

Martin Kesting

**Die Berliner Bezirke als Akteure im  
EU-Mehrebenensystem**

Strukturen und Möglichkeiten  
der Interessenwahrnehmung



Herbert Utz Verlag · München

## Reihe Politikwissenschaften

herausgegeben von Prof. Dr. Florian T. Furtak  
Professor für Europäisches Recht und Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt  
Europäische Integration  
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

Band 86

Bibliografische Information der Deutschen  
Nationalbibliothek: Die Deutsche  
Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation  
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte  
bibliografische Daten sind im Internet über  
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt.  
Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere  
die der Übersetzung, des Nachdrucks, der  
Entnahme von Abbildungen, der Wiedergabe  
auf fotomechanischem oder ähnlichem Wege  
und der Speicherung in Datenverarbeitungs-  
anlagen bleiben – auch bei nur auszugsweiser  
Verwendung – vorbehalten.

Copyright © Herbert Utz Verlag GmbH · 2013

ISBN 978-3-8316-4269-4

Printed in EC  
Herbert Utz Verlag GmbH, München  
089-277791-00 · [www.utzverlag.de](http://www.utzverlag.de)

## **Vorwort des Herausgebers**

Schätzungsweise gibt es zwischen 15.000 und 20.000 Lobbyisten in Brüssel, die versuchen auf die Politik der Europäischen Union (EU) Einfluss zu nehmen. Sie arbeiten überwiegend für die über 5000 Interessengruppen, die sich in das gemeinsame Transparenzregister von Kommission und Europäisches Parlament eingetragen haben. Auch die Kommunen gehören im Rahmen der Mehrebenenstruktur der EU zu denjenigen Akteuren, die ihre Interessen gegenüber den EU-Institutionen artikulieren.

Herr Kesting hat sich für seine Analyse der Struktur und Möglichkeiten der kommunalen Interessenwahrnehmung mit den Berliner Bezirken ein interessantes Beispiel ausgesucht. Durch seine, auch empirisch unterlegte, Untersuchung vermag er wichtige Handlungsempfehlungen für eine erfolgreiche Europaarbeit der Berliner Bezirke zu geben, die sicherlich auch für andere Stadtstaaten in Deutschland nutzbar sind.

Karlsruhe, im Juni 2013

Florian T. Furtak

## **Danksagung**

Den EU-Beauftragten der Berliner Bezirke bin ich dankbar für ihre Unterstützung und ihre Teilnahme an der Umfrage. Außerdem danke ich meinen Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern.

Ein ganz besonderer Dank geht an den Herausgeber Prof. Dr. Florian T. Furtak für die Aufnahme dieser Untersuchung in seine Reihe Politikwissenschaften.

Berlin, im Juni 2013

Martin Kesting

# **Inhalt**

<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	10
<b>Tabellenverzeichnis</b> .....	12
<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	12
<b>1 Einleitung</b> .....	13
1.1 Problemstellung und Forschungsfragen.....	13
1.2 Aufbau der Untersuchung und Methoden.....	14
<b>2 Begriffliche Grundlagen</b> .....	17
2.1 Multilevel Governance.....	17
2.2 Politikverflechtung .....	19
2.3 Europäisierung .....	22
2.4 Subsidiarität.....	24
<b>3 Subnationale Akteure im EU-Mehrebenensystem</b> .....	27
3.1 Die EU als Mehrebenensystem.....	27
3.2 Aktionsarenen im EU-Mehrebenensystem .....	30
3.3 Der Politikzyklus im EU-Mehrebenensystem .....	32
3.4 Deutsche Länder im EU-Mehrebenensystem .....	35
3.5 Deutsche Kommunen im EU-Mehrebenensystem.....	38
3.5.1 Kommunale Europabetroffenheit .....	42
3.5.2 Die Situation der deutschen Kommunen.....	47
3.5.3 Interessenwahrnehmung der deutschen Kommunen.....	48
3.6 Zwischenfazit .....	54

