Büchner/Franzke 2002: 44, Fischer Weltalmanach 2002: 539).

vorgegangen, welches einem Umfang von 5,8 Mio. Euro und eine Laufzeit von einem Jahr hat. Das Grantprojekt bildet eine Ergänzung zum Twinning, da es als Zielsetzung hat, möglichst objektive Daten zur Umsetzung des Twinningprojektes zur Verfügung zu stellen. Innerhalb dieses Grantprojektes sind 35 internationale Polizeiexperten im Einsatz, wovon 13 Vollzugsbeamte der Brandenburger Polizei sind (vgl. FH der Polizei des Landes Brandenburg 2007: 9 ff.).

Aus dieser polizeilichen Zusammenarbeit ist eine Zusammenarbeit zwischen dem brandenburgischen und dem mazedonischen Innenministerium entstanden. Vor diesem Hintergrund sind 2005 auch die „*Ohider Gespräche*“ ins Leben gerufen worden, welche nach dem gleichnamigen Ohidsee in Mazedonien benannt wurden.

Zu diesen Gesprächen werden jeweils Experten aus Berlin-Brandenburg sowie Mazedonien zum Austausch eingeladen. Zunächst umfasste dies vor allem die hohe politische Ebene. So besuchte der mazedonische Innenminister Ljubomir Mihajlovski im Juli 2005 auf Einladung des brandenburgischen Innenministers Schönbohm Brandenburg (vgl. MI Brandenburg 2005). Mittlerweile gab es aber auch schon Treffen zwischen Wirtschaftsunternehmen und -verbänden. Es ist auch die Einrichtung einer Fluglinie Berlin-Skopje in der Überlegung (vgl. BMI III: 14).

#### **5.4 Fazit**

Die involvierten Akteure in den unterschiedlichen Ministerialverwaltungen nutzen die durch PHARE-Twinning veränderten Gelegenheitsstruktur, um ihre Handlungsspielräume erheblich zu erweitern. Zum Einen haben die involvierten Akteure die finanziellen Ressourcen für zusätzliches Personal und neue Ausstattungsgegenstände eingesetzt und zum Anderen haben diese das Twinning-Instrument genutzt, um nachhaltige Kontakte zu anderen europäischen Verwaltungen aufzubauen, um dadurch die Zusammenarbeit in den Beamtengremien auf der europäischen Ebene zu verbessern und diese für die Umsetzung weiterer Projekte zu nutzen.

Insofern kann die Annahme, dass Twinning zur Vernetzung von Verwaltungen in europäischen Rahmen beiträgt, anhand der in den Interviews erhobenen Daten, bestätigt werden.

## 6 Schlussfolgerungen

Ziel dieser Untersuchung war es, den Beitrag von Twinningprojekten zur Europäisierung von Ministerialverwaltungen für den Zeitraum von 1998-2006 zu untersuchen. Im Mittelpunkt stand hierbei die Frage, welche Auswirkungen Twinningprojekte auf die vier untersuchten Ministerialverwaltungen haben.

Als theoretischer Anknüpfungspunkt dieser Arbeit diente der Neo-Institutionalismus, welcher zwei verschiedene Erklärungsansätze zum Wandel von Institutionen vorschlägt. Beide Ansätze wurden als Grundlage für das Analysekonzept dieser Arbeit genutzt, um verallgemeinerbare Aussagen über die Wirklichkeit treffen zu können.

Die zentrale These dieser Arbeit lautete, dass die Akteure in den Ministerialverwaltungen die durch PHARE-Twinning veränderte Gelegenheitsstruktur genutzt haben, um ihre Handlungsoptionen innerhalb der europäischen Dimension zu erweitern.

Die abhängige Variable stellte in dieser Untersuchung das Instrument des Twinning unter PHARE im Rahmen der intensivierten Heranführungsstrategie dar. Die Einführung von Elementen der offenen Methode der Koordinierung in Erweiterungspolitik legte nahe, dass Twinning die horizontale Vernetzung zwischen Verwaltungen der Mitgliedsstaaten und der Beitrittsländer gezielt befördern sollte.

Die Ministerialverwaltungen des Bundes wurden in dieser Arbeit als unabhängige Variable betrachtet. Vor allem die Ministerialverwaltungen des Bundes als Teil der Exekutive sind sowohl im politischen System der Bundesrepublik als auch im europäischen Mehrebenensystem in vielfältige Kooperations- und Verflechtungsbeziehungen eingebettet. Inwiefern die Verwaltungen bereits auf die gewachsenen Anforderungen insbesondere im Hinblick auf den öffentlichen Dienst eingestellt sind, war Gegenstand dieser Untersuchung.

Die Europäisierungseffekte in den Ministerialverwaltungen wurden einerseits dahingehend analysiert, inwiefern die Twinningziele in die ressorteigenen Strategien und Argumentationen übernommen wurde und ein Veränderungsprozess in organisatorischer, prozessbezogener und regulativer Hinsicht in den Verwaltungen stattgefunden hat. Andererseits wurde auch analysiert, inwiefern Twinning tatsächlich zur Vernetzung zwischen Verwaltungen im europäischen Rahmen beitragen konnte.

