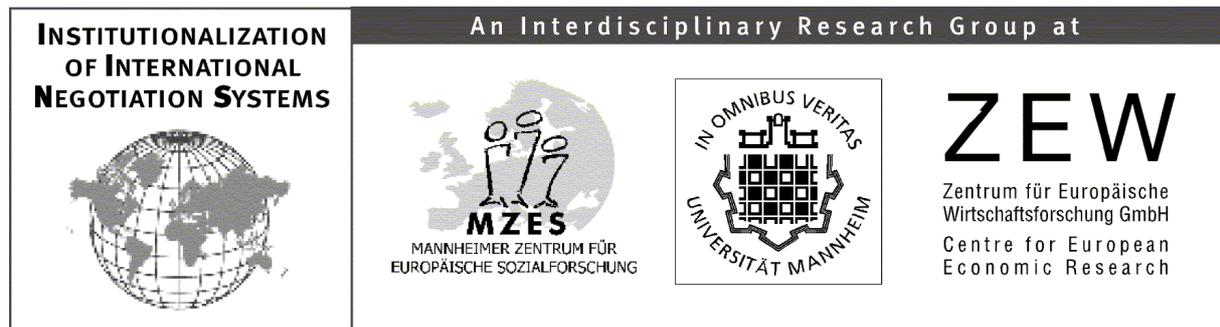


Interministerielle Netzwerke: Formale
und informelle Koordinations-
strukturen bei der Vorbereitung der
deutschen Verhandlungspositionen
zur Regierungskonferenz 1996

Paul W. Thurner
Michael Stoiber



Interministerielle Netzwerke: Formale und informelle Koordinationsstrukturen bei der Vorbereitung der deutschen Verhandlungspositionen zur Regierungskonferenz 1996

Paul W. Thurner, Michael Stoiber

Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES)

DFG-Forschergruppe ‚Institutionalisierung Internationaler Verhandlungssysteme‘

IINS Research Paper No. 11

IINS ist eine von der Deutschen Forschungsgemeinschaft finanzierte Forschergruppe.
The research group IINS is financed by the Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG)

Projektleiter / Project Directors

Dr. Christoph Böhringer, Prof. Dr. Hans Peter Grüner,

Prof. Dr. Beate Kohler-Koch, Prof. Dr. Franz Urban Pappi,

Prof. Dr. Eibe Riedel, Dr. Paul W. Thurner, Prof. Dr. Roland Vaubel

Paul W. Thurner
Michael Stoiber

**Interministerielle Netzwerke: Formale und informelle
Koordinationsstrukturen bei der Vorbereitung der
deutschen Verhandlungspositionen zur Regierungs-
konferenz 1996**

Thurner, Paul W.:

Interministerielle Netzwerke : Formale und informelle Koordinationsstrukturen bei der Vorbereitung der deutschen Verhandlungspositionen zur Regierungskonferenz 1996 / Paul W. Thurner; Michael Stoiber. – Mannheim : 2001
(Arbeitspapiere - Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung ; 37)
ISSN 1437-8574

Nicht im Buchhandel erhältlich

Schutzgebühr: DM 5,-

Bezug: Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES), Postfach, 68131 Mannheim

WWW: <http://www.mzes.uni-mannheim.de>

Redaktionelle Notiz:

Dr. Paul W. Thurner ist wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Politikwissenschaft I , Prof. Dr. F.U. Pappi (<http://www.sowi.uni-mannheim.de/lehrstuehle/lspol1/>), an der Universität Mannheim. Er leitet zusammen mit Prof. F.U. Pappi das von der DFG finanzierte Forschungsprojekt „Internationale Verhandlungen und nationale interministerielle Koordination (INNIC)“.

Michael Stoiber ist wissenschaftlicher Angestellter am MZES und Mitarbeiter des Forschungsprojektes INNIC, <http://www.mzes.uni-mannheim.de/arb2/iins/IINSPAPPI.htm>.

Das DFG-Forschungsprojekt INNIC ist Teil der Mannheimer DFG-Forschergruppe „Institutionalisierung Internationaler Verhandlungen“, <http://www.mzes.uni-mannheim.de/arb2/iins/IINSStart.htm>.

Zusammenfassung

Wie koordinieren bundesdeutsche Ministerien die Abstimmung der Verhandlungspositionen für eine intergouvernementale Reformkonferenz? Nach einer Darstellung der wissenschaftlichen Debatte hinsichtlich struktureller Schwächen der interministeriellen Zusammenarbeit insbesondere im Kontext der Ausarbeitung der Europapolitik, ziehen wir zur Beantwortung dieser Frage zunächst entscheidungs- und organisationstheoretisch inspirierte Ansätze aus dem Bereich der Internationalen Beziehungen heran. Diese konkretisieren und ergänzen wir mit Aussagen organisationsökonomischer Ansätze und schlagen darauf aufbauend eine Konzeptualisierung für die interministerielle Koordination von heterogenen Präferenzen und Informationen innerhalb der bundesdeutschen Regierung vor.

Ausgangspunkt unserer theoriegeleiteten Beschreibung ist die formal festgelegte Organisationsstruktur der Europapolitik innerhalb der Regierung. Diese wird ergänzt um die Beschreibung der spezifischen Ausprägung einer – ebenfalls – formal eingesetzten Koordinationseinheit zur Bewerkstelligung des temporären Projektes einer Regierungskonferenz. Wir vergleichen die deutschen Organisationsstrukturen mit den in anderen Mitgliedsländern implementierten *Governance*-Formen. Vor diesem formalorganisatorischen Hintergrund werden dann die Partizipations-, Vorkoordinations-, und Einflussnetzwerke bei der Abstimmung der Verhandlungspositionen für die Regierungskonferenz 1996 beschrieben. Hierzu wenden wir netzwerkanalytische Verfahren an. Ziel ist es, die komplexen ministerialbürokratischen Interaktionsstrukturen und –prozesse bei der Formulierung von Außenpolitik sichtbar zu machen und dadurch die sich bisher auf hochaggregierte Regierungsakteure beschränkende Mehrebenenliteratur zu ergänzen.

* Diese Arbeit ist hervorgegangen aus dem von der DFG finanzierten Projekt 'Internationale Verhandlungen und interministerielle Koordination: Die Regierungskonferenz 1996' im Rahmen der Forschergruppe 'Institutionalisierung internationaler Verhandlungssysteme' (IINS, vgl. <http://www.mzes.uni-mannheim.de/arb2/iins/IINSStart.htm>). Wir danken Franz Urban Pappi, Christian Henning, Beate Kohler-Koch, Helen Milner, George Tsebelis, Helen Wallace und den Mitgliedern der Forschergruppe 'IINS' für wertvolle Hinweise und Diskussionen.

Inhalt

1. Einleitung und Fragestellung	1
2. Interministerielle Koordination in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Europapolitik	2
3. Das Bürokratiemodell des außenpolitischen Entscheidungsprozesses.....	6
4. Institutionenökonomische Theorie der Organisation	8
5. Konzeptualisierung und Forschungsfragen.....	14
6. Empirische Ergebnisse.....	19
6.1. Datengrundlage und Systemabgrenzung.....	19
6.2. Die formale Organisation der Vorbereitung der Regierungskonferenz 1996.....	20
6.3. Die informelle Organisationsstruktur der Vorbereitung der Regierungskonferenz 1996	28
6.3.1. Involvierte Ministerien	28
6.3.2. Bilaterale Vorabstimmung	30
6.3.3. Transnationale Vorabkoordination	33
6.3.4. Abteilungsbildung versus verhandlungsgegenstandsspezifische Interdependenzen.....	36
6.3.5. Kanzlerdominanz, Federführung durch das AA oder Ressortpartikularismus?.....	40
7. Zusammenfassung und Ausblick	44

1. Einleitung und Fragestellung

Wie organisieren deutsche Ministerien die Abstimmung der Verhandlungspositionen für komplexe internationale Verhandlungen? Obwohl gerade in europapolitischen Fragen häufig eine ungenügende interne Abstimmung deutscher Verhandlungspositionen beklagt wird¹, wurden diesem Thema nur wenige empirische Untersuchungen gewidmet. Im folgenden untersuchen wir daher exemplarisch die Koordinierung der deutschen Verhandlungspositionen bei der Regierungskonferenz 1996. Theoretischer Ausgangspunkt ist die umfangreiche Debatte zu den Bestimmungsgründen staatlicher Außenpolitik. Zwar hat die 'Mehrebenenliteratur' die *scientific community* zunehmend dafür sensibilisiert, dass die Konzeption des Staates als *unitary actor* eine Vereinfachung innerhalb von Erklärungen darstellt, die (ggf., nicht notwendigerweise) durch Aussagen auf der Mikroebene (bzw. tieferliegenden Aggregationsebenen) zu ergänzen ist (vgl. Tsebelis 1990 und die IB²-spezifische Diskussion bei Milner 1998). Diese Debatte hat jedoch entweder zu durchaus nützlichen Beschreibungen von konkreten Mehrebenensystemen geführt, ohne verallgemeinernde Aussagen anzustreben. Oder aber die insbesondere spieltheoretisch orientierten Modellierungen beschränken sich erneut – notwendigerweise – auf Konstellationen hochaggregierter Akteure. In der wegweisenden Studie von Milner (1997) etwa begrenzt sich die Disaggregation auf ein intranationales Spiel mit einem Präsidenten und einem Kongress (sowie ein bzw. zwei Interessengruppen als 'Signalspender'³). Wird also das präsidentielle System in einem solchen formalen Ansatz schon extrem stilisiert, so ist die Umschreibung der nicht weniger komplexen Strukturen und Prozesse von parlamentarischen Systemen als 'polyarchische Regierungsformen mit Netzwerkcharakter' (Milner 1997) als vorläufige Metapher anzusehen, die nunmehr mittels systematischer Analysen erst präzisiert werden muss. Die im Hinblick auf die Formulierung und Implementation von Außenpolitik bezogene Beschreibung und Spezifikation der relevanten intranationalen Strukturen und Prozesse insbesondere von nichtpräsidentiellen Systemen steht hier erst am Anfang (Milner 1998, Stoiber/Thurner 2000).

Anregungen für eine systematische Konzeptualisierung der konkreten Verfahrensabläufe der regierungsinternen Koordination von auswärtigen Verhandlungspositionen lassen sich zum einen durch den Rückgriff auf frühe entscheidungs- und organisationstheoretische Ansätze im Bereich der Internationalen Beziehungen (Snyder/Bruck/Sapin 1962, Allison 1971) sowie durch neuere diesbezügliche Studien im Bereich der *Comparative Politics* (Laver/Shepsle 1994, 1996) und der Institutionenökonomie (Tirole 1986, Weingast/Marshall 1988, Dixit 1996) gewinnen.

¹ Einen knappen Überblick über die umfangreiche Literatur präsentieren wir in Abschnitt 2.

² IB: Internationale Beziehungen. Wir verwenden diesen Begriff für die in der Politikwissenschaft gebräuchliche Bezeichnung der Subdisziplin 'Internationale Beziehungen' bzw. 'International Relations'.

³ Unbestritten ist, dass Milners 'model set up' heuristisch wertvoll ist, zu kontraintuitiven Ergebnissen führt und dadurch einen Erkenntnisfortschritt darstellt.

Im Anschluss an einen akteursorientierten Institutionalismus (Tsebelis 1990, Milner 1998, Scharpf 2000) verstehen wir unter interministerieller Koordination (vgl. Mayntz/Scharpf 1975, Scharpf 1993)⁴ einen Prozess, bei dem durch strategische Interaktion zwischen den beteiligten korporativen Akteuren⁵ (Ministerien) innerhalb und mittels formaler institutioneller Strukturen (Regierungsorganisation) die Präferenzen und Informationen der Akteure zu einer spezifischen kollektiven Entscheidung (nationale Verhandlungsposition) aggregiert werden. Die Komplexität der Verhandlungsgegenstände bei einer Regierungskonferenz und deren in der Regel die Jurisdiktionen der Ressorts überschreitende Interdependenz erfordert eine horizontale und vertikale Koordination der regierungsinternen mehr oder weniger heterogenen Präferenzen und der mehr oder weniger asymmetrisch verteilten Informationen. Ziel ist es, die Einbettung der speziell dafür eingesetzten Projektkoordinationseinheit vor dem Hintergrund der *Standard Operating Procedures* (SOPs) und Programmierung der deutschen Europapolitik zu beschreiben und gleichzeitig, möglicherweise davon abweichende, informelle Koordinationsstrukturen zu identifizieren.

Wir geben zunächst einen Überblick über die Debatte hinsichtlich der Effizienzprobleme der Zusammenarbeit innerhalb der deutschen Regierung. Dann stellen wir das Bürokratiemodell des außenpolitischen Entscheidungsprozesses dar. Die in der klassischen Studie von Allison (1971) z.T. nur metaphorisch beschriebenen Entscheidungsabläufe präzisieren und konkretisieren wir mittels organisationsökonomischer Ansätze. Anschließend erfolgt eine theoretische Konzeptualisierung des Forschungsproblems und die Ableitung relevanter Fragen. Formale und informelle Koordinationsstrukturen werden in Abschnitt 6 beschrieben.

2. Interministerielle Koordination in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Europapolitik

Im Zuge der europäischen Integration gelangen die Organisationsstrukturen und –prozesse der bundesdeutschen Ministerialorganisation wieder vermehrt in den Blickpunkt.⁶ Im Mittelpunkt der Analysen steht dabei, inwieweit die deutsche Ministerialbürokratie sowie das deutsche Verwaltungssystem insgesamt in der Lage sind, mit den durch die Integration induzierten Veränderungen umzugehen.

Die Diskussion um die Effektivierung regierungsinterner Entscheidungsprozesse qua interministerieller Koordination in Deutschland muss zunächst vor dem Hintergrund des Art. 65 GG betrachtet werden. Die dort konstitutionell geforderten Organisationsprinzipien der Bundesregierung umschreiben

⁴ Für einen aktuellen Überblick über die amerikanische Literatur zum Problem der 'intergovernmental relations' vgl. Frederickson 1999.

⁵ 'Korporativer Akteur' sei definiert als ein Akteur, der, obwohl aus mehreren Individuen bestehend, einen klar definierten Idealpunkt einnimmt, der von den ihn vertretenden Agenten zum Ausdruck gebracht wird. In diesem Sinne sind korporative Akteure als *unitary actor* zu behandeln.

⁶ vgl. Wessels 1996, Siedentopf 1997. Für die Mitgliedsstaaten der EU siehe die Sammelbände von Pappas 1995, Rometsch/Wessels 1996, und Kassim et al. 2000.

gleichzeitig die von Laver/Shepsle (1994) als distinkte (!) Regierungstypen identifizierten *Governance*-Formen des 'prime ministerial government', des 'ministerial government' sowie des 'cabinet government'. Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, eigenverantwortliche Führung der Ministerien durch den jeweiligen Bundesminister und kollegiale Entscheidungsverantwortung durch das Kabinett implizieren insbesondere bei Koalitionsregierungen Handlungsanreize, die sich teilweise widersprechen. Erst die jeweilige Praxis führt hier zu informellen, mehr oder weniger stabilen und mehr oder weniger effizienten Führungsstilen. In einer umfangreichen Literatur (vgl. zusammenfassend Rudzio 1991: 287-295) anfangs der 70er wurde die Organisation und Koordination der Ministerialbürokratie überwiegend kritisch beurteilt. Gemäss der vornehmlich an 'Planungs- und Steuerungsaspekten' orientierten Perspektive dieser Arbeiten (Mayntz 1980, Mayntz 1997³), sollte das Bundeskanzleramt der "regierungsweiten Koordination der Tätigkeiten der verschiedenen Ressorts dienen" (Mayntz 1980: 1337). Dahinter stand die Befürwortung einer stärkeren Zentralisierung der Regierung und einer größeren Betonung des Kanzlerprinzips gegenüber dem Ressortprinzip. Als Steuerungsdefizit wurde einerseits die faktische Verlagerung der Ausarbeitung von Planungsvorschläge aus dem Parlament und dem Bundeskanzleramt in die Fachministerien betrachtet. Gleichzeitig wurden aber auch innerhalb der Ministerien Steuerungsdefizite im Hinblick auf fehlende *Top-Down*-Vorgaben für die Ausarbeitung langfristiger Programme konstatiert, die potenziell eine 'Verselbständigung der Ministerialbürokratie' anzeigten. Als besonders prekär wurde insbesondere die wenig koordinierte Arbeitsteilung zwischen den Ministerien bewertet: "Gemessen an dem Erfordernis einer aktiven, vorausschauenden, sektoral übergreifenden oder doch abgestimmten und längerfristig orientierten Politik, fördert das weitgehend dezentrale Muster der Programmentwicklung eher das Zustandekommen von Programmen, die sektoral begrenzt, kurzfristig orientiert, kaum übergreifend abgestimmt und inhaltlich gesehen inkremental sind" (Mayntz 1980: 1342). Gefordert wurde deshalb u.a. der "Ausbau von Koordinations- und Integrationsmechanismen auf Regierungsebene, um die Tätigkeit der Ministerien nicht nur aufeinander abzustimmen, sondern auch an langfristigen politischen Zielsetzungen orientieren zu können" (Mayntz 1980: 1342). Die eingeleiteten Reformmaßnahmen wurden für das Bundeskanzleramt schon frühzeitig als gescheitert angesehen, für die Ministerien wurde immerhin eine Verbesserung der Informationsabläufe konstatiert (ebd.).

Speziell im Hinblick auf die Formulierung und Implementation der deutschen Europapolitik wird diese Kritik nun in den 90ern im wesentlichen unverändert wiederholt. So seien die Strukturen der Organisation bundesdeutscher Europapolitik durch einen institutionellen Pluralismus in horizontaler und vertikaler Form geprägt (vgl. Bulmer/Paterson 1987). Im Hinblick auf die horizontale Koordinierung seien neben Regierung und Bundestag noch weitere Akteure wie die Bundesländer, das Bundesverfassungsgericht, Bundesbank und Bundeskartellamt für die Formulierung deutscher Europapolitik zu berücksichtigen (Kohler-Koch 1998, Rometsch 1996). Neben dieser 'lateralen Fragmentation' wirke sich auch die vertikale Gewaltenteilung des Verwaltungsföderalismus negativ auf eine einheitliche Politikformulierung aus (Goetz 1995, Hrbek 1997, Streinz/Pechstein 1995, Siedentopf 1997). Als entscheidender Faktor wird jedoch zumeist die horizontale Fragmentierung innerhalb der Regierung durch die Sektoralisierung aufgrund des dominierenden Ressortprinzips

angesehen (Bulmer 1986, Bulmer/Paterson 1987, Rometsch 1996, Wessels/Rometsch 1996). Dieses Prinzip führe zu einer vorwiegend negativen Koordination zwischen den beteiligten Ministerien bei der Festlegung deutscher Positionen (Regelsberger/Wessels 1984). Die Koordination der Ministerien verliere sich zu häufig in technischen Detailfragen. Ressortinteressen setzten sich durch, so dass es unmöglich werde, eine umfassende, proaktive Gesamtstrategie zu formulieren oder gar visionäre Integrationsvisionen zu lancieren (Rometsch 1996, Wessels/Rometsch 1996). Die Koordinationsprobleme seien v.a. auf die geteilte Koordinationszuständigkeit zwischen BMWi für Wirtschafts- und Binnenmarktfragen und AA für allgemeine Fragen der Europäischen Integration zurückzuführen (Hesse/Goetz 1992). Verstärkt werde diese Tendenz durch die mangelnde Führungsrolle des Bundeskanzleramtes in der Europapolitik, von dem man Vorgaben aufgrund der Richtlinienkompetenz erwartet, die zu einer kohärenten Europapolitik führen (Bulmer/Paterson 1988). Gleichzeitig wird ein integrationsbedingter Trend der Aushöhlung der Kompetenzen auch des bundesdeutschen Außenministeriums festgestellt (Rometsch 1996). Bemängelt wird des weiteren – wie schon in den 70ern - die zunehmende Schwächung der politischen gegenüber den administrativen Akteuren, so dass trotz der Regelungen des Art. 23 GG der Bundestag zu den Verlierern der Europäisierung zähle (Beyme 1998, Wessels 1999). Während in der Regel dabei insbesondere eine abgehobene, zentralisierte EU-Bürokratie verantwortlich gemacht wird (Vaubel 1994, Sidjanski 1989), sehen andere hingegen Tendenzen zu einer transnationalen Koalitionsbildung zwischen den nationalen Bürokratien, hin zu einer vollständigen Fusionierung der nationalen und europäischen Administrationen (Wessels 1996, 1997).

Allerdings kommt es in der Beurteilung der Leistungsfähigkeit des bundesdeutschen Koordinationsstiles in der Forschung zu unterschiedlichen Sichtweisen. Manche Autoren betonen die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit dieses Systems (Hesse/Goetz 1992). Auch von Seiten der Kritiker dieses Koordinationsstiles wurde konzediert, dass diese konsens erzwingenden Organisationsmerkmale durchaus zu einer erhöhten Problemlösungskapazität beitragen können (Rometsch 1996). Darüber hinaus könne versucht werden, die häufig damit einhergehende Offenheit der Positionen strategisch bei der Verhandlungsführung einzusetzen (Gaddum 1994). Aus diesen Gründen bezeichnen gerade hochrangige deutsche Verhandlungsführer das deutsche Koordinationsmodell als ideal (Trumpf 1988, Hoyer 1998). Derlien (2000) betrachtet das deutsche ex-post Koordinationssystem, das er als 'management by exception' charakterisiert, den zentralisierten ex-ante Koordinationssystemen (Frankreich, Großbritannien) als überlegen, da es die jeweilige Salienz der zu behandelten Verhandlungsgegenstände berücksichtigen könne. Der Autor kommt zum Schluss, dass das deutsche System in seiner Flexibilität die pro-europäische Grundeinstellung Deutschlands zu Gunsten der Europäischen Integration unterstützt, während die zentralisierten Systeme der EU vor allem zur Verteidigung von fixen Positionen neigten. Dagegen kommen Regelsberger/Wessels (1984) gerade zum entgegengesetzten Schluss und betonen, dass die ineffektive intranationale Koordination eine aktive Rolle Deutschlands zur Weiterentwicklung der Integration verhindere und eher dazu geeignet sei, den Status Quo auf europäischer Ebene zu erhalten oder höchstens inkrementale Veränderungen zuzulassen (ähnlich: Bulmer/Paterson 1988, Rometsch 1996). Horizontale und vertikale Fragmentierung hätten inkohärente Positionen und

langsamere Reaktionen zur Folge und führten dadurch eindeutig zu taktischen Nachteilen (Bulmer/Jeffery/Paterson 1998).

Auch die Beurteilung der Vorbereitung der Positionen für die Regierungskonferenz 1996 verläuft entlang dieser Einschätzungen. Einerseits wird in Übereinstimmung mit Gaddum (1994) festgestellt, dass die deutsche Position von einer erheblichen Offenheit und Flexibilität gekennzeichnet war (Bulmer/Jeffery/Paterson 1998, Birgelen 1998). Somit könne die Regierungskonferenz als ein repräsentatives Beispiel für die Formulierung von Verhandlungspositionen auf EU-Ebene gelten. Bulmer/Jeffery/Paterson (1998: 72) kommen daher zu dem Schluss: „Sektoralisierung – die simultane Verfolgung kaum koordinierter, an den Ressortbedürfnissen orientierter politischer Ziele – trat in den Verhandlungen in der Regierungskonferenz genauso zutage wie sonst auch in der alltäglichen Europapolitik.“ Das Ressortprinzip und die damit verbundene Vetomacht der einzelnen Ministerien in den Bereichen ihrer Zuständigkeit blieb nach Ansicht der Autoren somit die hauptsächliche Bestimmungsgröße für die Festlegung der Verhandlungspositionen. Demgegenüber wird von Schönfelder/Silberberg (1997) die Federführung des AA bei der Vorbereitung der Regierungskonferenz hervorgehoben. Andererseits fallen Regierungskonferenzen in den Bereich der *High Politics* und somit in den Verantwortungsbereich des Bundeskanzlers. Manche Beobachter mutmaßen daher seit Mitte der 80er Jahre eine Gewichtsverlagerung zugunsten des Bundeskanzleramtes (Gaddum 1994, Kohler-Koch 1998).

Einige Kritiker bieten auch Vorschläge für eine Effektivierung der Koordination der bundesdeutschen Europapolitik. In der Regel laufen diese auf eine Zentralisierung des Koordinationsprozesses hinaus und basieren auf einem eher intergouvernementalistisch geprägten integrationspolitischen Leitbild. Dabei wurde insbesondere die Abschaffung der Doppelzuständigkeit von Wirtschaftsministerium und Auswärtigem Amt (Hesse/Goetz 1992) gefordert. Empfohlen wird neuerdings auch die Schaffung eines Staatsministers für die Europäische Integration (Janning/Mayer 1998) oder eines Europaministers (Bulmer/Jeffery/Paterson 1998) im Bundeskanzleramt. Damit solle die Kohärenz der strategischen und operativen Kapazität erhöht werden, um die taktische Ebene durch eine klare Artikulation nationaler Interessen zu stärken. Ergänzend werden ressortübergreifende *Task-Forces*, eine Stärkung der politischen Ebene (Bundestag) und die Implementierung innovativer Strategien des ‘New Public Management’ gefordert (Janning/Mayer 1998). Demgegenüber sieht Wessels (1996, 1997) die Zukunft in einem europäischen Mehrebenensystem, das durch eine zunehmende horizontale und vertikale Fusion geprägt werde. Er erwartet, dass die Partizipationsmuster zwischen nationaler und europäischer Arena „fusionieren“ werden. Dieser transnationale Kollateralismus führe zu einem Aufbrechen der nationalen bürokratischen Hierarchie.

Insgesamt vermisst man bei dieser hauptsächlich von deutschen Wissenschaftlern geführten Debatte häufig den expliziten Bezug zu einem theoretischen Bezugsrahmen. Diagnosen und Reformvorschläge sind daher nicht immer nachvollziehbar, da der theoretische Rahmen implizit bleibt und die zugrundeliegenden normativen Kriterien der Effizienzbewertung nicht genannt werden. Anreizproblematiken unterschiedlicher Organisationsdesigns und die Probleme horizontaler und vertikaler Koordination kommen dadurch nicht in den Blick. (vgl. die Kritik bei Scharpf 2000: 285).