<b>4 Der Stadtstaat Berlin und Europa in der Berliner Verwaltung .....</b>	<b>56</b>
4.1 Die deutschen Stadtstaaten als föderale Sonderform.....	56
4.2 Der Verwaltungsaufbau Berlins.....	57
4.3 Die Berliner Bezirke als kommunale Sonderform.....	59
4.4 Die Situation der Bezirke.....	64
4.5 Europa in der Berliner Verwaltung und im Abgeordnetenhaus .....	65
4.6 Europaarbeit in den Berliner Bezirksverwaltungen.....	67
4.7 Bezirkliche Europabetroffenheit .....	73
4.8 Zwischenergebnis und Vergleich mit Kommunen .....	75
<b>5 Interessenwahrnehmung im EU-Mehrebenensystem: .....</b>	<b>77</b>
<b>die Berliner Hauptverwaltung.....</b>	<b>77</b>
5.1 Institutionalisierte Möglichkeiten .....	78
5.1.1 Ausschuss der Regionen.....	78
5.1.2 Bundesrat .....	79
5.1.3 Europaministerkonferenz .....	81
5.2 Informelle Möglichkeiten .....	82
5.2.1 Büro des Landes Berlin bei der EU.....	82
5.2.2 Europäisches Parlament.....	85
5.2.3 Bundestag .....	86
5.2.4 Städtenetzwerke.....	86
5.3 Zwischenergebnis.....	88
<b>6 Interessenwahrnehmung im EU-Mehrebenensystem: .....</b>	<b>89</b>
<b>die Berliner Bezirksverwaltungen.....</b>	<b>89</b>
6.1 Institutionalisierte Möglichkeiten .....	92
6.1.1 Rat der Bürgermeister.....	92
6.1.2 Abgeordnetenhaus .....	93

6.1.3 Bezirksverordnetenversammlungen und Bezirksstadträtesitzungen.....	94
6.2 Informelle Möglichkeiten .....	95
6.2.1 Koordinierungsrunden und Arbeitsgruppen der EU- Beauftragten der Bezirke .....	95
6.2.2 Büro des Landes Berlin bei der EU.....	96
6.2.3 Senatskanzlei und Senatsverwaltungen.....	97
6.2.4 Europäisches Parlament.....	98
6.2.5 Nichtstaatliche Akteure .....	99
6.3 Fallbeispiele .....	100
6.3.1 „AG Leonardo“.....	100
6.3.2 „Einbindung der Bezirksebene in die Planung der Strukturfondsförderperiode 2014-2020“.....	102
6.4 Zwischenergebnis und Vergleich mit Kommunen .....	107
<b>7 Zusammenfassung, Handlungsempfehlungen und Ausblick .....</b>	<b>109</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>115</b>
<b>Sonstige Quellen.....</b>	<b>119</b>
<b>Internetquellen .....</b>	<b>123</b>
<b>Verzeichnis der Interviewpartner.....</b>	<b>125</b>

## Abkürzungsverzeichnis

AdR	Ausschuss der Regionen
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AStV	Ausschuss der ständigen Vertreter
AZG	Allgemeines Zuständigkeitsgesetz
BA	Bezirksamt
BBWA	Bezirkliche Bündnisse für Wirtschaft und Arbeit
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVV	Bezirksverordnetenversammlung
BzVG	Bezirksverwaltungsgesetz
CDU	Christlich Demokratische Union
DG	Directorates-General
EBI	Europäische Bürgerinitiative
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EMK	Europaministerkonferenz der BRD
EP	Europäisches Parlament
ER	Europäischer Rat
ERH	Europäischer Rechnungshof
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EU-MES	EU-Mehrebenensystem
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EUZBBG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union
EUZBLG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union
EWSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss



FDP	Freie Demokratische Partei
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
IntVG	Integrationsverantwortungsgesetz
KLV	Kommunale Landesverbände
KOM	Europäische Kommission
KSV	Kommunale Spitzenverbände
LSK	Lokales Soziales Kapital
MdA	Mitglied des Abgeordnetenhauses
MdB	Mitglied des Bundestages
MPK	Ministerpräsidentenkonferenz der BRD
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
NGO	Non Governmental Organisation
OMK	Offene Methode der Koordinierung
PEB	Partnerschaft-Entwicklung-Beschäftigung
Rat	Rat der Europäischen Union
RdB	Rat der Bürgermeister
RGRE	Rat der Regionen und Gemeinden Europas
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
VvB	Verfassung von Berlin
WDM	Wirtschaftsdienliche Maßnahmen
WiSo-Partner	Wirtschafts- und Sozialpartner

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Der Politikzyklus im EU-Mehrebenensystem.....	34
Tabelle 2: Umfrage: Bewertung Interessenwahrnehmung der Bezirke ...	91

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Regieren im Mehrebenen-System der EU: Die Verflechtung europäischer, nationalstaatlicher, regionaler und kommunaler Systeme ...	28
Abbildung 2: Aktionsarenen im EU-Mehrebenensystem .....	31
Abbildung 3: Säulen der kommunalen Europaarbeit .....	46
Abbildung 4: Interessenwahrnehmung deutscher Kommunen .....	53
Abbildung 5: Vertikale Verwaltungsstruktur Deutschlands .....	57
Abbildung 6: Gliederung der Berliner Verwaltung.....	58
Abbildung 7: Europa in der Berliner Verwaltung und im Abgeordnetenhaus .....	66
Abbildung 8: Berlin im EU-Machtdreieck.....	77
Abbildung 9: EU-Koordinierung der Länder .....	80

# 1 Einleitung

## 1.1 Problemstellung und Forschungsfragen

Der Stadtstaat Berlin unterscheidet sich im Aufbau von anderen deutschen Ländern. Dies betrifft insbesondere die „Kommunen“ Berlins, die Bezirke. Die zwölf Berliner Bezirke sind für sich genommen nach Einwohnerzahl und in der öffentlichen Wahrnehmung Großstädte. Sie sind jedoch laut Bezirksverwaltungsgesetz nur nachrangige „*Selbstverwaltungseinheiten Berlins ohne Rechtspersönlichkeit*“ (§ 2 Abs. 1 BezVG) und keine kommunalen Gebietskörperschaften.

Die spezielle rechtliche Situation der Bezirke könnte sich im EU-Mehrebenensystem (EU-MES) im Vergleich zu deutschen Kommunen<sup>1</sup> zum Nachteil auswirken. Zudem bestehen erhebliche soziale, städtebauliche, ethnische und politische Unterschiede unter den Bezirken. Durch direkte Zugangsmöglichkeiten vor Ort zu allen Ebenen des EU-MES und politisch-administrative Verflechtungen könnten aber auch Vorteile entstehen.

Vor dem Hintergrund des Multilevel-Governance-Ansatzes werden Strukturen der Europaarbeit und Möglichkeiten der institutionalisierten und informellen Interessenwahrnehmung Berlins als Akteur im EU-MES untersucht. Die vorliegende Untersuchung konzentriert sich dabei auf die Berliner Bezirksverwaltungen unter Berücksichtigung der Rechtsstellung der Bezirke und ihrer Stellung im Verwaltungsaufbau Berlins. Es werden die gemeinsame Interessenwahrnehmung und Strategien der zwölf Bezirke untersucht und mit den deutschen Kommunen verglichen. Die Untersuchung nimmt Bezug auf Europäisierungsprozesse der Berliner Verwaltung und vergleicht die Europäisierbarkeit von Berliner Bezirken und deutschen Kommunen.