Die Ergebnisse dieser Untersuchung werden im Folgenden zusammengefasst:

- (1) PHARE-Twinning hat in einigen Ministerialverwaltungen und nachgeordneten Bundesbehörden einen Wandel hervorgerufen. Am signifikantesten in dieser im BMWi und im BKA. Hier haben begünstigende Faktoren, im ersten Fall die Verlagerungen der Europakompetenz und im zweiten Fall eine interne Umstrukturierungsmaßnahme, den Wandel befördert. Dieser Wandel schlägt sich in der Bildung von Referaten nieder, in denen die Twinningkoordinierung gebündelt wird. Im BMU fällt der Wandel geringer aus, da es keinen solchen begünstigenden Faktor gibt. Kein Wandel lässt sich hingegen im BMI und im BMG beobachten. Der Hauptgrund hierfür liegt in der föderalen Aufgabenteilung, wonach die für Twinning relevanten Politikfelder nicht in den Kompetenzbereich des Bundes fallen.

Hemmende Faktoren für einen Wandel bilden u. a. die Regelungen des Beamtenrechts bzw. des öffentlichen Dienstes, die das Engagement von Verwaltungsmitarbeitern in Twinning bisher erheblich erschweren. Fehlende Leistungsanreize und ein Beförderungssystem, bei dem sich Auslandseinsätze von Mitarbeitern immer noch nachteilig auf deren internen Karrierewege auswirken, stellen hier die entscheidenden Gründe dar.

Ein Schlüsselfaktor für den Wandel in einem Ressort ist die Haltung der politischen Führung gegenüber Twinning. In allen vier Ressorts lag diese mehr oder weniger explizit vor. Von einer Anpassung der Dienstrechtsregelungen an die veränderten Anforderungen, die Twinningprojekte an die Verwaltungen und ihre Mitarbeiter stellen, also einer Europäisierung des Dienstrechts, kann allerdings nur in Einzelfällen ausgegangen werden.

Eine Reform des bestehenden Dienst- und Beamtenrechts im öffentlichen Dienst würde allerdings eine Europäisierung der politischen Führung voraussetzen, die bisher in diesem Maße noch nicht eingetreten ist. Generell kann festgehalten werden, dass die Bereitschaft der politischen Führung eines Hauses, Twinning zu unterstützen und die Dienstregelungen in begünstigender Art und Weise anzupassen umso höher ist, je höher der Integrationsgrad der Politikfelder ist, für die das Ressort zuständig ist.

- (2) Darüber hinaus hat PHARE-Twinning dazu beigetragen, die Verwaltungen der ‚alten‘ und der zukünftigen Mitgliedsstaaten der EU frühzeitig miteinander zu vernetzen. Im Rahmen dieser Untersuchung konnte gezeigt werden, dass PHARE-Twinning den Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen den Verwaltungen gefördert hat und damit zu einer nachhaltigen Kooperation in Form von Nachfolgeprojekten zwischen den beteiligten Verwaltungen beigetragen hat. Darüber hinaus erleichtert PHARE-Twinning auch die Zusammenarbeit zwischen den Behördenmitarbeitern in den EU-Gremien.

Aus diesem Ergebnissen ergeben sich folgende Schlussfolgerungen:

- (3) Um die deutschen Ressorts beim ‚Rezipieren‘ von europäischen Politiken auf der nationalen Ebene und auch beim ‚Projizieren‘ von nationalen Politiken auf die europäische Ebene noch wettbewerbsfähiger zu machen, ist es notwendig, das bestehende Ausbildungs- und Anreizsystem im öffentlichen Dienst zu reformieren. Die Regelungen im bundesdeutschen Dienst- und Beamtenrecht müssen den veränderten Aufgaben und Anforderungen, welche die Mitarbeiter im europäischen Mehrebenensystem erfüllen, entsprechen. Die Behördenmitarbeiter sollten bei ihrer Aufgabenerfüllung im EU-Kontext gezielt unterstützt und gefördert werden, so wie es in einigen anderen EU-Ländern schon seit längerem gang und gäbe ist.

Insgesamt kann darüber hinaus für diese Untersuchung festgehalten werden, dass Europäisierung ein Sozialisierungsprozess ist, der sich pfadabhängig und über einen längeren Zeitraum vollzieht. Wesentliche Veränderungen in Organisationen hängen in der Regel von nationalen Bestimmungsfaktoren wie beispielsweise Regierungswechseln ab. Darüber hinaus können zusätzliche Ressourcen zwar die Handlungsoptionen von involvierten Akteure erweitern, jedoch forcieren diese auch Gegenreaktionen, welches sich dann als Beharrungsvermögen von Institutionen manifestiert.

Die Europäisierung durch PHARE-Twinning bietet jedoch insofern einen interessanten Untersuchungsgegenstand, als dass es sich über einen relativ langen Zeitraum erstreckt – neun Jahre machte fast ein Viertel der Lebenszeit der EU aus - und dass die EU durch Twinning für viele Menschen in Europa erfahrbarer geworden ist, und für jeden einzelnen eine individuelle Horizonterweiterung darstellt.

## **Anhang**

### **Interviewleitfaden für die Twinningkoordinatoren sowie Twinning-Projektmanager**

#### **1. Zum Hintergrund**

- Was ist ihre Aufgaben hier in diesem Referat?
- Seit wann bekleiden Sie diese Position?
- Was sind Ihre Aufgaben bezogen auf Twinning?
- Welche Aufgaben hat das Referat insgesamt?
- Seit wann gibt es dieses Referat?