3. Das Bürokratiemodell des außenpolitischen Entscheidungsprozesses

Nicht erst seit Putnam (1988) stellen Wissenschaftler im Bereich der Internationalen Beziehungen die *unitary actor* Annahme in Frage. Schon frühzeitig wurde ein konzeptioneller Rahmen zur Analyse außenpolitischer Entscheidungen von Snyder/Bruck/Sapin (1962) vorgestellt, der die vorherrschende Lehre des Realismus konterkarierte. Eine Weiterentwicklung dieses Ansatzes erfolgte in der wegen ihrer organisationsökonomischen Ausrichtung ausgesprochen interessanten und bis heute modernen Studie zur Kuba-Krise von Allison (1971). Ein Aufgreifen dieses 'bureaucratic politics-Modells' erfolgte allerdings nur in wenigen Studien⁷, eine systematische theoretische Weiterentwicklung fand nicht statt.

Allison diskutiert die theoretischen Grundlagen von drei Analyse-Modellen und vergleicht ihre Fruchtbarkeit bei der Anwendung auf die Kuba-Krise von 1962. Das klassische Modell der Diplomatengeschichte wie auch innerhalb des realistischen Ansatzes Morgenthau unterstelle einen homogenen Akteur, in der Regel die Regierung, der wohlkalkulierte Entscheidungen treffe. Dieses Modell sei in Analogie zum ökonomischen Standard-Modell eine extreme Stilisierung (*unitary actor* Annahme, eindeutige Optionen, einfache Entscheidungssituation).

Im zweiten Modell wird in Anlehnung an Max Webers Bürokratiemodell und die Organisationstheorie von March/Simon (1958) der außenpolitische Entscheidungsprozess als ein organisatorisch festgelegter Prozessablauf konzipiert: "Governmental behavior can therefore be understood [...] as outputs of large organizations functioning according to standard procedures of behavior" (Allison 1971: 67). Die Regierung wird hier als organisatorischer Akteur betrachtet: "The actor is not a monolithic 'nation' or 'government' but rather a constellation of loosely allied organizations on top of which government leaders sit" (ebd. S. 80). Die Komplexität der zu behandelnden Probleme zwingt die Regierung zu Arbeitsteilung und zur Delegation an eigenständige Arbeitseinheiten. Dies habe eine Dezentralisierung von Verantwortung und Macht zur Folge. Aufgrund der dennoch bestehenden Interdependenzen zwischen den Abteilungen bedarf es jedoch der Koordination der Einzeltätigkeiten: "Important problems lap over the jurisdictions of several organizations. Thus the necessity for decentralizations runs headlong into the requirement for coordination" (ebd. S. 85). Diese werde gewährleistet durch die Vorgabe von Anweisungen und Routinen, sog. *standard operating procedures* (SOP) und deren Zusammenfassung in Programmen. (ebd. S. 68). Das Verhalten der Organisationsmitglieder wird in dieser Perspektive als vollständig determiniert durch die Programme und SOPs betrachtet: Für ein Verständnis der Entscheidungen der Regierungen müssen die SOPs und Programme daher im Vordergrund der Analyse stehen⁸. Zentrale Frage ist daher, wie die einzelnen Arbeitsabläufe geregelt sind, und über welche Kompetenzen einzelne Organisationseinheiten verfügen.

⁷ So neben Allison 1971 unter anderem in Rosati 1980, Maoz 1990. Eine kritische Diskussion dieser Ansätze findet sich in Gallhofer/Saris 1997.

⁸ "Model II's explanatory power is achieved by uncovering the organizational routines and repertoires that produced the outputs that comprise the puzzling occurrence" (ebd. S. 88).

Das dritte Modell, das sogenannte 'Governmental (Bureaucratic) Politics Paradigm' (ebd. S. 162 ff) betont die regierungs- und bürokratieinternen Konflikte und die daraus folgenden Verhandlungsprozesse zwischen den Akteuren:

"The decisions and actions of governments are intranational political resultants: resultants in the sense that what happens is not chosen as a solution to a problem but rather results from compromise, conflict and confusion of officials with diverse interests and unequal influence; political in the sense that the activity from which decisions and actions emerge is best characterized as bargaining along regularized channels among individual members of the government" (ebd. S. 182). Der Einfluss eines Akteurs bestimme sich v.a. aus seiner Macht, definiert als 'effective influence on government decisions and actions' (ebda. S. 189).

Diese bestehe aus 3 Komponenten: Verhandlungsvorteilen, Geschick und Willen, diese zu nutzen und die Wahrnehmungen der andern Spieler dieser ersten beiden Elemente (ebd. S. 189)⁹. Für die Ausübung der so definierten Macht sind v.a. die von Allison sogenannten 'action channels' von Bedeutung: "Action-channels structure the game by preselecting the major players, determining their usual points of entrance into the game, and distributing particular advantages and disadvantages for each game" (ebda. S.170).

Allison beurteilt die einzelnen Modelle sehr differenziert und weist darauf hin, dass sie Antworten auf unterschiedliche Fragen liefern, und damit durchaus komplementär zum Einsatz kommen können. Die Verwendung des stilisierten *unitary actor model* sei eben aus pragmatischen Gründen manchmal hinreichend. Aber es ergäben sich Schwierigkeiten, wenn nicht das Verhalten von Individuen, sondern von großen Organisationen oder gar Regierungen erklärt werden sollen.

Allisons Ansatz ist außergewöhnlich modern, da er die informellen Machtbeziehungen innerhalb von formalen Hierarchien betont (vgl. hierzu Aghion/Tirole 1997, Baker/Gibbons/Murphy 1999) und hierbei auch auf die Netzwerkbeziehungen der Akteure, in seiner Terminologie 'action channels', hinweist. Andererseits trifft ihn die gleich Kritik wie eine Reihe anderer früherer Studien in den IB: "A key problem with earlier work on the domestic politics in IR has been its tendency to produce lists of variables rather than theories. Such lists not only lack parsimony but also underconceptualize domestic politics" (Milner 1998: 773). Im folgenden wollen wir die interministerielle Koordination aus organisationstheoretischer Perspektive betrachten. Ausgehend von Allisons Modelltyp II soll zunächst die formale Struktur des Entscheidungsprozesses von europapolitischen Entscheidungen konzipiert werden. Hierbei unterscheiden wir einerseits die in Verfahrensrichtlinien formal festgelegte 'Konfiguration' (Kieser/Kubicek 1992) der Koordination. Anschließend folgen wir Allisons Modelltyp III und konzipieren die informelle, möglicherweise konfliktäre Koordination als Netzwerkstrukturen.

⁹ "The sources of bargaining advantages include formal authority and responsibility (stemming from positions); actual control over resources necessary to carry out action; expertise and control over information that enables chiefs to determine whether and in what form decisions are being implemented; the ability to affect other players' objectives in other games; personal persuasiveness with other players (drawn from personal relations, charisma); and access to and persuasiveness with players who have bargaining advantages drawn from the above (based on interpersonal relations, etc.). (Allison 1971: 189)

4. Institutionenökonomische Theorie der Organisation

Bezüglich der Politikformulierungsprozesse im allgemeinen, werden von der komparativen Forschung die folgenden typischen, formalen Organisationsprinzipien der Kabinette und Regierungen in parlamentarischen Systemen unterschieden (Laver/Shepsle 1994). Ein starkes 'Ressortprinzip' herrscht demnach vor, wenn keine ressortübergreifende Transaktionen stattfinden. Die einzelnen Ministerien sind lediglich in ihre Aufgabenbereiche involviert und versuchen innerhalb der Regierung ihre Interessen durchzusetzen. Das sog. 'Kabinettsprinzip' dominiert, wenn alle Ministerien in einen übergreifenden Entscheidungsprozess eingebunden sind. Eine kollektive Verantwortlichkeit des Kabinetts als Gesamtkollegium gegenüber dem Parlament fördert die interne Kooperation. Das 'Premierprinzip' ist charakterisiert durch die Zentralisierung der Koordinationsstruktur auf den Premier/Kanzler, der die Letztverantwortung bei Entscheidungen gegenüber dem Parlament vertritt. Das 'Parteiprinzip' herrscht vor, wenn der Einfluss der Parteien in den politischen Positionsbestimmungen innerhalb der Ressorts prädominant ist. Diese Strukturtypen sind allerdings für eine Untersuchung der tatsächlichen Prozessabläufe innerhalb einer Regierung noch zu allgemein gehalten. Im folgenden soll daher die Organisation der Regierungstätigkeit aus einer institutionenökonomischen Sichtweise konzipiert werden. Die Wahl dieser theoretischen Perspektive folgt der zunehmenden Annäherung zwischen Theorien des privatwirtschaftlichen Unternehmens und des Staates (Weingast/Marshall 1988, zusammenfassend Dixit 1996, Richter/Furubotn 1999²). Durch das Aufgreifen organisationstheoretischer Konzepte wollen wir eine innovative Sichtweise auf die Vorbereitung einer Regierungskonferenz bieten.

Die Neue Institutionenökonomie (New Institutional Economics, vgl. Milgrom/Roberts 1992, Ebers/Gotsch 1999, Picot/Dietl/Franck 1997) orientiert sich bei der Analyse von Organisationen an Konzepten der neoklassischen Mikroökonomik. Da eine integrierte institutionenökonomische Theorie der Organisation bisher noch fehlt, wird in der Regel der Begriffsapparat und die Aussagen der Theorie der Verfügungsrechte, des Prinzipal-Agent-Ansatzes, sowie des Transaktionskostenansatzes komplementär angewendet. Organisationen werden im Hinblick auf ihre Struktur, die Verhaltenswirkungen, die Effizienz und ihren Wandel hin untersucht¹⁰. Die Agenturtheorie betrachtet Organisationen als Netzwerke von Verträgen, welche in mehr oder weniger verbindlicher Weise die Rechte, Zuständigkeiten und Pflichten der Kooperationspartner wie auch die Verteilung der Kooperationsergebnisse regeln (Jensen/Meckling 1976: 310, Fama 1980, zusammenfassend: Ebers/Gotsch 1999: 210). Diese Vertragskonzeption disaggregiert die Organisation und ihre Umweltbeziehungen in multiple Vertragsbeziehungen und stellt damit die verkürzende Rede von Organisationszielen und -handlungen in Frage.

¹⁰ "Das Erkenntnisinteresse der ökonomischen Institutionenanalyse richtet sich auf zwei Grundfragestellungen: a) Welche (alternativen) Institutionen haben bei welchen Arten von Koordinationsproblemen des ökonomischen Austausches die relativ geringsten Kosten und die größte Effizienz zur Folge? b) Wie wirken sich die Koordinationsprobleme, die Kosten und die Effizienz von Austauschbeziehungen auf die Gestaltung und den Wandel von Institutionen aus?" (Ebers/Gotsch 1999: 199).

Damit einher geht die Betonung des Unterschiedes zwischen formaler und faktischer oder informeller Organisationsstruktur (Picot/Dietl/Franck 1997), welche der graduellen Unvollständigkeit solcher Verträge Rechnung trägt: "Unter formalen Organisationsstrukturen versteht man geplante und offiziell verabschiedete Regelungen. Sie sind häufig kodifiziert, z.B. auf der Unternehmensebene in sog. Organisationshandbüchern oder auf der Ebene des Staates bzw. der Gesellschaften in Gesetzen und Verordnungen" (Picot/Dietl/Franck 1997: 29). Diese formalen Strukturen sind häufig gebündelt in sog. Programmen, die präzise die Geschäftsabläufe regeln, und sich etwa in den Geschäftsordnungen der Bundesorgane finden. Die grafische Darstellung formaler Organisationsstrukturen erfolgt in Organigrammen. Diese als Konfiguration bezeichnete äußere Form des Stellengefüges (Kieser/Kubicek 1992: 126) gibt Aufschluss über die Grobstruktur der Arbeitsteilung bzw. Spezialisierung sowie der Abstimmung innerhalb des Stellengefüges (Picot/Dietl/Franck 1997: 170).

Dagegen resultiert die 'faktische Organisationsstruktur' aus dem tatsächlichen, beobachtbaren Handeln der Organisationsmitglieder. Weicht das Verhalten der Akteure von den offiziellen Regeln ab, entstehen faktische Strukturen, welche die formalen ausfüllen oder ihnen ggf. widersprechen. Diese möglichen Abweichungen liegen darin begründet, dass die zwischen den Organisationsmitgliedern geschlossenen Verträge in der Regel aufgrund von Informationsasymmetrien und der Organisationskomplexität nicht umfassend sind. Die Unvollständigkeit der Verträge führt dazu, dass faktisch ausgeübte Rollen und Autoritätsstrukturen signifikant von der formalen Allokation von Rollenzuweisungen und Autorität innerhalb einer Organisation abweichen können.

Die formale Abteilungsbildung mit relativ geschlossenen Aufgabenbereichen dient einer effizienten Spezialisierung¹¹, und dient der Erleichterung der internen Abstimmung. Unter strategischen Gesichtspunkten ist das Ziel der Abteilungsbildung die Minimierung von Transaktionskosten: Abteilungen / Ressorts sollen möglichst autonom gestaltet werden, um dadurch abteilungsübergreifende Transaktionen zu minimieren, so dass sich jede Abteilung sich um 'ihr Produkt' kümmern kann. Teilaufgaben und Stellen mit hoher 'Zusammengehörigkeit' oder Interdependenz sollen dabei einer Abteilung zugeordnet werden. (Kieser/Kubicek 1992: 89f, für die Ressortzuschneidung vgl. Scharpf 1977, 2000: 289) ergeben.

Aus der Sicht der Institutionenökonomie "entspricht die Ausstattung der Stellen mit Kompetenzen einer Zuweisung von Verfügungsrechten" (Picot/Dietl/Franck 1997: 168). Zwar stellt diese Delegation von Entscheidungs- und Weisungsbefugnissen eine Entlastung der Leitungspositionen dar (Kieser/Kubicek 1992: 84), aber mit der damit verbundenen Dezentralisation geht das Grundproblem der Organisation einher, die dadurch entstandenen lokalen Informationen möglichst wieder kostensparend zu aggregieren (Milgrom/Roberts 1992, Scharpf 2000). Das Kernproblem der Koordination besteht daher in der "Überwindung des Nichtwissens der Akteure" (Picot/Dietl/Franck 1997: 8). Hierbei können folgende Koordinationsinstrumente unterschieden werden (Kieser/Kubicek

¹¹ Für Kriterien, entlang derer die Abteilungsbildung in der Regel erfolgt, vgl. Kieser/Kubicek 1992, Milgrom/Roberts 1992.

1992: 95f): Koordination durch persönliche Weisungen¹², Koordination durch Selbstabstimmung und die bereits erwähnte, standardisierte Koordination durch Programme. Koordination durch persönliche Weisung führt schon bei geringer Arbeitsteilung zur Überlastung der Instanzen. Gewinnen externe Interdependenzen an Bedeutung oder können die lokalen internen Informationen nicht mehr kontrolliert werden, da sie zu zahlreich werden oder sich zu schnell verändern, verliert die hierarchische Koordination ihre Effektivität. Einerseits müssen dann zu viele abteilungsübergreifende Konflikte auf höheren Ebenen gelöst werden, was zu schlecht informierten und verzögerten Entscheidungen und zu einer Überzentralisierung führen kann. Andererseits gehen die Vorteile der hierarchischen Koordination verloren, wenn die Akteure der unteren Ebenen gezwungen sind, die Konflikte zwischen sich und in den Beziehungen nach außen mittels einseitigem Handeln oder Verhandlungen zu lösen (Scharpf 2000: 289). Zur vertikalen Koordinationsunterstützung können dann Stäbe ohne eigene Entscheidungsbefugnisse von den Instanzen eingesetzt werden. Aus der Sicht der neuen Institutionenökonomie handelt es sich dabei um die Delegation von Kontrolle (Tirole 1986), die wieder zu spezifischen Anreizproblemen, insbesondere der Kollusion zwischen Supervisor und Agenten führen kann.¹³

Als weiterer Abstimmungsmechanismus wird die sogenannte Selbstabstimmung unterschieden: Diese entlastet die hierarchische Koordination durch eine Reduktion der vertikalen Kommunikation entlang der Dienstwege (Kieser/Kubicek 1992: 110). Die Organisationsliteratur unterscheidet hierbei zwischen ad hoc erfolgreicher Selbstabstimmung nach eigenem Ermessen der Beteiligten und institutionell festgelegter Abstimmung in Form von Ausschüssen, Konferenzen etc. (vgl. Kieser / Kubicek 1992: 108). Des Weiteren wird konzeptionell die sogenannte Vorauskoordination, bei der sich Subkoalitionen dezentral abstimmen, unterschieden von der durch Instanzen vorgenommenen Feedbackkoordination, bei der die dezentral erarbeiteten Vorschläge auf der Grundlage von Informationsvorteilen ex-post korrigiert werden (Kieser/Kubicek 1992: 100 ff).

Zwei besondere Formen der Koordination innerhalb von Organisationen wurden von Scharpf (erstmalig Scharpf, 1972 und Mayntz/Scharpf 1975, vgl. Scharpf 2000: 192 ff, 225 ff) besonders hervorgehoben: Bei der negativen Koordination handelt es sich um eine Form der Selbstabstimmung, bei der die durch Interdependenzen involvierten Akteure versuchen, mittels bilateraler Selbstabstimmung jeweils pareto-optimale Ergebnisse herbeizuführen. Dabei geht es in der Regel um die Vermeidung von ungewünschten Externalitäten. Aus der Sichtweise einer Gesamtorganisation kann dieser Abstimmungsmodus zu einem Wohlfahrtsverlust führen, da Kooperationsgewinne unentdeckt bzw. unausgeschöpft bleiben können. Positive Koordination bezeichnet diejenige Form der

¹² Von Scharpf (2000) als 'Hierarchische Steuerung' bezeichnet, vgl. Kapitel 8, 2000: 281 ff.

¹³ "Stäbe werden zur fachlichen Entlastung der Instanzen in Situation eingesetzt, in denen heterogene, variable und schlechtstrukturierte Aufgaben zu diskretionären Verhaltensspielräumen der Unterebenen mit den entsprechenden Koordinations- und Motivationsproblemen führen. Die Stablinienorganisation entschärft aber das *Agency-Problem* zwischen Instanz und Unterebenen nur unter Inkaufnahme eines neuen *Agency-Problems*. Durch ihre Spezialisierungsmöglichkeiten und die Entlastung vom Tagesgeschäft verfügen Stäbe nicht selten über erhebliche Informationsvorsprünge gegenüber der Instanz. [...] Das Ergebnis von Informationsvorsprüngen kombiniert mit der Möglichkeit, negative Folgen eigener Handlungen zu externalisieren, ergibt in der Terminologie der PA-Theorie eine geradezu paradigmatische *Moral-Hazard-Situation*." (Picot/Dietl/Franck 1997: 177).

Koordination, in der aufgrund multilateraler Selbstabstimmung oder aber qua Weisung derartige kollektive Kooperationsgewinne realisiert werden, obgleich sie zu individuellen/lokalen Nutzeneinbussen führen können, die jedoch aufgrund von in Aussicht gestellten Nutzentransfers ex post rekompensiert werden.

Die formale Organisation von temporären Projekten

Die Vorbereitung einer Verhandlungsposition für eine EU-Reformkonferenz wird im Rahmen eines temporären 'Projektes' bewerkstelligt. Projekte sind zeitlich begrenzt und werden zur Bewältigung von in der Regel einmaligen Aufgaben eingesetzt. Diese lassen sich nicht problemlos innerhalb der gegebenen Organisationsstruktur erfüllen und erfordern spezifische Aufgaben-, Kompetenz- und Verantwortungszuweisungen (Picot/Dietl/Franck 1997: 232). Aus einer institutionenökonomischen Perspektive ist daher von Interesse, welche organisatorischen Strukturen die EU-Mitgliedsländer für die Projekt von Reformkonferenzen jeweils implementieren. Die Unternehmenstheorie unterscheidet zwischen drei Projektorganisationstypen (vgl. Picot/Dietl/Franck 1997: 232ff, Kieser/Kubicek 1992: 139ff). Bei der reinen Projektorganisation wird eine Projektleitung eingesetzt, der alle für die Durchführung notwendigen Ressourcen direkt unterstellt werden. Eine derart ausgestattete Stelle würde für eine gewisse Zeit über uneingeschränkte Weisungsbefugnisse in den betreffenden Fachreferaten aller Ministerien verfügen. Demgegenüber wird bei der Stabsprojektorganisation, auch Einfluss-Projektmanagement genannt, zwar eine Projektleitung eingerichtet, diese wäre aber auf die Unterstützung der jeweiligen Ministeriumsführungen angewiesen, da sie über keine formale Entscheidungsrechte über deren Ressourcen verfügt. Im Rahmen der Matrixprojektorganisation werden der Projektleitung zwar gleichberechtigte formale Entscheidungsrechte zugestanden, der Ressourcenzugriff bedarf aber der Zustimmung der bestehenden Funktionsbereiche. Konflikte werden systematisch auf die nächsthöhere Ebene eskaliert, um dort gelöst zu werden. Bei der institutionenökonomischen Beurteilung der jeweiligen Form kann wiederum die Perspektive der Transaktionskostentheorie angelegt werden (Picot/Dietl/Franck 1997: 234 ff). Während die reine Projektorganisation aufgrund der Zentralisierung der Entscheidungsrechte stärkere Flexibilität und Innovationskraft aufweist, sowie eine leichtere Zuschreibung von Erfolg bzw. Misserfolg erlaubt, kann die Fragmentierung von Verfügungsrechten die Durchführung von außerplanmäßigen Projekten erschweren. Andererseits führt die Umverteilung von Verfügungsrechten zu Widerständen, die nur mittels geeigneter Anreizverfahren zu beheben sind. Die Institutionalisierung einer Projektorganisation kann zu Besitzständen führen, die nur schwerlich wieder rückgängig zu machen sind.

Organisation als Sozialsystem mit einer als Netzwerk beschreibbaren Struktur

Aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomie werden Markt und Hierarchie nicht mehr als zwei alternative Extremformen von Koordinationsmechanismen betrachtet¹⁴. Sowohl der Markt als auch private und öffentliche Unternehmen (inkl. der Organisation Staat) werden als Netzwerke von (mehr oder weniger vollständigen) Verträgen zwischen individuellen und korporativen Akteuren konzipiert. Eine Präzisierung und Anwendung des Netzwerkkonzeptes innerhalb der Neuen Institutionenökonomie steht jedoch erst am Anfang¹⁵. Erschwert wurde die Anwendung des Netzwerkbegriffs in einer Reihe von betriebswirtschaftlichen und politikwissenschaftlichen Studien durch ein spezifisches Verständnis des Netzwerkbegriffes.

Im Rahmen betriebswirtschaftlicher Studien erlebte der Begriff seit den 80er einen wahren Boom, um damit einerseits die betriebsintern als zunehmend wichtiger erachteten 'weichen', informellen Institutionen, wie etwa die 'Organisationskultur', wie auch betriebsextern die Perforierung der Unternehmensgrenzen durch neue Kooperationsweisen (und damit die teilweise Außerkraftsetzung / Ausdünnung der betrieblichen Hierarchie) begrifflich zu fassen. Netzwerke wurden häufig als eine neuartige Organisationsform des ökonomischen Austausches *sui generis* behandelt.¹⁶ Nach einer Vielzahl von metaphorischen Umschreibungen diverser Organisationsformen scheint sich jedoch allmählich die Erkenntnis durchzusetzen, dass allein aus Begriffsbildungen weder wissenschaftliche Erklärungen noch begründete Handlungsanweisungen folgen (vgl. Nohria/Eccles 1992). Zunehmend setzt sich daher ein auf der formalen Graphentheorie basierender, empirisch operationalisierbarer Netzwerkbegriff durch (vgl. Burt 1982, Jones/Hesterly/Borgatti 1997, Kappelhoff 2000, Rank/Wald 2000).

Parallel fand der Netzwerkbegriff auch Eingang in die Politikwissenschaft, insbesondere als 'Issue Networks' und 'Policy Networks'¹⁷, d.h. zur Kennzeichnung der Akteurskonstellationen in bestimmten Politikbereichen. Auch in der *Policy*-Forschung setzte sich ein Verständnis von *Policy*-Netzen durch, das in Netzwerken eine eigenständigen Typus von *governance* sieht, angesiedelt zwischen Markt und Hierarchie. Mayntz (1992) etwa begreift *Policy*-Netze als eine besondere Erscheinungsform moderner Politiksteuerung, bei der die Grenzen zwischen staatliche und privaten Akteure verwischen¹⁸. Etwas abweichend bezeichnet Scharpf (2000) Netzwerke, neben 'anarchischem Feld', 'Verband' und 'Organisation' als eigenen Institutionalisierungskontext, der nur bestimmte Interaktionsformen, nämlich 'einseitiges Handeln' und 'Verhandlungen' zulässt. Zwar verschwindet der Markt hierbei in der

¹⁴ Vgl. die Darstellung bei Richter / Furubotn (1999) und deren Kritik an Williamson (1975) sowie Vanberg 1982: "Es gibt keinen eindeutigen und deutlichen Unterschied zwischen der hierarchischen Transaktion und der Markttransaktion oder zwischen Unternehmen und Markt" (1999: 297).

¹⁵ Der Hinweis von Richter/Furubotn (1999: 516), die Netzwerktheorie finde in der Neuen Institutionenökonomie keine Anwendung bisher, muss relativiert werden. Die Studien etwa von Bolton/Dewatripont (1994), Aghion/Tirole (1997), Rajan/Zingales (1998), Baker/Gibbons/Murphy (1999), sowie Hart/Moore (1999) verwenden jeweils mehr oder weniger explizit netzwerktheoretische Konzepte in ihren formalen Analysen.

¹⁶ So besonders Powell (1990) der sich mit diesem Verständnis von der Sichtweise der Netzwerke als intermediäre Form auf dem Kontinuum Markt-Hierarchie in der Tradition von Williamson (1991) abgrenzt.

¹⁷ Für einen kritischen Überblick, vgl. Pappi 1993, Dowding 1995, Pappi/Henning 1998.

¹⁸ Zum Verständnis von *Policy*-Netzen innerhalb der britischen Politikwissenschaft, vgl., Rhodes 1997.

