

INEF

Report

Institut für Entwicklung und Frieden
der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg

Deutsche Ministerien als Akteure von Global Governance

Eine Bestandsaufnahme der auswärtigen Beziehungen der Bundesministerien

Walter Eberlei / Christoph Weller

Heft 51 / 2001

Gerhard-Mercator-Universität Duisburg

Dr. Walter Eberlei, Politikwissenschaftler, Mitarbeiter im Institut für Entwicklung und Frieden der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg.

Dr. Christoph Weller, Politikwissenschaftler, Mitarbeiter im Institut für Entwicklung und Frieden der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg.

Der Beitrag über das BMU wurde von Dr. Thomas Fues, der Beitrag über das BMVg von Christoph Rohloff (M.A.) verfasst; beide sind Mitarbeiter des INEF.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Einleitung	4
2	Profile der Ministerien.....	10
2.1	Auswärtiges Amt (AA)	10
2.2	BM der Finanzen (BMF).....	12
2.3	BM der Justiz (BMJ)	14
2.4	BM der Verteidigung (BMVg).....	16
2.5	BM des Innern (BMI).....	18
2.6	BM für Arbeit und Sozialordnung (BMA).....	20
2.7	BM für Bildung und Forschung (BMBF).....	22
2.8	BM für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BML).....	24
2.9	BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)	26
2.10	BM für Gesundheit (BMG)	28
2.11	BM für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)	30
2.12	BM für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVWBW).....	32
2.13	BM für Wirtschaft und Technologie (BMWi).....	34
2.14	BM für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).....	36
3	Resultate	38
3.1	Ergebnisse und Thesen.....	39
3.2	Forschungsdesiderate	43
4	Literatur	49
5	Quellenverzeichnis	51
6	Tabellen.....	52

0 Zusammenfassung

Deutsche Außenpolitik ist nicht mehr alleine die Domäne des Auswärtigen Amtes und des Bundeskanzlers. Alle Bundesministerien sind an der Außenpolitik Deutschlands aktiv beteiligt. Dies betrifft nicht nur die politischen Entscheidungen im EU-Kontext, sondern hat in vielen Themenfeldern auch globale Dimensionen. Gegenwärtig sind etwa 340 Referate in Bundesministerien mit internationalen Aufgaben befasst, davon 281 mit erheblichen Aufgaben über die EU-Grenzen hinaus. Die Fachministerien haben zunehmend auch operative Aufgaben in internationalen Zusammenhängen übernommen, wirken also mit an der Gestaltung von *Global Governance*.

Auf der Basis von Experteninterviews in allen Bundesministerien sind im vorliegenden Arbeitspapier Profile der internationalen Arbeit aller Ministerien erstellt worden. Erstmals wird damit eine Übersicht der grenzüberschreitenden Aufgaben aller Bundesministerien vorgelegt. In der Querschnittsbetrachtung kommt die Studie unter anderem zu folgenden Ergebnissen:

Die von den Fachministerien international geleistete Arbeit scheint in großen Teilen reaktiv zu sein, indem sie vornehmlich den aus der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entstehenden Anforderungen nachkommt. Eine Ursache hierfür könnte die in allen Ministerien anzutreffende Arbeitsüberlastung international tätiger Referate sein, die möglicherweise die aktive Gestaltung internationaler Verhandlungs- und Kooperationsprozesse behindert. Institutionell verbleibt die internationale Aufgabenwahrnehmung zumeist in den traditionellen administrativen Strukturen. Dies hat u.a. zur Folge, dass interministerielle Koordination von den Fachministerien dann als erfolgreich betrachtet wird, wenn sie auf möglichst niedriger Hierarchiestufe gelingt und die internationale Arbeit keine zusätzlichen Konflikte in die Bundesregierung bringt.

Die hier vorgelegte aktuelle Bestandsaufnahme der auswärtigen Beziehungen der Bundesministerien trifft in eine Lücke der Außenpolitik-Forschung, die weiterer Bearbeitung bedarf. Die Resultate dieses Arbeitspapiers sind daher weniger konkrete politische Lösungsvorschläge, sondern in stärkerem Maße thesenartig formulierte Ergebnisse und wissenschaftliche Forschungsdesiderate im Hinblick auf eine Weiterarbeit an diesem Thema.

1 Einleitung

Eine weithin gängige Vorstellung von "Außenpolitik" besagt, dass in den auswärtigen Beziehungen eines Landes nationale Interessen von einem Außenminister vertreten werden.¹ Ob es sich dabei um bi- oder multilaterale Beziehungen, internationale Handels- oder Sicherheitspolitik handelt, spielt keine Rolle. Jeweils könnte - so die Vorstellung - ohne weiteres ein gesamtstaatliches Interesse identifiziert werden, welches im Falle Deutschlands durch den Außenminister oder den Bundeskanzler repräsentiert werde. In den vergangenen Jahren, vermehrt durch die von den Vereinten Nationen einberufenen Weltkonferenzen zu verschiedenen Themen der internationalen Politik (Umwelt, Entwicklung, Frauen, Menschenrechte etc.; vgl. dazu Messner/Nuscheler 1996; Fues/Hamm 2001) wurde jedoch unübersehbar, dass besonders die multilaterale Zusammenarbeit in einzelnen Problemfeldern vornehmlich von den jeweils zuständigen Fachministerien übernommen wird und etwa auch der deutsche Umweltminister oder der Bundesfinanzminister als Repräsentanten deutscher Außenpolitik auftreten. Zudem wurde in diesen Kontexten deutlich, dass die deutsche Position in vielen Fällen nicht unumstritten ist, wenn etwa in der

internationalen Umweltpolitik das BMZ andere Präferenzen hat als das BMWi und diese sich nochmal unterscheiden von der Interessenssetzung des federführenden BMU (vgl. dazu unten Abschnitt 2.11).

Sind die Fachministerien damit zu den entscheidenden Akteuren bei der internationalen Problembearbeitung geworden, die sich immer weniger durch einzelstaatliche Maßnahmen und vielfach nur noch durch globale Zusammenarbeit in einer *Global-Governance*-Struktur (vgl. Messner/Nuscheler 1997) bewerkstelligen lässt? Mit der nachfolgenden Übersicht über die auswärtigen Beziehungen aller deutschen Bundesministerien wollen wir einen Einblick geben in die fachministerielle Arbeit, die sich mit internationalen oder globalen Problemen beschäftigt. Dabei geht es uns primär darum zu zeigen, welches Geflecht und welche Vielfalt von Beziehungen und Entscheidungsstrukturen sich in diesem Feld inzwischen ausgebildet hat, in denen heute - nicht nur internationale - Politik gemacht wird.

Diese Übersicht soll anhand einer empirischen Bestandsaufnahme der fachministeriellen internationalen Arbeit verdeutlichen, wie unzutreffend heute die aus dem 19. Jahrhundert stammende Vorstellung von einem durch das Auswärtige Amt repräsentierten nationalen Interesse ist. Damit entstehen erhebliche Zweifel an jeglicher Vorstellung davon, ein gesamtstaatliches Interesse unabhängig von konkreten gesellschaftlichen, administrativen und ideellen Interessen bestimmen zu können.

¹ Vgl. etwa Eberwein/Kaiser (1998b: 2, unsere Hervorh.): "Während 'Außenpolitik' der Wahrnehmung der von den zuständigen Institutionen - dem Kabinett, dem Bundeskanzler und dem für die Ausführung zuständigen Auswärtigen Amt (AA) - offiziell definierten gesamtstaatlichen Interessen dient, umfassen 'Außenbeziehungen' die Gesamtheit der Auslandsbeziehungen aller anderen politischen und gesellschaftlichen Akteure, also etwa der *Fachministerien*, Parteien und Verbände."

Für die Analyse der auswärtigen Beziehungen der Bundesministerien lässt sich in theoretischer Hinsicht sowohl an die politologische Außenpolitik-Analyse wie auch an jüngere Diskussionen in den Internationalen Beziehungen anknüpfen.

Vor nunmehr bald vierzig Jahren stellte Ekkehart Krippendorff in einem vielbeachteten Aufsatz² die Frage "Ist Außenpolitik *Außenpolitik*?" und unternahm den Versuch, "eine unhaltbare Unterscheidung aufzuheben", nämlich jene zwischen Innen- und Außenpolitik. Zwar bediene sich die Außenpolitik - so Krippendorff - spezifischer Instrumente (Diplomatie, Propaganda, Wirtschaft, Militär, Untergrund und informaler Aktivitäten), aber seiner Auffassung nach stimmen innen- wie außenpolitische Aktionen der politischen Führung in ihrer eigentlichen Zielrichtung überein: es herrscht das Primat der Systemerhaltung, es geht um die "Erhaltung einer spezifischen Organisationsform, von identifizierbaren Machtpositionen" (Krippendorff 1963: 248). Deshalb müsse sich die Analyse der Außenpolitik von jener der Innenpolitik nicht grundlegend unterscheiden.

Diese Perspektive auf die *administrativen und gesellschaftlichen Grundlagen von Außenpolitik* konnte sich allerdings lange Zeit gegen die in der Außenpolitik-Forschung dominierende Rede

von den "nationalen Interessen"³ nicht recht behaupten. Zwar ist auch heute noch in der Außenpolitik-Forschung hier und da von "nationalen Interessen" (z. B. Stürmer 1994; Andreae/Kaiser 1998: 46) die Rede, aber seit Graham Allison (1971; Allison/Zelikow 1999) am Beispiel der Kuba-Krise ein Modell bürokratischer Außenpolitik entwickelt hat und Helga Haftendorn et al. (1978a) die "verwaltete Außenpolitik" der Bundesrepublik Deutschland untersucht haben,⁴ lässt sich für eine theoretisch fundierte Außenpolitik-Analyse kaum mehr von den innenpolitischen und administrativen Grundlagen der Außenpolitik absehen. Auch wenn die politischen Anforderungen und Problemstellungen, gerade im Zeitalter der Globalisierung, vielfach aus der internationalen Umwelt stammen, erachtet die theorieorientierte Außenpolitikanalyse heute mehr denn je die "innenpolitischen" (*domestic*) Faktoren - gesellschaftliche Einflüsse, Strukturen des politischen Systems, Bürokratie, Entscheidungsträger, nationale Normen

² Krippendorff (1963), wiederabgedruckt 1997 in: Seibel, Wolfgang et al. (Hrsg.): Demokratische Politik - Analyse und Theorie. Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, 329-352. Vgl. als aktuellen Beitrag zu dieser Debatte Messner (2000).

³ Zu einer Kritik dieses Konzepts vgl. Wolf (1995, 2000) sowie Woyke (1989: 590): Nationales Interesse "ist keine objektive Größe, die sich beobachten oder messen läßt. N.I. kann nur ein subjektivistisches Konzept sein. Es dient in der aktiven Politik dazu, politische Verhaltensweisen zu rechtfertigen, zu verurteilen oder anzubieten".

⁴ "Die politische Führung - Bundeskanzler, Kabinett, Minister - ist nur noch mit einer Auswahl von politischen Entscheidungen - in der Regel mit internationalen, innenpolitischen oder interministeriellen Krisenentscheidungen - befaßt, während die Ministerialbürokratie in Bonn und ihre *counterparts* in internationalen Stäben und Sekretariaten zu den eigentlichen außenpolitischen Akteuren werden. In diesem Zusammenhang läßt sich die These der 'verwalteten Außenpolitik' formulieren" (Haftendorn et al. 1978b: 7).

und Kultur - als primär bedeutsam, um außenpolitisches Handeln verständlich machen zu können.⁵

Diesem Forschungsstrang der Außenpolitik-Analyse scheinbar konträr gegenüber steht eine These, die in der sogenannten Globalisierungsliteratur vielfach vertreten wird (vgl. Grande/Risse 2000; Beisheim/Walter 1997). Sie besagt, dass Nationalstaaten aufgrund ökonomischer, politischer und kultureller Globalisierung ihre Handlungsfähigkeit langfristig verlieren werden und auch heute schon in erheblichem Maße eingebüßt haben. In dieser Perspektive sind es also die grenzüberschreitenden Verflechtungsstrukturen durch die Zunahme des Welthandels, die Internationalisierung der Finanzmärkte, die Multinationalisierung der Produktion, die globalen Auswirkungen von Umweltverschmutzung, weltumspannende (Massen-) Kommunikation, etc., kurz: die *Transnationalisierung gesellschaftlicher Interaktion*, die politische Handlungsfreiheiten in der Innen- wie der Außenpolitik einschränkt und damit zu einem bestimmenden Faktor, gerade für außenpolitisches Handeln macht.

Auf diesem Hintergrund wird folglich die Internationalisierung der Politik im Rahmen von internationalen Organisationen und Institutionen als Reaktion der politischen Systeme auf die sog. Globalisierung verstanden. Dabei wird jedoch nicht davon ausgegangen, dass aus den international verzahnten Entscheidungsprozessen einzelstaatlicher

Außenpolitik eine Steuerungsfunktion für das internationale System zuwächst, wie dies Haftendorn (1978: 16f.) angenommen hatte, sondern dass Staaten ihre politische Autonomie und Handlungsfähigkeit sowohl nach innen wie auch in ihrer Außenpolitik verlieren.⁶ Zwar könne durch inter- und supranationale Institutionen eine gewisse Steuerungsfähigkeit im Sinne des "Regierens jenseits des Nationalstaates" (Zürn 1998) zurückgewonnen werden, aber nur um den Preis, dass sich auf diese Weise das demokratische Dilemma internationaler Politik spürbar verschärft, wodurch die Legitimation von Politik insgesamt gefährdet werden könnte (vgl. Weller 1999).