#### **2. Zu den Twinningprojekten des Ministeriums**

- Wie viele Twinningprojekte wurden bisher in diesem Ressort durchgeführt?
- Welche thematischen Schwerpunkte werden beworben und nach welchen Kriterien?
- Welche Referate sind besonders aktiv?
- Wie viele Experten waren aus dieser Behörde bzw. den nachgeordneten Behörden bereits in Twinning involviert?
- Welche weiteren Programme gibt es neben Twinning zum Transfer von Best Practices in die Staaten Mittel- und Osteuropas? Seit wann und wie lange?

#### **3. Zu den Verarbeitungsprozessen von Twinningprojekten**

- Können Sie mir bitte beschreiben, wie ein Twinningangebot auf eine vorliegende Ausschreibung entsteht?
- Wer übernimmt in der Regel die Projektleitung?
- Wer ist für das Projektmanagement zuständig?
- Wie werden Twinningprojekte durch das Ressort ausgewertet?
- Gibt es Foren des Wissensaustausches mit den ehemaligen Twinningpartnern?
- Haben Sie Kenntnis davon, ob aus Twinningprojekten Nachfolgeprojekte entstanden sind?
- Haben Sie Kenntnis von neuen Initiativen, die aus Twinning hervorgegangen sind?

#### **4. Zur Haltung des Ministeriums gegenüber Twinning**

- Was sind Ihre *lessons learned* aus den Twinningprojekten?
- Wie kann das Ministerium Ihrer Meinung nach von den Twinningprojekten profitieren?
- Wie stellt sich das Ministerium zur Durchführung von Twinningprojekten?

## Interviewleitfaden für die Projektleiter

### 1. Zum Hintergrund

- Was ist ihre derzeitige Aufgabe?
- Seit wann bekleiden Sie diese Position?
- Welche Aufgaben hat das Referat, in dem Sie arbeiten?
- Seit wann gibt es dieses Referat?

### 2. Zu den Aufgaben in Twinningprojekten

- In wie vielen Twinningprojekten waren Sie bisher involviert?
- In wie vielen davon waren Sie Projektleiter?
- Welche thematischen Schwerpunkte haben Sie betreut? Wie viele Kurzzeitexperten waren in ihren Twinningprojekten involviert?
- Wie aufwendig ist es für Sie Projektleiter zu sein?
- Wieso beteiligen Sie sich als Projektleiter an Twinningprojekten?

### 3. Zur Nachhaltigkeit von Twinningprojekten

- Haben Sie Kontakt zu ehemaligen Twinningkollegen in den neuen Mitgliedstaaten? Wenn ja, mit wem haben Sie Kontakt und wie häufig?
- Haben Sie bereits mit einem neuen Mitgliedsland in einem Konsortium zusammengearbeitet bzw. Kurzzeitexperten aus einem dieser Länder in neue Twinningprojekte miteinbezogen?
- Haben Sie Kenntnis davon, ob aus den Twinningprojekten Nachfolgeprojekte hervorgegangen sind?
- Haben Sie Kenntnis von neuen Initiativen, die aus Twinning entstanden sind?
- Gibt es neue Foren des Wissensaustausches mit den Twinningpartnern?
- Sind in den letzten Jahren generell Foren der bi- oder multilateralen Zusammenarbeit entstanden?
- Wie wirken sich die durch Twinning gewonnen Kontakte auf die Zusammenarbeit in den Brüsseler Gremien aus?

### 4. Zur Haltung des Ministerium gegenüber Twinning

- Was sind Ihre *lessons learned* aus den Twinningprojekten?
- Ist schon einmal Wissen zurückgeflossen?
- Wie kann das Ministerium Ihrer Meinung nach von den Twinningprojekten profitieren?
- Wie stellt sich das Ministerium zur Durchführung von Twinningprojekten?



## **Quellenverzeichnis**

### **Interviews und Hintergrundgespräche**

#### **Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie**

Baron, Michael (Referatsleiter a. D. und Twinning-Projektleiter)

am 04.04.2007.

Dr. Caspers, Albert (Referatsleiter und Twinning-Projektleiter)

am 10.04.2007.

Plessing, Wolf-Dieter (Referatsleiter und Twinning-Projektleiter)

am 03.04.2007.

Thau, Susanne (Twinning-Koordinatorin, Referat für Verwaltungsaufbau, Beratung und Twinning) am 27.03. 2007.

Waschke, Gunther (Twinning-Langzeitexperte) am 02.04.2007.

#### **Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit**

Karbowski, Martina (Twinning-Projektleiterin, Referat für die Zusammenarbeit mit den Staaten Mittel- und Osteuropas sowie den Neuen Unabhängigen Staaten)

am 17.04.2007.

Poremski, Heinz-Jochen (Twinning-Projektleiter, Referat für die Zusammenarbeit mit den Staaten Mittel- und Osteuropas sowie den Neuen Unabhängigen Staaten)

am 17.04.2007.

Sabiel, Friederike (Twinning-Projektleiterin, Referat für die Zusammenarbeit mit den Staaten Mittel- und Osteuropas sowie den Neuen Unabhängigen Staaten)

am 28.03.2007.

## **Bundesministerium des Innern**

Begerow, Jacqueline (Twinning-Projektmanagerin, GTZ Twinning - Büro) am  
19.04.2007.