Kategorie 'Anarchie (und minimale Institutionen)' (Scharpf 2000: 167 ff). Dennoch wird klar, dass hier ein anderer Organisationsbegriff zugrunde liegt. Netzwerke umschreibt Scharpf (2000) wie folgt: "In unserem Kontext wird das Netzwerkkonzept abstrakt und ohne Bezug auf einen Bereich definiert. Gleichzeitig dient es jedoch dem Zweck, eine bestimmte Art von Bedingungen zu beschreiben, welche die Transaktionskosten von Verhandlungen vermindern können. Wichtig ist hier, dass Netzwerkbeziehungen die Gefahr des Opportunismus mit Hilfe zweier Mechanismen reduzieren, dem längeren 'Schatten der Zukunft' und der höheren Sichtbarkeit von Transaktionen für dritte Akteure" (Scharpf 2000: 232). Allerdings bietet diese Umschreibung weder eine explizite noch eine analytische Definition von Netzwerken. Des weiteren handelt es sich um keine exklusive Charakterisierung, da der 'lange Schatten' und die 'Sichtbarkeit von Transaktionen' auch in Scharpfs Kategorie 'Verband' und 'Organisation' auftreten. Darüber hinaus entspricht das neoklassische Verständnis von Markt als 'minimaler Institution', bei der die Akteure einseitig auf Preissignale – woher auch immer - reagieren, nicht modernen Konzeptionen der Marktorganisation (vgl. etwa Kreps 1990, Osborn/Rubinstein 1990, Kirman 1998 für ein explizit netzwerkanalytisches Modell)¹⁹, in dem interagierende Akteure dezentral Preise bilden. Die unhinterfragte Hinnahme der Institution Preis wird in diesen Studien aufgegeben.

Wir orientieren uns daher an einen allgemeinen, streng formalen Netzwerkbegriff in der Tradition der sozialen Netzwerkanalyse (vgl. Pappi 1987, Jansen 1999, Kappelhoff 2000) zur Beschreibung von Organisationen und Institutionen im allgemeinen. D.h. wir definieren ein Netzwerk als eine Menge von Akteuren und den zwischen diesen bestehenden Beziehungen. Unter Anwendung des graphentheoretisch basierten Ansatzes der Netzwerkanalyse können soziale, politische oder ökonomische Strukturen, seien sie formaler oder informeller Natur, als Netzwerke konzeptualisiert werden. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Spezifikation dieser Relationen mittels theoretisch als relevant erachteter Attribute (vgl. Pappi 1987, Wasserman/Faust 1994, Jansen 1999). 'Persistenz / langer Schatten' und "Transparenz' 'hierarchische Koordination' vs. 'einseitiges Handeln' 'formale Organisation' vs. informelle Organisation' etc. werden damit zu Attributen (der relevanten Intensionsmenge) eines fokalen, partiellen Netzwerkes. Diese Attribute, und Teil- wie auch Gesamtkonstellationen können dann analytisch im Hinblick auf die Auswirkungen der Struktur auf Mikrohandlungen wie auch auf Makroergebnisse eingesetzt werden. Das Netzwerkkonzept lässt sich also zur Beschreibung jedweder institutioneller Kontexte verwenden und für die Theoriebildung fruchtbar machen.²⁰ Durch dieses Vorgehen lassen sich auch die Nachteile des in der Organisationslehre weitverbreiteten Verfahrens der Typenbildung vermeiden: "Wie kommt man nun aber zu einer Erfassung realer Organisationsstrukturen, die Unterschiede einfängt, Typenbildung aber vermeidet? Ganz einfach: Man definiert die Merkmale der Organisationsstruktur als Variable und verzichtet darauf, bestimmte Merkmalskonstellationen von vorneherein zu Typen zu erklären"

¹⁹ "The standard economic model is one in which agents make their decisions independently of each other as a function of some generally available market signal such as prices. Thus the only way in which agents interact is through the price system. Yet direct interaction between agents is an intrinsic part of economic organization. Agents trade with each other, communicate with each other, give and obtain information from other agents, and furthermore they infer things from the actions of others" (Kirman 1998: 17).

(Kieser/Kubicek 1992³: 52f). Die Netzwerkanalyse als Methode ist geradezu prädestiniert für eine empirische Institutionen- und Organisationsanalyse²¹, da nur sie es erlaubt, formale wie auch informelle Strukturen zu erfassen und zu kontrastieren. Dieser Weg soll im folgenden besprochen werden.

5. Konzeptualisierung und Forschungsfragen

Als Politikfeld untersuchen wir im folgenden die Vorbereitung von Verhandlungspositionen für eine intergouvernementale Reformkonferenz der EU (Reformkonferenz 1996). Das Untersuchungssystem sei dabei auf das bundesdeutsche Kabinett abgegrenzt, das mit den intranationalen Entscheidungsrechten für die Ausarbeitung von Verhandlungspositionen für internationale Verhandlungen ausgestattet ist. Dabei sind den Interessen und Positionen der internationalen Verhandlungspartner wie auch den intranationalen, d.h. den qua Verfassung vorgeschriebenen Ratifizierungsorganen (Bundestag, Bundesrat) Rechnung zu tragen. Internationale wie auch ratifikationsrelevante nationale Akteure sind daher schon während der Phase der Formulierung einzubeziehen bzw. in Rechnung zu stellen (vgl. Stoiber / Thurner 2000). Wir konzipieren die bundesdeutsche Regierung als eine Politik-produzierende Organisation²² (vgl. Breton/ Wintrobe 1982, Weingast/Marshall 1988, Dixit 1996, Pappi/Henning 1998, Henning 2000). Wir betrachten Ministerien als das funktionale Äquivalent in parlamentarischen Systemen von Ausschüssen im präsidentiellen System: Sie dienen der Spezialisierung bei der Produktion von Politik (vgl. Gilligan/Krehbiel 1987, Laver/Shepsle 1996). Die Regierung bestehe aus dem von einer Parteienkoalition des Bundestages beauftragten Regierungschef (GG Art 63, 1 und 2) und den von diesem beauftragten Ministern (GG Art 64,1). Interministerielle Koordination sei definiert als sämtliche regierungsinterne Prozesse der strategischen Kommunikation, Koalitionsbildung und gegenseitigen Beeinflussung, der Verhandlung, der vertikalen Anweisung sowie der Mehrheitsabstimmung zum Zwecke der regierungsinternen Aggregation von Informationen und Präferenzen und zur Erreichung einer eindeutigen Verhandlungsposition bei jedem einzelnen Verhandlungsgegenstand der Regierungskonferenz.

Wir betrachten jedes Ministerium als korporativen Akteur und untersuchen seine interorganisatorischen Beziehungen innerhalb der Regierung sowie seine Involvierung in unterschiedliche Verhandlungsgegenstände. Die intraorganisatorischen Koordinationsprobleme innerhalb eines jeweiligen Ministeriums lassen wir folglich außer Acht. Ziel der Regierung ist die Ausübung der Regierungsgeschäfte dergestalt, dass die Wahrscheinlichkeit der Wiederwahl steigt (Downs 1957). Zur Optimierung dieser Chance müssen politische Entscheidungen erarbeitet werden, die aufgrund ihrer Komplexität eine Aufgabenteilung und deren vertikale und horizontale Koordination

²⁰ Fasst man Märkte und Hierarchien als soziale Gebilde und nicht als abstrakte Koordinationsformen auf, können somit auch diese im Sinne der allgemeinen Definition als Netzwerk verstanden werden. (Kappelhoff 2000: 26)

²¹ Vgl. Pappi 1992 für interorganisationelle Beziehungen zwischen Unternehmen.

²² Laut § 3 der neuen GGO von 2000 nehmen die Bundesministerien nur in Ausnahmefällen Vollzugsaufgaben wahr.

adäquate, strategische Organisationsdesigns erfordert. Die Handlungsfähigkeit der Regierung von großflächigen Flächenstaaten wird durch die Spezialisierung in politische Teilbereiche gewährleistet. Die Spezialisierung erfolgt entsprechend den politischen Zielen einer Regierung mittels als zweckdienlich angesehener Ressortbildung nach Sachbereichen.

Wir unterscheiden zwischen formaler und realer Autorität sowie faktischer Macht innerhalb dieses Koordinationsprozesses²³. In Anlehnung an Max Webers Begriff der 'rationalen Herrschaft' verstehen wir formale Autorität als eine institutionalisierte Herrschaftsform, bei der die Organisationsführung ihre Legitimation, Entscheidungen für ein Kollektiv zu fällen, von legalen gesetzten Ordnungen ableitet. Das bundesdeutsche Kabinett verfügt dergestalt als Kollektiv über die formale Autorität der Entscheidung (Art 65 GG). Die Geschäftsordnung der Regierung (GOBReg) sowie die Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien (GGO) legen formal fest, welche Verfahren bei Zuständigkeitsproblemen und Konflikten zwischen den zuständigen Ministerien zu wählen sind. Von der formalen Autorität unterschieden sei die effektive, faktische oder informelle Macht bzw. Kontrolle über Entscheidungen, die von der formalen abweichen kann, aber nicht muss, und auf anderen Eigenschaften von Akteuren beruhe, wie etwa Informationsvorsprüngen, Verhandlungsgeschick, charismatischer Ausstrahlung sowie weiterer, günstiger Ausstattung mit entscheidungsrelevanten substitutiven Ressourcen. Coleman folgend konzipieren wir Macht als die Kontrolle eines Akteurs über wertvolle Ereignisse (Coleman 1991: 170), d.h. die Fähigkeit, die Verhandlungsposition der Bundesrepublik mitzubestimmen.

Das Kabinett bestand zum Untersuchungszeitpunkt aus dem Kanzler und 17 Ministern. Die Ressortallokation wird dabei als exogen und fix angenommen. Wir konzipieren jeden Minister, wie auch den Bundeskanzler als Agenten ihrer als homogen und einheitlich aufgefassten Parteien. Bundeskanzler und Minister sind jedoch keine 'perfekte' Agenten – weder der Parteien noch des Kabinetts und des Regierungschefs - da sie aufgrund ihre administrativen Ressourcen über erhebliche Informationsvorsprünge und damit diskretionäre Spielräume verfügen²⁴. Weiterhin zwingt die Koalitionslogik Minister bisweilen, Positionen einzunehmen, die von den Positionen ihrer Parteien abweichen. Als Kollektiventscheidungsregel innerhalb der deutschen Regierung gilt laut § 24, 2 GOBReg die Mehrheitsregel mit der Besonderheit, dass der Kanzler bei einem Patt den Ausschlag gibt²⁵. Die Durchführung einer formalen kabinettsinternen Mehrheitsentscheidung stellt allerdings nur einen Drohpunkt für den Fall von Meinungsverschiedenheiten zwischen den Ministerien dar, die nicht im Rahmen der üblichen Bestimmungen hinsichtlich der Zusammenarbeit der Bundesministerien (vgl. GGO I § 19, § 21, § 35, § 48, § 70, GGO II §23) beigelegt werden. Die Regierung ist daher sowohl 'Organ der Koordination' als auch 'Beschlussorgan' (vgl. Ellwein/Hesse 1987: 312). Als Ausgangsmodell unterstellen wir zunächst eine regierungsinterne Gleichverteilung der formalen Entscheidungskontrolle.

²³ Vgl. Aghion/Tirole 1997, Baron 1995: 88.

²⁴ Zur Theorie und Anwendung auf den amerikanischen Kongress vgl. Kiewiet/McCubbins 1991, für parlamentarische Systeme Blondel/Müller-Rommel 1993, Laver/Shepsle 1996: 39.

²⁵ Für weitere Besonderheiten und die informellen Praktiken der Beschlussfassung vgl. Ellwein/Hesse 1987.

Wir unterscheiden zwischen der Routineausarbeitung von Politiken und einer projektbasierten, für die Erledigung von temporären, außerplanmäßigen Vorgängen wie die Vorbereitung auf eine Regierungskonferenz.²⁶ Die Zuteilung von Verhandlungsgegenständen erfolgt a) aufgrund festgelegter Routinen bzw. faktischer Kompetenzen wie im üblichen Tagesgeschäft, b) durch die Zuteilung durch einen Projektorganisationsverantwortlichen und damit potentiell abweichend von a). Dem Bundeskanzleramt wird keine Zuständigkeit zugeordnet. Aufgrund der Richtlinienkompetenz und Kompetenz für die Festlegung der Geschäftsbereiche (GOBReg § 9) kann der Kanzler jedoch ex-ante entscheidenden Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung der Verhandlungsposition nehmen. Das gilt ebenso für die jeweilige Form der Projektorganisation.

Jeder Verhandlungsgegenstand j bestehe aus k_j räumlich angeordneten diskreten Verhandlungspositionen. Sowohl Verhandlungsgegenstände wie auch Verhandlungsoptionen werden zum gewählten Zeitpunkt als exogen vorgegeben und fix²⁷ betrachtet, d.h. die Ministerien erarbeiten keine neuen Optionen und schlagen keine weiteren Gegenstände vor, sondern kümmern sich ausschließlich um die Abschätzung der Folgekosten²⁸ der Optionen, und davon abgeleitet der Bestimmung der meistpräferierten Verhandlungsoption. Jedes Ministerium bzw. jeder weitere formal sowie informell involvierte Akteur i präferiere also ein zukünftiges Politikergebnis als erwartete Konsequenz der Implementation einer eindeutigen, diskreten Verhandlungsposition.

Als Ausgangsmodell nehmen wir an, dass eine eindeutige Zuordnung von Verhandlungsgegenständen zu einem Ressort besteht, d.h. ein spezifischer Verhandlungsgegenstand fällt in den Verantwortungsbereich nur eines Ressorts. Ein Ministerium kann aber durchaus zuständig für mehrere Verhandlungsgegenstände gleichzeitig sein²⁹. In dieser Situation genügt eine ressortinterne Koordination. Unterstellt man ein damit einhergehendes Monopol an Expertise in dem entsprechenden Politikbereich, dann ist der jeweilige Minister ein Diktator in seinem Fachbereich (vgl. Laver/Shepsle 1996). Eine Verifikation der von ihm bereitgestellten Informationen seitens des Bundeskanzlers und des Kabinetts kann dann nur mittels externer Agenten erfolgen (Ausschüsse in Bundestag und Bundesrat, Interessengruppen, Wissenschaft, Medien, Parteien). Besteht keine eindeutige Zuordnung von Verhandlungsgegenständen zu Ressorts, d.h. bestehen Mehrfachzuständigkeiten, dann ergeben sich Interdependenzen, die eine horizontale Inter-Ressortkoordination notwendig machen. Interdependenzen können induziert sein durch die spezifischen Attribute des Politikgegenstandes, die eine abteilungsübergreifende Zusammenarbeit erfordern³⁰. Zum anderen aber kann eine kompetitive Mehrfachzuständigkeit seitens der Parteien und einzelner Ministerien strategisch erwünscht sein, um Anreize für zusätzliche Investition in Expertise zu

²⁶ Diese Unterscheidung wird erst in § 10 der neuen GGO von 2000 getroffen.

²⁷ Diese Annahme mag als unrealistisch erscheinen. Tatsache ist jedoch, dass das Ratssekretariat auf der Grundlage des Westendorps jeder Mitgliedsregierung einen festen Kanon von Gegenständen und Optionen bei Beginn der Verhandlungen vorlegte.

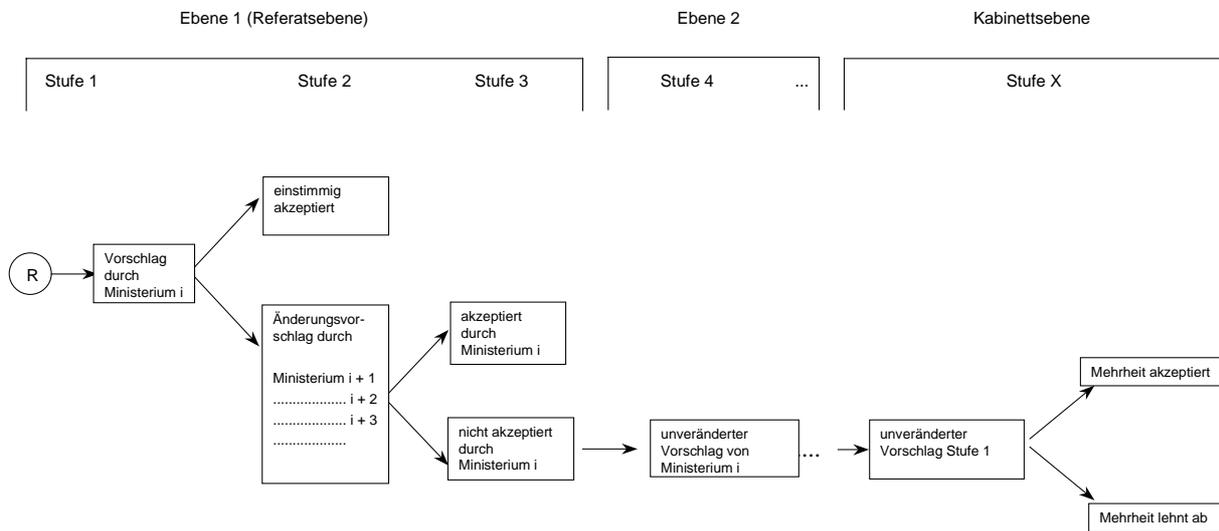
²⁸ 'Folgekosten' umschreiben einerseits die in GGO I § 48,5 genannten haushaltsrelevanten Kosten wie auch die Kosten im Hinblick auf die Wählerreaktionen und die damit verbundenen Auswirkungen für die eigene Partei und die Regierung.

²⁹ 'Complex jurisdictions' im Sinne von Laver/Shepsle 1996.

³⁰ Für Begründungen vgl. Milgrom/Roberts 1992: 546 ff.

schaffen, die auch regierungsintern eine wahrheitsgemäße Enthüllung von Informationen gewährleisten³¹. Daneben besteht die Möglichkeit eines *screenings* und der Verifikation von Informationen (vgl. Kiewiet/ McCubbins 1991, Lupia/McCubbins 1994) innerhalb von Regierung durch Einsetzung von Stäben und sog. *watch dogs*, im bundesrepublikanischen Kontext von Staatssekretären, die Mitglied einer anderen Regierungspartei sind.

Die Forschung zur Organisation des amerikanischen Ausschusssystemes hat aufgezeigt, welche bedeutende Rolle prozeduralen Verfahren bei der Produktion von Politik zukommt (Shepsle 1979, Weingast/Marshall 1988, Gilligan/Krehbiel 1987, 1989)³². Ausgehend von der grundlegenden Arbeit von Baron/Ferejohn (1989) soll im folgenden die formal in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Minister und der Geschäftsordnung der Bundesregierung festgelegte Verfahrensablauf als sequenzielles Abstimmungsspiel skizziert werden:



Die allgemeine Geschäftseinteilung der Bundesregierung (vgl. GOBReg § 9) legt fest³³, wer als 'federführendes Ministerium' i einen Entwurf vorschlagen darf. Dieser Entwurf wird den anderen zuständigen Ressorts mitgeteilt (GGO 70, 2)³⁴. Wird der Entwurf nicht einmütig akzeptiert, darf das federführende Ressort "keine allgemein bindenden Richtlinien und Entscheidungen herausgeben" (GGO I § 70, 2). D.h. jedes zusätzlich zuständige Ressort hat ein Vetorecht. Allerdings ist auch das federführende Ressort nicht gezwungen, diese Änderungsvorschläge aufzunehmen, und kann den

³¹ "Im übrigen sei hier dahingestellt, ob Unklarheiten in der Zuständigkeitsverteilung unvermeidbar sind oder ob man sie vielleicht sogar bewusst in Kauf nimmt, um die Macht der Koordinationsorgane zu vermehren" (Ellwein/Hesse 1987: 301).

³² An dieser Stelle geht es nicht darum, die Vor- und Nachteile dieser konkurrierenden Modelle aufzuzeigen, vgl. die zusammenfassende Diskussion in Shepsle/Weingast 1995 sowie die Diskussion in Henning 2000.

³³ Analog zur *recognition rule* bei Baron/Ferejohn 1989.

³⁴ Selbstverständlich empfiehlt die GGO I in § 70, 1 und 2, sowie schon in § 21 Vorabkommunikation und -koordination. Gleichwohl kann der Verfahrensablauf als Abstimmungsprozess aufgefasst werden.

vorgeschlagen Entwurf unverändert auf die nächsthöhere Hierarchieebene weiterreichen, auf der erneut ein identisch festgelegter Abstimmungsprozess erfolgt. Zwar handelt es sich auf den ersten Blick um eine 'open rule', bei der jedes zuständige Referat qua Vetobefugnis einen Vorschlag des Agenda Setters 'federführendes Ressort' auf der entsprechenden Ebene stoppen kann. Andererseits wird diese *open rule* insofern zurückgenommen, als es im Belieben des Agenda Setters liegt, diese Veränderungsvorschläge aufzunehmen, oder aber, denselben Vorschlag unverändert auf einer höheren Hierarchieebene vorzuschlagen, mit dem finalen Drohpunkt der Mehrheitsabstimmung im Kabinett³⁵. Es handelt sich also wie im Ausgangsmodell von Baron/Ferejohn (1989) um ein stationäres sequenzielles Abstimmungsspiel dessen Gleichgewichtsergebnis bei gegebenen Politik und - Zeitpräferenzen sowie Erwartungen, in der Gewinnkoalition zu sein, bestimmt werden kann.

Im folgenden geht es jedoch ausschließlich um die Beschreibung der formal festgelegten und der faktischen Koordinations- und Machtstrukturen. In Anlehnung an die empirische Organisationsforschung (vgl. Kieser/Kubicek 1992: 51-55) und unter Verwendung der empirischen Netzwerkanalyse werden wir auf der Grundlage von Dokumentenanalyse, Elitenbefragung und netzwerkanalytischer Verfahren die folgenden Fragen beantworten:

- Welche formalisierten Verfahren bestimmten die Koordination der europapolitischen Tagespolitik zum Zeitpunkt der Vorbereitung der RK'96? Welche Zuständigkeitsverteilung bestand? Welche formale Kompetenzzuteilung im Hinblick auf Weisungs-, Entscheidung und Beteiligungs- und Informationsbefugnissen lassen sich innerhalb der Ressorts auf welcher Ebene feststellen.
- Die Vorbereitung einer Intergouvernementalen Konferenz ist eine zeitlich begrenzte Aufgabe. Welche spezifische Projektorganisationsform wurde implementiert? Wie unterscheiden sich die Strukturen und die Kompetenzzuteilung hierbei? Wie wurde die Funktionswahrnehmung der Projektorganisation von Seiten der Akteure perzipiert?
- Welche Ministerien waren tatsächlich aktiv involviert bei der Vorbereitung der Regierungskonferenz 1996?
- Welche Zuständigkeiten existierten im Hinblick auf jeden einzelnen Verhandlungsgegenstand? Kam es hierbei zu verhandlungsgegenstandsspezifischen Interdependenzen aufgrund ressortübergreifender Zuständigkeiten und Betroffenheiten?
- Fanden zwischen diesen Ministerien bilaterale Vorabstimmungen zum Zwecke der Informationsaustauschs, des Interessenabgleichs ('negative Koordination') und/oder der

³⁵ Damit sei nicht behauptet, im Kabinett fänden ständig Abstimmungen statt (vgl. dazu Rudzio 1994: 274). Aber dass Abstimmungen einen Ausnahmefall darstellen, muss gleichwohl nicht die Irrelevanz einer derartigen Regel anzeigen.

strategischen Koalitionsbildung statt? Wer stimmte sich mit wem ab? Wie hoch war der Multilateralitätsgrad im Vergleich mit der formalen Zuständigkeit?

- Kam es gegebenenfalls zur Perforierung der Organisationsgrenzen durch transnationale Vorbakoordinationen mit den Pendantministerien in anderen Mitgliedsländern? (Wessels 1997, Bach 1999)
- Wer wurde ex-post facto als besonders durchsetzungskräftig bei den einzelnen Verhandlungsgegenständen perzipiert, d.h. wer verfügte über die faktische Entscheidungskontrolle hinsichtlich der Einnahme einer Verhandlungsposition?
- Wurden in dem sogenannten Reputationsnetz Akteure perzipiert, die regierungsintern keine verhandlungsgegenstandsspezifische Zuständigkeit besaßen und/oder auch keine speziellen Projektorganisationskompetenzen hatten?
- Welches Prestige (im netzwerkanalytischen Sinne) wiesen hierbei einerseits die zuständigen Ressorts, andererseits das Bundeskanzleramt, andere involvierte Akteure sowie die qua Projektorganisation zuständigen Akteure auf?
- Lässt sich eine Abweichung von formaler und informeller Autoritätsstruktur feststellen? D.h., werden nichtzuständige Ressorts oder externe Akteure als besonders einflussreich perzipiert? Wurden zuständige Ressorts als mächtiger registriert als federführende?
- Variierte die faktische Durchsetzungskraft je nach Verhandlungsgegenstand? Lassen sich in einem netzwerktechnischen Sinne multiplex durchsetzungskräftige Akteure identifizieren?

6. Empirische Ergebnisse

6.1. Datengrundlage und Systemabgrenzung

Bei den folgenden empirischen Auswertungen ziehen wir Dokumente und die Ergebnisse von Befragungen von in den Ministerien jeweils für die Regierungskonferenz 1996 zuständigen hohen Beamten heran. Für die Systemabgrenzung verfolgen wir zunächst einen ‚nominalistischen‘ Ansatz (vgl. Laumann/Marsden/Prensky 1983) und berücksichtigen alle Akteure, die qua Verfassung und Geschäftsordnungen der Bundesorgane formal an der Vorbereitung der Regierungskonferenz zu beteiligen waren. Es handelt sich dabei um die Bundesregierung, d.h. die Ministerien und das Bundeskanzleramt, und aufgrund des Art. 23 GG der Bundestag und der Bundesrat. Erst bei der Untersuchung der informellen Koordinationsprozesse werden wir zusätzlich einem ‚realistischen‘ Vorgehen der Systemabgrenzung folgen und dabei zwei weitere, hierarchische Grenzziehungen im Hinblick auf die aktiv Beteiligten (‘Verfasser schriftlicher Entwürfe’) und die verhandlungsgegenstandsspezifisch ex post facto als durchsetzungskräftig perzipierten Akteure

vornehmen. Die Abgrenzung der das Politikfeld konstituierenden Verhandlungsgegenstände zu Beginn der Verhandlungen wurden extern vom Rat vorgegeben und gründen auf dem Bericht der Westendorp-Reflexionsgruppe im Vorfeld der Regierungskonferenz. Unsere Einteilung der Verhandlungsgegenstände basiert auf den vertraulichen 'Notes' des Generalsekretariats des Rates der EU, das zu Beginn der Regierungskonferenz eine umfassende Sammlung von 30 Verhandlungsgegenständen an die Mitgliedsstaaten verteilte. Diese Vorschläge wurden von uns zu insgesamt 44 Verhandlungsgegenständen umgeformt, um dadurch über räumliche Issues zu verfügen, deren Optionen sich jeweils eindimensional rangordnen ließen. Die Dimensionalität bestimmt sich jeweils durch eine zunehmende Vergemeinschaftung eines Gegenstandes im Vergleich zum (in der Regel benannten) Status Quo. Diese Verhandlungsgegenstände wurden von uns aus Praktikabilitätsgründen in sechs jeweils inhaltlich homogene Issue-Gruppen eingeteilt (vgl. Appendix 2 und 3). Aus Gründen der Sensibilitäten der Regierungen und der (mehr oder weniger strikten) Geheimhaltung erfolgte die Befragung retrospektiv. Die Fehleranfälligkeit und ex-post-Rationalisierungen, die sich v.a. bei offenen Fragen einstellen, konnten mit unserem standardisierten Vorgehen weitgehend vermieden werden.