Eine dritte Perspektive auf die Außenpolitik im Zeitalter der Globalisierung betrachtet erst in einem zweiten Schritt die Akteure, Strukturen und Legitimationsressourcen politischen Handelns und fragt primär nach den *Möglichkeiten der Problembearbeitung* in einer globalisierten Welt. Wenn heute offensichtlich erscheint, dass die Ursachen von Hunger, Krieg, Umweltzerstörung, Armut und Unterdrückung sowohl inhaltlich als auch global miteinander vernetzt sind, kann weder von themenspezifischen internationalen Institutionen, noch von den knapp 200 Einzelstaaten eine adäquate Problembearbeitung oder gar -lösung erwartet werden. Auch ein Weltstaat oder eine Weltregierung

⁵ Vgl. etwa Hellmann (1996); Kirste/Maull (1996); Allison/Zelikow (1999); Rittberger/Wagner (2001).

⁶ "Der Nationalstaat als relevante Handlungseinheit hat entweder ausgespielt oder wird zumindest durch die Globalisierung und ihre Folgen tiefgreifend transformiert werden. Effektive politische Eingriffsmöglichkeiten ergeben sich - wenn überhaupt - entweder unterhalb des Nationalstaats oder oberhalb" (Grande/Risse 2000: 241f.).

scheiden als Optionen für die politische Organisation des 21. Jahrhunderts aus, weil nicht erkennbar ist, wie solche Strukturen demokratisch kontrollierbar und auf die Lebensinteressen *aller* Menschen zu verpflichten wären.

Um zu einem möglichst dynamischen und zugleich erkennbar strukturierten Modell für globale Politik zu gelangen, bietet es sich an, die uns vertrauten Ebenen politischen Handelns (lokal, staatlich, international) miteinander zu verknüpfen und nach deren jeweils eigenem Beitrag für die Bearbeitung der globalen Probleme zu fragen (vgl. Messner 1998). In dieser *Global-Governance*-Architektur spielen die Staaten eine zentrale Rolle, weil sie in entscheidender Weise an den verschiedenen internationalen Handlungsebenen wie UNO, Regionale Integrationsprojekte (EU, OAU, ASEAN etc.) und internationale Institutionen in den einzelnen Problemfeldern beteiligt sind. Doch auch die gesellschaftlichen Interessen und Institutionen, seien sie lokal, regional, national, transnational oder global organisiert, stellen eine wichtige Erweiterung der *Global-Governance*-Architektur im Vergleich zum traditionellen Bild nationaler Außenpolitiken in einer Staatenwelt dar.

Auf dieser theoretischen Folie ist Außenpolitik primär ein Beitrag zu globaler Problembearbeitung. Sie geschieht vornehmlich in internationalen Organisationen oder Institutionen, deren Träger heute noch weitgehend die Regierungen der Nationalstaaten sind. Es ist also die staatliche Außenpolitik, die wesentliche Beiträge zu *Global Governance* zu leisten hat. In der Globalisierungsperspektive werden dagegen die einzel-

staatlichen (außenpolitischen) Grundlagen globalen Regierens zugunsten der Aufmerksamkeit für internationale Institutionen vernachlässigt, wodurch ein möglicherweise bedeutendes Feld internationaler Politik aus dem Blick gerät: jene einzelstaatlichen administrativen Arbeitseinheiten und Personen, die auf vielfältige Weise in die tägliche Praxis der internationalen Politik eingebunden sind. Dass dabei weit mehr als der außenpolitische Apparat des Auswärtigen Amtes eine Rolle spielt, ist inzwischen offensichtlich (vgl. Andreae/Kaiser 1998; Wessels 2000: 309f.). Aber sind damit die Fachministerien schon entscheidende Akteure von *Global Governance*?

Damit wird nach den Institutionen gefragt, in denen deutsche auswärtige Politik gemacht wird. Während diese Frage in der außenpolitischen Literatur in der Regel auf die Regierungsspitze bzw. das Auswärtige Amt zugespitzt wird,⁷ legt dieser Report das Augenmerk auf die Fachministerien und ihre grenzüberschreitenden Zuständigkeiten, Aufgaben und Tätigkeiten.⁸ Angesichts der eingangs erläuterten Entwicklungen wurde von der Hypothese ausgegangen, dass die Differenzierung von Themen und Politikfeldern durch die Globalisie-

⁷ Zum Auswärtigen Amt vgl. Eberlei (2001).

⁸ Wollte man die auswärtigen Beziehungen der Bundesregierung untersuchen, wäre das Bundeskanzleramt von zentraler Bedeutung. Uns geht es hier jedoch um den bisher wenig beachteten Bereich der über die Europäische Union hinausgreifenden internationalen Arbeit der bundesdeutschen *Fachministerien*, weshalb auch die Frage nach den entsprechenden politischen Steuerungs- und Koordinationsmechanismen zunächst zurückgestellt werden muss.

rung auch in der deutschen Ministerienlandschaft tiefe Spuren hinterlassen haben muss.⁹ Diese Bestandsaufnahme soll hier Klarheit schaffen und den Ausgangspunkt für weitergehende Untersuchungen liefern.

Ist die Außenpolitik im Zeitalter der Globalisierung noch das klassische Feld zur Durchsetzung "nationaler Interessen" (Andreae/Kaiser 1998) oder mehr denn je Innenpolitik mit anderen Mitteln (Krippendorff 1963)? Sind wir auf dem Weg von der "verwalteten Außenpolitik" (Haftendorn et al. 1978a) zur globalen Politik einzelstaatlicher und internationaler Administrationen oder ist zwischenstaatliche Regierungszusammenarbeit eine Form der "Neuen Staatsräson" (Wolf 2000)? Unter dem Maßstab der Problemlösungsfähigkeit von Politik, darin sind sich die vorgestellten Herangehensweisen weitgehend einig, sind die auswärtigen Beziehungen des Regierungsapparats heute zumindest die entscheidende Scharnierstelle zwischen den staatlich organisierten Gesellschaften und internationalen Problembearbeitungsinstitutionen (bilaterale Zusammenarbeit, multilaterale Verflechtung, internationale Organisationen etc.) und insofern ein Kernelement von *Global Governance*.

Mit dem vorliegenden Arbeitspapier wollen wir die internationale administrative Zusammenarbeit am Beispiel der auswärtigen Beziehungen der deutschen Fachministerien sichtbar machen, zugleich Gründe für diese Entwicklung und ihre verschiedenen Verläufe und Intensitätsgrade aufzeigen und am Ende thesenartig mögliche Konsequenzen dieser Internationalisierung von Politik skizzieren. Außerdem wird bei jedem Ministerium ein besonders interessanter Aspekt seiner internationalen Arbeit jeweils hervorgehoben dargestellt, um an Beispielen die unterschiedlichen auswärtigen Beziehungen der Bundesministerien anschaulich werden zu lassen. Die eingefügten Tabellen sollen eine erste Übersicht über Zuständigkeiten, Organisationsstrukturen und Ressourcen bieten, damit ein schneller Zugriff auf das bis heute entstandene Beziehungsgeflecht zwischen Fachministerien, internationalen Organisationen und globalisierten Themenfeldern möglich ist.

Diese Untersuchung hat sich nicht zum Ziel gesetzt, *alle* auswärtigen Beziehungen der Bundesministerien zu erfassen. Besonders die Europäisierung von Politik ist bereits so weit fortgeschritten, dass es praktisch keine Arbeitseinheit in einem Bundesministerium mehr gibt, die nicht in irgendeiner Weise in europapolitische Überlegungen einbezogen ist bzw. die Auswirkungen der auf europäischer Ebene getroffenen Entscheidungen in die eigene Arbeit einbeziehen muss. Zudem ist die Europäisierung von Politik inzwischen ein unter verschiedensten Aspekten intensiv untersuchtes Feld aller politikwissenschaftlichen Teildisziplinen. Deshalb wurde der

⁹ Auch die Europäisierung der Politik hat natürlich nachhaltige Auswirkungen auf die deutschen auswärtigen Beziehungen, da in sehr vielen Fällen deutsche Außenpolitik (nur noch) über die europäische Ebene gemacht wird bzw. werden kann (vgl. etwa Kaiser 1995: 508f.). Auf diesen Aspekt kann im Folgenden jedoch nicht systematisch, sondern nur in Einzelfällen eingegangen werden.

Fokus dieser Untersuchung auf die außereuropäischen Beziehungen gelegt, um den Aspekt der globalen interadministrativen Zusammenarbeit hervorzuheben und nach den darin liegenden Möglichkeiten für *Global Governance* zu fragen.

Die hier vorgelegte Bestandsaufnahme der auswärtigen Politik der deutschen Ministerien kann nur eine Momentaufnahme sein, indem sie übersichtsartig die augenblicklichen internationalen Dimensionen der Arbeit deutscher Bundesministerien darstellt. Sie kann noch keine abschließenden Aussagen machen über den institutionellen Wandel der deutschen Außenpolitik oder gar dessen Zusammenhang mit globaler Problembearbeitung (siehe dazu unten Abschnitt 3.2). Dies hängt auch damit zusammen, dass sich diese Studie nicht an ähnliche Untersuchungen aus früheren Jahren anlehnen kann, da nur äußerst selten das Institutionengefüge der deutschen Außenpolitik untersucht wurde und bisher noch nicht unter der hier aufgeworfenen Fragestellung.¹⁰

An veröffentlichten Primärquellen wurden die Organigramme der Bundesministerien, die jeweiligen Einzelpläne des Bundeshaushalts und verschiedene Berichte der Ministerien (z. B. Bundesforschungsbericht, Sportbericht der Bundesregierung, Menschenrechtsbericht etc.) zugrunde gelegt, die im Quellenverzeichnis am Ende des Reports aufgeführt sind. Die wesentliche Rolle für die Datenerhebung aber spielten Expertengespräche,¹¹ die in allen Bundesministerien geführt wurden und uns erste Einblicke in einen Bereich politischer Administration gewährten, der wie kaum ein anderer von den Dynamiken der Globalisierung erfasst wurde und noch weitgehend unentschieden darüber ist, wie darauf reagiert werden könnte. Insofern ist mit dieser ersten Bestandsaufnahme nur eine Augenblicksaufnahme und ein Anfang gemacht in der Analyse eines Politikbereichs, der im Zeitalter der Globalisierung viele Chancen, aber auch unübersehbare Risiken enthält, auf die in den Ergebnissen (Abschnitt 3.1) und bei der Darstellung der Forschungsdesiderate (Abschnitt 3.2) skizzenhaft eingegangen werden soll.

¹⁰ Unter dem Blickwinkel, welche Rolle die Fachministerien für die wirkungsvolle Durchsetzung von „nationalen Interessen“ spielen, vgl. Andreae/Kaiser (1998); zu Fragen der grenzüberschreitenden Verwaltungsarbeit vgl. Wessels (2000: 302-321).

¹¹ Wir danken unseren zahlreichen Gesprächspartnerinnen und -partnern in den Bundesministerien für ihre Bereitschaft, sich mit unserer Fragestellung auseinanderzusetzen und uns für ausführliche Gespräche zur Verfügung zu stehen. Insbesondere gilt dieser Dank dem Arbeitsstab "Globale Fragen" des Auswärtigen Amtes für seine Kooperationsbereitschaft und die vielen mit ihm geführten Gespräche.

2 Profile der Ministerien

2.1 Auswärtiges Amt (AA)

Das Auswärtige Amt ist nach der Geschäftsordnung der Bundesregierung das in zentraler Weise für auswärtige Beziehungen zuständige Ministerium. Das Gesetz über den Auswärtigen Dienst (1990) weist ihm überdies die koordinierende Funktion für die auswärtigen Beziehungen der Bundesregierung insgesamt zu. An dieser Stelle kann jedoch nur eine lexikalisch knappe Darstellung des AA erfolgen (vgl. Eberlei 2001 als aktuelle und ausführlichere Analyse). Die Aufgaben des AA können in sechs Kategorien geordnet werden:

1. Klassische bilaterale diplomatische Aufgaben (Regionalpolitik);
2. Multilaterale Diplomatie (v.a. Zuständigkeit für Vereinte Nationen);
3. Sektorale Aufgaben (z. B. Friedens- und Sicherheitspolitik, siehe Kas-ten);

4. Direkte operative Aufgaben (z. B. Humanitäre Hilfe);
5. Service-Aufgaben (z. B. Konsularische Dienste für Deutsche im Ausland);
6. Koordination der internationalen Aktivitäten der Bundesministerien zur Herstellung von Kohärenz in der Außenpolitik (siehe dazu unten Abschnitt 3.1).

Hinsichtlich der institutionellen Dimension ist zunächst darauf zu verweisen, dass der Auswärtige Dienst neben dem Ministerium über Botschaften und andere Repräsentanzen in nahezu allen Ländern der Welt verfügt. Im Ministerium ist die Leitungsebene mit Bundesminister, zwei (parlamentarischen) Staatsministern, zwei beamteten Staatssekretären besetzt. Neben einigen Arbeitseinheiten mit Sonderfunktionen gibt es insgesamt 10 Abteilungen. Die Abteilungen gliedern sich zumeist in Unterabteilungen, die wiederum Referate oder Arbeitsstäbe

Internationale Zuständigkeiten: Auswärtiges Amt	
Explizite Zuständigkeiten für Internationale Organisationen bzw. internationale Politikfelder und Themen	
Zuständigkeiten für Internationale Organisationen	Grundsätzliche Zuständigkeit für alle Internationalen Organisationen gemäß Geschäftsordnung der Bundesregierung (d.h. Beteiligung, wenn Federführung bei anderen Ministerien liegt). Federführende Zuständigkeit: Vereinte Nationen; Nordatlantische Verteidigungsorganisation (NATO); Europäische Institutionen der Friedens- und Sicherheitspolitik (ESVP, GASP, OSZE, WEU)
Zuständigkeiten für internationale Themen (in Klammern Bezeichnung der zuständigen Arbeitseinheiten)	Grundsätzliche Zuständigkeit für alle internationalen Themen gemäß Geschäftsordnung der Bundesregierung (d.h. Beteiligung, wenn Federführung bei anderen Ministerien liegt). Federführende Zuständigkeiten: <ul style="list-style-type: none"> • Friedens- und Sicherheitspolitik (v.a. Abt. 2 sowie Abt. 2 A) • VN-Politik allgemein (Abt. VN) • Menschenrechtspolitik (Arbeitsstab Menschenrechte in Abt. VN) • Völkerrechtspolitik (Abt. 5) • Bilaterale Beziehungen zu anderen Staaten generell (Abt. 2, 3, E) • Humanitäre Hilfe (Arbeitsstab Humanitäre Hilfe in Abt. VN) • Auswärtige bzw. internationale Kulturpolitik (Abt. 6) • Europapolitik (Abt. E)

beinhalten (insgesamt 90 Arbeitseinheiten innerhalb der Unterabteilungen).