Nath, Peter (Referatsleiter im BKA und Twinning-Projektleiter)  
am 03.05.2007.

Neumann, Gisela (Twinning-Koordinatorin, Referat für Internationale Fragen der  
Verwaltungszusammenarbeit) am 18.04.2007.

Späth, Silvia (Twinning-Koordinatorin, Referat für Internationale polizeiliche Zusam-  
menarbeit) am 17.04.2007.

## **Bundesministerium für Gesundheit**

Lang, Ekkehardt (Twinning-Projektmanager, GTZ Twinning - Büro)  
am 02.04.2007.

Schreiber, Michaela (Referatsleiterin a. D., Twinning-Kurzzeitexpertin)  
am 13.04.2007.

Wojak, Monika (Twinning-Projektleiterin, Berliner Senatsverwaltung für Gesundheit,  
Umwelt und Verbraucherschutz) am 12.04.2007.

## **Hintergrundgespräche**

Bartels, Mike (GTZ-Mandatar des Nationalen Koordinators für Twinning)  
am 22.12.2006 und am 9. März 2007.

Günther, Peter (Nationaler Kontaktpunkt für Twinning, Referat für Verwaltungsauf-  
bau, Beratung und Twinning) am 03.04.2007.

Rieck, Jürgen (Nationaler Kontaktpunkt für Twinning, Referat für Verwaltungsaufbau,  
Beratung und Twinning) am 10.05.2007.

## Literatur

- Benz, Arthur (2004): Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, In: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden: VS Verlag, S. 12- 28.
- Benz, Arthur (2006): Eigendynamik von Governance in der Verwaltung, In: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.): Politik und Verwaltung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 37, S. 29-49.
- Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (2005): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas (2003): Conceptualizing the Domestic Impact of Europe, In: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio (Hrsg.): The Politics of Europeanization. Oxford: Oxford University Press, S. 57-80.
- Börzel, Tanja A. (2005): Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States, In: Bulmer, Simon/Lequesne, Christian (Hrsg.): The Member States of the European Union, New York: Oxford University Press, S. 46-69.
- Börzel, Tanja A. (2005a): European Governance – nicht neu, aber anders, In: Schuppert, Gunnar (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 72-94.
- Börzel, Tanja A. (2006): Coping with Accession – New Modes and EU Enlargement, In: Schuppert, Gunnar (Hrsg.): The Europeanization of Governance, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2005): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Eine Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Büchner, Christiane/Franzke, Jochen (2002): Das Land Brandenburg. Kleine politische Landeskunde, Potsdam: Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung.

- Bulmer, Simon/Burch, Martin (2000): Die „Europäisierung“ von Regierungsinstitutionen: Deutschland und das vereinigte Königreich im Vergleich, In: Knodt, Michèle/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung, Frankfurt am Main: Campus Verlag, S. 265-292.
- Bulmer, Simon/Lequesne, Christian (2005) : Member States and the European Union, New York: Oxford University Press.
- Dyson, Kenneth/Götz, Klaus H. (2003): Living with Europe: Power, Constraint, and Contestation, In: Kenneth, Dyson/ders. (Hrsg.): Germany, Europe and the Politics of Constraint, New York: Oxford University Press, S. 3- 35.
- Eising, Rainer (2003): Europäisierung und Integration. Konzepte in der EU-Forschung, In: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen: Leske+Budrich, 2. Aufl., S. 387-415.
- Evera, Stephen van (1997): Guide to Methods for Students of Political Science, Ithaca: Cornell University Press.
- Fritzler, Marc/Unser, Günther (2001): Die Europäische Union, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2. überarbeitete und aktualisierte Auflage.
- Galbach, Susanne (2003): Twinning-Konzepte in den EU-Förderprogrammen. Konzepte, Beurteilung und Zukunftsperspektiven partnerschaftlicher Zusammenarbeit, Diplomarbeit, FU Berlin.
- Giering, Claus/Metz, Almuth (2004): Versuchslabor der Integration. Chancen und Risiken der ‚offenen Methode der Koordinierung‘, Bertelsmann Forschungsgruppe für Politik, EU-Reform-Spotlight 02/2004.
- Götz, Klaus H. (2000): European Integration and National Executives: A Cause in Search of an Effect?, In: West European Politics 23, S. 211-231.
- Götz, Klaus H. (2003): The Federal Executive: Bureaucratic Fusion versus Governmental Bifurcation, In: Kenneth, Dyson/ders. (Hrsg.): Germany, Europe and the Politics of Constraint, New York: Oxford University Press, S. 57-72.