6.2. Die formale Organisation der Vorbereitung der Regierungskonferenz 1996

Es obliegt den Regierungen, Ressorts neu zu kreieren bzw. zu eliminieren, sowie die Zuständigkeitsbereiche zu modifizieren. Ausschlag gebend sind dabei politische Gründe: „objektive Kriterien für eine optimale Sachgebietsgliederung“ (Mayntz 1997: 102) gibt es nicht. Nur Verteidigungsminister (Art 65a GG), Justizminister (Art. 96 GG) und Finanzminister (Art. 108, 112 und 114 GG) werden im Grundgesetz erwähnt. Gleichwohl werden in der Regel die traditionellen Sachbereichsgliederungen übernommen, wenngleich es gerade bei neuen Ressorts zu internen Umschichtungen kommen kann.

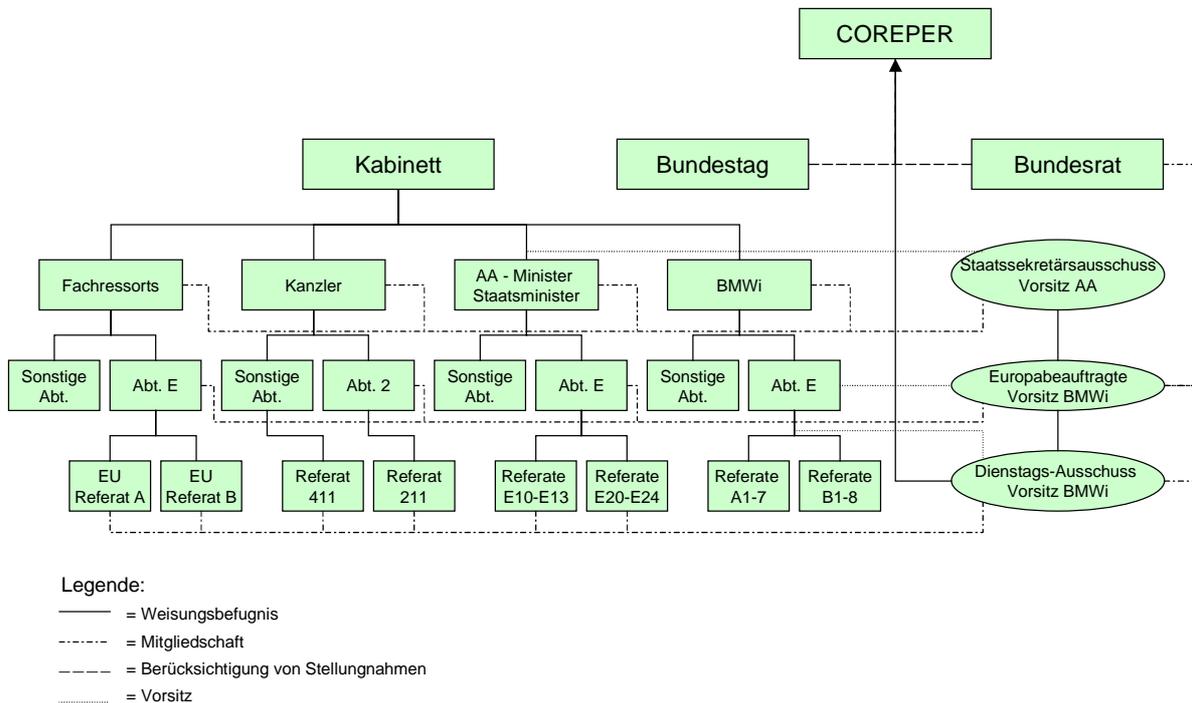
Formale Organisationsstruktur der Europapolitik

Über die formalen Organisationsstrukturen zur Koordination der Europapolitik auf Bundesebene und innerhalb der Bundesregierung gibt es eine breite Literatur (v.a. Bulmer 1986, Derlien 2000, Regelsberger / Wessels 1984, Rometsch 1996, Sasse 1975, Wessels / Rometsch 1996, vgl. auch Abschnitt 2). Diese Arbeiten liefern detailreiche Beschreibungen. Auf diesen aufbauend bestimmen wir die Konfiguration der formalen Strukturen des regulären Vorbereitungsprozess der operativen Europapolitik aus organisationstheoretischer Perspektive und kondensieren diese im Rahmen eines Organigramms.³⁶

³⁶ Wessels / Rometsch (1996: 81) präsentieren ein Organigramm, das in seiner Darstellung alle zentralen Akteure berücksichtigt. Als Beziehungen zwischen den Akteuren werden jedoch einerseits 'close working contacts', andererseits 'loose political contacts' berücksichtigt.

Wie in allen anderen Mitgliedsstaaten der EU erfolgte auch in Deutschland bisher keine Ausdifferenzierung eines eigenständigen Europaministeriums. Die Europapolitik wurde in die bestehenden Fachressorts eingegliedert und das Einliniensystem beibehalten. Dies machte eine institutionalisierte horizontale Selbstabstimmung im Falle von Interdependenzen erforderlich. Seit den 60er-Jahren haben sich die Gremien zur Koordination der deutschen Europapolitik und deren Zusammensetzung nur unwesentlich verändert (vgl. Bulmer 1986, Rometsch 1996)³⁷.

Organigramm 1: Die Vorbereitung der operativen EU-Politik



Es bestanden zum Zeitpunkt der Regierungskonferenz 1996 vier Ebenen, auf denen die Koordinierung stattfand. Als oberstes vertikales Koordinationsgremium und Organ mit letztendlicher Entscheidungskompetenz fungierte das Kabinett, die eigentliche horizontale Koordinationsarbeit fand auf den Ebenen darunter statt: Auf der untersten Ebene der Referatsleiter tagte wöchentlich der interministerielle Ausschuss (Dienstagsausschuss) zur Vorbereitung der Ständigen Vertretung, um die europäische Tagespolitik abzustimmen und die Treffen des COREPER vorzubereiten. Die (Unter-)Abteilungsleiter trafen sich als ‚Runde der Europabeauftragten‘ nach Bedarf, um anstehende Probleme zu klären und mittelfristige Absprachen zu treffen. Die politische Ebene unterhalb des Kabinetts bildete der Ausschuss der Europa-Staatssekretäre, in dem v.a. Konflikte politischer Natur geklärt

³⁷ Organigramm 1 bietet eine komprimierte Darstellung des Systems zur Koordination der europäischen Tagespolitik zum Zeitpunkt der Vorbereitung auf die RK '96. Explizit aufgeführt werden die Hauptakteure BKA, AA und BMWi, während alle weiteren Ministerien unter der Bezeichnung 'Fachressorts' subsumiert werden.

wurden.³⁸ Während der Vorsitz im Staatssekretärsausschuss beim AA lag, nahm diesen bei den Abteilungsleiterrunden und den Vorbereitungen der Ständigen Vertretung der Leiter der Abteilung E im BMWi ein. Diese Abteilung war auch formal für die Kommunikation mit der Ständigen Vertretung in Brüssel zuständig. Die Partizipationsrechte der Ministerien hinsichtlich der anstehenden Entscheidung (vgl. Picot/Dietl/Franck 1997: 172) variierten dabei innerhalb dieser Gremien je nach Betroffenheit der Ressorts. Alle Ministerien verfügten zwar über das Recht der Teilnahme und damit der Meinungsbildung, die Mitentscheidungs- oder Vetorechte waren jedoch politikgegenstandsspezifisch verteilt: das von einem Gegenstand hauptbetroffene Ressort war für die Ausarbeitung der Positionen zu den Verhandlungsgegenständen zuständig (Prinzip der Federführung). Doch verfügten alle Ressorts, die von der Entscheidung direkt betroffen sind, über ein Vetorecht. Als Entscheidungsverfahren galt das im Abschnitt 5 dargestellte *Procedere*.

Mit dem Bundesrat und dem Bundestag konnten zwei weitere Bundesorgane direkt auf die Verhandlungsposition Einfluss nehmen. Gemäß Art. 23 §3 GG sind Resolutionen des Bundestags von der Regierung bei Verhandlungen auf EU-Ebene „zu berücksichtigen“. Art 23 § 4,5 gibt dem Bundesrat die gleichen Rechte, wobei diese noch stärker sind, da bei ausschließlicher Länderbefugnis die Stellungnahmen „maßgeblich zu berücksichtigen“ sind. Daneben verfügten die Länder über Partizipationsrechte im Vorbereitungsprozess innerhalb der Regierung, da sowohl am Diensttags-Ausschuss als auch auf Ebene der Europa-Beauftragten Ländervertreter teilnahmen, wenn die jeweiligen Vorhaben Länder- oder Bundesratszuständigkeiten betrafen.³⁹

Im Vergleich mit den anderen Mitgliedsländern zeigen sich Ähnlichkeiten und Unterschiede (Stoiber/Thurner 2001, vgl. Kassim 2000). Auch in den meisten anderen Mitgliedsstaaten ist die institutionalisierte Selbstabstimmung vorherrschend. Dies ist aufgrund der Nichtexistenz eines eigenständigen Ressorts und aufgrund eines nur schwerlich zu begründenden Abgehens vom Einliniensystem auch zu erwarten. Andererseits bestehen Unterschiede hinsichtlich der Anzahl der hierarchischen Ebenen, auf denen Gremien institutionalisiert wurden (z.B. nur auf einer in Italien und Luxemburg, aber auf vier in Dänemark). Die Zuständigkeit für die Koordination variierte sowohl in ihrer institutionellen Zuordnung als auch hinsichtlich des Umfangs der Kompetenzen der verantwortlichen Einheiten. So wurden in Frankreich und Großbritannien zentrale permanente Koordinationseinheiten in der Verantwortung des Premiers bzw. des Kabinetts, in Dänemark und Finnland in der des Außenministeriums eingerichtet. In den anderen Mitgliedsstaaten lag die Koordinationszuständigkeit bei den Europaabteilungen des Außenministeriums. Die Ausnahme bildet Österreich mit einer formalen Teilung der Kompetenz zwischen Außenministerium und Bundeskanzleramt. Unterschiede bestanden auch der Fülle der Kompetenzzuteilung an die Koordinationseinheiten oder

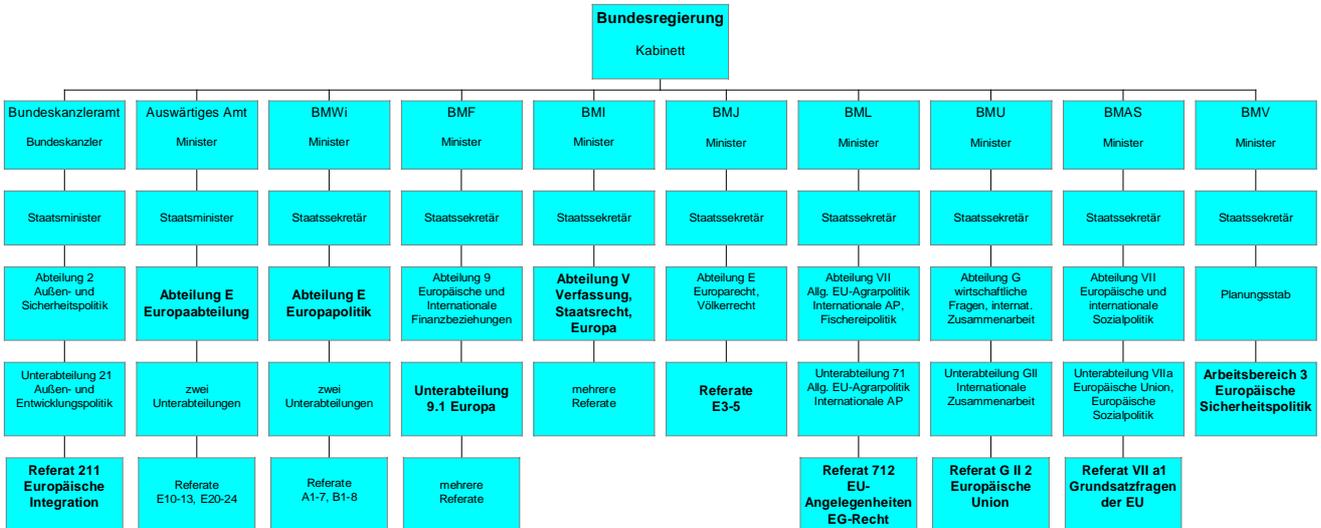
³⁸ Formal besteht seit 1973 ebenfalls ein Kabinettsausschuss für Europaangelegenheiten unter Vorsitz des Bundeskanzlers, der jedoch nur zwei mal (je einmal in den Jahren 1973 und 1983) tagte (Wessels/Rometsch 1996). Faktisch existiert er nicht mehr, weil die europapolitischen Entscheidungen direkt im Kabinett getroffen werden (vgl. Wessels/Rometsch 1996: 88, Derlien 2000: 60f).

³⁹ Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG), §4 vom 12.03.1993 und die sog. 'Bund-Länder-Vereinbarung' vom 29.10.1993, Abschnitt II.

Europaabteilungen: sie reichen von reinen Kommunikationsaufgaben wie z.B. in Deutschland, Belgien und Italien bis zur Ausarbeitung von Richtlinien in Frankreich und Portugal (vgl. Stoiber/Thurner 2001).

Im Organigramm 2 zeigen wir die interne Organisation derjenigen Ministerien, die wir in der weiteren Analyse berücksichtigen werden, und des BKA, und präsentieren die unterschiedlichen an der Koordination beteiligten Ebenen.⁴⁰ Sie zeigen die unterschiedlichen Leitungsspannen, die mitteilen, auf welcher Hierarchieebene der Europapolitik welches Gewicht eingeräumt wurde: Lediglich in zwei Ministerien (AA, BMWi) wurden reine Europaabteilungen auf der obersten Ebene der Arbeitsteilung eingerichtet. Zwei Ministerien (BMF, BMVG) siedelten die EU-Politik auf Unterabteilungsebene und die restlichen Ministerien auf Referatsebene an. Interessant ist, daß sowohl im BMI, als auch im BMJ keine gesonderten Instanzen auf Unterabteilungsebene zur internen Koordination der EU-Politik eingerichtet wurden. Die jeweilige Ebene der Ministerien, die an den Koordinationstreffen hauptsächlich beteiligt waren, sind **hervorgehoben** markiert.

Organigramm 2: Leitungsspanne der Ministerien in der Europapolitik



⁴⁰ Zur Identifikation der in der RK 96 beteiligten Ministerien siehe Abschnitt 5.3.1. Es handelt sich um eine Bestandsaufnahme zur Zeit der Vorbereitung auf die RK '96. Sie folgt Organigrammen der einzelnen Ministerien und dem Staatshandbuch der Bundesrepublik Deutschland (1995).

Im internationalen Vergleich zeigen sich erneut Ähnlichkeiten wie Unterschiede (vgl. Stoiber/Thurner 2001). In allen Mitgliedsstaaten ist in den Außenministerien die Europapolitik auf oberster Ebene der Abteilungsbildung angesiedelt, manchmal sogar auf politischer Ebene mit der Schaffung eines 'Juniorministers' für Europa (Frankreich, Portugal). Die Ausstattung der Europaabteilungen mit Personal variiert aber erheblich. Während z.B. in Portugal ca. 250 Personen im Generaldirektorat für Gemeinschaftsangelegenheiten in zehn nach Politikbereichen gegliederten Abteilungen für die Bearbeitung der EU-Politik zuständig sind (Magone 2000: 157), stehen z.B. in Großbritannien weniger als 100 Personen zur Verfügung (Hocking 1999).

Formale Projektorganisation der Vorbereitung der Regierungskonferenz 1996'

Für die Erfassung der spezifischen Struktur der Vorbereitung einer Regierungskonferenz verwenden wir das in der betriebswirtschaftlichen Forschung übliche Konzept der 'Projektorganisation'. Für die Vorbereitung zur Regierungskonferenz 1996 wurden die bestehenden formalen Strukturen in Teilen 'parallelisiert'.⁴¹ Die institutionalisierte Selbstabstimmung der europäischen Tagespolitik wurde jedoch mit einer Stabsprojektorganisation verbunden (vgl. Organigramm 3). Als Projektorganisationsleitung und somit als Koordinationseinheit fungierte der im Außenministerium in der Abteilung E eingesetzte 'Arbeitsstab Regierungskonferenz 1996' unter Leitung des damaligen Delegationsrates Silberberg, der während der Regierungskonferenz als Delegationsmitglied die Rolle des Verbindungsgliedes zwischen der internationalen Ebene und der nationalen Koordination auf Beamtenebene einnahm. Der Delegationsleiter, Staatsminister Hoyer als persönlicher Beauftragter des Außenministers, übernahm diese Funktion auf politischer Ebene. Auf allen Ebenen unterhalb des Kabinetts wurden parallel zur Koordinierung der europäischen Tagespolitik eigene Gremien speziell für die RK '96 zum Zwecke einer institutionalisierten Selbstabstimmung eingerichtet. Zu Beginn der Vorbereitungen gab es einen Kabinettsbeschluss dergestalt, dass alle Ministerien sowohl auf der Ebene der Staatssekretäre als auch auf Abteilungsleiterebene vertreten sein sollten.⁴² Die Bundesländer waren auf der Ebene der Abteilungsleiter mit zwei Vertretern formal eingebunden und aufgrund § 6 EUZBLG in der Verhandlungsdelegation vertreten.

Wie in den meisten anderen europäischen Ländern wurde dem Auswärtige Amt formal die Projektorganisationsleitung zugeteilt.⁴³ Das BMWi erhielt keine formalen Projektorganisationskompetenzen.⁴⁴ Als Gremium der institutionalisierten Selbstabstimmung tagte der

⁴¹ Die folgende Darstellung der formalen Koordinationsstrukturen basiert auf einer schriftlichen Befragung des zur Zeit der RK'96 amtierenden Leiters der Abteilung E im Außenministerium Schönfelder, inzwischen Ständiger Vertreter bei der EU in Brüssel. Ergänzt wurde diese Befragung durch zwei persönliche Interviews mit Staatsminister a.D. im AA Hoyer und dem damaligen Leiter des 'Arbeitsstabs Regierungskonferenz 1996' Silberberg. Vgl. auch Schönfelder/Silberberg 1997 und Birgelen 1998.

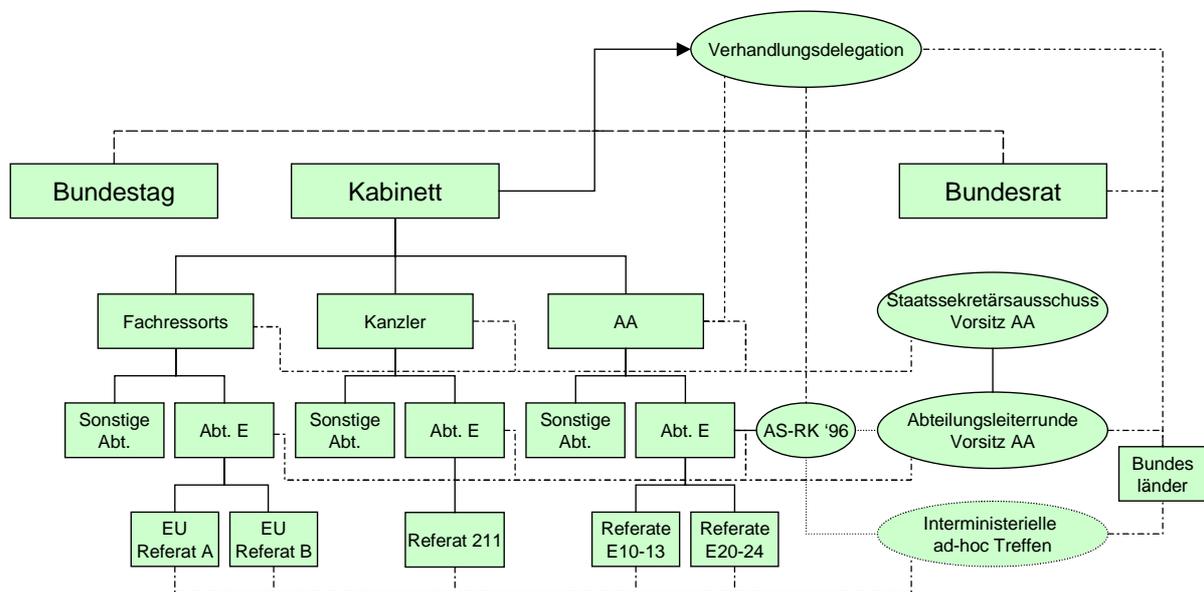
⁴² Interview mit Staatsminister Hoyer.

⁴³ Mit Ausnahme des zentralisierten Systems in Großbritannien, wo das EU-Sekretariat im Cabinet Office auch für die Koordination der RK'96 zuständig war. In Frankreich dagegen wurde jenseits des SGCI ein eigenes Koordinationssystem um den Minister für Europäische Angelegenheiten im Außenministerium aufgebaut (vgl. Stoiber/Thurner 2001).

⁴⁴ Dieser Tatsache wurde im Organigramm 3 Rechnung getragen, indem das BMWi in die Gruppe der Fachressorts integriert wurde.

'Gesprächskreis Europa' auf Staatssekretärsbene unter Vorsitz des damaligen Staatsministers im AA Hoyer. Dies erfolgte in der Regel monatlich, bei strittigen Fragen auch häufiger. Die Abteilungsleiterrunde unter Vorsitz des Abteilungsleiters Europa im AA Schönfelder traf sich wöchentlich. Die Hauptarbeit der Koordination und Abstimmung der Positionen wurde laut Projektorganisation in diesem Gremium geleistet. Auf der Referatsebene gab es Arbeitstreffen, die jedoch in unregelmäßigen Abständen stattfanden und daher lediglich als semi-institutionalisiert gelten können. An diesen Arbeitssitzungen nahmen ebenfalls die Vertreter der Bundesländer teil.

Organigramm 3: Vorbereitung zur Regierungskonferenz



Legende:

- = Weisungsbefugnis
- - - - = Mitgliedschaft
- · - · - = Berücksichtigung von Stellungnahmen
- · · · · = Vorsitz

Die Projektorganisationskompetenz wurde also im Gegensatz zur Tagespolitik eindeutig und ausschließlich dem AA zugeteilt. Im Hinblick auf die Vorbereitung einer Reformkonferenz könnte man somit der These der Schwächung der Außenministerien (vgl. Rometsch 1996: 71) widersprechen. Allerdings verleiht die gewählte Form einer Stabsprojektorganisation dem AA nur beschränkte formale Befugnisse im Entscheidungsprozess. Der Stab erhielt keine formalen Verfügungsrechte über die Ressourcen der Fachressorts. Da der Stab seinerseits mit sehr wenig Personal ausgestattet wurde (zehn Personen, Birgelen 1998) und die Vetorechte der Fachressorts weiterhin formal bestanden, blieben die Kompetenzen des AA weitgehend auf Kommunikationsaufgaben (vgl. Laux/Liermann 1997: 182) beschränkt. Diese eingeschränkten Kompetenzen des Arbeitsstabes RK'96 spiegeln sich

auch in der Perzeption die anderen am Prozess beteiligten Akteure wider⁴⁵. So wurde von den Befragten die Bündelung und Verteilung von Informationen, sowie die Organisation von Koordinationstreffen als Hauptaufgabe des Arbeitsstabes angegeben. Der 'Definition von Zielen im Koordinationsprozess' und der 'Ausarbeitung von eigenen Vorschlägen' durch den Arbeitsstab wurde hingegen eine geringere Bedeutung zugeschrieben, von manchen Ressorts gar strikt abgelehnt. Dennoch lag es nunmehr immer (auch?) im Ermessen des AA und des Delegationsleiters, strittige Fragen in das Kabinett zu eskalieren. Der Bundestag wurde zwar gemäß Artikel 23 GG auf dem Laufenden gehalten, indem der Europapolitische Ausschuss oder bei bestimmten Politikfragen die betroffenen Fachausschüsse regelmäßig über den Stand der Vorbereitungen informiert wurden. Der Bundestag war jedoch nicht formal an der Interministeriellen Koordination innerhalb der Regierung beteiligt.

Im internationalen Vergleich ist die Einrichtung einer Koordinationseinheit im Stile einer Stabsprojektorganisation nicht unüblich.⁴⁶ In anderen Mitgliedsstaaten, in denen das Außenministerium für die Koordination der EU-Tagespolitik zuständig ist, wie z.B. in Belgien, Portugal und Italien, übernahmen die entsprechenden Europaabteilungen die Verantwortung für die Koordination. Geteilt zwischen Bundeskanzleramt und Außenministerium war die Kompetenz - wie in der EU-Tagespolitik - in Österreich. Mit Ausnahme von Italien, Griechenland, Luxemburg und Spanien wurden in allen Ländern Gremien für eine Selbstabstimmung eingerichtet oder die regulären der Tagespolitik genutzt. Erneut ist jedoch eine breite Variation bezüglich der diesen Koordinationseinheiten zugeteilten Kompetenzen erkennbar. So verfügten z.B. das portugiesische und das schwedische Außenministerium über eine Richtlinienkompetenz und arbeiteten in einer frühen Phase Leitlinien aus, die für die Fachressort den Rahmen vorgaben. Dagegen konnten z.B. in Deutschland und Finnland die Fachressorts uneingeschränkt eigene Vorschläge erarbeiten und in den Vorbereitungsprozess einbringen. Es kam jedoch in vielen Ländern (besonders stark in Österreich, Italien und Spanien) zu einer stärkeren Zuteilung von Projektdurchführungskompetenzen an die Koordinationseinheiten oder Europaabteilungen, und somit einer stärkeren Zentralisierung, als dies in der EU-Tagespolitik üblich ist.