Im Gegensatz zu den vielfältigen Veränderungen in den anderen Ressorts hat sich die Struktur des Auswärtigen Amtes in der Vergangenheit nicht wesentlich verändert. Neben organisations-technischen Optimierungen ist auf die Einrichtung der Europaabteilung 1993 zu verweisen sowie auf neue Arbeitsstäbe für Menschenrechte und Globale Fragen, die allerdings personell nur schwach ausgestattet sind (7 bzw. 2 Mitarbeiter/-innen des höheren Dienstes).

Im Auswärtigen Amt arbeiten aktuell etwa 2400 Menschen, in den vielfältigen Diensten im Ausland rund 4200 Deutsche sowie zeitweise oder auf Dauer zusätzlich inländische Fachkräfte. Unter den Deutschen an Botschaften im Ausland befinden sich rund 1000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die von anderen Ressorts, Bundesländern, der Wirtschaft oder anderen Institutionen befristet für den Auswärtigen Dienst abgestellt wurden.

Dem Ministerium stehen nur begrenzte Sachmittel zur Verfügung. Wesentliche Beispiele: Der mit einer direkten operativen Aufgabe befasste Arbeitsstab Humanitäre Hilfe kann im Jahr 2001 über 60 Mio. DM verfügen. Für Demokratisierungshilfe stehen 18,7 Mio. DM, für zivile Minenräumung 17,5 Mio. DM zur Verfügung. Im wesentlichen wird der Etat des AA durch Personal- und Verwaltungskosten, die Kosten der Auslandsvertretungen sowie Zuschüsse/Beiträge an Internationale Organisationen bestimmt. Ausgabenvolumen des Einzelplanes 05 im Bundeshaushalt: 3,7 Milliarden DM (2001). Über den größten

Anteil an den Sachmitteln der Bundesregierung für internationale Aufgaben verfügt nicht das AA, sondern das BMZ mit knapp über 7 Mrd. DM.

Friedens- und Sicherheitspolitik

Friedens- bzw. Sicherheitspolitik wird vom AA als politische Kernaufgabe verstanden. Zum friedenspolitischen Bereich werden gerechnet: die bilaterale Pflege von Beziehungen zu anderen Staaten, die Unterstützung der VN in ihrem friedenspolitischen Auftrag, der Bereich von Abrüstung und Rüstungskontrolle, die verteidigungspolitischen Bündnisse (v.a. NATO) sowie schließlich die Frage einer europäischen Sicherheitsarchitektur.

Alle diese Funktionen haben ihren Niederschlag in der Organisation des AA gefunden. Die regional bzw. bilateral orientierten Arbeitseinheiten wurden bereits erwähnt (eingegliedert in „Politischen Abteilungen“), ebenso die VN-Abteilung. Die Abrüstungspolitik wird von der Abteilung 2 A wahrgenommen. Ihr Leiter trägt den Titel „Beauftragter der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle“. Auch für die NATO-Politik beansprucht das AA die Federführung. Der deutsche Botschafter bei der NATO wird vom AA entsandt. Die Bearbeitung der NATO-Politik erfolgt in einem Referat der Abteilung 2. Natürlich ist gerade hinsichtlich der NATO das Verteidigungsministerium (BMVg) als starker Akteur zu berücksichtigen. Zentrale Dimensionen europäischer Sicherheitspolitik sind in der Politischen Abteilung 2 angesiedelt, vor allem die Gestaltung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der Politik der Westeuropäischen Union (WEU) und der neuen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Die ESVP-Politik wird mit dem BMVg abgestimmt.

Sicherheitspolitik gehöre zu den Kernkompetenzen des AA, wird im Amt immer wieder betont, obwohl die politische Einflussnahme des Verteidigungsministeriums in den 1990er Jahren deutlich zugenommen hat. Auch die zunehmenden Ansätze des BMZ, im Bereich der Friedenspolitik tätig zu werden und eigene Kompetenzen im Bereich der „Zivilen Konfliktprävention“ aufzubauen, werden im AA mit kritischer Sorge betrachtet.

2.2 BM der Finanzen (BMF)

Das BMF wird vielfach als Superministerium gesehen, das aufgrund seiner Finanzhoheit letztlich in alle Politikfelder hineinwirkt - und damit auch in internationale Aufgabenbereiche. Im BMF werden vielfältige Kontakte zu allen großen internationalen Institutionen gepflegt und bearbeitet, angefangen von der EU über wichtige Industrieländer-Organisationen wie OECD und G-7 bis hin zu global tätigen Organisationen wie dem Internationalen Währungsfonds oder der Weltzollorganisation. Das BMF bean-

sprucht Mitwirkung und Mitsprache in vielen Themen internationaler Wirtschaftspolitik, federführend insbesondere im Bereich der internationalen Finanzpolitik (siehe Kasten).

Durch seine Zuständigkeit für den Bundeshaushalt sitzt das BMF überall dort mit am Tisch, wo über Politik mit finanziellen Implikationen verhandelt wird. Selbstverständlich ist das BMF an der Aufstellung der jeweiligen Haushaltspläne der anderen Bundesministerien beteiligt und greift dabei (häufig auch in Koalition mit dem Haushaltsaus-

Internationale Zuständigkeiten: BM der Finanzen	
Explizite Zuständigkeiten (Federführung oder Mitwirkung) für Internationale Organisationen bzw. internationale Politikfelder und Themen	
Zuständigkeiten für Internationale Organisationen	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE); Europäische Freihandelsassoziation (EFTA); Europäischer Wirtschaftsraum (EWR); G-7/G-8; G-10; G-20; International Organization of Securities Commissions (IOSCO); Internationaler Währungsfonds (IWF); Multilaterale Entwicklungsbanken; Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD); Pariser Club; Welthandels-Organisation (WTO); Weltzollorganisation
Zuständigkeiten für internationale Themen (in Klammern Bezeichnung der zuständigen Arbeitseinheiten)	<ul style="list-style-type: none"> • Internationale Finanz- und Währungspolitik (Abt. IX) • Entwicklungspolitische Fragen (IX A 3, IX A 5) • Finanzfragen internationaler Organisationen (IX A 4) • Internationale Verschuldung, Schuldenstrategie, Umschuldungen (IX A 5, VII A 6) • Finanzpolitik Schwellenländer, Transformationsländer (IX A 6) • Ausfuhrleistungsgewährleistungen (IX A 7) • Direktinvestitionen im Ausland (IV B 3, IX A 7) • Internatationale Steuerpolitik (I A 2, IV B) • Internatationale Wirtschaftspolitik (I B 3, IX A 1) • Haushaltsfragen bezüglich internatationaler Aufgaben anderer Ministerien (u.a. II D I, D2, D3, D4) • Zollfragen (Abt. III, bes. III B) • Internatationale Kapitalmarktpolitik (VII A 4) • Internatationale Wertpapier- und Börsenfragen (VII B 5) • Beratung Osteuropas in Banken-, Börsen-, Versicherungsfragen (VII B 3) • Beratung Osteuropa Privatisierung (VIII A 4) • Investitionsfonds der G-7 in Rußland (VIII A 4) • Europapolitik (Abt. E mit 3 Unterabteilungen und 17 Referaten), darunter mit außereuropäischen Zuständigkeiten: <ul style="list-style-type: none"> - Außenwirtschaft der EU (E B 2) - Osterweiterung der EU (E B 4)

schuss des Deutschen Bundestages) direkt ein. Ferner ist das BMF an allen politischen Beratungen zwischen Ressorts beteiligt, die sich mit der Entwicklung deutscher Positionen in und gegenüber internationalen Partnern befassen. Schließlich reisen BMF-Beamte häufig „in der zweiten Reihe“ mit zu internationalen Organisationen, Konferenzen und Verhandlungen. Auch wenn diese federführend von anderen Ministerien bearbeitet werden gilt: Wann immer es um finanzielle Fragen geht, muss das BMF letztlich entscheiden (z. B. bei Regierungsverhandlungen in der Entwicklungspolitik; bei Umschuldungen im Pariser Club oder bei haushaltsrelevanten Verhandlungen im System der Vereinten Nationen).

Zahlreiche Arbeitseinheiten im BMF sind explizit mit internationalen Aufgaben befasst. Ein besonders stark international tätiger Akteure ist die neue Abteilung VII (3 UA, 17 Referate). Sie wurde 2001 aus den bisherigen Abteilungen VII (Geld und Kredit) sowie IX (Internationale Finanz- und Währungspolitik) zusammengelegt. Für die Europapolitik ist die Abt. E zuständig (3 UA, 17 Referate). Die Unterabteilung III B ist für Zollfragen und damit für wichtige Bereiche der Außenwirtschaft zuständig (10 Referate). Doch auch die für Grundsatzfragen zuständige Abt. I (mit mehreren Referaten, die internationale Themen bearbeiten), die für diverse internationale Haushaltsangelegenheiten zuständige Unterabteilung II D, die mit internationaler Steuerpolitik befasste Unterabteilung IV B und andere Arbeitseinheiten der übrigen Abteilungen befassen sich mit internationalen Fragen. Zu-

sammengenommen befassen sich knapp 50 Referate im BMF explizit mit internationalen und/oder europäischen Aufgaben (lt. Organigramm), davon 17 Referate in der Europaabteilung. Es ist davon auszugehen, dass internationale Aspekte in vielen anderen Arbeitseinheiten eine implizite Rolle spielen.

Internationale Finanzpolitik

Das BMF besitzt die federführende Kompetenz für die internationale Finanzpolitik. Ein wichtiger Verhandlungsort für globale Finanzfragen ist die Institution der G-7 (der sieben wirtschaftsstärksten Industrieländer der Welt; seit kurzem in politischen Fragen um Rußland zur G-8 erweitert). Politik im G-7-Kontext ist ein permanenter Prozess und bei weitem nicht nur auf die jährlichen Wirtschaftsgipfel der Staats- und Regierungschefs begrenzt. Daneben gibt es ein Geflecht von Beziehungen und eine Vielzahl von Zusammenkünften auch auf der ministerialen Ebene (v.a. Finanzminister/-innen) sowie von Staatssekretären/-innen und Mitarbeitern/-innen der Arbeitsebenen. Für die Vorbereitungsphase der jährlichen G-7-Gipfel hat das BMWi die Federführung („Sherpa-Funktion“). Daneben ist das BMF sowie das AA stark beteiligt; alle anderen Ministerien je nach Themenbereich. Die Finanzpolitik der G-7 besitzt eine große Eigendynamik. Das BMF stimmt sich in diesen Fragen in der Regel nicht interministeriell ab. Drei- bis viermal jährlich treffen sich die G-7-Finanzminister. Dazwischen gibt es Treffen auf anderen Ebenen. Das für den G-7-Prozess auf Arbeitsebene zuständige Referat (IX A 1) hat ständigen Kontakt zu den G-7-Partnern. Dieser erfolgt durch häufige Treffen, aber auch durch Telefon, Fax oder per E-Mail. Die politischen Grundsatzentscheidungen der G-7 werden über multilaterale Organisationen implementiert, so zum Beispiel über den Internationalen Währungsfonds oder den Pariser Club. Dazu müssen in der Regel weitere Industrieländer gewonnen werden, um entsprechende Mehrheiten zu haben. Im IWF spielt dann die G-10 eine wichtige Rolle (G-7 erweitert um Schweden, Niederlande, Belgien und die Schweiz), die durch ihre kapitalanteilsabhängigen Stimmrechte im IWF gemeinsam die absolute Mehrheit besitzen. Die G-7 haben seit Gründung Mitte der 1970er Jahre den Anspruch gehabt, *weltwirtschaftliche* Entscheidungen vorzubereiten (d.h. für andere Länder mit) und dies seither regelmäßig umgesetzt.

2.3 BM der Justiz (BMJ)

Wichtige Themen der internationalen Zuständigkeit des BMJ sind Menschenrechte, Drogenbekämpfung, Vereinbarungen zum Geistigen Eigentum sowie die entsprechenden internationalen Fachorganisationen für Rechtsfragen (siehe Kasten). Neben der Generalbundesanwaltschaft und dem Bundespatentamt als großen nachgeordneten Bundesbehörden des BMJ, die teilweise auch mit internationalen Aufgaben betraut sind, gibt es seit Anfang der 1990er Jahre die "Deutsche Stiftung für internationale Rechtliche Zusammenarbeit", die mit juristischen Hilfestellungen den gerichtlichen und administrativen demokratischen Aufbau in den Reformstaaten Mittel- und Osteuropas unterstützt (siehe Kasten).

Die Organisationsstruktur des BMJ weist erst seit Mitte der 1990er Jahre

eine eigene Abteilung für Europa- und Völkerrecht (Abt. E) auf, die heute fünf Referate umfasst. Damit wurden aber keine neuen Ressourcen für die internationalen Aufgaben des Ministeriums zur Verfügung gestellt, sondern allein eine Umgruppierung von Personen und Zuständigkeiten vorgenommen, insbesondere im Hinblick auf die europäische Integration. Die Abteilungen für Bürgerliches Recht, Strafrecht sowie Handels- und Wirtschaftsrecht nehmen ihre internationalen Aufgaben weitgehend selbstständig wahr, während für die abteilungsübergreifende internationale Arbeit die erwähnte Abteilung E zuständig ist.