---

<sup>1</sup> Wenn in dieser Untersuchung in der Folge von deutschen „Kommunen“ die Rede ist, sind alle kommunalen deutschen Gebietskörperschaften gemeint. Die Untersuchung kann Unterschiede zwischen großen Gebietskörperschaften wie Großstädten und Kreisen auf der einen Seite und Kleinstädten und Gemeinden auf der anderen nicht berücksichtigen. Der Begriff „Kommune“ wird als Abgrenzung zur kommunalen Sonderform der Berliner Bezirke verwendet.

Folgende Fragen werden im Rahmen dieser Untersuchung geklärt:

- Wie hat das politisch-administrative System Berlins auf die Europäisierung reagiert und welche Strukturen existieren in der Europaarbeit?
- Gibt es Unterschiede zwischen der Europabetroffenheit deutscher Kommunen und derjenigen der Berliner Bezirke?
- Wie nehmen die Berliner Bezirke, unter Berücksichtigung ihrer Rechtsstellung und des Verwaltungsaufbaus Berlins, ihre Interessen im EU-Mehrebenensystem wahr?
- Unterscheiden sich Interessen und Strategien der Interessenwahrnehmung der Berliner Bezirke von denjenigen deutscher Kommunen?

Die Untersuchung definiert die Stellung der Bezirke im EU-MES. Ziel ist es zu untersuchen und zu bewerten, was bezirkliche Europaarbeit unter den gegebenen Rahmenbedingungen leistet und leisten kann und wie die Berliner Bezirke ihre Interessen im EU-MES optimal wahrnehmen können. Sie versteht sich als anwendungsorientiert und entwickelt Handlungsempfehlungen.

## **1.2 Aufbau der Untersuchung und Methoden**

Diese Untersuchung klärt im theoretischen Kapitel 2 zunächst die Begriffe Multilevel Governance, Politikverflechtung, Europäisierung und Subsidiarität. Ziel ist es, in aller gebotenen Kürze, zentrale Begriffe und theoretische Grundlagen aus Politikwissenschaft und Europawissenschaft einzuordnen, da diese für die Untersuchung von zentraler Bedeutung sind.

Das Kapitel 3 bildet einen weiteren theoretischen Teil dieser Untersuchung. Der Multilevel-Governance-Ansatz wird auf die EU bezogen und Politikarenen und der Politikzyklus im EU-Mehrebenensystem (EU-MES) analysiert. Der Fokus liegt auf Bedeutung und Rolle der subnationalen Akteure im EU-MES. Dieser Aspekt wird im zweiten Teil des Kapitels am Beispiel der deutschen Länder und Kommunen konkretisiert. Das Thema der Berliner Bezirke als Akteure im EU-MES kann nicht ohne eine vorherige Analyse der Situation der deutschen Länder und insbesondere der Kommunen betrachtet werden. Neben der (verbesserten) Situation der Kommunen nach Lissabon werden die Europabetroffenheit der Kommunen und Möglichkeiten der Interessenwahrnehmung analysiert.

Vor dem Hintergrund des Multilevel-Governance-Ansatzes und der Analyse der Situation der Länder und Kommunen im EU-MES werden nun im Kapitel 4 die rechtlichen, politischen und verwaltungsmäßigen Unterschiede Berlins und seiner Bezirke zu den deutschen Flächenländern und Kommunen herausgearbeitet. Im zweiten Teil des Kapitels werden Europäisierungsprozesse und Strukturen der Europaarbeit der Berliner Verwaltung mit Fokus auf die Bezirke empirisch untersucht sowie die Europabetroffenheit der Bezirke mit derjenigen der deutschen Kommunen verglichen.

Interessenwahrnehmung der Berliner Hauptverwaltung und der Bezirke sind eng verflochten. Deshalb wird im Kapitel 5 zunächst die institutionalisierte und informelle Interessenwahrnehmung der Hauptverwaltung im EU-MES empirisch untersucht und bewertet. Kapitel 6 untersucht die institutionalisierte und informelle gemeinsame Interessenwahrnehmung der Bezirksverwaltungen. Dieser Teil wird zusätzlich durch zwei Fallbeispiele vertieft und es werden Vergleiche zu den deutschen Kommunen gezogen.