Richtlinienkompetenz, Federführung und konkurrierende Zuständigkeiten im Vorbereitungsprozess

Aufgrund der Einsetzung einer Stabsprojektorganisation blieb die für die EU-Tagespolitik geltende Zuständigkeitsverteilung unberührt. Zwar beanspruchte das BKA zu Zeiten der Kohlregierung im Bereich der Europapolitik eine ausgeprägte Richtlinienkompetenz (vgl. Gaddum 1994). Die Federführung zur Erarbeitung der einzelnen Verhandlungspositionen lag aber weiterhin bei den einzelnen Fachressorts. Hierbei konnte es zu konkurrierenden Zuständigkeiten kommen. Neben der Zuständigkeit für die Koordination der Projektorganisation wurde laut Silberberg und Hoyer⁴⁷ auch die

⁴⁵ Eigene Erhebung.

⁴⁶ Ebenso in Frankreich (vgl. FN 43), Griechenland, Irland, Niederlande und Schweden. Für die folgenden Ausführungen siehe Stoiber/Thurner 2001.

⁴⁷ Persönliches Interview.

Federführung für die institutionellen Fragen der Regierungskonferenz an das AA übertragen. Für alle von uns zu homogenen Gruppen (Issuegruppen: IGs) zusammengefassten Verhandlungsgegenstände haben wir aufgrund der Aufgabenbeschreibungen und der Organisationsstruktur der einzelnen Ressorts⁴⁸ konkurrierende Zuständigkeiten identifiziert. Berücksichtigt wurden auch Zuständigkeiten der Länder⁴⁹. Tabelle 1 zeigt für jeden Verhandlungsgegenstandsbereich, welche Akteure federführend waren und welche einfache Zuständigkeit besaßen (vgl. GGO § 70, 2). Diese Darstellung zeigt bereits die daraus resultierenden Interdependenzen und Akteurskonstellationen innerhalb einzelner Politikbereiche.⁵⁰

Tabelle 1: Formale Zuständigkeiten der Akteure bei den Verhandlungsgegenständen

	<i>IG1</i>	<i>IG2</i>	<i>IG3</i>	<i>IG4</i>	<i>IG5</i>	<i>IG6.1</i>	<i>IG6.2</i>	<i>IG6.3</i>	<i>IG6.4</i>
BKA	RLK	RLK	RLK	RLK	RLK	RLK	RLK	RLK	RLK
AA	FF	FF	Z	FF	FF	Z	Z	Z	Z
BMI	Z	-	FF	Z	-	-	-	FF	-
BMJ	Z	-	FF	-	Z	-	-	-	-
BMF	-	Z	Z	-	Z	Z	-	-	-
BMWi	Z	Z	-	Z	Z	Z	Z	FF	FF
BMU	-	-	-	-	-	-	FF	-	-
BML	-	-	-	-	-	-	Z	-	Z
Brat	Z	-	Z	-	Z	-	-	Z	-
BMAS	-	-	-	-	-	FF	-	-	-
BMV	-	Z	-	-	-	-	-	-	-
BMBWFT	-	-	-	-	-	-	-	Z	-
BMVerk	-	-	-	-	-	-	-	-	Z

RLK = Richtlinienkompetenz
FF = Federführung
Z = Konkurrierende Zuständigkeit

Fazit

Als Fazit lässt sich festhalten, dass die Koordination in Deutschland v.a. qua institutionalisierter Selbstabstimmung auf unterschiedlichen hierarchischen Ebenen erfolgte. Zum Zeitpunkt der Untersuchung existierte in der Tagespolitik eine Kompetenzteilung zwischen AA und BMWi, die zu erhöhten Transaktionskosten geführt haben dürfte, zumal die Kompetenzen auf unterschiedlichen Ebenen unterschiedlich ausgeprägt waren. Vor diesem Hintergrund der formalen Organisation der

⁴⁸ Entnommen dem Staatshandbuch Bundesrepublik Deutschland (1995).

⁴⁹ Die Zuständigkeiten des Bundesrates wurden gemäß Art 23 GG, Abs. 4 und 5 entlang der innerstaatlichen Mitwirkungsrechte identifiziert.

⁵⁰ Vgl. im Detail Appendix 2 und Appendix 4.

täglichen Politik, sowie im internationalen Vergleich erweist sich insbesondere die Projektorganisation der Vorbereitung der Regierungskonferenz insofern als bemerkenswert, als hierbei die Projektorganisationskompetenz allein dem AA zugesprochen wurde. Dennoch implizierte die Einsetzung einer Stabsprojektorganisation nur einen geringfügigen Zuwachs an Kompetenzen. Aufgrund der formalen konkurrierenden Zuständigkeiten bei den Verhandlungsgegenständen kam es zu erheblichen Interdependenzen innerhalb einzelner Verhandlungsgegenstände. Die folgende Analyse der informellen Koordinierungsabläufe bei der Projektorganisation soll zeigen, inwieweit die tatsächlichen Verfahrensabläufe die formalen Strukturen reproduzieren, bzw. welche spezifischen Muster sich bei den informellen Koordinationsstrukturen feststellen lassen.

6.3. Die informelle Organisationsstruktur der Vorbereitung der Regierungskonferenz 1996

Wie wir im Abschnitt 5 gezeigt haben, sind Entscheidungsrechte nicht vollständig kontrahierbar. Die Delegation von Aufgaben und Kontrolle kann daher dazu führen, dass sich informelle Interaktions- und Autoritätsstrukturen herausbilden, die nicht mit der tatsächlichen, formalen Struktur übereinstimmen (Aghion/Tirole 1997, Baker/Gibbons/Murphy 1999). Diese informellen Strukturen bei der Vorbereitung der Regierungskonferenz 1996 sollen im folgenden mittels netzwerkanalytischer Konzepte und Verfahren beschrieben werden.

6.3.1. Involvierte Ministerien

Zur Identifikation der tatsächlich involvierten Akteure nehmen wir nun eine ‚realistische‘ Grenzziehung (Laumann/Marsden/Prensky 1983) vor, bei der die tatsächlichen involvierten und ex-post-facto durchsetzungskräftigsten Akteure innerhalb eines jeden Verhandlungsgegenstandsbereichs erfasst werden. Zunächst stellt sich die Frage, wer tatsächlich bei der Ausarbeitung der Verhandlungspositionen beteiligt war. Den Angaben der Delegationsmitglieder Hoyer und Silberberg zufolge veränderte sich die Zusammensetzung der verantwortlichen Gremien im Verlauf der Vorbereitungen – entgegen dem oben erwähnten formalen Kabinettsbeschluss. Es habe sich herausgestellt, dass sich die Beteiligung aller Ministerien aufgrund der Größe eher hinderlich auswirkte. Man sei daher zu dem gewohnten System der Beteiligung der europapolitischen Kernressorts⁵¹ als regelmäßige Teilnehmern zurückgekehrt, jeweils ergänzt um die Ressorts, die von den gerade behandelten Gegenständen jeweils betroffen waren. Zur Identifikation der in den Vorbereitungsprozess tatsächlich involvierten Akteure gingen wir wie folgt vor: In einem ersten Schritt wurden aus der Gesamtmenge aller Ministerien, sowie den institutionellen Akteuren Bundestag, Bundesrat und Bundespräsident nur die maßgeblich ‚aktiven involvierten‘ Akteure identifiziert. Als ‚aktiv Involvierte‘ Akteure verstehen wir solche, die sich mittels schriftlicher Entwürfe und Vorschläge

⁵¹ AA, BMI, BMJ, BMF, BMWi, BML und das BKA (vgl. Schönfelder / Silberberg 1997: 210).

('Proposal Writing') an den Vorbereitungen beteiligten⁵². Die so ermittelten sieben Ministerien (Tabelle 2) bildeten die Ausgangsbasis für die Haupterhebung.

Tabelle 2: Aktiv involvierte Ministerien / Institutionen

<i>Ministerien</i>	<i>Proposal writing</i>	<i>Einflussreicher Akteur (mehrere IGs)</i>	<i>Einflussreicher Akteur (eine IG)</i>
BKA		X	
AA	X		
BMI	X		
BMJ	X		
BMF	X		
BMWi	X		
BML	X		
MBU	X		
BMVG			X
BMAS			X
Länder/Brat⁵³		X	

Wurden in der Haupterhebung von mindestens drei Akteuren weitere Akteure, im Hinblick auf bestimmte Verhandlungsgegenständen (IGs), als 'einflussreich' benannt, dann wurden auch diese in der Haupterhebung berücksichtigt⁵⁴. Während das BKA und die Länder in mehreren IGs von verschiedenen Ministerien als besonders einflussreich genannt wurden, handelt es sich beim BMV (GASP) und beim BMAS (Beschäftigung) um Ministerien, die nur in einer IG genannt wurden. Tabelle 2 fasst das Ergebnis dieser ‚realistischen‘ Grenzziehung zusammen. Diese Systemabgrenzung dupliziert nahezu die Struktur, die sich aus der Identifikation der formalen Zuständigkeiten (siehe Tabelle 1) ergeben hatte. Lediglich das BMBWT und das BMVerk, die in jeweils einem Bereich über konkurrierende Zuständigkeiten verfügten, nahmen nicht am Vorbereitungsprozess teil. Dagegen gehört kein Akteur dem System an, der auch im Tagesgeschäft keinerlei formale Kompetenzen inne hatte.

⁵² Für den 'Namensgenerator' wurde die folgende Formulierung in der Vorerhebung verwendet: „For each ministry we distinguish two modes of involvement in the position finding process. First, to actively follow and monitor the information as provided by the responsible ministries (Information Monitoring). Second, to present proposals to be included in the position finding in the respective issues under consideration (Proposal Writing). We would like to know all ministries for which the second category applies.“

⁵³ Wiederum aus forschungspragmatischen Gründen gehen wir davon aus, dass es sich bei den Bundesländern um einen *unitary actor* handelt, der mit dem Bundesrat gleichgesetzt werden kann.

⁵⁴ Da das BMVerk und der EU-Ausschuss im Parlament nur je zweimal genannt wurden, berücksichtigen wir diese Akteure aus forschungspragmatischen Gründen nicht mehr für die weitere Untersuchung.

6.3.2. Bilaterale Vorabstimmung

Gab es bilaterale Vorabkoordinationen zwischen den beteiligten Ministerien/Akteuren, mit dem Ziel schon mit einer ressortübergreifenden gemeinsamen Position in die interministerielle Abstimmung zu gehen? Wir befragten die ausgewählten Ministerien / institutionellen Akteure nach denjenigen Akteuren, mit denen sie in einer frühen Phase der interministeriellen Koordination gemeinsame Positionen erarbeitet hatten.⁵⁵ Ziel dieser Analyse ist es zu bestimmen, wer mit wem Subkoalitionen bildete, welche Gesamtstruktur daraus resultiert und welche strukturbasierten Machtvorteile sich daraus ergaben.⁵⁶ Derartige Vorabstimmung kann einerseits dem Zugewinn von Einfluss und Macht im System der interministeriellen Koordination, andererseits der Vermeidung von negativen Externalitäten (negative Koordination) dienen. Zunächst untersuchen wir a) inwieweit Akteure mit formaler Zuständigkeit innerhalb einer IG sich bilateral abstimmen, d.h. inwieweit es sich dabei um ein inklusives, multilaterales System handelte, und b) inwieweit das AA als für die Projektorganisation beauftragter Akteur daran beteiligt war. Dazu bilden wir einen sogenannten Multilateralitätsindex (MI)⁵⁷ der Vorabkoordination für die einzelnen Gruppen von Verhandlungsgegenständen. Als Vergleichgrundlage dient Tabelle 1.⁵⁸

Tabelle 3: Ausmaß an Multilateralismus (MI) je Issue-Gruppe

	IG1	IG2	IG3	IG4	IG5	IG6.1	IG6.2	IG6.3	IG6.4
MI	0,33	0,45	0,33	0,42	0,37	0,45	0,6	0,35	0,67
N	6	5	6	4	6	5	5	5	4
MI_{ohne AA}	0,1	0,25	0,1	0	0,2	0,25	0,42	0	0,5
N	5	4	5	3	5	4	4	4	3

N = Anzahl der zuständigen Akteure gemäß Tabelle 1.

Es zeigt sich in Tabelle 3, dass mit Ausnahme des Bereiches der Außenwirtschaftbeziehungen (IG6.4) und der Umwelt (IG6.2) das Ausmaß des Multilateralismus (MI) in der Regel gering ausfällt, d.h. nur wenige der formal Zuständigen stimmen sich bilateral ab. Bleibt das für die Projektorganisation zuständige AA unberücksichtigt, sinken die Werte (MI_{oAA}) naturgemäß noch stärker ab. Die federführenden Fachressorts sind in der Regel an der Vorabkoordination beteiligt, dabei jedoch vor allem mit dem AA und nicht mit anderen zuständigen Ressorts verbunden. Auch kam es zu keinen

⁵⁵ Die genaue Formulierung der Frage lautete: „Erinnern Sie sich an ein oder mehrere Ministerien oder Institutionen, mit denen Sie besonders eng zusammenarbeiteten, um eine gemeinsame Position in den Prozess der Interministeriellen Koordination von Beginn an einzubringen?“

⁵⁶ Durch die Berücksichtigung von Positionen der Akteure werden wir in weiteren Analysen bestimmen, ob es sich bei dem Versuch der Vorabstimmungen um Protokoalitionen oder aber um 'negative Koordination' handelte, und welchen Einfluss diese Subkoalitionen auf die Einnahme der tatsächlichen Verhandlungsposition hatten.

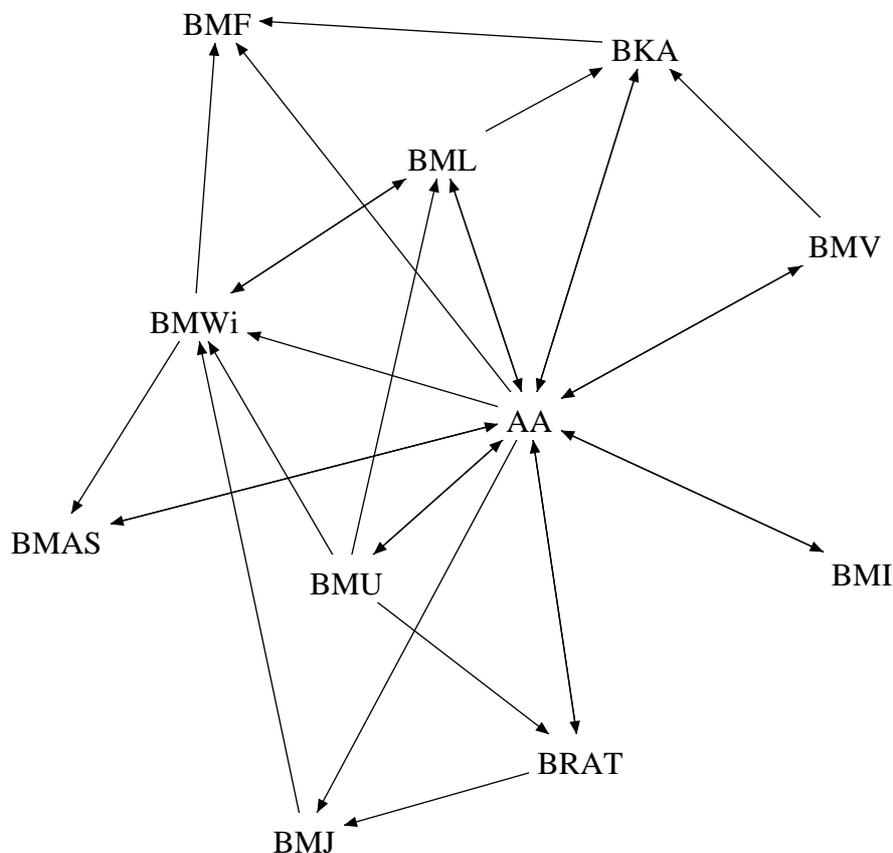
⁵⁷ Die Dichte der IG-spezifischen Vorabkoordinationsnetze kann als Index für das Ausmaß an Multilateralismus verwendet werden. Die Werte von MI reichen von 0 bis 1, wobei der Wert 1 erreicht wird, wenn alle möglichen Wahlen vorkommen.

⁵⁸ Ohne BMBWFT und BMVerk, die nicht zum Vorbereitungssystem gehörten (vgl. 6.3.1).

Koalition von Ressorts mit konkurrierenden Zuständigkeiten gegen das jeweils federführende Ministerium. Eine zunehmende Interdependenz in Form einer größeren Anzahl an zuständigen Ministerien führt nicht zu einer stärkeren Vorabkoordination. Zwischen Anzahl der zuständigen Akteure und Ausmaß an Vorabkoordination besteht kein signifikanter Zusammenhang.

Im folgenden wird das Gesamtnetzwerk als Soziogramm (vgl. Soziogramm 1)⁵⁹ visualisiert. Eine gerichtete Beziehung gibt an, welcher Akteur versucht, mit einem anderen eine Vorabstimmung zu treffen. Insgesamt ergibt sich ein sehr selektives Abstimmungsnetzwerk, mit dem AA als zentralem Mittelpunkt.

Soziogramm 1: Ex-ante Abstimmungsnetzwerk



Ein Akteur ist zentral im netzwerkanalytischen Sinne, wenn er im Vergleich zu den anderen Akteuren an vielen Beziehungen beteiligt ist. Ein Netzwerk mit einem Akteur von herausragender Zentralität

⁵⁹ Die Visualisierung aller Netzwerke in diesem Artikel erfolgte mit dem Programm „Krackplot“ durchgeführt. Diese Darstellung wurde im „Annealing“-Modus produziert, der auf einer MDS-Lösung basiert. Dieser Algorithmus ist dem physikalischen System der Einschmelzung nachempfunden und versucht die Distanz eines jeden Punktes zu allen anderen, mit denen er verbunden ist, zu minimieren. (Freeman 1996). Dieses Verfahren wird im Vergleich als sehr positiv beurteilt (Brandes et al. 1999).

wird als hierarchisiert bezeichnet. Es kann flexibler reagieren und ist eher zu gemeinsamen kollektiven Aktionen in der Lage (Jansen 1999: 122). Die differentielle Zentralität der betrachteten Akteure kann mittels diverser netzwerkanalytischer Kennziffern bestimmt werden (vgl. Freeman 1979). Sowohl im Hinblick auf eingehende (*Indegree*) als auch ausgehende (*Outdegree*) Wahlen nimmt das AA eine zentrale Stellung ein. Aufgrund der formalen Projektorganisation, gehen wir davon aus, dass der *Outdegree* des AA der Ressourcenmobilisierung und Informationsgewinnung dient. Der hohe *Indegree* dürfte auf die Einflussnahme der Ministerien auf den 'Gatekeeper' AA zurückzuführen sein. Auffällig ist, dass das BMF keine proaktive Vorabkoordination betreibt, während es von den wichtigsten Akteuren einbezogen wird (bzw. werden muss). Das BMF beschränkte sich also gänzlich auf eine Feedbackkoordination, ähnlich wie das BKA. Trotz der ausschliesslichen Zuordnung der Projektorganisation zum AA, ist das BMWi – gemessen an seinem *Outdegree* – faktisch ein sehr aktiver Spieler in der Vorabstimmung.

Verwendet man nur symmetrischen Wahlen, d.h. die von beiden Seiten bestätigten Beziehungen, dann kann man folgende netzwerkanalytische Kennziffern betrachten. Die *degree*-basierte Zentralität (C_d)⁶⁰ gibt Aufschluss über die Eingebundenheit des Akteurs in das Netzwerk. Die direkten Wahlen beeinflussen den Informationsfluss und dienen als Basis für Machtgewinn und Machterhalt in einem sozialen System. Sie bietet darüber hinaus ein Maß für die Unabhängigkeit von anderen Akteuren als Mittlern (Jansen 1999: 128). Die *betweenness*-Zentralität dagegen basiert auf der Bedeutung eines Akteurs für die Verbindung der anderen Akteure. Sie zeigt an, inwieweit der Akteur eine Mittlerrolle zwischen anderen Akteuren einnimmt und dabei die Informations- und Ressourcenflüsse kontrolliert⁶¹. Während die *degree*-basierte Zentralität noch relativ einfach aus dem Soziogramm erkennen ist, liefert das *betweenness*-Mass einen nicht unmittelbar einsichtigen Erkenntniszugewinn. Das AA nimmt bei beiden Maßen den höchsten Wert ein (vgl. Tabelle 4).⁶² Aufgrund des *betweenness*-Maßes zeigt sich, dass das AA das Koordinationssystem verbindet und ein zentraler Broker in der Vorabstimmung ist. Die informellen Vorkoordinationsstrukturen bestätigen eindrucksvoll die im Rahmen der Projektorganisation implementierten Strukturen. Erstaunlicherweise nimmt auch das BML eine – wenn auch marginale - Mittlerrolle ein. Allerdings beruht diese Rolle lediglich auf einem zweiten bestätigten Pfad zu einem weiteren zentralen Akteur, dem BMWi. Möglicherweise resultiert dieser im Gegensatz zur eher einflussarmen Stellung des BML im Hinblick auf die perzipierte Durchsetzungskraft dieses Ressorts bei den Verhandlungsgegenständen (s.u.) aus der historisch gewachsenen Stellung als ein Europa-Kernressort, dessen Know-How in der Europapolitik angefordert und zur Verfügung gestellt wird.

⁶⁰ Die *degree*-basierte Zentralität eines Akteurs i (C_{di}) basiert auf den direkten Wahlen und bestimmt sich aus der Summe der bestätigten Wahlen ($\sum x_{ij}$) geteilt durch die Anzahl der Akteure ohne Berücksichtigung des Fokalakteurs ($n-1$).

⁶¹ Die *Betweenness* basierte Zentralisierung "gilt als ein Maß der Monopolisierung der Informations- und Ressourcenkontrolle durch herausragende zentrale Akteure" (Jansen 1999: 135). Sie bestimmt sich durch die relative Häufigkeit, mit der der jeweilige Akteur als Mittler die kürzeste Verbindung zweier anderer Akteure herstellt.

⁶² Sämtliche netzwerkanalytischen Maßzahlen wurden mit dem Softwarepaket SONIS berechnet.

Tabelle 4: Maße zur Bestimmung der Akteurszentralität im Ex-Ante-Abstimmungsnetz

	C_d	C_b
BKA	0,1	0,0
AA	0,7	0,6
BMI	0,1	0,0
BMJ	0,0	0,0
BMF	0,0	0,0
BMW	0,1	0,0
BMU	0,1	0,0
BML	0,2	0,16
Brat	0,1	0,0
BMAS	0,1	0,0
BMV	0,1	0,0

Auch für das Gesamtnetzwerk ergeben sich relativ hohe bis mittlere Zentralitätswerte⁶³: $C_D=0,68$, und $C_B=0,58$. Deutlich erkennbar ist somit auch in der faktischen Vorkoordination die formal implementierte Zentralisierung durch die Projektorganisation.

6.3.3. Transnationale Vorabkoordination

Haben wir bisher untersucht, ob es zu Vorabkoordination zwischen einzelnen Ressorts bzw. anderen involvierten, nationalen Akteuren kommt, soll nunmehr die Organisationsumwelt berücksichtigt werden. Ausgangspunkt der empirischen Analyse sind Wessels (1997) Überlegungen zur sogenannten Mehrebenenfusionierung der Bürokratien der Mitgliedsländer. Diese besagt - organisationstheoretisch gesehen – dass die Beziehungen zur Organisationsumwelt maßgeblichen Einfluss auf die Politikentscheidungen - auf unterschiedlichen Ebenen – gewinnen. Wir haben es dabei nicht nur mit einer Überschreitung der Abteilungsbildung innerhalb einer Organisation zu tun, sondern auch mit einer Perforierung der Organisationsgrenzen, die wir als transnationale Vorabkoordination

⁶³ Hierzu wurde Freemans (1979) allgemeines Zentralitätsmaß C_x verwendet (für X ist eine beliebige Zentralität zu verwenden), das die Summe der Abweichungen der Zentralitäten jedes einzelnen Akteurs $C_x(n_i)$ zum größten vorkommenden Zentralitätswert $C_x(n^*)$ in Verhältnis zur maximal möglichen Zentralität des Terms setzt. Die genaue Formel lautet: $C_x = \frac{\sum_{i=1}^n [C_x(n^*) - C_x(n_i)]}{\max \sum_{i=1}^n [C_x(n^*) - C_x(n_i)]}$, wobei n_i die Akteure des Netzes und n^* den zentralsten

Akteur darstellt. Die Werte bewegen sich zwischen 0 und 1, wobei der Wert 1 eine perfekte Zentralisierung des Netzes darstellt (vgl. Wassermann/Faust 1994: 177).

bezeichnen. Das kann ausdrücklich von der Organisations- bzw. Projektleitung gewünscht sein⁶⁴, oder aber unter Umgehung des üblichen Instanzenwegs geschehen, mit dem Ziel, nicht 'genehme' Positionen der Projektleitung bzw. des Kabinetts durch Koalitionsbildung mit organisationsexternen Akteuren zu überstimmen. Zur Bestimmung des Einflusses äquivalenter Ressorts/Akteure in den anderen EU-Mitgliedsländern fragten wir zunächst analog nach derartigen Beziehungen bei der Vorbereitung auf die RK 96.⁶⁵ Gleichzeitig fragten in einem anderen Kontext den relativen Einfluss supranationaler Akteure sowie der anderen Mitgliedsländer auf die jeweilige Positionsbestimmung eines Ministeriums.