Der große Stellenwert des Themas "Menschenrechte" für das BMJ wird durch das in Abteilung 4 (Verfassung, Verwaltungsrecht, Rechtsprüfung) angesiedelte "Amt eines Beauftragten für Menschenrechtsfragen" unterstrichen,

Internationale Zuständigkeiten: BM der Justiz	
Explizite Zuständigkeiten (Federführung oder Mitwirkung) für Internationale Organisationen bzw. internationale Politikfelder und Themen	
Zuständigkeiten für Internationale Organisationen	Europäische Patentorganisation; Europäische Weltraumorganisation (ESA); Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte; Europäisches Markenamt; Haager Konferenz für internationales Privatrecht; Internationale Seeschiffahrts-Organisation (IMO); Internationale Zivilluftfahrtorganisation (ICAO); Internationaler Seegerichtshof; Internationales Institut für die Vereinheitlichung des Privatrechts (UNIDROIT); Kommission für internationales Handelsrecht (UNCITRAL); Menschenrechts-Ausschüsse des Europarats (ECRI, CPT, CDDH, DH-PR, DH-DEF, DH-MIN); Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen; Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE); Welthandels-Organisation (WTO); Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO)
Zuständigkeiten für internationale Themen (in Klammern Bezeichnung der zuständigen Arbeitseinheiten)	<ul style="list-style-type: none"> • Menschenrechte (IV M) • Internationales Zivilprozeßrecht (I A 4) • Internationales Privatrecht (I A 5) • Internationales Strafrecht (II B 5a) • Internationales Gesellschaftsrecht (III A 1) • Internationales Handelsrecht (III A 6) • Völkerrecht (E 1, E 2) • Internet (III B 1) • Beratungshilfe für den Aufbau von Demokratie und Marktwirtschaft in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion und den Staaten Mittel- und Osteuropas (ZS)

das 1970 eingerichtet wurde, im Vergleich zum Arbeitsstab Menschenrechte des AA aber über deutlich geringere Ressourcen verfügt (1 Leiter/-in, 1 Referatsleiter/-in, 1 Referent/-in). Zwar ist die federführende Zuständigkeit für die UNO-Menschenrechtskommission beim AA angesiedelt, aber die Berichte im Rahmen des Zivilpakts, der Rassen- und Folterkonvention werden im BMJ erstellt. Außerdem nimmt die/der BMJ-Beauftragte für Menschenrechte auch Stellung zu den Verfahren nach Res. 1503 des ECOSOC und nach dem ersten Fakultativprotokoll zum internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte. Die Zuständigkeit für die Themen Frauen- und Kinderrechte liegen dagegen beim BMFSFJ, für wirtschaftliche und soziale Menschenrechte beim BMA und für Menschenrechts-Fragen in der Entwicklungszusammenarbeit im BMZ.

Die oder der jeweilige Menschenrechts-Beauftragte des BMJ vertritt außerdem die Bundesregierung in den Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg, er/sie arbeitet in zwischenstaatlichen Ausschüssen des Europarats (siehe Kasten) und ist Mitglied der Anti-Rassismus-Kommission (ECRI) und der Anti-Folter-Kommission (CPT) des Europarats. Die Arbeit im Themenfeld "Menschenrechte" erfordert die enge interministerielle Abstimmung insbesondere mit dem BMZ und dem AA, das seit November 1998 auch einen "Beauftragten für Menschenrechte und humanitäre Hilfe" eingesetzt hat. Als ein regelmäßiges Instrument der interministeriellen Abstimmung hat sich der vom AA

herausgegebene, zweijährlich erscheinende "Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen" erwiesen, in dem auch die Tätigkeit des/der BMJ-Menschenrechtsbeauftragten dargestellt wird.

Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit (IRZ)

Eine institutionelle Innovation für das Feld der internationalen Zusammenarbeit stellt die IRZ-Stiftung dar. Sie wurde im Mai 1992 auf Initiative des damaligen Bundesjustizministers Kinkel gegründet. Als gemeinnütziger Verein mit zahlreichen institutionellen Mitgliedern aus dem Bereich des rechtswissenschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens ist sie von der Bundesregierung beauftragt, im Rahmen des Beratungsprogramms TRANSFORM Unterstützung auf dem Gebiet der Reform des Rechtssystems in den Staaten Mittel- und Osteuropas (MOE) sowie der Neuen Unabhängigen Staaten (NUS) der ehemaligen Sowjetunion zu leisten. Zu diesem Zweck führt die Stiftung u.a. Expertengespräche durch und erstellt Gutachten und Gesetzesentwürfe. Durch die Beteiligung weiterer Fachkreise an der Projektarbeit wird außerdem ein erheblicher Einsparungseffekt erzielt, da deren Mitarbeit zu sehr kostengünstigen Konditionen und häufig sogar ohne Berechnung erfolgt.

Mitglieder im zentralen Entscheidungsorgan der IRZ-Stiftung, dem Kuratorium, sind neben acht Mitgliedern der Stiftung auch die Vorsitzenden von Rechts- und Haushaltsausschuß des Bundestages, drei von der Konferenz der Justizminister der Länder benannte Personen sowie vier Mitglieder, die von AA, BMF, BMWi und BMZ vorgeschlagen werden, und bis zu fünf vom Bundesminister der Justiz benannte Personen. Die besonders enge Verzahnung der IRZ-Stiftung mit dem BMJ wird auch daran deutlich, dass die Wahl des Kuratoriums-Vorsitzenden und seiner Stellvertreter der Zustimmung des Bundesministers der Justiz bedarf. Ihre Mittel erhielt die IRZ-Stiftung bisher im wesentlichen aus den Programmen Phare und Tacis der Europäischen Kommission.

2.4 BM der Verteidigung (BMVg)

Deutschland ist verbindlich und langfristig in internationale Sicherheitsstrukturen eingebettet, aus denen sich die operativen Handlungsverpflichtungen für das BMVg und die Bundeswehr ergeben. Die normative Vorgabe einer kollektiven und damit grundsätzlich internationalisierten Sicherheit ist in der Charta der Vereinten Nationen grundgelegt. Hinzu kommen die bündnissolidarischen Verpflichtungen gegenüber den Nato-Mitgliedern. Eine dritte Dimension von Handlungsverpflichtungen ging die Bundesrepublik Deutschland und mit ihr das BMVg mit der Beteiligung an den Krisenreaktionskräften der EU ein, deren Einsatzbereitschaft für 2003 beschlossen wurden.

Gleichwohl betreffen die drei maßgeblichen sicherheitspolitischen Mitgliedschaften Deutschlands das BMVg nicht exklusiv. Das BMVg und die Bundeswehr sind an der Erfüllung der Vertrags- und Bündnisverpflichtungen in erster Linie in operativer, nicht in politi-

scher Hinsicht beteiligt. Die überwiegende Zahl der politischen Entscheidungen, die im Rahmen der deutschen UN-Mitgliedschaft sowie der NATO- und der EU-Mitgliedschaft getroffen werden, finden unter Federführung des Auswärtigen Amts und unter der Beteiligung weiterer Fachministerien, des Bundeskanzleramtes und des Bundessicherheitsrates statt. Das BMVg wirkt jedoch an sicherheitspolitischen Entscheidungsprozessen auf internationaler Ebene durch das Personal, das in die internationalen Entscheidungsgremien (beispielsweise NATO-Militärausschuss) entsandt wird, mit.

Vor 1990 war die deutsche Beteiligung an internationalen Einsätzen auf die Unterstützung begrenzter humanitärer Einsätze mit Sanitätsdiensten und Logistikerunterstützung beschränkt. Mit der Teilnahme an Sanitätseinsätzen in Kambodscha 1992, der aktiven Beteiligung an der Minensuche in der Adria und der AWACS-Luftraumüberwachung im Rahmen des UNPROFOR-Einsatzes im Gebiet des ehemaligen Jugoslawien

Internationale Zuständigkeiten: BM der Verteidigung	
Explizite Zuständigkeiten (Federführung oder Mitwirkung) für Internationale Organisationen bzw. internationale Politikfelder und Themen	
Zuständigkeiten für Internationale Organisationen	Nordatlantische Verteidigungsorganisation (NATO), insbesondere diverse multilaterale bzw. bilaterale Kommandostellen oder Stäbe (z.B. CAOC, RFAS, EUROKORPS, EODTIC); UN-Missionen
Zuständigkeiten für internationale Themen	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik • Militärpolitik und Rüstungskontrolle • Minenräumung • Katastrophenschutz • Internationale Rettungseinsätze • Kommunikationsfähigkeit im NATO und EU/WEU-Bereich • Informations-, Warn- und Schutzfunktion • Zivil-Militärische Beziehungen (CIMIC) im NATO-Rahmen

sowie des Einsatzes in Somalia 1993 vollzog sich für die Bundeswehr ein tiefgreifender Wandel. Den vorläufigen Höhepunkt dieser Entwicklung bildet der auf absehbare Zeit andauernde Einsatz von Bundeswehr-Soldaten im Rahmen des SFOR-Mandats in Bosnien-Herzegowina sowie des KFOR-Mandats im Gebiet des Kosovo.

Die zunehmenden internationalen Herausforderungen innerhalb von UN-Mandaten und NATO-Einsätzen führen die Bundeswehr an ihre operativen Grenzen. Zugleich erfordert das komplexe Aufgabenprofil einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die sowohl präventiv als auch friedenskonsolidierend wirken will, erhöhte interministerielle und internationale Abstimmungs- und Entscheidungsstrukturen. Die Kooperation mit zivilen Hilfsorganisationen vor Ort ist im Rahmen der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit während des KFOR-Einsatzes verbessert worden. Eine über den aktuellen Einsatz hinausgehende Institutionalisierung der Zusammenarbeit ist noch nicht sichergestellt.

Globale Sicherheitspolitik

Die globalen Leitlinien für eine gemeinsame Sicherheitspolitik sind bislang am umfassendsten in der Agenda für den Frieden (1992) vom damaligen UN-Generalsekretär Boutros-Ghali formuliert worden. Durch die Unterzeichnung eines Standby-Abkommens im Jahr 2000 hat sich die Bundesregierung, wenn eine parlamentarische Mehrheit hierfür zustande kommt, grundsätzlich dazu bereit erklärt, für UN-Missionen weltweit Truppen bereit zu stellen.

Darüber hinaus ist die Bundeswehr seit der Verabschiedung des NATO-Strategiepapiers 1999, welches künftig auch Out-of-area-Einsätze der NATO vorsieht, in friedensschaffende NATO-Einsätze im paneuropäischen Raum eingebunden. Die Erfahrungen während des Kosovo-Kriegs 1999 haben jedoch gezeigt, dass trotz der Integration der amerikanischen und europäischen Streitkräfte im Rahmen der NATO eklatante Ungleichgewichte zwischen den transatlantischen Partnern bestehen. Die geplanten Kriseninterventionstruppen sind ein Schritt der EU-Staaten, dieses Ungleichgewicht ausgleichen zu wollen. Dabei kann die Bundeswehr auf bestehende multinationale Kooperationen im Rahmen einer sich herausbildenden Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität zurückgreifen; dazu zählen:

- das II. Deutsch-Amerikanische Korps;
- das V. Amerikanisch-Deutsche Korps;
- das Deutsch-Niederländische Korps;
- das Multinationale Korps Nord-Ost;
- das Eurokorps;
- das NATO-Reaktionskorps (ARRC - Allied Command Europe Rapid Reaction Corps);
- die Multinationale Division Mitteleuropa (MND-C - Multinational Division - Central);
- die ACE Mobile Force (Land)/AMF (Land);
- die Deutsch-Französische Brigade.

2.5 BM des Innern (BMI)

Auch die Themenfelder des Innenministeriums können sich der internationalen Verflechtung zur politischen Problembearbeitung nicht entziehen, bei der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit ebensowenig wie bei der Ausländer- und Asylpolitik. Daneben sind im BMI an internationalen Aufgabenfeldern auch der Datenschutz, die internationalen Sportangelegenheiten, die Zuständigkeit für internationale dienstrechtliche Angelegenheiten, für das Recht der Europäischen Union und das Europawahlrecht und der Aufgabenbereich der Hilfen für deutsche Minderheiten angesiedelt.

Sieht man von der spezifischen Zusammenarbeit der Justiz- und Innenminister im Rahmen der EU ab, sind die

internationalen Aufgaben des BMI vielfach bilateral verregelt oder werden in Spezialorganen großer internationaler Organisationen verhandelt (siehe Kasten). Die umfangreichsten internationalen Aufgaben des BMI liegen im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit sowie der Ausländer- und Asylpolitik, wofür jeweils mehrere Referate zuständig sind; hier findet die internationale Zusammenarbeit sowohl im Rahmen der EU als auch in bi-, tri- oder quatrolateralen Vereinbarungen statt, wobei auch dem BMI nachgeordnete Behörden wie etwa das Bundeskriminalamt international tätig sind.

Internationale Sportangelegenheiten werden vornehmlich im Rahmen des Europarats und im Sportausschuss der

Internationale Zuständigkeiten: BM des Innern	
Explizite Zuständigkeiten (Federführung oder Mitwirkung) für Internationale Organisationen bzw. internationale Politikfelder und Themen	
Zuständigkeiten für Internationale Organisationen	Eurocontrol; Europarat (Themen: Sport, Internet, Rassismus, Kommunalwesen, Sprachencharta, Staatsangehörigkeitsrecht); Europol; G-8 (Lyon-Gruppe); Genfer Flüchtlingskonvention; Informelles Alpenministertreffen; Internationale Zivilluftfahrtorganisation (ICAO); Interpol; Lenkungsausschuss zur Förderung des Sports des Europarats (CDDS); Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE, Thema Menschliche Dimension); Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD); Sportausschuss der UNESCO (CIGEPS); Task Force on Organizational Crime in the Baltic Sea; United Nations Centre for International Crime Prevention (CICP); United Nations International Drug Control Program (UNDCP); United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention (ODCCP); Weltbevölkerungskonferenz
Zuständigkeiten für internationale Themen (in Klammern Bezeichnung der zuständigen Arbeitseinheiten)	<ul style="list-style-type: none"> • Internationale polizeiliche Zusammenarbeit (P 2, P 5, P 6) • Rauschgift und organisierte Kriminalität (P 3) • Ausländer- und Asylpolitik, Flüchtlinge, Migration (Abt. A) • Internationale Grenzzusammenarbeit (BGS II 3) • Europäische und internationale Angelegenheiten des Datenschutzes • Internationale Sportangelegenheiten, Anti-Doping-Agentur (SH I 2) • Internationale dienstrechtliche Angelegenheiten (D I 4) • Völkerrecht (V 4) • Hilfen für deutsche Minderheiten (Unterabt. SH II) • Zivile Verteidigung, NATO-Angelegenheiten (O 4) • Verwaltungshilfe GUS und MOE-Staaten (O 2)

UNESCO verhandelt (siehe Kasten). In vielen Fällen der internationalen Aufgaben des BMI ist die interministerielle Koordination vornehmlich mit dem BMJ, teilweise mit BMZ (Sport) oder BMVBW (Polizei, Asyl) sowie häufig auch die Abstimmung mit den Bundesländern notwendig.