Eine Zusammenfassung der Ergebnisse, Handlungsempfehlungen sowie ein Ausblick im Kapitel 7 runden die Studie ab.

Neben einer eingehenden Literaturrecherche greift diese Untersuchung auf eine schriftliche Umfrage, fünf Experteninterviews, Internetrecherchen sowie Dokumentenanalysen zurück.

Für die theoretischen Begriffsklärungen zum Thema Länder und selbst zum Thema Kommunen im EU-Mehrebenensystem sind die Literaturquellen recht ergiebig. Sie bilden die Grundlage der Kapitel 2 und 3. Literatur über den Stadtstaat Berlin und seine Bezirke existiert zur rechtlichen und administrativen Situation und wird im Kapitel 4 verwendet. Über Strukturen der Europaarbeit und die Interessenwahrnehmung Berlins und seiner Bezirke wurde keine Literatur gefunden. Hier greift die Untersuchung auf Internetrecherchen, Dokumentenanalysen und empirische Methoden zurück.

Es wurde eine schriftliche Umfrage unter elf von zwölf Bezirken<sup>2</sup> durchgeführt und ein Fragebogen zum Thema Europaarbeit und Interessenwahrnehmung der Bezirke verschickt. Der Fragebogen wurde sowohl quantitativ als auch qualitativ ausgewertet. Der Rücklauf war 100%. Er-

---

<sup>2</sup> Der Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg wurde nicht befragt. Der Verfasser ist EU-Beauftragter dieses Bezirks. Die Befragung der elf Bezirke wird jedoch ergänzt durch ein Experteninterview aus Friedrichshain-Kreuzberg.

gänzt wurde diese Umfrage durch ein Interview mit dem politisch verantwortlichen Bezirksstadtrat.

Zum Thema Interessenwahrnehmung der Haupt- und Bezirksverwaltung wurden zusätzlich zwei Interviews mit einer Referentin und dem Leiter des Büros des Landes Berlin bei der EU geführt. Für die Vertiefung der empirischen Analyse durch Fallbeispiele wurden zwei Interviews mit EU-Beauftragten der Bezirke geführt.

Die Experteninterviews wurden nach einem Leitfaden geführt, von dem die Interviewten jedoch abweichen konnten. Mit dem Einverständnis der Befragten wurden die Interviews digital aufgezeichnet. Sie wurden nicht vollständig transkribiert, es wurden jedoch zusammenfassende Notizen gemacht und vereinzelte Zitate niedergeschrieben. Alle Interviews liegen dem Verfasser als MP3-Dateien vor.

## Reihe Politikwissenschaften

herausgegeben von Prof. Dr. Florian T. Furtak  
Professor für Europäisches Recht und Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt  
Europäische Integration  
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