Erneut fassen wir diese Kooperationsbeziehungen visuell in einem Soziogramm (Soziogramm 2) zusammen.⁶⁶ Allerdings beschränken wir uns allein auf die aus deutscher Sicht perzipierten Beziehungen, d.h. es handelt sich um ein einseitiges, partielles Netzwerk. Weder die Kooperationsbeziehungen zwischen den deutschen Ministerien, noch die Bestätigungen seitens der äquivalenten Ministerien werden aus Gründen der Übersichtlichkeit berücksichtigt. Deutscher Hauptkooperationspartner mit sieben Nennungen ist Frankreich. Eine inhaltliche Nähe dürfte beim BML und beim BMU in ihren Beziehungen mit den skandinavischen Länder ausschlaggebend gewesen sein. Beim BKA dürften parteipolitische Gründe (christdemokratische Regierungschefs) die Hauptrolle gespielt haben, das BMF zeigt Affinitäten zu den anderen Teilnehmern des ‚Clubs der Nettozahler‘, während die Länder v.a. Kooperationen mit anderen föderalen Mitgliedsstaaten angaben. Für die häufige Wahl der NL dürfte die Antizipation der Präsidentschaft bei den abschließenden Vertragsverhandlungen in Amsterdam von Bedeutung gewesen sein. Wie zu erwarten gibt das für die intranationale Koordination formal zuständige AA eine Vorabkoordination mit dem deutschen Hauptkooperationspartner Frankreich an. Allerdings verwundert die Beschränkung auf diese eine Beziehung. Diese außenpolitisch isolierte Position des AA als qua formaler Hierarchie zentralem Bindeglied zwischen Organisationsinnen- und -umwelt könnte ein Indiz eines mangelnden Informationsaustausches und fehlender Abstimmung mit den anderen EU-Mitgliedsländern im Vorfeld der Verhandlungen sein.⁶⁷ Andererseits könnte dies darauf hinweisen, dass das AA im Vorfeld der Verhandlungen wenig Interesse haben könnte, sich festzulegen.⁶⁸ Insgesamt kann mit diesem Netzwerk eine spezielle Form transgouvernementaler Kooperation (vgl. Bach 1999) beschrieben werden. Bereits von einer Mehrebenenfusion zu sprechen, dürfte zumindest für diesen

⁶⁴ Birgelen (1998) betont, dass es im Benehmen der einzelnen Ministerien lag, mit anderen Mitgliedsstaaten eigene Vorschläge zu diskutieren und sieht in diesem Vorgehen eine Chance, die Erfolgsaussichten für deutsche Positionen zu erhöhen.

⁶⁵ Die genaue Fragestellung lautete: "Manchmal ist es nützlich für ein Ministerium, vor der Festlegung der letztendlichen nationalen Verhandlungspositionen zu einer Übereinkunft mit einem äquivalenten Ministerium eines anderen Mitgliedstaates zu kommen. Würden Sie bitte jene Mitgliedstaaten anzeigen, mit denen Sie solche Übereinkünfte erarbeiteten?"

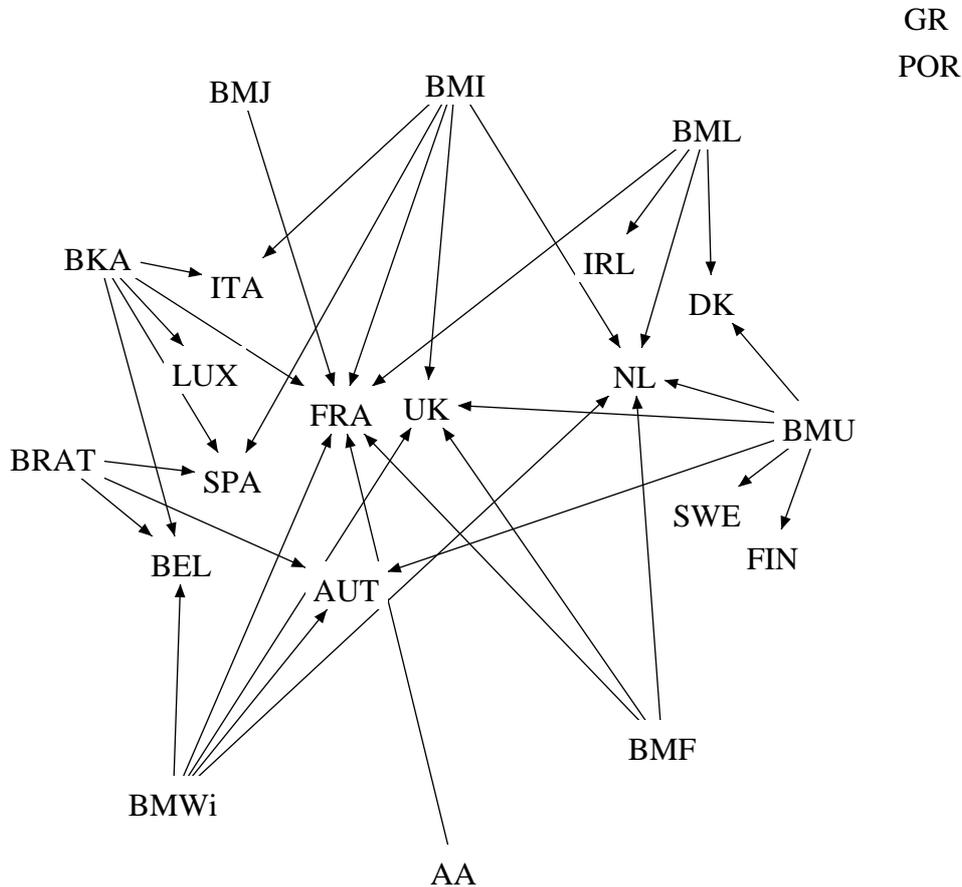
⁶⁶ Das Soziogramm wurde ebenfalls in Krackplot erstellt. Jedoch wurde die Darstellungsform des Annealing-Algorithmus manuell so verändert, dass die deutschen Ministerien um die Mitgliedsstaaten herum angeordnet sind.

⁶⁷ Auch Bulmer/Jeffery/Paterson (1998) betonen die Bedeutung der deutsch-französische Achse im Vorfeld der RK 96. Dagegen wurde im Verlauf der Verhandlungen versucht, vor allem mit kleineren Mitgliedsstaaten (besonders Niederlande) Gegenstands-spezifische Koalitionen aufzubauen.

⁶⁸ Für diesen Hinweis bedanken wir uns bei Franz Urban Pappi.

Beziehungsausschnitt zu weit gegriffen sein, da es sich um ein sehr selektives Beziehungsnetz von Vorabkoordinationen handelt.

Soziogramm 2: Kooperation mit äquivalenten Ministerien anderer Mitgliedsstaaten



Weiterhin stellt sich die Frage, ob diese Vorabstimmungen tatsächlich einen Einfluss auf die jeweilige Positionsbestimmung eines Ministeriums hatte. Als groben Indikator ziehen wir dafür die Antworten auf eine weitere Frage⁶⁹ heran, mittels welcher der relative Einfluss anderer, u.a. auch supranationaler Akteure sowie anderer Mitgliedsstaaten auf die eigene Position ermittelt wurde. Mehrheitlich fällt dieser Einfluss relativ gering aus. Es dominieren zumeist die internen Überlegungen gegenüber den externen Einflüssen. Außer bei BMF⁷⁰ (ca. 40 %) und BMU (ca. 20 %) spielen supra- und fremdnationale Akteure eine sehr geringe Rolle.

⁶⁹ Der genaue Wortlaut der Frage lautete: „Können Sie uns bitte den relativen Einfluss der folgenden Akteure für die Bestimmung Ihrer Positionen bei Verhandlungsgegenstände in Ihrer Verantwortung angeben? Bitte verteilen Sie 100 Punkte gemäß der relativen Wichtigkeit jeder angegebenen Kategorie.“

⁷⁰ Von Seiten des BMF wurde die Agenda-Setter Rolle der internationalen Ebene als externer Einfluss angeführt.

6.3.4. Abteilungsbildung versus verhandlungsgegenstandsspezifische Interdependenzen

Im folgenden bestimmen wir, welchen der involvierten Akteure ex-post-facto eine besondere Durchsetzungsfähigkeit bei der Bestimmung der Verhandlungsposition bei den jeweiligen Verhandlungsgegenständen zugeschrieben wurde. Wir nennen diese spezifische Zuordnung (‚Einfluss‘) eines Ministeriums *i* auf einen Verhandlungsgegenstand *k* als gegenstandsspezifische, partielle ‚Einflussmacht‘ bei einem Verhandlungsgegenstand. Das derartig identifizierte Gesamtsystem bezeichnen wir als verhandlungsgegenstandsspezifisches Reputationsnetzwerk.⁷¹ Die entsprechende Reputationsfrage⁷² wurde jeweils für die ersten fünf IG und für die vier einzelnen *policy*-Bereiche der IG6 gestellt (vgl. Appendix 2). Die wahrgenommenen Einflussrelationen zwischen Ministerien und den verschiedenen Verhandlungsgegenständen erlauben es, die verhandlungsgegenstandsspezifische Variation dieser Interdependenzen aufzuzeigen. Dies erfolgt zunächst mittels des netzwerkanalytischen Konzepts der ‚Dichte‘ (vgl. Tabelle 5).⁷³ Die neun gewonnenen Reputationsnetzwerke sind unterschiedlich ‚dicht‘, da je nach IG mehr oder weniger Akteure als einflussreich benannt wurden. Je dichter ein Reputationsnetzwerk, desto größer die Interdependenzen der Akteure und folglich desto größer, bei gegebenen Positionsunterschieden, die Koordinationskosten. Es zeigt sich, dass die institutionellen IG1, 4 und 5 (Rechtliche Grundfragen der EU, Entscheidungsfindung innerhalb der Institutionen, Machtbalance zwischen den Institutionen) am dichtesten sind, d.h. hier erfolgten die meisten gegenseitigen Einflusszuschreibungen. Die geringste Dichte weist die IG2 (GASP) auf, was auf eine Konzentration auf wenige einflussreiche Akteure hinweist. Die höhere Dichte in den anderen IGs deutet dagegen auf stärkere Interdependenzen hin, da hier eine größere Anzahl an einflussreichen Akteuren bei der Positionsformulierung involviert sind.

Tabelle 5: Dichte der Reputationsnetze

	<i>IG1</i>	<i>IG2</i>	<i>IG3</i>	<i>IG4</i>	<i>IG5</i>	<i>IG6.1</i>	<i>IG6.2</i>	<i>IG6.3</i>	<i>IG6.4</i>
Dichte	0,639	0,267	0,472	0,542	0,5	0,433	0,486	0,389	0,37

Im folgenden werden diese groben Kennziffern disaggregiert und gezeigt, a) bei welchen Verhandlungsgegenständen ein Akteur wie oft genannt wurde; b) bei wie vielen

⁷¹ Zum Konzept der Einflussreputation vgl. Pappi/König/Knoke (1995: 66).

⁷² Die genaue Fragestellung lautete: „Würden Sie bitte jene Ministerien oder Institutionen kennzeichnen, die im Prozess der Formulierung der letztendlichen deutschen Verhandlungspositionen im Bereich [...] als besonders einflussreich herausragten.“

⁷³ Als Bezugsgröße für die Dichte wurde immer die Anzahl *n* aller faktisch an der Vorbereitung beteiligten Akteure verwendet (bei allen IGs 9 Akteure plus BMV bei IG2 und BMAS bei IG6.1). Diese Bezugsgröße verwenden wir deshalb, um auch nicht zuständigen Ressorts die Chance zu geben, als informell mächtig bezeichnet zu werden. Die Dichte berechnet sich dann aus der Summe aller getätigten Wahlen geteilt durch die Anzahl aller möglichen Wahlen in einem Netzwerk. Der Wert reicht von 0 = keine Nennung bis 1 = alle möglichen Wahlen wurden getätigt. (Jansen 1999: 105).

Verhandlungsgegenständen ein Akteur jeweils als einflussreich involviert⁷⁴ wahrgenommen wurde, und c) welcher Grad von Interdependenz verhandlungsgegenstandsintern durch die Anzahl Einflusszuschreibungen resultierte. Dazu werden Einflusszuschreibungen und Verhandlungsgegenstände kreuztabelliert. Bei den Antragsungen handelt es sich um die Anzahl der Nennungen in Beziehung zur Gesamtzahl der involvierten Akteure. Gleichzeitig werden einfache Indizes des ‚Grades der Involviertheit‘ und des ‚Grades der Interdependenz‘ gebildet, indem die Anzahl der Existenz einer Reihen-, bzw. Spalteneintragen (0/1) aufsummiert und jeweils durch die Anzahl der möglichen Eintragen geteilt werden (vgl. Tabelle 6). Diese einfachen Kennziffern zeigen, dass die Positionsfindung keineswegs den federführenden Ressorts allein überlassen wurde – damit der Diktatorthese widersprechend -, sondern der interministerielle Koordinierungsprozess über die Abteilungen hinweg zu erfolgen hatte. Tabelle 6 weist große Ähnlichkeiten mit der Tabelle 1 auf, in der die formalen Zuständigkeiten abgebildet sind.⁷⁵

Tabelle 6: Einflusszuschreibung bei den Verhandlungsgegenständen

	IG1	IG2	IG3	IG4	IG5	IG6.1	IG6.2	IG6.3	IG6.4	Grad der Involviertheit
BKA	6/7	6/8	5/7	7/7	6/7	7/8	5/7	4/7	5/7	1,00
AA	7/7	8/8	6/7	7/7	7/7	5/8	7/7	7/7	7/7	1,00
BMI	6/7	0	7/7	3/7	1/7	1/8	0	3/7	1/7	0,44
BMJ	7/7	1/8	7/7	4/7	6/7	1/8	0	1/7	1/7	0,44
BMF	4/7	0	1/7	5/7	3/7	5/8	4/7	4/7	3/7	0,78
BMW	6/7	0	1/7	5/7	6/7	5/8	6/7	6/7	1	0,78
BMU	0	0	0	0	0	0	6/7	0	0	0,11
BML	0	0	0	1/7	0	0	3/7	0	0	0,11
Brat	5/7	0	3/7	2/7	3/7	3/8	1/7	3/7	1/7	0,67
BMAS	0	0	0	0	0	7/8	0	0	1/7	0,11
BMVG	0	5/8	0	0	0	0	0	0	0	0,11
Grad der Interdependenz	0,64	0,27	0,45	0,64	0,54	0,54	0,54	0,54	0,36	

Hervorgehobene Werte: involvierte Akteure

Sowohl Richtlinienkompetenz des BKA, als auch Federführung und konkurrierende Zuständigkeiten der Ressorts determinieren eine einflussreiche Stellung im Vorbereitungssystem. Abweichungen sind vor allem für das BMF festzustellen, das auch in den Politik-Bereichen, in denen es über keine formale Zuständigkeit verfügte (IG6.2-IG6.4) als einflussreich angesehen wurde. Bei mehreren

⁷⁴ Zur Berücksichtigung wurde verlangt, dass ein Akteur mindestens zwei Nennungen von anderen Akteuren erhalten hat.

⁷⁵ Es ergibt sich zwischen den beiden dichotomen Matrizen ein Phi-Koeffizient von 0,76 (entspricht einer Produkt-Moment-Korrelation von $r_{\text{äquiv}}=0,84$) mit einer χ^2 -Signifikanz auf dem $\alpha=0,1\%$ -Niveau.

Verhandlungsgegenständen (u.a. bei IG1, IG 4, IG 5) lässt sich hohe Interdependenz feststellen, d.h. als einflussreich wahrgenommene Akteure mussten sich auf eine gemeinsame Verhandlungsposition einigen. Allein die Bereiche der GASP und der Außenwirtschaftsbeziehungen sind mit nur drei bzw. vier Akteuren besetzt. Gleichzeitig zeigt sich, dass manche Akteure in mehreren IGs gleichzeitig als einflussreich wahrgenommen wurden, d.h. bereichsübergreifend aktiv waren (u.a. BKA, AA, aber auch BMWi, BMF).

Es stellt sich nun die Frage, ob die multiple Involvierung von Akteuren in diverse Verhandlungsgegenstände zu einer Gesamtintegration des interministeriellen Koordinationssystems führte, und welche Akteure diese Verbindung herstellten. Durch die Position als Verbindungsglied zwischen mehreren Verhandlungsgegenständen und Akteuren kann einem Fokalakteur ein Machtzuwachs erwachsen, da er entscheidungsrelevante Informationsflüsse kontrolliert, die nur lokal vorhanden sind. Wird diese Bindegliedfunktion von anderen als qua formaler Regelungen dafür vorgesehenen Akteuren versehen, dann ist das ein Hinweis darauf, dass die Interdependenzen zusätzliche informelle Vermittlerinstanzen erforderlich machten. Versteht man die Zuschreibung von Durchsetzungskraft als spezielle Teilhabe an der Bestimmung der Verhandlungsposition eines Verhandlungsgegenstands, dann können mittels einer sog. Affiliationsmatrix (vgl. Jansen 1999) die Verflechtungen und die indirekte Erreichbarkeiten von Akteuren und Verhandlungsgegenständen bestimmt werden. Wir unterscheiden hierbei die Frage, inwieweit diese Ministerien/Institutionen über die einzelnen IG hinweg (Tabelle 7), bzw. inwieweit die IG über diese Ministerien/Institutionen hinweg miteinander (Tabelle 8) verbunden sind.

Tabelle 7: Affiliation: Akteursmatrix

	<i>BKA</i>	<i>AA</i>	<i>BMI</i>	<i>BMJ</i>	<i>BMF</i>	<i>BMWi</i>	<i>BMU</i>	<i>BML</i>	<i>BMAS</i>	<i>BMV</i>	<i>Brat</i>
BKA	9										
AA	9	9									
BMI	4	4	4								
BMJ	4	4	3	4							
BMF	7	7	3	3	7						
BMWi	7	7	3	3	7	7					
BMU	1	1			1	1	1				
BML	1	1			1	1	1	1			
BMAS	1	1			1	1			1		
BMV	1	1								1	
Brat	6	6	4	4	5	5			1		6

Die Hauptdiagonale der sogenannten 'Akteurs-Matrix' gibt dabei die Zahl der Mitgliedschaften der Akteure in den diversen Gruppen von Verhandlungsgegenständen an, während die Hauptdiagonale der Verhandlungsgegenstandsmatrix anzeigt, wie viele als einflussreich erachtete Akteure in einem

Verhandlungsbereich aufeinander trafen (Jansen 1999: 114ff). Da AA und BKA an allen IG beteiligt waren, ergibt sich notwendig, dass auch alle anderen Akteure in den IG ihrer Beteiligung gemeinsam mit BKA und AA verbunden waren. Neben diesen aufgrund der formalen Struktur zu erwartenden Akteure, sind aber auch die Querschnittsministerien BMWi und BMF überdurchschnittlich stark mit den andern Akteuren verbunden, so v.a. mit den Ländern, sowie mit BMI und BMJ. Interessante Einsichten geben auch die leeren Felder: die entsprechenden Akteure sind im gesamten Koordinationsprozeß unverbunden und stehen nicht in direktem Kontakt.

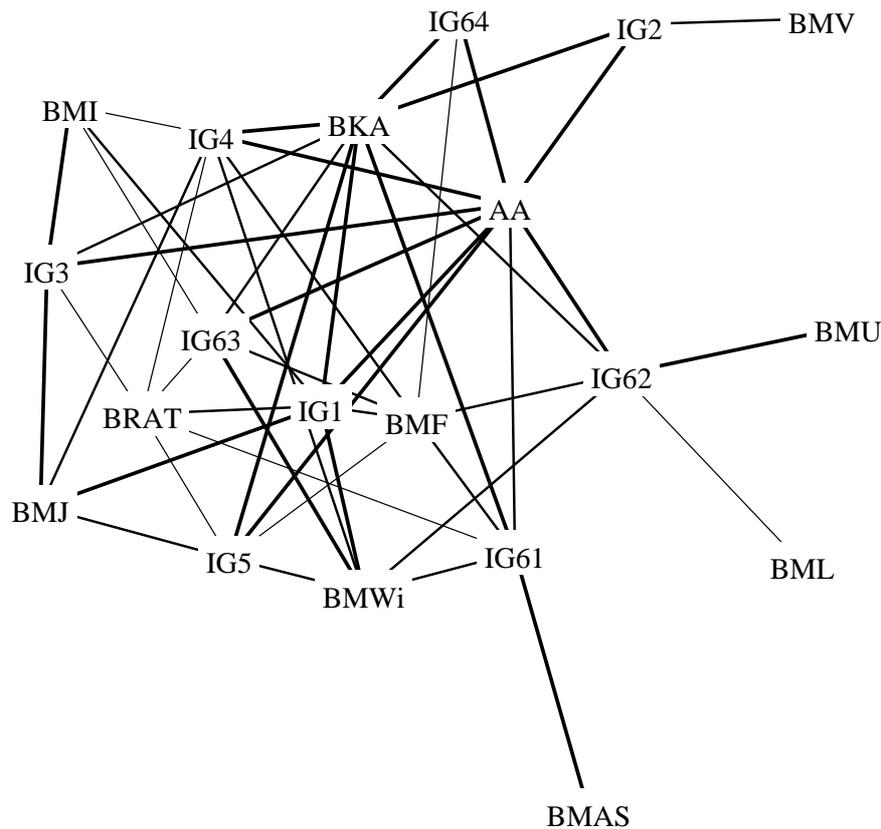
Die Verbindung der IG über die Akteure hinweg (Tabelle 8) zeigt, dass alle IG im Gegensatz zu den Akteuren miteinander verbunden sind und dass bei Bedarf lokal vorhandene Informationen über zentrale Vermittler abgerufen, transferiert und verarbeitet werden konnten. Dies leisten insbesondere die in allen IG beteiligten AA und BKA, weshalb der minimale Wert eine 2 darstellt. Erwartungsgemäß stark verbunden sind die institutionellen IG1, 4 und 5, bei denen jeweils 6 gleiche Akteure beteiligt sind. Allein über AA und BKA ist die IG2 (GASP) mit allen anderen IG verbunden, ebenso IG3 (Justiz und Inneres) mit Umwelt (IG6.2) und Außenwirtschaft (IG6.4).

Tabelle 8: Affiliation: Verhandlungsgegenstands-Matrix

	IG1	IG2	IG3	IG4	IG5	IG6.1	IG6.2	IG6.3	IG6.4
IG1	7								
IG2	2	3							
IG3	5	2	5						
IG4	7	2	5	7					
IG5	6	2	4	6	6				
IG6.1	5	2	3	5	5	6			
IG6.2	4	2	2	4	4	4	6		
IG6.3	6	2	4	6	5	5	4	6	
IG6.4	4	2	2	4	4	4	4	4	4

Die solchermaßen konzipierten Akteurs-Verhandlungsgegenstandsmatrizen lassen sich auch als Soziogramm visualisieren, sofern man die Einflusszuschreibung an Akteure bei den jeweiligen Verhandlungsgegenständen als Relation betrachtet. Dabei werden die Akteure und die IG als Punkte oder Knoten und die Einflusszuschreibung als Linien dargestellt (Soziogramm 3⁷⁶).

⁷⁶ Dieses Soziogramm wurde erneut in Krackplot erzeugt. Als Ausgangsmatrix wurden Akteure und Issuegruppen gleichbehandelt, so dass eine 20*20 Matrix entstand, in der jedoch nur die Quadranten Akteure*IGs, bzw. gespiegelt: IGs*Akteure mit der Reputationszuschreibung der jeweiligen Akteure in den einzelnen IGs bewertet sind, während die Quadranten Akteure*Akteure und IGs*IGs leer bleiben. Im Soziogramm sind somit nur die Beziehungen zwischen Akteuren und IGs dargestellt. Eine stärkere Linie im Soziogramm bedeutet eine größere Anzahl an Machtzuschreibungen.

Soziogramm 3: Affiliationssoziogramm: Einflussreiche Akteure-Verhandlungsgegenstände

Dadurch lässt sich nun prima facie die spezifische Gesamtinterdependenz zwischen den einzelnen Bereichen der Verhandlungen und den Akteuren feststellen. AA, BKA, Bundesrat, BMF und BMWi können als ‚core executive‘ bezeichnet werden können⁷⁷ - bemerkenswerter Weise verbunden durch IG1, denen die Beteiligten eher symbolischen Wert zubilligten - während BMV, BMU, BML und BMAS lediglich durch eine IG an das System angebunden sind. Das BMWi hielt also eine herausragende informelle Machtposition inne, obwohl ihm bei der Projektorganisation keine eigenständigen formalen Kompetenzen zugeteilt wurde.

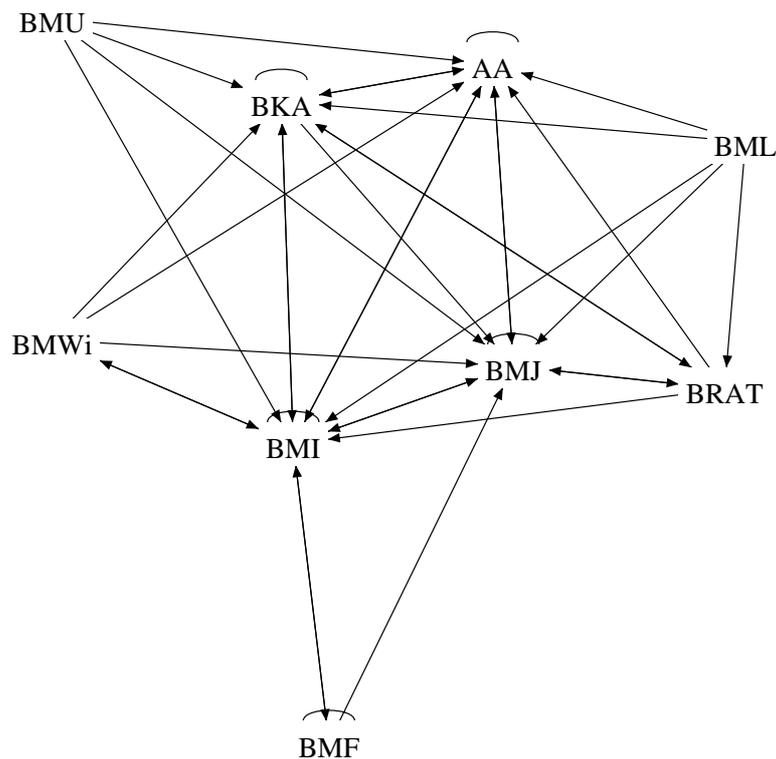
6.3.5. Kanzlerdominanz, Federführung durch das AA oder Ressortpartikularismus?

Im folgenden wollen wir die in der Literatur z. T. unterschiedlich eingeschätzte Kompetenzverteilung bei der Vorbereitung von Europapolitik mittels unserer Daten analysieren. Hierzu rekurren wir erneut auf die Zuschreibung von Einflussmacht durch die beteiligten Akteure (Reputationsfrage). Allerdings werden wir nunmehr die informellen Autoritätsstrukturen verhandlungsgegenstandsspezifisch bestimmen und mit der formalen Verteilung der Zuständigkeiten (vgl. Tabelle 1) vergleichen. Weiterhin soll überprüft werden, inwieweit sich die formale Projektorganisationskompetenz in der faktischen Machtverteilung widerspiegelt. Ziel der Analyse ist die Beantwortung der Frage, welche Akteure insbesondere aufgrund der spezifischen Gesamtstruktur des Reputationsnetzwerks eine differentielle

⁷⁷ Zum Begriff der *core executive* in der britischen Politikwissenschaft vgl. Rhodes/Dunleavy 1995, Smith 1999.