- Götz, Klaus H. (2005): Administrative Reform: Is Public Bureaucracy still an obstacle?, In: Green, Simon/Paterson, William E. (Hrsg.): Governance in Contemporary Germany, New York: Cambridge University Press, S. 239-260.
- Götz, Klaus H. (2006): Europäisierung der öffentlichen Verwaltung – oder europäische Verwaltung? In: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.): Politik und Verwaltung. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 37: 472-490.
- Götz, Klaus H./Dimitrov, Vesselin/Wollmann, Helmut (2006a): Post-Communist Executives and European Governance, In: Schuppert, Gunnar (Hrsg.): The Europeanization of Governance, Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 93-133.
- Grabbe, Heather (2001): How does Europeanization affect CEE Governance? Conditionality, diffusion and diversion. Journal of European Public Policy, Vol. 8, Nr. 6, (December 2001), S. 1013-1031.
- Héritier, Adrienne u. a. (2001): Differential Europe. The European Union Impact on National Policymaking, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers Inc..
- Hix, Simon/Goetz, Klaus H. (2001): Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems, London: Frank Cass Publishers, S. 1-25.
- Hughes, James/Sasse, Gwendolyn/Gordon, Claire (2004): Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe. The myth of Conditionality. Basingtoke: Palgrave Macmillan.
- Imbusch, Kerstin (2003): Osterweiterung im Integrationskontext: Sektorale Handlungsmuster und ihr Einfluss auf die Erweiterungspolitik der Europäischen Union in den Bereichen Umwelt und Inneres, Berlin: Freie Universität Berlin, Dissertation.
- Jann, Werner (1984): Verwaltung im politischen Prozess, In: Verwaltungsrundschau, Köln: 30. Jahrgang, Heft 2, S. 37-43.
- Janning, Frank (2006): Koexistenz ohne Synergieeffekte? Über das Verhältnis zwischen Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft, In: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.): Politik und Verwaltung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 37, S. 77-96.

Knill, Christopher (2001): *The Europeanization of National Administrations? Patterns of Institutional Change and Persistence*, Cambridge: Cambridge University Press.

Kohler-Koch, Beate (1999): *The Evolution and Transformation of European Governance*, In: Kohler-Koch, Beate/Eising, Rainer (Hrsg.): *The Transformation of Governance in the European Union*, London: Routledge, S. 14-36.

Kohler-Koch, Beate (2000): *Europäisierung: Plädoyer für eine Horizonterweiterung*, In: Knodt, Michèle/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung*, Frankfurt/New York: Campus Verlag, 2000, S. 11-31.

Kohler-Koch, Beate (2004): *Transformation des Regierens im Europäischen Mehrebenenensystem*, In: Kohler-Koch, Beate/Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle (Hrsg.): *Europäische Integration – Europäisches Regieren* Wiesbaden, VS-Verlag für Sozialwissenschaften, S. 169-189.

Ladrech, Robert (1994): *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The case of France*. *Journal of Common Market Studies* 32, 1, S. 91-112.

Laufer, Heinz/Münch, Ursula (1997): *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit.

March, James G./Olsen, Johan P. (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York: The Free Press: 21-39, 159-172.

Maresceau, Marc (2003): *Pre-accession*, In: Cremona, Marise (ed.): *The enlargement of the European Union*, New York: Oxford University Press, S. 9-42.

Mayntz, Renate (1978): *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Heidelberg: Müller Juristischer Verlag, S. 135-181.

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995): *Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus*, In: ders. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*, Frankfurt/Main: Campus Verlag, S. 39-72.

- Mayntz, Renate (2004): Governance im modernen Staat, In: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 66-76.
- Metz, Almuth (2005): Innovation in EU Governance? Six Proposals for Taming Open Co-Ordination, Bertelsmann Group for Policy Research, CAP Policy Analysis, Number 1, November 2005.
- Nohlen, Dieter (2001): Kleines Lexikon der Politik, München: Beck.
- Papadimitriou, Dimitri B. (2004): Europeanization, conditionality and domestic change: the twinning exercise and administrative reform in Romania, Journal of Common Market Studies, Vol. 42, Number 3, S. 619-639.
- Radaelli, Claudio M. (2003): The Europeanization of Public Policy. In: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio (Hrsg.): The Politics of Europeanization. Oxford: Oxford University Press, S. 27-56.
- Risse, Thomas (2003): Konstruktivismus, Rationalismus, Theorien Internationaler Beziehungen – warum empirisch nichts so heiß gegessen wird, wie es theoretisch gekocht wurde, In: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.): Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, Baden-Baden: Nomos Verlag: S. 99-132.
- Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske + Budrich.
- Schindler, Delia (2006): Die Rolle von Ideen und Deutungsmustern in der Politik: Wissenspolitologische Perspektive auf Netzwerke, In: Hollstein, Betina/Straus, Florian (Hrsg.): Qualitative Netzwerkanalyse. Konzepte, Methoden, Anwendungen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 99-123.
- Schimmelpfennig, Frank/Sedelmeier, Ulrich (2005): Europeanization of Central and Eastern Europe: the Impact of the European Union on candidate Countries, Ithaca: Cornell University Press.
- Sedelmeier, Ulrich (2005): Eastern Enlargement. Towards a European EU?, In: Bulmer, Simon/Lequesne, Christian (Hrsg.): The Member States of the European Union, New York: Oxford University Press, S. 402-426.