- Band 86: Martin Kesting: **Die Berliner Bezirke als Akteure im EU-Mehrebenensystem** · Strukturen und Möglichkeiten der Interessenwahrnehmung  
2013 · 132 Seiten · ISBN 978-3-8316-4269-4
- Band 85: Jan Bahr-Vollrath: **Der Europäische Auswärtige Dienst** · Chance für Kohärenz, Konvergenz und Kontinuität in der Außenpolitik der EU  
2013 · 150 Seiten · ISBN 978-3-8316-4246-5
- Band 84: Johannes Behrens: **Interregionale Sicherheit** · Die euro-afrikanische Sicherheitspartnerschaft und die Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur  
2012 · 200 Seiten · ISBN 978-3-8316-4145-1
- Band 83: Stefanie Tusche: **Demografische Entwicklung in der EU und Beschlussfassung im Ministerrat** · Wer ›regiert‹ Europa 2050?  
2011 · 120 Seiten · ISBN 978-3-8316-4079-9
- Band 82: Frauke Höntzsch: **Europa auf dem Weg »Zum ewigen Frieden«?** · Kants Friedensschrift und die Wirklichkeit der Europäischen Union  
2007 · 136 Seiten · ISBN 978-3-8316-0703-7
- Band 81: Anja Heinrichs: **Die europäische Integration aus Sicht Mittel- und Osteuropas** · Polen, Tschechische Republik und Ungarn in der EU-Verfassungsdebatte  
2006 · 140 Seiten · ISBN 978-3-8316-0565-1
- Band 80: Florian T. Furtak: **Nichtregierungsorganisationen (NGOs) im politischen System der Europäischen Union** · Strukturen – Beteiligungsmöglichkeiten – Einfluß · 2., durchgesehene Auflage  
2005 · 296 Seiten · ISBN 978-3-8316-0518-7
- Band 79: Susanne C. Köhler: **Der Deutsche Caritasverband in Europa** · Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme auf die europäische Politik  
2005 · 128 Seiten · ISBN 978-3-8316-0512-5
- Band 78: Andrea Tchitchi: **Die Entwicklungszusammenarbeit zwischen der EU und den AKP-Staaten im Wandel** · Das Cotonou-Abkommen – eine Zwischenbilanz  
2005 · 132 Seiten · ISBN 978-3-8316-0437-1
- Band 77: Cornelia Föhn: **Der Ausschuss der Regionen – Interessenvertretung der Regionen Europas** · Eine Darstellung unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Bundesländer  
2003 · 120 Seiten · ISBN 978-3-8316-7594-4
- Band 74: Egon Günther A. Happach: **Handlungsspielräume und -restriktionen eines kommunalpolitischen Umweltprogramms** · Aufgezeigt am Entwurf des ökologischen Abfallkonzepts des Landkreises Fürstentfeldbruck in den Jahren 1989 bis 1991 und seine heutige Bedeutung  
1998 · 503 Seiten · ISBN 978-3-8316-7566-1

- Band 73: Florian T. Furtak: **Nichtstaatliche Akteure in den internationalen Beziehungen** · NGOs in der Weltpolitik  
1997 · 132 Seiten · ISBN 978-3-8316-7560-9
- Band 68: Josef Freisl: **Die berufliche und räumliche Mobilität auf dem Arbeitsmarkt** · Eine vergleichende Studie über die Europäische Union und die USA  
1994 · 304 Seiten · ISBN 978-3-8316-7509-8
- Band 60: Klaus Fiesinger: **Ballhausplatz-Diplomatie 1945-1949** · Reetablierung der Nachbarschaftsbeziehungen und Reorganisation des Auswärtigen Dienstes als Formen außenpolitischer Reemanzipation Österreichs  
1993 · 608 Seiten · ISBN 978-3-8316-7466-4
- Band 29: Franco P. Rota, Peter Streitle: **Studientips** · Politische Wissenschaft/Internationale Politik Ein Ratgeber zu Literatur, Recherchen, Arbeits- und Prüfungsstrategien · 1. Auflage  
1988 · 100 Seiten · ISBN 978-3-8316-7313-1
- Band 20: Dieter Arndt: **Zwischen Alarmismus und Argumentation** · Die sicherheitspolitische Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierungen zur innenpolitischen Durchsetzung des NATO-Doppelbeschlusses  
1988 · 238 Seiten · ISBN 978-3-8316-7284-4
- Band 12: Franco P. Rota: **Leitfaden zur internationalen Politik** · Eine Skizze zu Theorie und Praxis der politischen Entwicklung · 3. aktualisierte Auflage  
1992 · 204 Seiten · ISBN 978-3-8316-7456-5
- William Holt: **America by Trial**  
2001 · 249 Seiten · ISBN 978-3-8316-7588-3

Erhältlich im Buchhandel oder direkt beim Verlag:

Herbert Utz Verlag GmbH, München

089-277791-00 · [info@utzverlag.de](mailto:info@utzverlag.de)

Gesamtverzeichnis mit mehr als 3000 lieferbaren Titeln: [www.utzverlag.de](http://www.utzverlag.de)