Einflussmacht ausüben. Auch hier kann die Darstellung in Form eines Soziogrammes das Verständnis erleichtern. Das folgende Beispiel zeigt, welcher Akteur einem oder mehreren anderen Akteuren Einfluss im Bereich einer bestimmten IG zuschreibt. Pars pro toto zeigen wir das Soziogramm der IG3 (Justiz und Inneres), bei dem die zuständigen Fachressorts BMI, BMJ, wie auch das AA und das BKA eine hohe Anzahl von Indegrees aufweisen.⁷⁸

Soziogramm 4: Reputation IG3 Innen und Justiz



Zur Analyse der differentiellen Einflussmacht qua Netzwerkposition verwenden wir das netzwerkanalytische Konzept des Prestiges. Das durch die Teilnehmer eines Netzwerkes zugeschriebene Prestige drückt Legitimität und Herrschaft im Sinne Webers aus (Jansen 1999: 121). Es setzt gerichtete Beziehungen voraus und berücksichtigt wer von wie vielen anderen direkt oder indirekt gewählt wird (Wassermann/Faust 1994: 206). Verwendet wurde das netzwerkanalytische Konzept des Rangprestiges (RP). Dies erscheint als besonders geeignet, da es die Akkumulation von Einflussmacht durch die Wahl von bereits einflussreichen Akteuren in Rechnung stellt⁷⁹. Es

⁷⁸ Die Abbildungen der acht anderen Reputationsnetze sind in Appendix 3 zu finden.

⁷⁹ Als Ausgangsnetzwerk für die Reputation wurden die 9 Akteure verwendet, die ‚aktiv‘ in den Vorbereitungsprozess involviert waren (vgl. Tabelle 1). Für die IG2 (GASP) wurde zusätzlich das BMV und für die IG 6.1 (Beschäftigung) das BMAS hinzugezogen. Alle Selbstnennungen der Akteure wurden gestrichen. Das Mass ist wiederum auf das 0-1 Intervall normiert.

berücksichtigt somit auch die indirekt auf einen Akteur gerichtete Wahlen. Zu beachten ist, dass die Ergebnisse⁸⁰ in Tabelle 9 spaltenweise zu vergleichen sind.

Tabelle 9: Rangprestige je IG

	IG1	IG2	IG3	IG4	IG5	IG6.1	IG6.2	IG6.3	IG6.4
BKA	0,145	0,4	0,149	0,280	0,222	0,220	0,182	0,192	0,279
AA	0,182	0,4	0,205	0,280	0,222	0,148	0,256	0,290	0,286
BMI	0,152	0	0,223	0,088	0,029	0,055	0	0,041	0,057
BMJ	0,182	0	0,223	0,118	0,166	0	0	0	0
BMF	0,068	0	0,056	0,092	0,043	0,138	0,040	0,099	0,014
BMWi	0,152	0	0,037	0,140	0,174	0,092	0,157	0,245	0,286
BMU	0	0	0	0	0	0	0,256	0	0
BML	0	0	0	0	0	0	0,051	0	0
Brat	0,120	0	0,107	0	0,144	0,094	0,057	0,133	0,076
BMAS	-	-	-	-	-	0,252	-	-	-
BMV	-	0,2	-	-	-	-	-	-	-

Hervorgehobene Werte: formal zuständige Akteure

Sowohl Richtlinienkompetenz, Federführung und konkurrierende Zuständigkeit als auch die Kompetenzen der Projektorganisationsleitung bestimmen das Ausmaß an faktischer Einflussmacht. Es kann dabei keinesfalls von einer Machtdominanz des AA gesprochen werden. Der Wert des Außenministeriums rangiert zwar mit Ausnahme des Verhandlungsgegenstandes 'Einführung eines Beschäftigungskapitels in den EG-Vertrag' (IG6.1) und des Bereiches 'Innen und Justiz' (IG3) vor denen der anderen Akteure. Diese hervorgehobene Machtstellung ergibt sich aus der Federführung bei den institutionellen Fragen, verstärkt durch konkurrierende Zuständigkeit in den weiteren Politikbereichen. Aber in allen Verhandlungsgegenständen teilt es sich Einflussmacht entweder mit dem Bundeskanzleramt und/oder mit den verschiedenen Fachressorts. Dieses Ergebnis stützt somit einerseits die in der Literatur behauptete Bedeutung des Bundeskanzlers in der Europapolitik (vgl. Gaddum 1994), die auf der formalen Richtlinienkompetenz und –zumindest bei der Regierung Kohl– auf einer ausgeprägten Handhabung der Feedbackkoordination beruhte⁸¹. Den Schwerpunkt setzte das BKA v.a. auf die politisch sensiblen Bereichen wie das Beschäftigungskapitel (IG6.1), Außenwirtschaftspolitik (IG6.4), GASP (IG2) und die institutionellen Fragen (IG4, IG5).

Bei den Fachressorts erweist sich die formale Zuständigkeit als wichtiger Bestimmungsgrund für die faktisch ausgeübte Einflussmacht. Bei BMU und BMAS handelt sich allerdings um Akteure, deren Einflussmacht auf den Bereich ihrer jeweiligen Federführung beschränkt bleibt. In diesen Bereichen wurden sie auch als durchsetzungskräftigste Akteure perzipiert. Dies gilt analog für die federführenden

⁸⁰ Die dafür notwendigen Eigenvektoren und Endergebnisse wurden mit dem Softwarepaket Mathematica berechnet.

BMI und BMJ im Bereich Innen und Justiz und das BMWi bei der Außenwirtschaftspolitik gilt. Dagegen spiegelt sich die konkurrierende Zuständigkeit des BMV bei der GASP und des BML in Umweltfragen in einem niedrigerem Wert der Einflussmacht wider. Mit diesen Ergebnissen wird andererseits die Bedeutung des Ressortprinzips unterstützt (vgl. Rometsch 1996).

Dem BMJ und dem BMF werden dagegen auch in solchen Bereichen Einfluss zugeschrieben, in denen sie nicht formal zuständig sind. Das deutet auf Querschnittsfunktionen hin, die sich aus der Aufgabe der juristische Beurteilung der Verhandlungspositionen gerade bei institutionellen Fragen (IG1,4 und 5) bzw. der Beurteilung finanzieller Implikationen einzelner *policy*-spezifischer Verhandlungsgegenstände (IG6.1-6.4) resultieren. Die relativ hohen Werte des BMWi in den institutionellen IG1, 4 und 5 sind auf die konkurrierende Zuständigkeit zurückzuführen, die das Ministerium aufgrund seiner Position als Koordinationsministerium in der europäischen Tagespolitik innehatte. Diese informelle Machtposition konterkariert daher die Behauptung einer allein dem AA zugeteilte Federführung bei institutionellen Fragen. Interessant ist auch die Einschätzung der Bundesländer. Ein relativ hoher Wert ergibt sich in den Bereichen, in denen ohnehin eine Zuständigkeit besteht: die IG1, der die Subsidiaritätsfrage zugeordnet wurde, die IG5 mit dem Ausschuss der Regionen, Innen- und Justizpolitik (Polizei) und bei den neuen *Policies* (IG6.3) aufgrund des Tourismus. Doch auch in anderen Politik-Bereichen (IG6.1, 6.2, 6.3) wird dem Bundesrat – wenn auch verglichen mit den Ministerien ein geringerer – Einfluss zugeschrieben, zurückzuführen auf die politisch einflussreiche Stellung als Ratifizierungsorgan.

Abschließend sollen mittels des netzwerktechnischen Verfahrens der Blockmodellanalyse Akteure mit strukturell äquivalenten Positionen identifiziert werden. Dabei werden solche Akteure einem ‚Block‘ zugeordnet, die über ähnliche ein- und ausgehende Beziehungen verfügen – ohne dabei notwendigerweise miteinander verbunden zu sein (Wasserman / Faust 1994: 376ff, Jansen 1999: 203). Verwendet wurde der CONCOR-Algorithmus, der von Breiger/Boorman/Arabie (1975) entwickelt wurde und auf der Grundlage von Korrelationen homogene Blöcke identifiziert. Unter Verwendung der obigen neun Reputationsnetze ergibt sich folgendes Ergebnis (vgl. Tabelle 10)⁸²: es werden vier Akteurstypen separiert, die die Erkenntnisse aus der Rangprestige-Analyse im Grunde zusammenfassen. Aufgrund der gemeinsamen Position von Bundeskanzleramt und Außenministerium wurde diese als zentrale Akteure, die ihre übergreifende Macht ihrer Position in der formale Hierarchie verdanken und diese auch ausfüllten. Ihre multiplexe Involviertheit (vgl. Jansen 1999: 99) verschaffte ihnen spezielle Möglichkeiten der Ressourcenmobilisierung im Vorbereitungssystem und insbesondere der Koordination und Aggregation lokal vorhandener Informationen und Expertenwissens. Einen weiteren Block bilden die Ministerien BMJ, BMWi und BMF, die wir als Querschnittsministerien bezeichnen. Als Schwerpunktakteure bezeichnen wir BMI und Brat, da sie

⁸¹ Die nach Angaben mancher Befragter sehr spät und z.T. erratisch erfolgte.

⁸² Es gehen in die Analyse nur die neun Akteure ein, die umfassend an der Vorbereitung beteiligt waren und für die die Haupterhebung komplett durchgeführt wurde. Für die Analyse der Korrelationen wurden sowohl die ein- als auch die ausgehenden Beziehungen berücksichtigt.

ihre Einflussanstrengungen auf mehrere, inhaltlich zusammenhängende IGs fokussierten. Als vierter Block werden BMU und BML identifiziert, die sich als *Single-Issue*-Ministerien herausstellten.

Tabelle 10: Akteurstypen (Blockmodellanalyse)

Block	Mitglieder	Bezeichnung
1	BKA, AA	Zentrale Machtakteure qua Hierarchie
2	BMJ, BMF, BMWi	Querschnittsministerien
3	BMI, Brat	Schwerpunktakteure
4	BML, BMU	<i>Single-issue</i> -Ministerien

Insgesamt können mit diesem Analyseverfahren differenziert die jeweiligen Einfluss-Strukturen abgebildet werden. Im Rückblick erweist sich das AA als neben dem BKA zentraler Spieler. Dies ist umso bemerkenswerter, als die formalen Projektorganisationskompetenzen, aufgrund des gewählten institutionellen Designs einer Stabsprojektorganisation eben sehr beschränkt waren. Allerdings war beider Einflussmacht in allen Verhandlungsgegenständen zu teilen, entweder mit dem jeweils anderen und/oder mit den jeweiligen Fachressorts. Die Behauptungen, dass sich allein Ressortinteressen durchsetzten, muss auf der Grundlage dieser Daten relativiert werden. Darüber hinaus sollte das Walten des Ressortprinzip ohnehin differenzierter gesehen werden: Während einige Ressorts, wie BML, BMU und BMI nur sektoral Einfluss im Vorbereitungsprozess geltend machten, zeichneten sich andere (BMW_i, BMF und eingeschränkt BMJ) durch eine multiple Involviertheit aus. Es ist daher eine Unterscheidung in Querschnittsministerien und reine Fachressorts zu treffen.

7. Zusammenfassung und Ausblick

Durch die Verwendung institutionenökonomischer Konzepte lassen sich eine Reihe von theoretischen Präzisierungen bei der Analyse der interministeriellen Koordination in Deutschland vornehmen. Wir haben dies exemplarisch für die Koordination der Europapolitik und insbesondere für die Projektorganisation der Regierungskonferenz 1996 durchgeführt. Der Einsatz netzwerkanalytischer Verfahren erlaubt die empirische Umsetzung und Überprüfung der als relevant erachteten theoretischen Konzepte.

Zunächst haben wir erstmals aus einer explizit organisationstheoretischen Perspektive die formale Konfiguration der Vorbereitung der Europapolitik beschrieben. Das Konzept der Projektorganisation zeigte, dass im Vergleich mit den möglichen bzw. bekannten Designs, die Implementation einer Stabsprojektorganisation dem Außenministerium nur geringfügige zusätzliche Kompetenzen bescherte. Allerdings entfiel hier die Doppelzuständigkeit zwischen AA und BMW_i. Gleichzeitig eröffnet uns dieses theoretische Konzept, die Möglichkeit, diese Koordinationsformen mit den in anderen Mitgliedsstaaten gewählten Formen zu vergleichen. Für alle Verhandlungsgegenstände der

Regierungskonferenz 1996 wurden die formalen Zuständigkeiten ermittelt und die hohen verhandlungsgegenstandsspezifischen Interdependenzen bestimmt.

Bei der Betrachtung der informellen Gesamtkoordinationsstruktur zeigte sich, dass nahezu alle Akteure mit formalen Zuständigkeiten auch tatsächlich mit eigenen Entwürfen an der Vorbereitung beteiligt waren. Das jeweilige Ausmaß der Multilateralität bilateraler Vorabstimmungen von Verhandlungspositionen fiel jedoch erstaunlich niedrig aus, und das Netzwerk war stark auf das AA hin zentralisiert. Dies ist ein Indiz, dass das AA seine Koordinationskompetenzen wahrgenommen hat.

Bilaterale Vorabstimmungen erfolgten auch transgouvernemental. Allerdings muss die Fusions-These von Wessels im Lichte unserer Daten sehr differenziert gesehen werden, da es sich auch hier um ein partielles Netzwerk mit recht selektiven Beziehungen handelte. Interessant ist hierbei die exklusive Fokussierung des AA auf Frankreich, zumindest in der Vorabstimmung.

Identifiziert man diejenigen Akteure, die im Rückblick die Verhandlungspositionen im wesentlichen bestimmten, dann scheinen auch hier hohe informelle Interdependenzen zwischen jeweils mehreren Akteuren in jedem einzelnen Verhandlungsbereich auf. Aber sowohl dem AA als auch dem BKA wurden intern multiplexe Einflussmöglichkeiten zugeschrieben, wobei beide durchaus unterschiedliche Schwerpunkte setzten. Gleichzeitig nahm aber das BMWi - in Abweichung von der formalen Projektorganisation - weiterhin eine sehr mächtige Position ein. Sowohl BKA als auch AA konkurrierten zudem mit mächtigen Fachressorts und den Ländern. Diesen wurde Einfluss vor allem in den Bereichen ihrer Federführung oder Zuständigkeit zugeschrieben. Dabei spielte die Federführung gerade für die nur am Rande involvierten Ressorts (BMU, BMAS) die entscheidende Rolle für einen starken Einfluss. Jedoch kann dieser wie im Falle von BMF, BMJ und Bundesländern auch auf weitere Gegenstände jenseits formaler Zuständigkeiten hinausreichen.

Insgesamt ging es in diesem Beitrag um die Beschreibung von formalen und informellen Koordinations- und Macht**strukturen**. In weiteren Analysen werden diese Strukturen verbunden mit den Verhandlungspositionen der Akteure. Erst dann entsteht ein prozessuales Bild der interministeriellen Koordination, welches Aussagen über die Problemlösungsstrategien und Problemlösungskapazitäten der deutschen Regierung bei der Formulierung komplexer außenpolitischer Positionen ermöglicht.

Appendix 1: Abkürzungen

BKA	Bundeskanzleramt
AA	Auswärtiges Amt
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BMF	Bundesministerien der Finanzen
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft
BML	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMV	Bundesministerium für Verteidigung
BMBWF	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie
BMVerk	Bundesministerium für Verkehr
Brat	Bundesrat / Bundesländer

Appendix 2: Gruppierung der Verhandlungsgegenstände

IG	Inhalt	N (Issues)
1	Rechtliche Grundfragen der EU	8
2	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	7
3	Inneres und Justiz	5
4	Entscheidungsfindung innerhalb der EU-Institutionen	9
5	Machtverteilung zwischen den EU-Institutionen	10
6	Übertragung weiterer Kompetenzen an die EU/EG	5
6.1	Beschäftigung	
6.2	Umwelt	
6.3	Energie, Zivilschutz, Tourismus	
6.4	Außenwirtschaftsbeziehungen	

Appendix 3: Die 44 Verhandlungsgegenstände der Regierungskonferenz 1996

IG-Nr.	Gegenstand
1.1	Citizenship of the Union
1.2	Procedure for adding Art. 8 (citizenship) without revision of the Treaty
1.3	Introducing fundamental rights to the Treaty
1.4	Monitoring observance of fundamental rights
1.5	Principle of subsidiarity
1.6	Review of compliance with the principle of subsidiarity
1.7	Transparency: opening up the Council's proceedings
1.8	Legal personality for the European Union
2.1	Responsibility for planning
2.2	Decision-making procedures
2.3	Responsibility for the implementation
2.4	Financing the CFSP
2.5	Art. J.4.: common defence policy
2.6	The Union's relations with the WEU
2.7	The armaments question
3.1	Objectives and scope within JHA
3.2	Modes of action within JHA
3.3	Decision-making procedures
3.4	Judicial control within JHA
3.5	Financing the JHA
4.1	Composition of the European Parliament
4.2	Uniform electoral procedure for the EP
4.3	Decision-making in the Council: Unanimity and QMV
4.4	Decision-making in the Council: QMV-Threshold
4.5	Decision-making in the Council: Weighting of votes in the case of enlargement
4.6	Decision-making in the Council: Dual majorities
4.7	Composition of the Commission
4.8	Enhanced cooperation: Introducing flexibility
4.9	Enhanced cooperation: Conditions for flexibility
5.1	European Parliament : Right for drafting proposals
5.2	European Parliament : Procedures
5.3	Scope of the Legislative Procedures
5.4	European Parliament : Election of the President of the Commission
5.5	European Parliament : Budget Power
5.6	Role of the national parliaments
5.7	Power of the Commission
5.8	Power of the Court of Justice
5.9	Power of the Committee of the Regions
5.10	Power of the Economic and Social Committee
6.1	Employment
6.2	Environment
6.3	Stricter rules on environmental policy by Member States
6.4	Community policies : new policies (energy, civil protection, tourism)
6.5	External economic relations

Appendix 4: Zuständigkeiten nach Verhandlungsgegenständen

Zeile 1 : Issue – Zeile 2 : Federführung – ab Zeile 3 : konkurrierende Zuständigkeit

1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	1.8
AA (AS-EU96, Ref E13)	AA (AS-EU96, Ref E13)	AA (AS-EU96, Ref E13)	AA (AS-EU96, Ref E13)	AA (AS-EU96, Ref E13)	AA (AS-EU96, Ref E13)	AA (AS-EU96, Ref E13)	AA (AS-EU96, Ref E13)
BMI (Ref V-I-4)	BMI (Ref V-I-4)	BMI (Ref V-I-4)	BMI (Ref V-I-4)	BMI (Ref V-I-4)	BMI (Ref V-I-4)	BMI (Ref V-I-4)	BMI (Ref V-I-4)
BMW (Ref E1)	BMW (Ref E1)	BMW (Ref E1) BMJ (Ref IV-A1)	BMW (Ref E1) BMJ (Ref IV-A1)	BMW (Ref E-A7) BRat	BMW (Ref E-A7) BRat	BMW (Ref E-A7)	BMW (Ref E1) BMJ (Ref IV-B5)

2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	2.6	2.7
AA (Ref E20)	AA (Ref E20)	AA (Ref E20)	AA (Ref E20)	AA (Ref E20)	AA (Ref E20)	AA (Ref E20)
			BMF (Ref IX-A3)	BMVG (PS AB3)	BMVG (PS AB3)	BMW (UA Z-B)

3.1	3.2	3.3	3.4	3.5	4.1	4.2	4.3
BMI (Abt V, Ref P4) / BMJ (Abt IV)	BMI (Abt V, Abt P, Abt A, Abt IS) / BMJ (Abt IV, Abt II, Abt R)	BMI (Abt V) / BMJ (Ref IV-B5)	BMJ (Ref IV B3, B5) / BMI (Ref V-I-4)	BMI (Abt V) / BMJ (Ref IV-B5)	AA (AS-EU96, Ref E10)	AA (AS-EU96, Ref E13)	AA (AS-EU96, Ref E10)
AA (Ref E13)	AA (Ref E13)	AA (Ref E13)	AA (Ref E13)	AA (Ref E13)	BMW (Ref E-A7)	BMW (Ref E-A7)	BMW (Ref E-A7)
BRat	BRat	BRat		BMF (Ref IX-A3)		BMI (Ref V-I-5)	Alle Ressorts

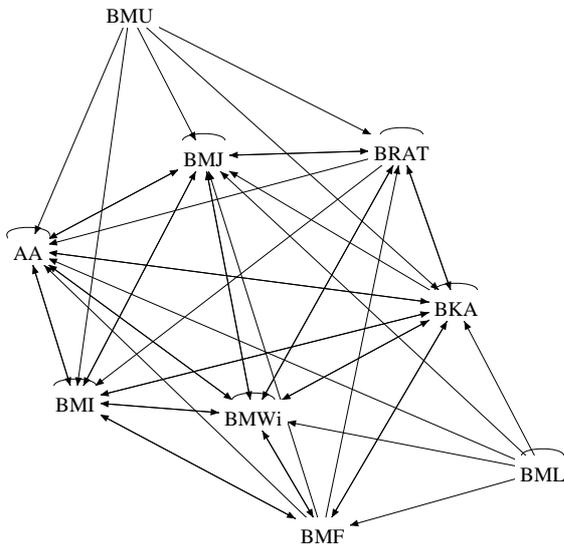
4.4	4.5	4.6	4.7	4.8	4.9	5.1	5.2
AA (AS-EU96, Ref E10)	AA (AS-EU96, Ref E11)	AA (AS-EU96, Ref E11)					
BMW (Ref E-A7)	BMW (Ref E-B7)	BMW (Ref E-B7)					

5.3	5.4	5.5	5.6	5.7	5.8	5.9	5.10
AA (AS-EU96, Ref E11)	AA (AS-EU96, Ref E11)	AA (AS-EU96, Ref E11)	AA (AS-EU96, Ref E11)	AA (AS-EU96, Ref E10)	AA (AS-EU96, Ref E13)	AA (AS-EU96, Ref E11)	AA (AS-EU96, Ref E11)
BMW (Ref E-B7) Alle Ressorts	BMW (Ref E-B7)	BMW (Ref E-B7) BMF (Ref IX-A3)	BMW (Ref E-A7) Btag	BMW (Ref E-A7)	BMW (Ref E-A7) BMJ (Ref IV B3, B5)	BMW (Ref E-B7)	BMW (Ref E-B7)

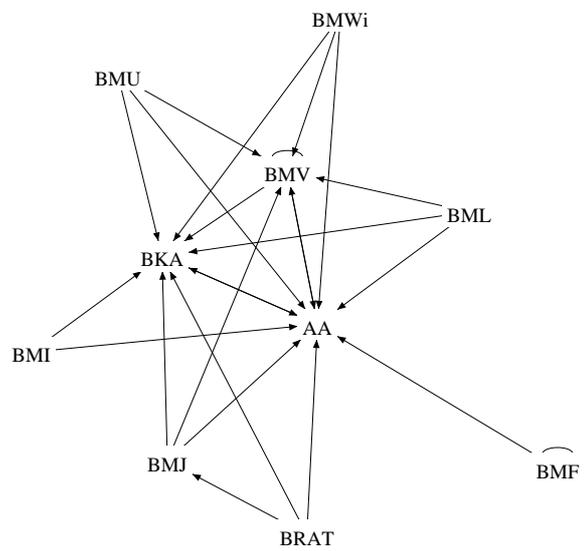
6.1	6.2	6.3	6.4	6.5
BMAS (Ref VII-B2)	BMU (Ref G II-2)	BMU (Ref G II-2)	BMW (Abt III) BMI (UA O3) BMW (Ref II D2)	BMW (Ref E-A3, Ref V-A2)
BMW (Ref I C5)	BMW (UA Z-D, Ref III A4)	BMW (UA ZD)	BMBWFT (UA 41) Brat	AA (Ref E21)
BMF (Ref IX-A2)	BML (Ref 622, Ref 712)	BML (Ref 622, Ref 712)	AA (AS-EU96, Ref E10, (Ref E23))	BML (Ref 712)
AA (AS-EU96, Ref E10)	AA (AS-EU96, Ref E10)	AA (AS-EU96, Ref E10)		