- Smith, Karen E. (2003): The Evolution and Application of EU Membership Conditionality, In: Cremona, Marise (ed.): The enlargement of the European Union, New York: Oxford University Press, S. 105-139.
- Sturm, Roland/Pehle, Heinrich (2006): Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden: VS Verlag, S. 11-34, 43-63.
- Thedieck, Franz (1997): Verwaltungszusammenarbeit in der Entwicklungspolitik, In: König, Klaus/Siedentopf, Heinrich (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 751-767.
- Tulmets, Elsa (2005): The Introduction of the Open Method of Coordination in the European Enlargement Policy: Analysing the Impact of the New Phare/Twinning Instrument, European Political Economy Review, Vol. 3, No. 1 (Spring 2005), S. 54-90.
- Tulmets, Elsa (2005a): The Management of New Forms of Governance by Former Accession Countries of the European Union: Institutional Twinnings in Estonia and Hungary, European Law Journal, Vol. 11, No. 5 (September 2005), S. 657-674.
- Tulmets, Elsa (2006): Adapting the experience of Enlargement to the Neighbourhood Policy: The ENP as a Substitute to Enlargement? In: The European Union and its Neighbourhood: Policies, Problems and Priorities, Prague: Institute of International Relations, S. 29-57.
- Wallace, Helen (2003): Die Dynamik des EU-Institutionengefüges, In: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen: Leske und Budrich, 2. Auflage, S. 255-285.
- Wallace, Helen (2005): An Institutional Anatomy and Five Policy Modes, In: Wallace, Helen/Wallace, William/Pollack, Mark A. (Hrsg.): Policy-Making in the European Union, New York: Oxford University Press, S. 50-75.
- Wenning, Christian/Ziegenbalg, Florian (2004): Die Grundprinzipien der Kompetenzordnung, In: Berg, Carsten/Kampfer, Georg Kristian (Hrsg.): Verfassung für Europa. Der Taschenkommentar für Bürgerinnen und Bürger, Bielefeld: Bertelsmann Verlag, S. 74-91.



Wessels, Wolfgang (2003): Beamtengremien im EU-Mehrebenensystem – Fusion von Administrationen?, In: Jachtenfuch, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen: Leske + Budrich, S. 353-383.

## **Dokumente**

Bundesministerium der Finanzen BMF (2002): Twinning – Verwaltungspartner-schaft mit den Ländern Mittel- und Osteuropas, Berlin: Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht 03/2002, S. 53-56.

Bundesministerium des Innern BMI (2006): Inhalte von EU-Projekten im Bereich der allgemeinen klassischen Verwaltung, Bonn: BMI, Referat O 5 Interna-tionale Zusammenarbeit in Verwaltungsfragen, Juli 2006.

Bundesministerium des Innern BMI (2006a): Zuweisung von Tarifbeschäftigten zu einer Tätigkeit bei einer Einrichtung außerhalb des räumlichen Gel-tungsbereiches des TVöD nach § 4 Abs. 2 TVöD. Entgelt bei Zuweisung zu Einrichtungen und Projekten der EU, Berlin: Aktenzeichen D II 2 - 220 215/12, 11.10.2006.

Bundesministerium des Innern BMI (2006b): Im Profil – Das Bundesministerium des Innern stellt sich vor. Berlin: Referat für Öffentlichkeitsarbeit, 7. aktua-lisierte Auflage, 128 S..

Bundesministerium des Innern BMI (2007): Polizei in Deutschland - Ein Überblick, abrufbar unter:  
[http://www.bmi.bund.de/cln\\_028/nn\\_175818/Internet/Content/Themen/Polizei/DatenundFakten/Polizei\\_\\_in\\_\\_Deutschland\\_\\_-\\_ein\\_\\_Ueberblick\\_\\_Id\\_\\_94638\\_\\_de.html](http://www.bmi.bund.de/cln_028/nn_175818/Internet/Content/Themen/Polizei/DatenundFakten/Polizei__in__Deutschland__-_ein__Ueberblick__Id__94638__de.html), letzter Zugriff am 07.05.2007.

Bundesministerium des Innern (2007a): Schengen, abrufbar unter:  
[http://www.bmi.bund.de/cln\\_028/nn\\_175818/Internet/Content/Themen/Polizei/DatenundFakten/Die\\_\\_Schengener\\_\\_Uebereinkommen\\_\\_Id\\_\\_94636\\_\\_de.html](http://www.bmi.bund.de/cln_028/nn_175818/Internet/Content/Themen/Polizei/DatenundFakten/Die__Schengener__Uebereinkommen__Id__94636__de.html), letzter Zugriff am 07.05.2007.

Bundesministerium des Innern BMI (2007b): Internationales und multilaterales Enga-gement des BMI, abrufbar unter:  
[http://www.bmi.bund.de/cln\\_028/nn\\_165126/Internet/Content/Themen/Europa/Internation-les/DatenundFakten/Internationales\\_\\_und\\_\\_Multinationales\\_\\_Engagement\\_\\_des\\_\\_BMI.html](http://www.bmi.bund.de/cln_028/nn_165126/Internet/Content/Themen/Europa/Internation-les/DatenundFakten/Internationales__und__Multinationales__Engagement__des__BMI.html), letzter Zugriff am 07.05.2007.

Bundesministerium des Innern BMI (2007c): Bilaterale Polizeiabkommen, abrufbar unter:

[http://www.bmi.bund.de/cIn\\_028/nn\\_175818/Internet/Content/Themen/Polizei/DatenundFakten/Bilaterale\\_Polizeiabkommen\\_Id\\_94635\\_de.html](http://www.bmi.bund.de/cIn_028/nn_175818/Internet/Content/Themen/Polizei/DatenundFakten/Bilaterale_Polizeiabkommen_Id_94635_de.html), letzter Zugriff am 07.05.2007.