Die internationalen Aufgaben des BMI werden völlig dezentral wahrgenommen; eine innerministerielle Koordination ist in den seltensten Fällen notwendig und nur dann gefragt, wenn das BMI von anderen Ministerien zur internationalen Aufgabenwahrnehmung hinzugezogen wird; dies geschieht immer dann, wenn in internationalen Zusammenhängen rechtsförmige Instrumente eine Rolle spielen, wofür das Referat V 4 als Querschnitt-Referat zur Verfügung steht.

Zwar hat im Zuge der Organisationsentwicklung die Zahl der BMI-Referate mit internationalen Zuständigkeiten zugenommen, aber für die Innenpolitik bleibt die Internationalisierung der Problembearbeitung nur eines unter verschiedenen Mitteln, die eigenen politischen Ziele zu verfolgen. In welcher Intensität auf dieses Mittel zurückgegriffen wird, scheint auch von der Besetzung der Ministeriums-Leitung abhängig zu sein: Im Vergleich zu seinen Vorgängern ist der derzeitige Innenminister Schily mit deutlich größerem Interesse in die internationale Arbeit eingestiegen, was sich beispielsweise auch daran zeigt, dass er hierfür einen "diplomatischen Berater" aus dem AA im Leitungsbereich des BMI angesiedelt hat.

Internationale Sportangelegenheiten

Unter den Dächern von Europarat und UNESCO findet ein reger zwischenstaatlicher Austausch zu Themen wie Doping, "Sport und Umwelt", "Sport und Gewalt" oder auch Programme zum Ausgleich zwischen Industrie- und Entwicklungsländern statt. Besonderes institutionelles Kennzeichen der deutschen Mitarbeit im Lenkungsausschuß zur Förderung des Sports (CDDS) des Europarats und auch des Sportausschusses der UNESCO (CIGEPS) ist die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen der BMI-Unterabteilung Sport, dem Vorsitzenden der Sportministerkonferenz der Bundesländer und dem Präsidenten des deutschen Sportbundes. Das Prinzip der Zusammenarbeit dieser drei Institutionen setzt sich auf allen Ebenen durch, so dass bei allen internationalen Zusammenkünften die deutsche Delegation immer aus mindestens drei Personen besteht, wobei die Federführung beim BMI liegt. Der UNESCO-Sportausschuß (CIGEPS) trifft sich regelmäßig auf "Abteilungsleiterbene" und kümmert sich vornehmlich um den Ausgleich zwischen Industrie- und Entwicklungsländern im Sportbereich. Im CIGEPS sind die sechs Weltregionen durch jeweils drei Länder vertreten, um das Gremium arbeitsfähig zu halten. Dieser Arbeit in der UNESCO korrespondiert in der Bundesrepublik ein „interministerieller Ausschuss zur Förderung des Sports in Entwicklungsländern“, an dem nicht nur AA, BMZ und BMI, sondern auch verschiedene Durchführungsorganisationen wie etwa das NOK oder die GTZ beteiligt sind.

Nachdem sich die letzte Sportministerkonferenz der UNESCO, die alle zehn Jahre stattfindet, für eine Stärkung des Sports innerhalb der UNESCO ausgesprochen hat, gibt es nun auch den Versuch, Nichtregierungsorganisationen wie etwa die Nationalen Olympischen Komitees oder die Verbände der Sportmedizin in die internationale Arbeit einzubinden.

2.6 BM für Arbeit und Sozialordnung (BMA)

Internationale Politik gehört auch für das BMA schon seit langem zum Kerngeschäft: Schon in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre wurde eine Abteilung für Europäische und Internationale Sozialpolitik eingerichtet. Neben der Europäischen Sozialpolitik war und ist es bis heute vor allem die Federführung für die Internationale Arbeitsorganisation (*International Labour Organization, ILO*), die dem BMA eine Fülle an internationalen Tätigkeiten beschert (siehe Kasten). Daneben wurden verschiedene allgemeine Fragen (z. B. Debatte um Weltsozialordnung) oder auch spezielle Fragen internationaler Sozialpolitik immer wieder zum Gegenstand der BMA-Tätigkeit. Insbesondere auch sozialpolitische Fragen, die im Rahmen der Vereinten Nationen verhandelt werden, liegen im Zuständigkeitsbereich des BMA. Während diese Tätigkeiten bis Ende der 1980er Jahre noch relativ überschaubar blieben, änderte sich dies schlagartig damit, dass das BMA die Zuständigkeit für die Vorbereitung des UN-Weltsozialgipfels 1995 in Kopenhagen erhielt. Über Jahre koordinierte das zuständige Referat (VII b 3) den Kopenhagen-Prozess. Dies ge-

schah in enger Abstimmung mit dem BMZ, in dessen thematischen Zuständigkeitsbereich viele der in Kopenhagen verhandelten Themen fielen. Auf Initiative des BMA wurde dann 1998 auch die Federführung für den Kopenhagen-Folgeprozess an das BMZ abgegeben, weil im Folgeprozess endgültig die entwicklungspolitischen Fragen dominierten.

Zusätzlich zur Federführung für die ILO und den UN-Weltsozialgipfel wirkt das BMA auf der multilateralen Ebene noch in Gremien anderer Organisationen mit, sofern es dort um sozialpolitische Fragen geht. Dies gilt beispielsweise für den mit sozialpolitischen Aufgaben befassten Ausschuss der OECD.

Neben dieser multilateralen bzw. globalen Politikebene gibt es im BMA auch eine Reihe von bilateralen sozialpolitischen Aufgaben. Dazu gehört zum Beispiel die sozialpolitische Beratung der Staaten Mittel- und Osteuropas.

Organisatorisch ist die internationale Arbeit des BMA im wesentlichen auf die bereits erwähnte Abteilung VII konzentriert, die seit Anfang der 1990er Jahre über je eine Unterabteilung für Europäische Sozialpolitik (6 Referate)

Internationale Zuständigkeiten: BM für Arbeit und Sozialordnung	
Explizite Zuständigkeiten (Federführung oder Mitwirkung) für Internationale Organisationen bzw. internationale Politikfelder und Themen	
Zuständigkeiten für Internationale Organisationen	Europarat; Internationale Arbeitsorganisation (ILO); Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE); Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD); Vereinte Nationen
Zuständigkeiten für internationale Themen (in Klammern Bezeichnung der zuständigen Arbeitseinheiten)	<ul style="list-style-type: none"> • Internationale Sozialpolitik (Unterabteilung VII b) • Internationale Arbeitspolitik (VII b 3) • Internationale Arbeitsmarktpolitik (in Unterabteilung II, bes. Ref. II a 2) • Internationales Arbeitsrecht (III a 6) • Internationale Sozialhilfefragen (VI b 3)

sowie Internationale Sozialpolitik (5 Referate) verfügt. Einzelne Referate in anderen Abteilungen sind ebenfalls mit spezifischen internationalen Aufgaben befasst (siehe Kasten). Bei speziellen Fragen vertreten auch Mitarbeiter/-innen der Fachabteilungen das BMA in multi-lateralen Gremien.

Das BMA verfügt nur über knappe Personalressourcen für seine internationalen Aufgaben. Im Referat VII b 3 beispielsweise, das für die ILO und die Vereinten Nationen zuständig ist (und auch den Prozess Weltsozialgipfel koordinierte), sind neben dem Referatsleiter noch zwei Referenten und zwei Sachbearbeiter beschäftigt.

Kooperation mit NRO

Im Kontext des UN-Weltsozialgipfels – aber auch im Rahmen von ILO-Konferenzen – hat es in den vergangenen Jahren intensive Kooperationen zwischen BMA und Nicht-Regierungsorganisationen (NRO) gegeben. Das NRO-Forum Weltsozialgipfel war an dem Aushandlungsprozess der deutschen Beiträge zum Weltsozialgipfel beteiligt und ist auch im Follow-up-Prozess aktiv. Während der UN-Konferenz in Kopenhagen spielten NRO aus aller Welt eine wichtige Rolle. Aus der Perspektive des BMA war dies eine neue Erfahrung, die offensichtlich so positiv war, dass das BMA bei der Erarbeitung des ILO-Übereinkommens gegen die schlimmsten Formen der Kinderarbeit auch den Vertreter eines NRO-Bündnisses als Mitglied der Regierungsdelegation zu ILO-Verhandlungen mitnahm.

Internationale Arbeitspolitik

Das BMA ist für die Internationale Arbeitsorganisation (*International Labour Organization, ILO*) federführend zuständig. Die ILO besteht seit 1919 und gehört zum System der Vereinten Nationen, allerdings mit einigen spezifischen Besonderheiten. Dazu gehört vor allem, dass in der ILO neben den Regierungen aus jedem Mitgliedsland auch Vertreter/-innen der Arbeitgeber und Gewerkschaften Sitz und Stimme haben. Die ILO hat zahlreiche internationale Standards im Bereich Arbeit und Soziales gesetzt und ist damit die wichtigste internationale Organisation, die mit Arbeitspolitik befasst ist. Insgesamt gibt es bislang 183 ILO-Übereinkommen, von denen Deutschland 76 ratifiziert hat. Jährlich kommen zwischen 10 und 20 neue Übereinkommen dazu. Ein viel diskutiertes Beispiel aus jüngster Vergangenheit ist das Übereinkommen gegen die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, das die Bundesregierung 2001 ratifizieren will.

Das BMA vertritt die Bundesregierung in den ILO-Gremien (v.a. Verwaltungsrat mit Ausschüssen, Jahreskonferenz). Während des Entstehungsprozesses eines ILO-Übereinkommens koordiniert das BMA die Abstimmung innerhalb der Bundesregierung zwischen den zuständigen Ministerien (Beispiel Kinderarbeit: BMA, BMJ, BMZ und BMVg wg. Kindersoldaten). Ausserdem wird der Austausch mit Sozialpartnern gesucht, die jeweils ihre eigenen Interessen einbringen. Nur gelegentlich kommt es schon im Vorfeld von ILO-Verhandlungen zu gemeinsamen deutschen Positionen von Regierung und Sozialpartnern. In der Regel geschieht vor allem ein Informationsaustausch zwischen den dreien. Stellungnahmen der Sozialpartner zu ILO-Fragen werden über das BMA unverändert an die ILO weitergeleitet. Das Verhandlungsverfahren innerhalb der ILO sieht in der Regel zwei Lesungen vor (jeweils im Rahmen einer der jährlichen Konferenzen). Nach Verabschiedung der Übereinkommen informiert das BMA erneut alle zuständigen Ministerien und ferner das Parlament sowie in der Regel auch die Bundesländer. Die Bundesregierung entscheidet anschließend darüber, ob und wann dem Parlament eine Vorlage zur Ratifizierung zugeleitet wird.

2.7 BM für Bildung und Forschung (BMBF)

Das BMBF ist in hohem Maße in internationale Politikfelder eingebunden. Insbesondere die Forschung ist extensiv international vernetzt, zahlreiche Themen lassen sich naturgemäß nur in internationalen Kooperationen bearbeiten, z. B. die Weltraum-, Meeres- oder Polarforschung. Neben diese klassischen internationalen Forschungsbereiche, deren politische Steuerung in Deutschland vom BMBF wahrgenommen wird, sind in den vergangenen Jahren neue Felder getreten. Auffällig ist insbesondere der Bereich der Umweltforschung. Im Haushalt des BMBF ist inzwischen eine Titelgruppe unter der Bezeichnung „Umweltgerechte nachhaltige Entwicklung“ ausgewiesen (siehe Kasten).

Doch auch im Bereich der internationalen Bildungspolitik und –

kooperationen besitzt das BMBF wichtige Zuständigkeiten, so im Rahmen der entsprechenden Gremien der OECD (siehe Kasten).

Neben multilateralen Kontexten, in denen das BMBF arbeitet, ist das Ministerium auch für eine Vielzahl von bilateralen Abkommen in den Bereichen Bildung und Forschung zuständig. Der jüngste Bundesforschungsbericht weist über 250 solcher Abkommen aus, darunter 20 Prozent mit den USA. Aber auch mit Schwellenländern, z. B. Brasilien, gibt es ausgedehnte Kooperationen. Die Bedeutung bilateraler Zusammenarbeit mit einzelnen Ländern wird auch daran sichtbar, dass das BMBF in 15 deutschen Botschaften über eigene Mitarbeiter/-innen verfügt.