Appendix 5: Soziogramme der IG-Reputationsnetze

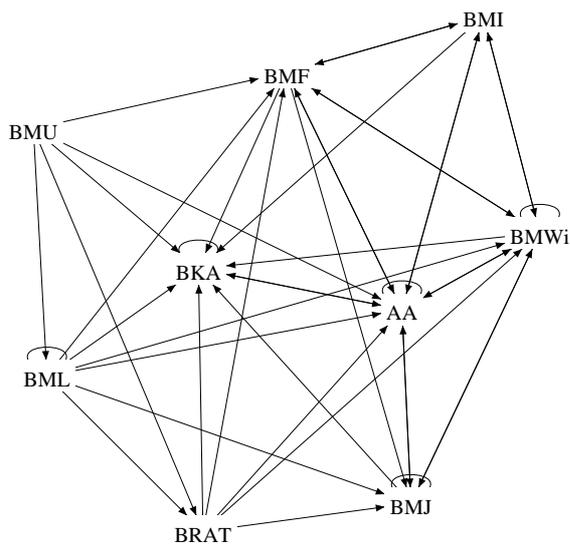
IG1



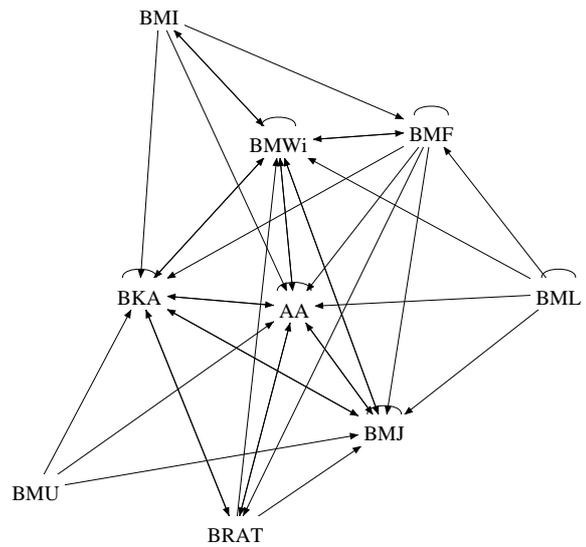
IG2



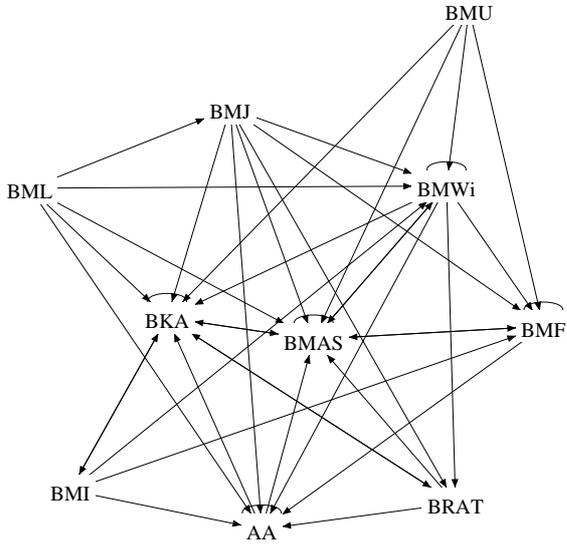
IG4



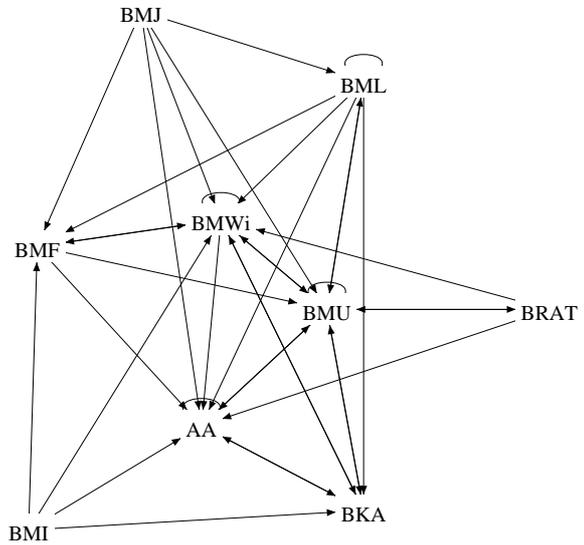
IG5



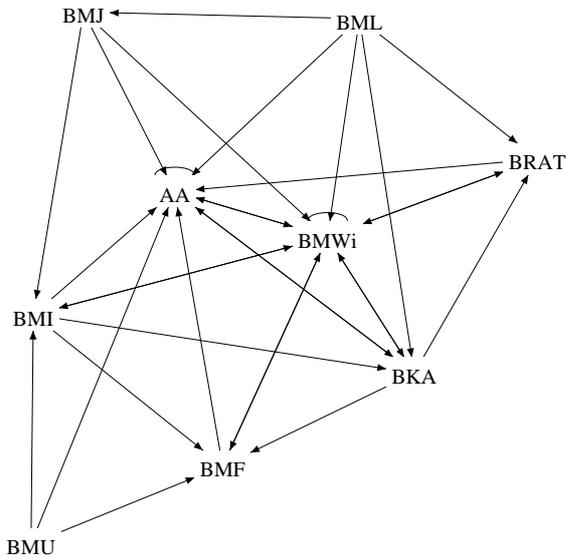
IG6.1



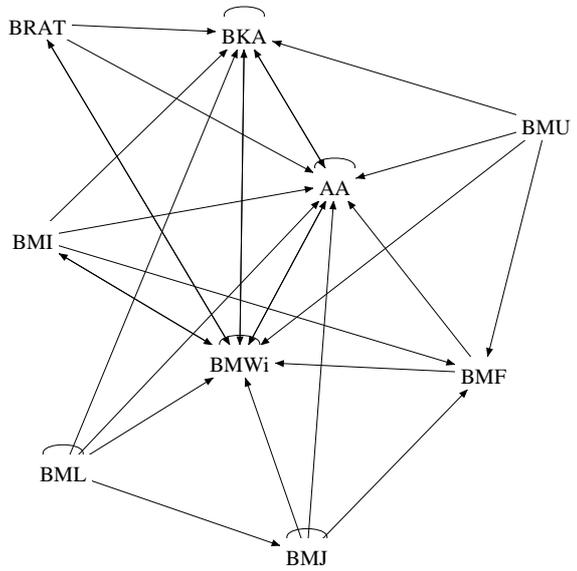
IG6.2



IG6.3



IG6.4



Literatur

- AGHION, PHILIPPE / TIROLE, JEAN (1997): Formal and Real Authority in Organizations. *Journal of Political Economy*, Vol. 105, No.1: S.1-29
- ALLISON, GRAHAM T. (1971): *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little, Brown and Comp.
- BACH, MAURIZIO (1999): *Die Bürokratisierung Europas*, Frankfurt a.M.: Campus
- BAKER, GEORGE / GIBBONS, ROBERT / MURPHY, KEVIN J. (1999): Informal Authority in Organizations, in: *JLEO*, Vol. 15, No.1: S.56-73
- BARON, DAVID P. (1994): A Sequential Choice Theory Perspective on Legislative Organization, in: *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 19: S. 267-296
- BARON, DAVID P. / FEREJOHN, JOHN A. (1989): Bargaining in Legislatures, in: *American Political Science Review*, Vol. 83: S. 1182-1206
- BEYME, KLAUS VON (1998): Niedergang der Parlamente. *Internationale Politik und nationale Entscheidungsfreiheit*, in: *Internationale Politik*, Vol. 53, S. 21-30
- BIRGELEN, GEORG (1998): Europäische Meinungsbildung in Deutschland, in: WEIDENFELD, WERNER (Hrsg.): *Deutsche Europapolitik: Optionen wirksamer Interessenvertretung*, Bonn: Europa Union, S.103-127
- BLONDEL, JEAN / MÜLLER-ROMMEL, FERDINAND (HG.) (1993): *Governing together: the Extent and Limits of Joint Decision-Making in Western European Cabinets*, Basingstoke: Macmillan
- BOLTON, PATRICK / DEWATRIPONT, MATHIAS (1994): The Firm as a Communication Network. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 109, No.4: S.809-839
- BRANDES, ULRIK, ET AL. (1999): Explorations into the Visualization of Policy Networks, in: *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 11, No. 1: S. 75-106
- BRETON, ALBERT / WINTROBE, RONALD (1982): *The Logic of Bureaucratic Conduct: an Economic Analysis of Competition, Exchange, and Efficiency in Private and Public Organizations*, Cambridge: Cambridge University Press
- BULMER, SIMON (1986): *The Domestic Structure of European Community Policy-Making in West-Germany*. New York : Garland Publishing
- BULMER, SIMON / JEFFERY, CHARLIE / PATERSON, WILLIAM E. (1998): Deutschlands europäische Diplomatie: Die Entwicklung des regionalen Milieus, in: WEIDENFELD, WERNER (Hrsg.): *Deutsche Europapolitik: Optionen wirksamer Interessenvertretung*, Bonn: Europa Union, S.11-102
- BULMER, SIMON / PATERSON, WILLIAM (1987): *The Federal Republic of Germany and the European Community*, London: Allen & Unwin
- BULMER, SIMON / PATERSON, WILLIAM (1988): European Policy-Making in the Federal Republic – Internal and External Limits to Leadership, in: Wessels, Wolfgang / Regelsberger, Elfriede (Hrsg.): *The Federal Republic of Germany and the European Community: The Presidency and Beyond*, Bonn: Europa Union, 231-265
- BUNDESMINISTERIUM DES INNERN (1991): *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien / Geschäftsordnung der Bundesregierung. Gesamtwerk (6.Lfg.)*, Stuttgart: Kohlhammer

- BUNDESMINISTERIUM DES INNERN (2000): Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Meckenheim: Druck Center
- BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND (1995): Die Bundesrepublik Deutschland. Bund : Verzeichnis der Behörden mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen : Staatshandbuch / Deutschland, Köln u.a.: Heymann
- BURT, RONALD S. (1982): Towards a Structural Theory of Action, New York: Academic Press
- COLEMAN, JAMES S. (1991): Grundlagen der Sozialtheorie. Band 1: Handlungen und Handlungssysteme, München: Oldenbourg
- DERLIEN, HANS-ULRICH (2000): Germany, in: KASSIM, HUSSEIN / PETERS, B. GUY / WRIGHT, VINCENT: The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level, Oxford: OUP, S. 54-78
- DIXIT, AVINASH K. (1996): The Making of Economic Policy, Cambridge, Mass. / London: The MIT Press
- DOWDING, KEITH (1995): Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach, in: Political Studies, Vol. 63: S.136-158
- DOWNES, ANTHONY (1957): An Economic Theory of Democracy, New York: Harper
- EBERS, MARK / GOTSCH, WILFRIED (1999): Institutionenökonomische Theorien der Organisation, in: KIESER, ALFRED (Hrsg.): Organisationstheorien, 3.Aufl. Stuttgart: Kohlhammer, S. 199-251
- ELLWEIN, THOMAS / HESSE, JOACHIM JENS (1987^{6?}): Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen: Westdeutscher Verlag
- FAMA, EUGENE F. (1980): Agency problems and the theory of the firm, in: Journal of Political Economy, Vol. 88, S. 288-307
- FRANCHINI, CLAUDIO (1993): Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria. Padova: Cedam
- FREDERICKSON, H. GEORGE (1999): The Repositioning of American Public Administration, in: Political Science & Politics, Vol. 32, S.701-711
- FREEMAN, LINDON C. (1979): Centrality in Social Networks. Conceptual Clarification, in: Social Networks, Vol. 1, S. 215-239
- FREEMAN, LINDON C. (1996): Visualizing Social Networks, <http://carnap.ss.uci.edu/vis.html>
- GADDUM, ECKART (1994): Die deutsche Europapolitik in den 80er Jahren. Interessen, Konflikte und Entscheidungen der Regierung Kohl, Paderborn, München, Wien, Zürich: Schöningh, (Studien zur Politik; Bd. 22)
- GALLHOFER, IRMTRAUD N. / SARIS, WILLEM E. (1997): Collective choice processes : a qualitative and quantitative analysis of foreign policy decision-making, Westport, Conn. ; London : Praeger
- GILLIGAN, THOMAS / KREHBIEL, KEITH (1987): Collective Decision-Making and Standing Committees: An Informational Rationale for Restrictive Amendment Procedures, in: Journal of Law, Economics, and Organization Vol. 3, S. 287-335
- GILLIGAN, THOMAS / KREHBIEL, KEITH (1989): Asymmetric Information and Legislative Rules with a heterogeneous Committee, in: American Journal of Political Science, Vol. 33, S. 459-490
- GOETZ, KLAUS H. (1995): National Governance and European Integration: Intergovernmental Relations in Germany, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 33, No. 1, S. 91-116
- HART, OLIVER / MOORE, JOHN (1999): On the Design of Hierarchies: Coordination Versus Specialization. Cambridge: National Bureau of Economic Research

- HENNING, CHRISTIAN H.C.A (2000): Macht und Tausch in der europäischen Agrarpolitik: eine positive Theorie kollektiver Entscheidungen, Frankfurt/Main: Campus
- HESSE, JOACHIM JENS / GOETZ, KLAUS H. (1992): Early Administrative Adjustment to the European Communities: the case of the Federal Republic of Germany, in: Heyen, Erk Volkmar (Hrsg.): Die Anfänge der Verwaltung der Europäischen Gemeinschaft, Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte, Bd. 4, Baden-Baden: Nomos
- HOCKING, BRIAN (1999) (Hrsg.): Foreign Ministries: Change and Adaptation, Basingstoke : Macmillan
- HOYER, WERNER (1998): Nationale Entscheidungsstrukturen Deutscher Europapolitik, in: Eberwein, Wolf-Dieter / Kaiser, Karl (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik, Band 4: Institutionen und Ressourcen, München: Oldenbourg, S. 75-86
- HRBEK, RUDOLF (1997): Die Auswirkungen der EU-Integration auf den Föderalismus in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Vol. 24, S. 12-21
- JANNING, JOSEF / MEYER, PATRICK (1998): Deutsche Europapolitik. Vorschläge zur Effektivierung, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung
- JANSEN, DOROTHEA (1999): Einführung in die Netzwerkanalyse. Grundlagen, Methoden, Anwendungen, Opladen Leske + Budrich
- JENSEN, M.C. / MECKLING, W.H. (1976): Theory of the Firm. Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure, in: Journal of FE???, Vol. 3, S. 305-360
- JONES, CANDACE / HESTERLY, WILLIAM S. / BORGATTI, STEPHEN P. (1997): A general theory of network governance: Exchange conditions and social mechanisms, in: Academy of Management Review, Vol. 22, No. 4, S. 911-945
- KAPPELHOFF, PETER (2000): Der Netzwerkansatz als konzeptueller Rahmen für eine Theorie interorganisationaler Netzwerke, in: Sydow, Jörg / Windeler, Arnold (Hrsg.): Steuerung von Netzwerken. Konzepte und Praktiken, Opladen / Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 25-57
- KASSIM, HUSSEIN / PETERS, B. GUY / WRIGHT, VINCENT (2000): The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level, Oxford: OUP
- KIESER, ALFRED / KUBICEK, HERBERT (1992³): Organisation, Berlin; New York: de Gruyter
- KIEWIET, D. RODERICK / MCCUBBINS, MATHEW D. (1991): The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process, Chicago: University of Chicago Press
- KIRMAN, ALAN P. (1998): Economics with Interacting Agents, in: COHENDET, PATRICK ET AL., (Hrsg.) The Economics of Networks. Interaction and Behaviours. Berlin, Heidelberg und New York: Springer, S.17-51
- KOHLER-KOCH, BEATE (1998): Bundeskanzler Kohl – Baumeister Europas? Randbemerkungen zu einem zentralen Thema, in: WEWER, GÖTTRIK (Hrsg.): Bilanz der Ära Kohl. Christlich-liberale Politik in Deutschland 1982-1998, Sonderband der Zeitschrift Gegenwartskunde, Opladen: Leske + Budrich, S. 283-311
- KREPS, DAVID M. (1990): A Course in Microeconomic Theory, Princeton: Princeton University Press
- LAUMANN, EDWARD O. / MARSDEN, PETER / PRENSKY, DAVID (1983): The Boundary Specification Problem in Network Analysis, in: BURT, RONALD S. / MIONOR, MICHAEL J. (Hrsg.): Applied Network Analysis, Beverla Hills: Sage, S. 18-34
- LAUX, HELMUT / LIERMANN, FELIX (1997⁴): Grundlagen der Organisation: die Steuerung von Entscheidungen als Grundproblem der Betriebswirtschaftslehre, Berlin et.al. : Springer

- LAVER, MICHAEL / SHEPSLE, KENNETH A. (1994): Cabinet Ministers and Government Formation in Parliamentary Democracies, in: Laver, Michael / Shepsle, Kenneth A. (Hg.): Cabinet Ministers and Parliamentary Government, Cambridge: Cambridge University Press, S.3-14
- LAVER, MICHAEL / SHEPSLE, KENNETH A. (1996): Making and Breaking Governments: Cabinets and legislatures in parliamentary Democracies, Cambridge: Cambridge University Press
- LEQUESNE, CHRISTIAN (1993): Comment Se Fait La Politique Européenne De La France, Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques
- LODGE, JULIET (1975): The Organization and Control of European Integration in the Federal Republic of Germany, in: Parliamentary Affairs, Vol. 28, S. 416-430
- LUPIA, ARTHUR / MCCUBBINS, MATHEW D. (1994): Who Controls? Information and the Structure of Legislative Decision Making, in: Legislative Studies Quarterly, Vol. 19: S. 361-384
- MAOZ, ZEEV (1990): National choices and international processes, Cambridge; New York: Cambridge University Press (Cambridge studies in international relations ; Bd. 8)
- MARCH, JAMES G. / SIMON, HERBERT A. (1958): Organizations, New York: Wiley
- MAYNTZ, RENATE (1980²): Ministerialorganisation, in: GROCHLA, ERWIN (Hrsg.): Handwörterbuch der Organisation, Stuttgart: Poeschel, S. 1335-1342
- MAYNTZ, RENATE (1992): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: HÉRITIER, ADRIENNE (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24 / 1993, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 39-56
- MAYNTZ, RENATE (1997⁴): Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg: Müller, unveränd. Nachdr. d. Fassung von 1985
- MAYNTZ, RENATE / SCHARPF, FRITZ W. (1975): Policy-Making in The German Federal Bureaucracy. Amsterdam: Elsevier.
- MENY, YVES / MULLER, PIERRE / QUERMONE, JEAN-LOUIS (Hg.) (1996): Adjusting to Europe: The Impact of the European Union on National Institutions and Policies, London / New York: Routledge
- METCALFE, LES (1994): International Policy Co-ordination and Public Management Reform. International Review of Administrative Sciences. Vol. 60, S. 272-290
- MILGROM, PAUL / ROBERTS, JOHN (1992): Economics, Organization and Management, Englewood Cliffs (N. J.): Prentice-Hall
- MILNER, HELEN (1997): Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations, Princeton: Princeton University Press
- MILNER, HELEN (1998): Rationalizing Politics: The Emerging Synthesis of International, American and Comparative Politics, in: International Organization, Vol. 52, No.4: S.759-786
- NOHRIA, NITIN / ECCLES, ROBERT G. (Hrsg.) (1992): Networks and Organizations: Structure, Form, and Action, Boston (Mass.): Harvard Business School Press
- OSBORNE, MARTIN J. / RUBINSTEIN, ARIEL (1990): Bargaining and Markets, San Diego: Academic Press
- PAPPAS, SPYROS A. (Hrsg.) (1995): National Administrative Procedures for the Preparation and Implementation of Community Decisions, Maastricht: European Institute of Public Administration
- PAPPI, FRANZ URBAN (1987) (Hrsg.): Methoden der Netzwerkanalyse, München: Oldenbourg

- PAPPI, FRANZ URBAN (1992): Personelle Verflechtung, in: GROCHLA, ERWIN (Hrsg.): Handwörterbuch der Organisation, Stuttgart: Poeschel, S. 1962-1978
- PAPPI, FRANZ URBAN (1993): Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politikwissenschaft oder methodischer Ansatz? In: HÉRITIER, ADRIENNE (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24 / 1993, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 39-56
- PAPPI, FRANZ URBAN / HENNING, CHRISTIAN (1998): Policy Networks: More than a Metaphor? Journal of Theoretical Politics, Vol. 10: S. 553-576.
- PAPPI, FRANZ URBAN / KÖNIG, THOMAS / KNOKE, DAVID (1995): Entscheidungsprozesse in der Arbeits- und Sozialpolitik, Frankfurt / New York: Campus
- PICOT, ARNOLD / DIETL, HELMUT / FRANCK, EGON (1997): Organisation. Eine ökonomische Perspektive, Stuttgart: Schäffer-Pöschel
- POWELL, WALTER W. (1990): Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization, in: Research in Organizational Behavior, Vol. 12, S. 295-336
- PUTNAM, ROBERT O. (1988): Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games. In: International Organization, Vol. 36: S.427-460
- RAJAN, RAGHURAM G. / ZINGALES, LUIGI (1998): Power in a Theory of the Firm. The Quarterly Journal of Economics, S. 387-432
- RANK, OLAF N. / WALD, ANDREAS (2000): A Methodological Framework for the Analysis of Network Organizations, Workshop Paper: EIBA 26th Conference 2000: „European Business in the Global Network“
- REGELSBERGER, ELFRIEDE / WESSELS, WOLFGANG (1984): Entscheidungsprozesse Bonner Europapolitik – verwaltet statt gestalten? in: Hrbek, Rudolf / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): EG-Mitgliedschaft: ein vitales Interesse der BRD?, Bonn: Europa-Union Verlag
- RHODES, R.A.W. (1997): Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability, Philadelphia: Open University Press Buckingham
- RICHTER, RUDOLF / FURUBOTN, EIRIK G. (1999²): Neue Institutionenökonomik : eine Einführung und kritische Würdigung, Tübingen : Mohr Siebeck
- RHODES, ROD A. W. (1997): Understanding Governance : Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability, Buckingham : Open Univ. Press
- RHODES, ROD A. W. / DUNLEAVY, PATRICK (Hrsg.) (1995): Prime Minister, Cabinet and Core Executive, Basingstoke : Macmillan; New York : St. Martin's Press
- ROMETSCH, DIETRICH (1996): The Federal Republic of Germany, in: Rometsch, Dietrich / Wessels, Wolfgang (Hg.): The European Union and the Member States: Toward Institutional Fusion?, Manchester / New York: Manchester University Press, S.61-104
- ROMETSCH, DIETRICH / WESSELS, WOLFGANG (Hg.) (1996): The European Union and the Member States: Toward Institutional Fusion?, Manchester / New York: Manchester University Press
- RUDZIO, WOLFGANG (1991³): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen: Leske + Budrich
- SASSE, CHRISTOPH (1975): Regierungen Parlamente Ministerrat. Entscheidungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft, Bonn: Europa Union Verlag

- SCHARPF, FRITZ W. (1972): Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: PVS-Sonderheft No. 4, S. 168-192
- SCHARPF, FRITZ W. (1977): Does Organization Matter? Task Structure and Interaction in the Ministerial Bureaucracy, In : Organization and Administrative Sciences, Vol. 8, S. 149-167
- SCHARPF, FRITZ W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Heretier, Adrienne (Hrsg.): Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen: Westdeutscher Verlag (PVS Sonderheft 24), S.57-83
- SCHARPF, FRITZ W. (2000): Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske+ Budrich
- SCHÖNFELDER, WILHELM / SILBERBERG, REINHARD (1997): Auf dem Weg zu Ziel. Die Ergebnisse des Vertrags von Amsterdam, in: Internationale Politik, Vol. 11, S. 18-24
- SHEPSLE, KENNETH A. (1979): Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models, in: American Journal of Political Science, Vol. 23, S. 27-60
- SHEPSLE, KENNETH A. / WEINGAST, BARRY R. (1995) (Hg.): Positive Therories of Congressional Institutions, ?: University of Michigan Press
- SIDJANSKI , DUSAN (1989): "Communaute europeenne 1992: gouvernement de comites?" in: Pouvoirs Vol. 48, S. 71-80
- SIEDENTOPF, HEINRICH (1997²): Die Internationalität der öffentlichen Verwaltung, in: KÖNIG, KLAUS / SIEDENTOPF, HEINRICH (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden: Nomos, S. 711-730
- SNYDER, RICHARD C./ BRUCK, H.W. / SAPIN, BURTON (Hrsg.) (1962): Foreign Policy Decision-Making : An Approach to the Study of International Politics, New York : Free Press of Glencoe
- STOIBER, MICHAEL / THURNER, PAUL (2000): Der Vergleich von Ratifikationsstrukturen der EU-Mitgliedsländer für Intergouvernementale Verträge : Eine Anwendung des Veto-Spieler Konzeptes, Mannheim: MZES (Workingpaper 27/2000)
- STOIBER, MICHAEL / THURNER, PAUL (2001): Die nationale Koordination der EU-Politik: ein Vergleich der formalen Organisationsstrukturen zur Vorbereitung von Tagespolitik und der Regierungskonferenz 1996, Mannheim, Ms.
- STREINZ, RUDOLF / PECHSTEIN, MATTHIAS (1995): The Case of Germany, in: PAPPAS, SPYROS A. (Hg.) (1995): National Administrative Procedures for the Preparation and Implementation of Community Decisions, Maastricht: European Institute of Public Administration, S. 133-159
- THOMPSON, JAMES D. (1967): Organizations in Action : Social Science Bases of Administrative Theory, New York : MacGraw-Hill
- TIROLE, JEAN (1986): Hierarchies and Bureaucracies: On the Role of Collusion in Organizations, in: Journal of Law, Economics, and Organization, Vol. 2, No. 2, S. 181-214
- TRUMPF, JÜRGEN (1988): Reflections from Three German Presidencies. High Marks for the German Coordination Model, Low Marks for the Presidency System, in: WESSELS, WOLFGANG / REGELBERGER, ELFRIEDE (Hrsg.): The Federal Republic of Germany and the European Community the Presidency and Beyond, Bonn: Europa Union, S. 266-275
- TSEBELIS, GEORGE (1990): Nested games: rational choice in comparative politics, Berkeley (Calif.) : University of California Press, (California series on social choice and political economy ; 18)

- VANBERG, VIKTOR (1982): Markt und Organisation: individualistische Sozialtheorie und das Problem korporativen Handelns, Tübingen: Mohr (Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften ; Bd. 31)
- VAUBEL, ROLAND (1994): The Political Economy of Centralisation and the European Community, in: Public Choice, Vol. 81, S. 151-190
- WASSERMAN, STANLEY / FAUST, KATHERINE (1994): Social Network Analysis: Methods and Applications, Cambridge: Cambridge University Press
- WEINGAST, BARRY R. / MARSHALL WILLIAM J. (1988): The Industrial Organization of Congress, or Why Legislatures, Like Firms, are not Organized as Market, in: Journal of Political Economy, Vol. 96: S. 132-163
- WESSELS, WOLFGANG (1996): Institutions of the EU system: models of explanation, in: ROMETSCH, DIETRICH / WESSELS, WOLFGANG (Hrsg.): The European Union and the Member States: Toward Institutional Fusion?, Manchester / New York: Manchester University Press, S. 20-36
- WESSELS, WOLFGANG (1997): An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 35, No. 2, S. 267-299
- WESSELS, WOLFGANG (1999): Strukturen und Verfahren Bonnder EU-Politik – eine administrativ-politische Mehrebenenfusion, in: Derlien, Hans-Ulrich / Murswieck, Axel (1999): Der Politikzyklus zwischen Bonn und Brüssel, Opladen: Leske + Budrich
- WESSELS, WOLFGANG / ROMETSCH, DIETRICH (1996): German Administrative Interaction and European Union: the Fusion of Public Policies, in: Mény, Yves / Muller, Pierre / Quermonne, Jean-Louis (Hg.): Adjusting to Europe: The Impact of the European Union on National Institutions and Policies, London / New York: Routledge
- WILLIAMSON, OLIVER E. (1975) Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications : a study in the economics of internal organization, New York: Free Press; London : Macmillan
- WILLIAMSON, OLIVER E. (1991): Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives, in: Administrative Science Quarterly, Vol. 36, No. 2, S. 269-296