Bundesministerium für Gesundheit BMG (2007): Das Bundesministerium für Gesundheit ein Kurzporträt, abrufbar unter:

[http://www.bmg.bund.de/cIn\\_041/nn\\_600120/DE/Ministerium-BMG/Aufgaben/aufgaben-node,param=.html\\_\\_nnn=true](http://www.bmg.bund.de/cIn_041/nn_600120/DE/Ministerium-BMG/Aufgaben/aufgaben-node,param=.html__nnn=true), letzter Zugriff am 07.05.2007.

Bundesministerium für Gesundheit BMG (2007a): Europa, abrufbar unter:

[http://www.bmg.bund.de/nn\\_604252/DE/Themenschwerpunkte/Internationales/Europa/Europa.html](http://www.bmg.bund.de/nn_604252/DE/Themenschwerpunkte/Internationales/Europa/Europa.html), letzter Zugriff am 07.05.2007.

Bundesministerium für Gesundheit BMG (2007b): Internationale Drogenpolitik, abrufbar unter:

[http://www.bmg.bund.de/nn\\_604834/DE/Themenschwerpunkte/Drogen-und-Sucht/Internationale-Drogenpolitik/internationale-drogenpolitik-node,param=Links.html\\_\\_nnn=true#doc668792bodyText1](http://www.bmg.bund.de/nn_604834/DE/Themenschwerpunkte/Drogen-und-Sucht/Internationale-Drogenpolitik/internationale-drogenpolitik-node,param=Links.html__nnn=true#doc668792bodyText1), letzter Zugriff am 07.05.2007.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit BMU (2003): Umweltpolitische Zusammenarbeit mit Mittel- und Osteuropa, Berlin: BMU, Referat Öffentlichkeitsarbeit, 2. Auflage.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit BMU (2006): 20 Jahre Bundesumweltministerium. Leistungen – Herausforderungen – Perspektiven. Eine kritische Gratulation aus der Wissenschaft, Berlin: Referat Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit BMU (2006a): Umwelt-Twinning 2006. Überblick, Power-Point-Präsentation erstellt vom Referat KI II 5, Friedericke Sabiel, 30.11.2006.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit BMU (2007): Deutsche Beteiligung am Twinning-Programm der EU, abrufbar unter:

[http://www.bmu.de/europa\\_und\\_umwelt/twinning-programm/doc/print/2245.php](http://www.bmu.de/europa_und_umwelt/twinning-programm/doc/print/2245.php), letzter Zugriff am 22.03.2007.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie BMWi/Kreditanstalt für Wiederaufbau KfW (1998): 5 Jahre TRANSFORM. Beratung für Mittel- und Osteuropa. Bilanz und Ausblick, Bonn: BMWi, Referat V/AG Ber-Ost.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie BMWi (2006): Aufgaben des BMWi im Rahmen des Twinning, abrufbar unter:  
<http://lexikon.BMWi.de/BMWi/Navigation/europa,did=144436.html>, letzter Zugriff am 02.05.2007.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie BMWi (2006a): Referat EB6. Präsentation auf der Twinning-Tagung 2006, Power-Point-Präsentation.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie BMWi (2006b): Nationale Koordinierungsstelle EU-Twinning (NCP). Das Twinning-Programm der Europäischen Union, Berlin: BMWi, Stand Juli 2006.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie BMWi (2007): Aufgaben und Struktur des Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, abrufbar unter: <http://www.BMWi.de/BMWi/Navigation/Ministerium/aufgaben-und-struktur.html>; letzter Zugriff am 02.05.2007.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2007a): Geschichte des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie,  
<http://www.BMWi.de/BMWi/Navigation/Ministerium/Geschichte/geschichte.html>; letzter Zugriff am 02.05.2007.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie BMWi (2007b): Referat EB6. Verwaltungsaufbau, Beratung, Twinning, Berlin: BMWi, Referat EB6.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie BMWi (2007c): Sammlung Graphiken für NCP Vorträge, Berlin: BMWi, Referat EB6, Power-Point-Präsentation vom 22.02.2007.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie BMWi (2007d): Referat EB6. Präsentation auf der Twinning-Ressort-Tagung 2007.

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GTZ (2007): Telegramm: Twinning, Berlin: GTZ, Mandatar des Nationalen Kontaktpunktes für Twinning, April 2007.

Europäische Kommission (2001): Europäisches Regieren. Ein Weißbuch, Brüssel, KOM (2001) 428 endgültig.

Europäische Kommission (2006): Twinning Brochure, Brussels: Directorate General for Enlargement, 24 Seiten.

Europäische Kommission (2007): Pre-Accession Assistance für Institution Building – Twinning, abrufbar unter:

[http://ec.europa.eu/enlargement/financial\\_assistance/institution\\_building/twinning\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/institution_building/twinning_en.htm), letzter Zugriff am 22.06.2007.

Europäische Kommission (2007a): EU Enlargement. Twinning Key Facts and Figures 2006, Brüssel: Twinning and SIGMA Co-ordination Team, Institution Building Unit, Präsentation am 15.03.2007 in Prag.

Europäische Union (2007): Das Programm Phare, abrufbar unter:

<http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/e50004.htm>, letzter Zugriff am 22.06.2007.

E-VALuierung von Twinning Projekten (2006): Wirkung und Wert von 5 Projekten mit deutscher Beteiligung. Berlin: GTZ und National Contact Point für Twinning (NCP) beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi).

Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg FH (2007): Brandenburgische Projektarbeit in der Republik Mazedonien, Präsentation zur Twinning-Tagung der Ressorts am 19. Juni 2007 in Berlin.

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen FM NRW (2007): Twinning aus Sicht aktiver Bundesländer: Das Beispiel Nordrhein-Westfalen, Präsentation zur Twinning-Tagung der Ressorts am 19. Juni 2007 in Berlin.

Fischer Weltalmanach (2002): Mazedonien, Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag, S. 539-542.

Ministerium des Innern Brandenburg MI (2005): Brandenburg erhielt erneut den Zuschlag für ein Projekt in Mazedonien, abrufbar unter: <http://www.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=217795> 06.07.2005, letzter Zugriff am 07.05.2007.

Ministerium des Innern Brandenburg MI (2005a): Berater für Mazedonien und Personalwechsel im Kosovo, abrufbar unter:  
<http://www.internetwache.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=107325> letzter Zugriff am 07.05.2007.

Ministerium für Bundes-, Europaangelegenheiten und Medien des Landes Nordrhein-Westfalen (2005): Leitlinien für den Einsatz von Bediensteten des Landes Nordrhein-Westfalen im Rahmen der Twinning-Programme der Europäischen Union, Düsseldorf: Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen.

Organisationserlass der Bundeskanzlerin vom 22. November 2005: (BGBl. I S. 3197), abrufbar unter:  
[http://bundesrecht.juris.de/bkorerl\\_2005/BJNR319700005.html](http://bundesrecht.juris.de/bkorerl_2005/BJNR319700005.html), letzter Zugriff am 28.02.2007.

Twinning-Handbuch (2005): Auf- und Ausbau der institutionellen Strukturen im Rahmen der Politiken der Europäischen Union. Leitfaden für Partnerschaftsprojekte (Twinning), überarbeitete Fassung (Mai 2005), abrufbar unter  
[http://ec.europa.eu/comm/enlargement/institution\\_building/twinning\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/enlargement/institution_building/twinning_en.htm), letzter Zugriff am 22.06.2007.

Schlussfolgerungen der Ratspräsidentschaft, Europäischer Rat in Kopenhagen, 21. - 22. Juni 1993, SN 180/93, 13., abrufbar unter:  
[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf), letzter Zugriff am 22.06.2007.

Schlussfolgerungen der Ratspräsidentschaft, Europäischer Rat von Madrid, 15. – 16. Dezember 1995, abrufbar unter:  
[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00400-C.D5.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00400-C.D5.htm), letzter Zugriff am 22.06.2007.

Schlussfolgerungen der Ratspräsidentschaft, Europäischer Rat am 12.- 13. Dezember 1997 in Luxemburg, abrufbar unter:  
[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00400.D7.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00400.D7.htm), letzter Zugriff am 22.06.2007.

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1:	Definitionen von Europäisierung	09
Tabelle 2:	Die Ausprägungen des Institutionellen Wandels	17
Tabelle 3:	Untersuchte Politikfelder nach Ressorts	23
Tabelle 4:	Übersicht der Befragten nach Ressorts und Funktionen im Twinning	24
Tabelle 5:	Twinning Jahresbudget und Anzahl der durchgeführten Projekte unter PHARE und der Transition Facility	32
Tabelle 6:	Grad der Europäischen Integration sowie föderale Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in den untersuchten Politikfeldern	56
Tabelle 7:	Übersicht über die bilateralen Programme in den MOEL und die daraus resultierenden Strategien der Ressorts in Bezug auf Twinning	68
Tabelle 8:	Auswertung des institutionellen Wandels in den vier Ressorts	76
Tabelle 9:	Nachbereitung der Twinningprojekte in den Ressorts	86
Tabelle 10:	Bespiele für Twinning-Nachfolgeprojekte	88

## Abkürzungsverzeichnis

Acquis	Acquis Communautaire
Acquis Communautaire	Gemeinschaftlicher Besitzstand
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome
Art.	Artikel
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
BKA	Bundeskriminalamt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Innern
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BPOL	Bundespolizei
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
CARDS	Community Assistance to Reconstruction, Development and Stability in the Balkans
COREPER	Commission des représentants permanents (Ausschuss der Ständigen Vertreter)
d. h.	das heißt

EBDD	Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogen-sucht
EEA	Einheitliche Europäische Akte
ECOFIN	Rat der Wirtschafts- und Finanzminister
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
EAP	European Action Programm
EBWE	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
GG	Grundgesetz
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GOBR	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
GUS	Gemeinschaft unabhängiger Staaten
Hrsg.	Herausgeber
HIV	Human Immunodeficiency Virus
IVU	Integrierte Verminderung und Vermeidung von Umwelt-verschmutzung
MEDA	Mediterranean Economic Development Area
Mio.	Million/Millionen



MOE	Mittel- und Osteuropa
MOEL	Mittel- und osteuropäische Länder
Mrd.	Milliarde/Milliarden
NCP	National Contact Point, Nationale Kontaktpunkt
NGO	Non-governmental Organization
NRW	Nordrhein-Westfalen
NUS	Neue unabhängige Staaten
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OMK	offene Methode der Koordinierung
PHARE	Poland and Hungary Aid for the Restruction of the Economy
PL	Projektleiter
RGW	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
RTA	Resident Twinning Adviser (Langzeitexperte)
TACIS	Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
u. a.	unter anderem/unter anderen