Die hohe und gewachsene Bedeutung internationaler Kooperation spiegelt sich auch in der Organisationsstruktur

Internationale Zuständigkeiten: BM für Bildung und Forschung	
Explizite Zuständigkeiten (Federführung oder Mitwirkung) für Internationale Organisationen bzw. internationale Politikfelder und Themen	
Zuständigkeiten für Internationale Organisationen	Europäische Agentur für Forschungskoordination (EUREKA); Europäische Organisation für Kernforschung (CERN); Europäische Südsternwarte (ESO); Europäische Weltraumorganisation (ESA); European Synchrotron Radiation Facility (ESRF); Human Frontier Science Programme Organisation (HFSP); Institut Max von Laue-Paul Langevin (ILL); OECD-Ausschuss für Wissenschafts- und Technologiepolitik (CSTP); OECD-Zentrum für Bildungsforschung und -innovation (CERI); Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO); Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD); Programm der UNESCO für berufliche und technische Bildung (UNEVOC); Zwischenstaatliche Ozeanographische Kommission der UNESCO (IOC)
Zuständigkeiten für internationale Themen (in Klammern Bezeichnung der zuständigen Arbeitseinheiten)	<ul style="list-style-type: none"> • Internationale Wissenschaftspolitik und -kooperation (Ref. 121) • Internationale Technologiepolitik (insbesondere Forschung und Entwicklung) (Ref. 113) • Internationale Bildungsforschung sowie -kooperationen (Ref. 111) • Globale umweltgerechte nachhaltige Entwicklung, insbesondere Forschungen zu globaler Umweltpolitik (Ref. 422) • Meeres- und Polarforschung (Ref. 416) • Friedens- und Konfliktforschung (Ref. 422) • Weltraumforschung (Ref. 622, 623)

des BMBF. Nach dem Regierungswechsel wurde die Abteilung 1 des Ministeriums neu zugeschnitten und nunmehr ausschließlich mit „Europäischer und internationaler Zusammenarbeit“ beauftragt (vor 1998 waren internationale Aufgaben und Grundsatzaufgaben in einer Abteilung angesiedelt). Die Abteilung 1 besteht aus zwei Unterabteilungen (einerseits Europa, andererseits Internationales) mit insgesamt 14 Referaten. Weitere internationale Aufgaben sind in anderen Abteilungen angesiedelt (so die Umweltforschung in der Abteilung 4 oder die Raumfahrtspolitik in der Abteilung 6).

Das BMBF finanziert darüber hinaus verschiedene deutsche Organisationen, die Bildungs- und Forschungspolitik im Ausland bzw. mit ausländischen Partnern implementieren (z. B. DAAD, DFG, diverse Institute). Ferner unterhält das BMBF „Internationale Büros“ beim Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) sowie im Forschungszentrum Jülich, die im Auftrag des BMBF in ausgewählten internationalen Forschungskoperationen tätig sind.

Globale Umweltforschung

Im BMBF ist seit langem die politische Zuständigkeit für wesentliche globale Forschungsgebiete angesiedelt, die im vergangenen Jahrzehnt zunehmend unter dem Gesichtspunkt globaler Ökologie wahrgenommen wurden, z.B. Ozeane, Polargebiete, Klima, Geowissenschaften. Unter der Überschrift „Umweltgerechte nachhaltige Entwicklung“ werden diese Bereiche nun zunehmend vernetzt wahrgenommen und dargestellt. Im Haushalt 2001 des BMBF wird erläutert: „Ziel der Förderung der Umweltforschung ist, Beiträge der Wissenschaft und der Wirtschaft zu einer nachhaltigen Entwicklung auszulösen. Sie sollen Chancen eröffnen, um dem umfassenden Anspruch von Nachhaltigkeit zu genügen, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung mit der langfristigen Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen in Einklang zu bringen. Dazu sind [...] die Kenntnisse globaler und regionaler Systemzusammenhänge zu verbessern [...]“. Zu den in diesem Kontext explizit ausgewiesenen globalen Aufgaben gehört die Forschung in den Bereichen Klima, Atmosphäre, Biodiversität, Artenschutz, Tropenökologie, aride/semi-aride Gebiete und globaler Wandel.

Für den umfassenden Ansatz der „Umweltgerechten nachhaltigen Entwicklung“ sind im Haushalt 2001 DM 380 Mio. ausgewiesen, zuzüglich der Mittel für Meeres- und Polarforschung/Geowissenschaften (DM 90 Mio.) insgesamt also fast eine halbe Milliarde DM.

Die Federführung des BMBF für Umweltforschung berührt die Zuständigkeiten verschiedener anderer Ministerien, vor allem BMU, BMWi, BMZ und AA. Gemeinsam mit dem BMU ist das BMBF für den Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) zuständig.

2.8 BM für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BML)

Die Landwirtschaftspolitik ist bis heute ein Kernthema der europäischen Integration und das BML gewissermaßen *das* EU-Ministerium. Doch die internationalen Angelegenheiten dieses Ministeriums reichen von Anfang an über EU-Europa hinaus (insbesondere Einfuhrsteuerung von Agrarprodukten) und so gibt es schon immer eine internationale Abteilung im BML, in welche dann auch die ursprünglich für Fragen der europäischen Integration gebildete EWG-Gruppe eingegliedert wurde. Neben der internationalen und der EU-Agrarpolitik ist in dieser Abteilung auch die Fischereipolitik mit ihren vielen internationalen Gremien und Vereinbarungen angesiedelt. Die Abteilung umfasst insgesamt 14 Referate, von denen sich zwei unmittelbar bei internationalen Organisationen befinden: das Referat "Landwirtschaft

bei der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union in Brüssel" und das Referat "Landwirtschaft bei der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der FAO in Rom" (siehe Kasten).

Angesichts der gemeinsamen europäischen Agrarpolitik läuft die gesamte internationale Arbeit des BML in intensiver Weise über Brüssel und die Koordination unter den EU-Mitgliedstaaten. Daneben gibt es aber auch besondere bilaterale Verbindungen zu den großen außereuropäischen Agrarhandelsländern (USA, Neuseeland, Brasilien, Argentinien).

Im Rahmen interministerieller Koordination, insbesondere mit BMZ und BMWi, ist das BML auch an wichtigen internationalen Handelsabkommen beteiligt, beispielsweise an den Abkommen mit den AKP-Staaten, an Vereinbarungen im Rahmen von OECD, UNCTAD, EWR und EFTA sowie am Welternäh-

Internationale Zuständigkeiten: BM für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft	
Explizite Zuständigkeiten (Federführung oder Mitwirkung) für Internationale Organisationen bzw. internationale Politikfelder und Themen	
Zuständigkeiten für Internationale Organisationen	AKP-Abkommen; Ernährungs und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO); Europäische Freihandelszone (EFTA); Europäischer Wirtschaftsraum (EWR); Internationale Kommission für Agrartechnik (CIGR); Internationale Waldfangkommission (IWC); Internationaler Kakaorat (ICCO); Internationaler Rat für Meeresforschung (ICES); Internationaler Verband zum Schutz von Pflanzenzüchtungen (UPOV); Internationales Amt für Rebe und Wein (IWO); Internationales Institut für pflanzengenetische Ressourcen (IPGRI); Internationales Tierseuchenamt (OIE); Kommission zur Erhaltung der lebenden Meeresschätze der Antarktis (CCAMLR); Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD); Pflanzenschutzorganisation für Europa und den Mittelmeerraum (EPPO); Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen (WFP); Welthandels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD); Welthandels-Organisation (WTO)
Zuständigkeiten für internationale Themen (in Klammern Bezeichnung der zuständigen Arbeitseinheiten)	<ul style="list-style-type: none"> • Internationale und EU-Agrarpolitik (Unterabt. 61) • Internationale Fischereipolitik (Unterabt. 62) • Internationale Handelsangelegenheiten (Ref. 614) • Internationale Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisationen (Ref. 615) • Entwicklungszusammenarbeit, Nahrungsmittelhilfe (Ref. 615) • Internationale Walderhaltung (Ref. 534) • Hilfsmaßnahmen zugunsten der NOE- und NUS-Länder (Ref. 624) • Wirtschaftsbeziehungen zu außereuropäischen Industrieländern (Ref. 626)

rungsprogramm der Vereinten Nationen. Die interministerielle Koordination des BML geht nicht selten mit Konflikten einher, etwa wenn das BMWi in seiner WTO-Politik auch die Liberalisierung des Zuckerhandels befürwortet, das BMZ diesen Plan deshalb unterstützt, weil der damit ermöglichte Marktzugang der *Least Developed Countries (LDCs)* zur EU diesen Ländern wirtschaftlich helfen würde, das BML aber dagegenhalten muss, weil die EU-Zuckermarktordnung dadurch gefährdet würde und auch die in den AKP-Abkommen den entsprechenden Ländern gewährten Privilegien unterlaufen würden.

Viele der operativen internationalen Aufgaben werden von der dem BML nachgeordneten Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung mit über 2000 Mitarbeitern/-innen wahrgenommen. Wie bei der jüngsten BSE-Problematik und der daraufhin erfolgten Umbenennung des Ministeriums und der Erweiterung seiner Zuständigkeiten deutlich wurde, ist der Schutz der Verbraucher/-innen vor gesundheitsgefährdenden Agrar-Produkten nur in enger zwischenstaatlicher Zusammenarbeit zu gewährleisten. Damit nimmt die internationale Dimension der Verbraucherschutz-, Ernährungs- und Landwirtschaftspolitik weiter zu und es bleibt abzuwarten, ob sich dies auch in einer Vergrößerung der internationalen Abteilung des BML niederschlagen wird.

Internationale Agrarpolitik

Die internationale Zusammenarbeit Deutschlands im Ernährungs- und Landwirtschaftsbereich reicht weit über die europäische Integration hinaus. Hierzu gehören eine große Zahl kleinerer internationaler Organisationen und Institutionen auf dem Gebiet der Nahrungsmittelsicherheit (Bsp: Internationaler Verband zum Schutz von Pflanzenzüchtungen, Internationaler Kakaorat, Internationale Walfangkommission), aber auch die Abkommen mit den AKP-Staaten, die in enger interministerieller Koordination mit dem BMZ verhandelt werden.

Der Schwerpunkt der über die EU hinausreichenden internationalen multilateralen Arbeit des BML liegt bei der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (*FAO - Food and Agriculture Organization*), für die das BML federführend ist.

Seit 1991 unterhält die Bundesregierung eine Ständige Vertretung bei der FAO in Rom - bei der auch die EU als Organisation Mitglied ist - und trägt mit fast 32 Mio US-Dollar im Jahr 2000 9,8% des regulären FAO-Haushalts, womit Deutschland nach den USA und Japan der drittgrößte Beitragszahler ist.

Seit 1965 ist die BRD, die 1950 der FAO beigetreten ist, ununterbrochen Mitglied im Rat der FAO, dem 49 Mitgliedstaaten angehören und der das Beschlußorgan zwischen den alle zwei Jahre stattfindenden FAO-Konferenzen ist.

Von den insgesamt 1371 FAO-Mitarbeitern/-innen im höheren Dienst stammen 74 aus Deutschland. Hierbei handelt es sich um einen Hauptabteilungsleiter (Beigeordneter Generaldirektor), 4 Abteilungsleiter, 5 Gruppen- und Projektleiter und 18 Referatsleiter.

2.9 BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)

Familien-, Senioren-, Gleichstellungs- und Kinder- und Jugendpolitik sowie soziale Dienste sind die übergeordneten Themen der internationalen Arbeit des BMFSFJ. Sie spielen sowohl in der bilateralen Zusammenarbeit als auch in verschiedenen Gremien und Zusammenhängen der Europäischen Union, des Europarats, der Vereinten Nationen, der OECD sowie weiterer internationaler Organisationen eine wichtige Rolle.

Über den Rahmen der EU hinausgreifende internationale Gremien in den Themenfeldern des BMFSFJ sind die Sozialentwicklungskommission und die Frauenrechtskommission der Vereinten Nationen und im Rahmen des Europarats das *Comité Européen pour la Cohésion Sociales (CDCS)*, das *Forum for Children and Families*, das Sekretariat für Frauenfragen und der Lenkungsausschuss für die Gleichstellung zwischen Frauen und Männern.

Mit der Einrichtung eines neuen Referats für "Allgemeine und grundsätzli-

che internationale Angelegenheiten, Europabeauftragter" innerhalb der Leitungsgruppe des Ministeriums vor etwa zwei Jahren fand eine deutliche Aufwertung der internationalen Aufgaben des BMFSFJ statt. Hier werden neben den Fachaufgaben im Bereich der internationalen Fragen sozialer Infrastruktur und der europäischen und internationalen Rahmenbedingungen Freier Wohlfahrtspflege die abteilungsübergreifenden Aufgaben der Steuerung und Koordination der bi- und multilateralen Beziehungen in den Themenfeldern dieses Ministeriums wahrgenommen, wobei insbesondere die europäische Zusammenarbeit eine wesentliche Rolle spielt. Viele der internationalen Aufgabenstellungen des BMFSFJ ergeben sich aus den Agenden der EU-Politik.

Jede der vier Fachabteilungen des BMFSFJ nimmt ihre internationalen Aufgaben (siehe Kasten) eigenständig wahr, sofern sie nicht abteilungs- oder ressortübergreifend sind. Dadurch lässt sich der innerministerielle Koordinationsaufwand minimieren, denn die internationalen Verhandlungsprozesse auf EU-, Europarats- und UNO-Ebene hän-

Internationale Zuständigkeiten: BM für Frauen, Senioren, Familie und Jugend	
Explizite Zuständigkeiten (Federführung oder Mitwirkung) für Internationale Organisationen bzw. internationale Politikfelder und Themen	
Zuständigkeiten für Internationale Organisationen	European Committee for Social Cohesion des Europarats (CDCS); Frauenrechtskommission der Vereinten Nationen; Lenkungsausschuß des Europarats für die Gleichstellung zwischen Frauen und Männern; Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD); Sekretariat für Frauenfragen des Europarats; Sozialentwicklungskommission der Vereinten Nationen; Union Internationale des Organismes Familiaux (UIOF)
Zuständigkeiten für internationale Themen (in Klammern Bezeichnung der zuständigen Arbeitseinheiten)	<ul style="list-style-type: none"> • Internationale Familienpolitik (Ref. 201) • Internationale Seniorenpolitik (Ref. 301) • Internationale Gleichstellungspolitik (Ref. 402) • Internationale Jugendpolitik und Jugendarbeit (Ref. 507) • Internationale Fragen der Sozialen Dienste (Ref. LG 1) • Bilaterale Zusammenarbeit im Bereich der Wohlfahrtspflege, soziale Ausgrenzung, Antidiskriminierung, Migration (Ref. LG 1)

gen vielfach inhaltlich aufs engste miteinander zusammen und befruchten sich gegenseitig, beispielsweise bei der internationalen Gleichstellungspolitik (siehe Kasten) oder der Seniorenpolitik.

Im Zentrum der gegenwärtigen internationalen Seniorenpolitik stehen die Bemühungen zur Unterstützung des VN-Prozesses der Überarbeitung des 1982 beschlossenen Internationalen Aktionsplans zur Frage des Alterns (Weltaltenplan) sowie die Vorbereitung der 2002 in Berlin geplanten ECE-Ministerkonferenz zu diesem Thema. Grundlage für die internationale Seniorenpolitik im BMFSFJ ist der in den Richtlinien für den Bundesaltenplan festgehaltene Grundsatz, wonach "die internationale Seniorenpolitik [...] auch einen Beitrag zur Aussöhnung mit denjenigen Völkern leisten [soll], die den 2. Weltkrieg und seine Folgen in besonders belastender Weise erlebt haben".

Werden bei großen Konferenzen im Rahmen von EU, Europarat oder UNO verschiedene Themenfelder miteinander verknüpft, werden vom Referat für allgemeine und grundsätzliche internationale Angelegenheiten die Koordinationsaufgaben wahrgenommen. Dafür wird zunächst immer in der interministeriellen Koordination, insbesondere mit AA, BMA und BMZ, eine nationale Position erarbeitet, ehe dann von der jeweils aktuellen EU-Ratspräsidentschaft eine Koordination zwischen den einzelstaatlichen Positionen auf EU-Ebene angestrebt wird.

Internationale Gleichstellungspolitik

Aus einem 1984 eingerichteten Arbeitsstab "Grundsatzfragen der Rechtspolitik zur Gleichberechtigung; Frauenfragen in Ehe und Familie und im öffentlichen Leben" im damaligen Ministerium für Jugend, Familie und Gesundheit wurde 1986 die Abteilung "Gleichstellung" mit heute insgesamt sieben Referaten gebildet, von denen eines spezifisch für die internationale Gleichstellungspolitik zuständig ist.

Die wichtigsten internationalen Organisationen für die Gleichstellungspolitik sind neben der EU der Europarat und die UNO. Der "Lenkungsausschuss für die Gleichstellung zwischen Frauen und Männern" des Europarats tagt zwei Mal im Jahr für jeweils 3 Tage auf Referatsleiterinnenebene. Auf UNO-Ebene gibt es die Frauenrechtskommission der Vereinten Nationen, die sich um die weltweite Gleichstellung zwischen Frau und Mann kümmert. Grundlage hierfür ist die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen 1979 verabschiedete *Convention for the Elimination of all forms of Discrimination Against Women (CEDAW: Frauenrechtsübereinkommen)*, der bis heute 163 Staaten beigetreten sind.

Um dem darin vereinbarten Verbot der Diskriminierung von Frauen in allen Lebensbereichen größeren Nachdruck zu verleihen und die rechtliche und tatsächliche Gleichberechtigung herzustellen, wurde bei der Vierten Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 Einvernehmen erzielt, bis zum Jahr 2000 das Inkrafttreten einer Individualbeschwerdemöglichkeit für Frauen anzustreben, die dem Standard anderer Menschenrechtsübereinkommen entspricht. 1996 begannen die Verhandlungen in der Frauenrechtskommission der UNO, die das Zusatzprotokoll im März 1999 verabschiedete, um die Überwachung der Garantien des Frauenrechtsübereinkommens zu stärken.

Mehrere Urteile des Europäischen Gerichtshofs zur Gleichstellung zwischen Frauen und Männern zeigen, dass die internationale Ebene entscheidend ist, nicht nur zur internationalen Durchsetzung von Frauenrechten, sondern auch zur konsequenten Umsetzung der Gleichstellung im innerstaatlichen Bereich.

2.10 BM für Gesundheit (BMG)

Die weiter zunehmenden grenzenüberschreitenden Problemstellungen der Gesundheitspolitik (Internet-Apotheken, Einfuhr von Krankheitserregern, medizinische und pharmakologische Forschung, BSE, internationale Drogenpolitik etc.) lassen sich kaum noch im einzelstaatlichen Rahmen bearbeiten, weshalb die internationale Zusammenarbeit des BMG kontinuierlich an Bedeutung hinzugewinnt. Dabei handelt es sich in den meisten Fällen um sehr spezialisierte und eng begrenzte Themenfelder, die vom BMG in aller Regel eigenverantwortlich wahrgenommen werden. Interministerielle Koordination ist neben der ständigen Information und Abstimmung mit dem Auswärtigen Amt vornehmlich mit BMZ, BMU, BML und BMBF notwendig; Ressortbesprechungen finden jeweils vor der Sitzungsperiode der Weltgesundheitsversammlung der WHO statt.

Seit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam erfährt insbesondere die

Gesundheitspolitik innerhalb der Europäischen Union zunehmende Bedeutung, was seinen Ausdruck auch darin findet, dass das BMG eine ständige Vertretung bei der EU (Referat Z 25) eingerichtet hat. Für die multilaterale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Gesundheitswesens ist die Weltgesundheitsorganisation (*World Health Organization - WHO*) in Genf das zentrale Forum. Bilaterale Gesundheitsabkommen wurden in vielen Fällen mit (ehemaligen) Staatshandelsländern abgeschlossen (China, Polen, Ungarn, Sowjetunion) und sind auch heute noch bedeutsam, um insbesondere die wissenschaftliche Kooperation im medizinischen Bereich zu ermöglichen.

Den ständig zunehmenden internationalen Aufgaben in der Gesundheitspolitik steht eine knappe, nicht-wachsende Personalausstattung im BMG gegenüber. Dies hat auch zur Folge, dass es nur selten gelingt, die Deutschland zustehenden Stellen bei der WHO zu besetzen, weil nach einer Rückkehr aus Genf für ehemals internationale Beamte keine adä-

Internationale Zuständigkeiten: BM für Gesundheit	
Explizite Zuständigkeiten (Federführung oder Mitwirkung) für Internationale Organisationen bzw. internationale Politikfelder und Themen	
Zuständigkeiten für Internationale Organisationen	Commission on Narcotic Drugs (CND); Ernährungs und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO); Europarat; International Union Against Tuberculosis and Lung Disease (IUATLD); Internationale Union für Krebsbekämpfung (UICC); Internationales Zentrum für Krebsforschung in Lyon; Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD); United Nations Centre for International Crime Prevention (CICP); United Nations International Drug Control Program (UNDCP); United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention (ODCCP); Weltgesundheitsorganisation (WHO);
Zuständigkeiten für internationale Themen (in Klammern Bezeichnung der zuständigen Arbeitseinheiten)	<ul style="list-style-type: none"> • Europäische Gesundheitspolitik (Z 2, Z 22, Z 25) • Bi- und Multilaterale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Gesundheitswesens (Z 23, 24) • Internationaler Arzneimittelverkehr (113) • Prävention übertragbarer Krankheiten/AIDS, Seuchenhygiene (321, 325) • Gentechnik, Biotechnologie (327) • Betäubungsmittel, internationale Suchstofffragen (DS 02) • Zentren zur Zusammenarbeit mit der Weltgesundheitsorganisation (Z 23)

quaten Positionen verfügbar sind. Dagegen stehen ausreichend Finanzmittel für den deutschen Beitrag zur WHO (75 Mio. DM; 9,7% des WHO-Haushalts) und andere internationale Organisationen des Gesundheitswesens (siehe Kasten) und für den internationalen gesundheitspolitischen Austausch zur Verfügung (beispielsweise Tabakabhängigkeit, Gentechnik, Organspende), wenn es ein Bundesinteresse an den jeweiligen Fragen gibt.

Mit Ausnahme des Drogen-Themas werden alle internationalen Angelegenheiten im BMG von der dafür zuständigen Unterabteilung mit sechs Referaten koordiniert, wodurch sichergestellt werden soll, dass auf allen Ebenen internationaler Kooperation *eine* Linie vertreten wird. Diese Organisationsstruktur existiert im BMG schon von Anfang an und hat sich auch im Hinblick auf die wachsende EU-Koordination der Gesundheitspolitik bewährt. Vielfältige internationale Zusammenarbeit wird zudem auch von den dem BMG nachgeordneten Bundesbehörden geleistet:

- Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM);
- Robert-Koch-Institut (RKI);
- Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin (BgVV);
- Paul-Ehrlich-Institut (PEI);
- Deutsches Institut für medizinische Dokumentation (DIMDI);
- Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA).

Internationale Drogenpolitik

Aus der Sicht des BMG geht es primär um "Internationale Suchstofffragen", während die internationale Drogenpolitik aus der Perspektive des BMI und des BMJ vornehmlich eine Frage der internationalen Kriminalitätsbekämpfung ist. Entsprechend intensiv muss die interministerielle Zusammenarbeit sein, wenn auf internationaler Ebene das Drogen-Thema verhandelt wird.

Dies spiegelt sich auch im 1997 gegründeten *United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention (ODCCP)* in Wien wider, in dem das *United Nations International Drug Control Programme (UNDCP)* und das *United Nations Centre for International Crime Prevention (CICP)* zusammengefasst wurden.

An den drei VN-Drogenkonventionen von 1961, 1971 und 1988 ist erkennbar, dass es sich bei der internationalen Drogenpolitik um kein neues Thema auf der internationalen Agenda handelt. Doch hat sich insbesondere in den vergangenen Jahren der Stellenwert erhöht, welcher der internationalen Drogenbekämpfung gegeben wird. So hat im Juni 1998 eine Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen zum Weltrogenproblem stattgefunden, die sechs politisch verbindliche Dokumente zu Nachfragereduzierung, Vernichtung illegalen Anbaus und alternative Entwicklung, Chemische Vorläufersubstanzen, Synthetische Drogen, Geldwäschebekämpfung und Justizielle Zusammenarbeit erarbeitet hat. Die außenpolitische Koordinierung der internationalen Drogenpolitik liegt beim AA, das den internationalen Kampf gegen illegale Drogen auch durch Ausbildungs-, Ausbildungs- und Beratungshilfen sowie die Entsendung von Verbindungsbeamten des BKA unterstützt.

2.11 BM für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)

Bedingt durch die Komplexität grenzüberschreitender Umweltprobleme und die zunehmenden internationalen Kooperationsbemühungen in dieser Hinsicht haben sich die internationalen Aktivitäten des BMU erheblich ausgeweitet. Insbesondere der Rio-Prozess (UN-Konferenz zu Umwelt und Entwicklung 1992) und die damit verbundenen völkerrechtlichen Konventionen haben das Ministerium zu einem gewichtigen Akteur in den auswärtigen Beziehungen werden lassen und die Schnittstellen mit anderen Ressorts multipliziert.

Das BMU ist für eine wachsende Zahl von internationalen Umweltab-

kommen zuständig, beispielsweise zur Steuerung des Handels mit gefährdeten Arten oder zum Schutz der Erdatmosphäre (Ozonschicht, Klimastabilität). Zudem ist das Ministerium federführend verantwortlich für das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) und finanziert einige Programmaktivitäten dieser Institution. Bei dem im Mai 2000 gegründeten globalen Umweltministerforum der UNEP wird die Bundesrepublik durch das BMU vertreten, ebenso beim G-8-Umweltminister-Treffen.

Neben der Mitwirkung in multilateralen Gremien gestaltet das BMU die auswärtige Politik Deutschlands auch durch ein dichtes Geflecht bilateraler Kooperationsbeziehungen, die teilweise durch zwischenstaatliche Verträge und

Internationale Zuständigkeiten: BM für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	
Explizite Zuständigkeiten (Federführung oder Mitwirkung) für Internationale Organisationen bzw. internationale Politikfelder und Themen	
Zuständigkeiten für Internationale Organisationen	Europarat; Internationale Atomenergieorganisation (IAEO); Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD); Regionale Abkommen für grenzüberschreitende Flüsse sowie Küstengewässer (z.B. Internationale Kommission zum Schutz der Elbe, Internationale Kommission zum Schutz des Rheins, Deutsch-polnische Grenzwasserkommission); Sekretariate der Umweltkonventionen (z.B. CITES, Schutz der Ozonschicht, gefährliche Abfälle, Klimaschutz, Biodiversität, wandernde wilde Tierarten, Feuchtgebiete); Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP); UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD); UN-Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO); UN-Wirtschaftskommission für Europa (ECE); Weltgesundheitsorganisation (WHO); Welt-Naturschutz-Union (IUCN)
Zuständigkeiten für internationale Themen (in Klammern Bezeichnung der zuständigen Arbeitseinheiten)	<ul style="list-style-type: none"> • Rio-Folgeprozess (Unterabt. G II) • Schutz der Erdatmosphäre (Ref. IG I 3) • Umweltschutz und internationale Verkehrspolitik (Ref. IG I 3) • Grenzüberschreitende Abfallpolitik (Ref. WA II 1) • Internationale Regulierung der Atomwirtschaft (Ref. RS I 2, 5) • Internationales Wasserrecht und Gewässerschutz (Ref. WA I 2) • Meeresumweltschutz (Ref. WA I 6) • Nachhaltiger Ferntourismus (Ref. IG II 5) • Umweltschutz und ausländische Direktinvestitionen (Ref. G II 4) • Umweltschutz und internationale Gesundheitspolitik • Umweltschutz und Exportförderung (Ref. G II 4) • Beratung im Umweltschutz für Staaten im Süden und Osten (Ref. G II 5) • Umweltschutzprojekte in Nachbarländern • Multilaterale Umweltpolitik im Rahmen der UNO, OECD und G-8 (Unterabt. G II) • Internationale Naturschutzzusammenarbeit (Ref. N I 6)

regelmäßige Konsultationen institutionalisiert wurden.

Die internationalen Tätigkeiten des BMU berühren zunehmend die traditionellen Zuständigkeiten anderer Ministerien und führen zu neuen interministeriellen Kooperationen. Besonders eng sind die Beziehungen zum BMZ. Die Umsetzung der Rio-Beschlüsse von 1992 wird federführend gemeinsam von beiden Ministerien gesteuert (siehe Kasten). Eine enge Zusammenarbeit mit dem BMBF ergibt sich durch die gemeinsame Verantwortung für den 1992 eingerichteten Wissenschaftlichen Beirat für Globale Umweltveränderungen, dessen Arbeit von einem Interministeriellen Ausschuss (IMA) aller Ressorts begleitet wird. Enge Bezüge zwischen den beiden Ministerien sind auch aus der Forschungsförderung des BMBF zu globalen Nachhaltigkeitsthemen gewachsen.

Mit seiner Initiative zu mehr Umweltschutz bei Auslandsinvestitionen der deutschen Unternehmen vom November 2000 nähert sich das BMU der Ressortzuständigkeit des BMWi an (u. a. gemeinsame Studie mit UNCTAD über die Umweltwirkungen deutscher Investitionen in Asien). Der Aktionsradius des BMU in der Außenwirtschaftspolitik wird aber dadurch eingeschränkt, dass es in den entsprechenden Entscheidungsgremien der Bundesregierung, insbesondere dem Interministeriellen Ausschuss für Hermes-Bürgschaften, nicht vertreten ist und nur in Einzelfällen zur Beratung hinzugezogen wird.

Die zentrale operative Einheit für den internationalen Bereich ist die Unterabteilung G II (Internationale Zusammenarbeit) mit fünf Fachreferaten. In

anderen Abteilungen wurden seit 1995 zwei neue Referate für grenzüberschreitende Aufgaben eingerichtet: Internationaler Naturschutz und Internationale Aspekte der Reaktorsicherheit.

Umwelt und Entwicklung

Maßgeblicher Bezugsrahmen für die auswärtige Politik des BMU sind die Beschlüsse des Erdgipfels von 1992. Das dort verabschiedete globale Handlungsprogramm, die Agenda 21, betrachtet die Bewahrung der globalen Ökosysteme und Entwicklung als untrennbar miteinander verflochten. Im Ausland kann das BMU diesen Impuls von Rio jedoch nicht alleine in operative Politik umsetzen, da die Finanzierung der internationalen Umweltpolitik in die Zuständigkeit des BMZ fällt. Obwohl das BMU für die internationalen Umweltkonventionen verantwortlich ist, sind die Finanztransfers für diese Abkommen im BMZ-Haushalt angesiedelt. Dies gilt sowohl für die Globale Umweltfazilität von Weltbank, UNEP und UNDP als auch für den Multilateralen Fonds des Abkommens zum Schutz der Ozonschicht.

Die dominante Rolle des BMZ geht auch aus der Verteilung der öffentlichen Gelder, die die Bundesregierung für internationale Umweltpolitik einsetzt, hervor. Rund 100 Mio. DM stehen dem BMU für diese Aufgabe im Jahr 2001 zur Verfügung. Der Ressourcentransfer des BMZ in der bilateralen und multilateralen Umweltpolitik liegt dagegen mehr als achtmal so hoch.

Ein wirksamer Beitrag Deutschlands zur globalen Umweltpolitik setzt die enge Abstimmung zwischen BMU und BMZ voraus. Die Grundlage dafür ist durch die gemeinsame Zuständigkeit für den Rio-Prozess gelegt. Bei den jährlichen Tagungen der UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) wird die deutsche Delegation vom Umweltminister angeführt. Das BMZ ist durch die Parlamentarische Staatssekretärin vertreten. Die Vernetzung der Aktivitäten von BMU und BMZ wird auch dadurch unterstützt, dass Mitarbeiter/-innen des anderen Ressorts häufig bei ministeriellen Delegationsreisen in Partnerländer der deutschen Entwicklungszusammenarbeit hinzugezogen werden. Bei bilateralen Umweltkonferenzen im Süden treten BMU und BMZ gemeinsam auf.

2.12 BM für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW)

Verkehrspolitik ist ohne internationale Kooperation nicht vorstellbar, während im Bereich des Bau- und Wohnungswesens nur wenige grenzüberschreitende Angelegenheiten zu regeln sind; so wurde das entsprechende Referat "Europäische Raumentwicklung, transnationale Entwicklungszusammenarbeit" (A 31) erst Anfang der 1990er Jahre gegründet, während das Verkehrsministerium schon immer seine international ausgerichteten Referate hat. Zwar gibt es in der Grundsatzabteilung dieses vor zwei Jahren zusammengelegten Ministeriums zwei Referate für internationale Bezie-

hungen (A 11, A 12), die für die bilaterale, multilaterale und europäische Zusammenarbeit bei den Themenfeldern des BMVBW die Koordinationsaufgaben wahrnehmen, aber der größte Teil der internationalen Arbeit wird unmittelbar von den Fachreferaten in den Bereichen Seeschifffahrt, Binnenschifffahrt, Luft- und Raumfahrt sowie Straßenverkehr geleistet; so ist beispielsweise etwa die Hälfte der 15 Referate in der Abteilung "Luft- und Raumfahrt, Schifffahrt" stark international ausgerichtet (siehe Kasten).

Für die Themenfelder der Verkehrspolitik gibt es eine Vielzahl von Internationalen Organisationen und die Menge

Internationale Zuständigkeiten: BM für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen	
Explizite Zuständigkeiten (Federführung oder Mitwirkung) für Internationale Organisationen bzw. internationale Politikfelder und Themen	
Zuständigkeiten für Internationale Organisationen	Donaukommission; Europäische Freihandelszone (EFTA); Europäische Konferenz der Verkehrsminister (CEMT); Europäische Organisation für die Sicherheit der Luftfahrt (EUROCONTROL); Europäische Weltraumorganisation (ESA); Europarat; European Road Transport Telematics Implementation Coordination Organisation (ERTICO); Internationale Moselkommission (IMK); Internationale Seeschifffahrtsorganisation (IMO); Internationale Zivilluftfahrtorganisation (ICAO); Internationaler Eiswachdienst im Nordatlantischen Ozean; Internationaler Ständiger Verband der Straßenkongresse; Internationales Hydorgraphisches Büro in Monaco; Nortatlantische Verteidigungsorganisation (NATO); Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD); Sekretariat im Rahmen der Vereinbarung über die Hafenstaatskontrollen; UN-Wirtschaftskommission für Europa (ECE); Welthandels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD); Welthandelsorganisation (WTO); Weltmeteorologieorganisation (WMO); Westeuropäische Union (WEU); Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC); Zentralkommission für die Rheinschifffahrt (ZKR); Zwischenstaatliche Organisationen für den internationalen Eisenbahnverkehr (OTIF)
Zuständigkeiten für internationale Themen (in Klammern Bezeichnung der zuständigen Arbeitseinheiten)	<ul style="list-style-type: none"> • Europäische Verkehrsnetze (A 22) • Internationale Investitionsprogramme (A 22) • Europäische Raumentwicklung (A 31) • Transnationale Entwicklungszusammenarbeit (A 31) • Internationale Eisenbahnpolitik (EW 10) • Internationale Aufgaben im Bereich Wasserstraßen (EW 02) • Internationale Zusammenarbeit in der Luftfahrt, ICAO (LS 13) • Seevölkerrecht, Seerecht, Seemannsrecht (LS 20) • Internationale Seeverkehrspolitik (LS 22) • Verkehrsvorschriften in der Seeschifffahrt, Nautik, Schiffssicherheit (LS 23) • Maritime Sicherheit und Umweltschutz, Meeresforschung (LS 24) • Internationale Zusammenarbeit im Straßenbau (S 14) • Bauangelegenheiten im Ausland (BS 43) • Internationale Angelegenheiten der zivilen Verteidigung (Z 34)

der internationalen Kommunikation nimmt weiter kontinuierlich zu. Dabei geht es vielfach um technische Einzelfragen, die von Fachleuten, teilweise auch aus den dem BMVBW nachgeordneten Behörden wie etwa der Bundesanstalt für Straßenwesen oder dem Luftfahrtbundesamt, auf internationaler Ebene beraten werden und kaum über den Verkehrsbereich hinaus Bedeutung erlangen. Andererseits können Verkehrsthemen auch schnell politische Brisanz bekommen (beispielsweise die Frage eines europäischen Tempolimits auf Straßen oder der Konflikt zwischen den USA und Europa wegen Boeing vs. Airbus - siehe Kasten), so dass sie nicht mehr allein vom BMVBW bearbeitet werden können, sondern intensive interministerielle Koordination notwendig wird; in zahlreichen Fällen ist auch die Kooperation mit den Bundesländern erforderlich (beispielsweise wegen deren Zuständigkeit für die Flughäfen).

Im Verkehrsbereich werden immer mehr Themen auf die europäische Ebene verlagert, wodurch der Koordinationsbedarf durch den Europabeauftragten des BMVBW (Referat A 12) steigt (beispielsweise Europäische Verkehrsministerkonferenz). Zunehmend tritt die EU als Partner für internationale Abkommen auf, weshalb in der deutschen Ständigen Vertretung in Brüssel zwei Vertreter des BMVBW mitarbeiten. Durch diese Verlagerung der Verkehrspolitik auf die EU-Ebene entstehen aber auch neue Konflikte in der internationalen Verkehrspolitik (siehe Kasten), insbesondere durch das Interesse der EU-Kommission an der Erweiterung ihrer Kompetenzbereiche.

Die auch für den internationalen Aufgabenbereich des BMVBW wichtigen nachgeordneten Bundesbehörden sind das Bundesamt für den Güterverkehr, der Deutsche Wetterdienst, das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie, das Luftfahrt-Bundesamt, die Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung und das Eisenbahn-Bundesamt.

Internationale Verkehrspolitik

Die internationale Kooperation zum reibungslosen Funktionieren der grenzüberschreitenden Verkehrsströme zu Land, zu Wasser und in der Luft bringt auch Konflikte hervor, die sich nicht immer auf den Verkehrsbereich begrenzen lassen und damit zu einem bedeutsamen Faktor für das Gesamtklima der bilateralen und internationalen Beziehungen werden können. Damit einher geht zugleich die Verlagerung der Ebene interministerieller Koordination, die dann auf Staatssekretärs/-innen-Ebene oder gar im Kabinett geleistet werden muss. In solchen Konfliktfällen kommt dem Kanzleramt eine entscheidende Bedeutung zu, ebenso dem AA. Der Luftverkehrskonflikt zwischen den USA und der EU, in dem es um die staatliche Unterstützung der Luftfahrtindustrie geht (Boeing vs. Airbus) ist eines der herausragenden Beispiele für diese Art von Konflikten. Aber auch innerhalb der Europäischen Union läßt sich beispielsweise ein noch nicht gelöster Konflikt zwischen Küsten- und Flottenstaaten bzw. Nord- und Südländern erkennen, in dem es um die weitgehende oder nur eingeschränkte Kompetenzverlagerung an die Europäische Union geht. Im Seeschifffahrtsbereich gibt es außerdem eine Konfliktlinie, bei der die EU und Japan auf der einen Seite und die USA, die sich viel stärker gegen eine Liberalisierung der Seeschifffahrt wenden, auf der anderen Seite stehen, was zur "Consultative Shipping Group" (CSG mit Sekretariat im britischen Verkehrsministerium) geführt hat.

Zwar ist in den genannten Fällen die internationale Verkehrspolitik der Ausgangspunkt zwischenstaatlicher Konflikte, aber wenn dabei grundsätzliche Interessendivergenzen aufeinandertreffen, gewinnt das AA an Bedeutung für dieses in vielen anderen Fällen rein fachministeriell betreute Themenfeld.

2.13 BM für Wirtschaft und Technologie (BMWi)

Im Zentrum der internationalen Aufgaben des BMWi steht traditionell die Handelspolitik. In der Natur des Handels liegt die Überschneidung mit zahlreichen anderen Politikfeldern. Die Verhandlungen im Umfeld der jüngsten WTO-Konferenz (Seattle 1999) haben dabei insbesondere das Augenmerk auf Fragen der internationalen Sozialpolitik sowie der globalen Umweltpolitik gelenkt (siehe Kasten). Das BMWi hat innerhalb der Bundesregierung die Federführung für die WTO. Neben der Handelspolitik und den als angrenzend zu betrachtenden Aufgaben (Entwicklungspolitik; Zollpolitik; Rüstungsexportpolitik; Umschul-

derung von Handelskrediten u. a. m.) besitzt das BMWi Zuständigkeiten für weitere wichtige internationalisierte Politikfelder, v. a. Energiepolitik, Technologiepolitik und Telekommunikationspolitik.

Internationale Aufgaben werden von allen Hierarchieebenen des Ministeriums intensiv wahrgenommen. Die politische Leitungsebene (Minister, Parlamentarischer Staatssekretär und zwei beamtete Staatssekretäre) übernimmt selbstverständlich die politische Vertretung des BMWi in wichtigen internationalen Fragen. Darunter befinden sich auch dauerhafte Aufgaben. Ganz zentral ist hier zu nennen, dass ein Staatssekretär des BMWi als „Sherpa“ für den Regierungschef die Vorbereitung der G-7/G-8-

Internationale Zuständigkeiten: BM für Wirtschaft und Technologie	
Explizite Zuständigkeiten (Federführung oder Mitwirkung) für Internationale Organisationen bzw. internationale Politikfelder und Themen	
Zuständigkeiten für Internationale Organisationen	G-7/G-8; Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO); Internationale Energie-Agentur (IEA); Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD); Pariser Club; Vereinte Nationen; Weltbank; Welthandels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD); Welthandelsorganisation (WTO)
Zuständigkeiten für internationale Themen (in Klammern Bezeichnung der zuständigen Arbeitseinheiten)	<ul style="list-style-type: none"> • Internationale Wirtschaftspolitik (I A 4) • Strukturelle Aspekte der Globalisierung (Arbeitsstab in Abt. I) • Internationale Aspekte der Mittelstandspolitik (in Abt. II) • Internationale Energiepolitik (III C 1) • Internationale Kernenergiepolitik (III B 4) • Internationale Industrielle Kooperation (IV A 1) • Internationale Umweltschutzpolitik (IV C 2) • Außenwirtschaftspolitik (Abteilung V) • Internationale Handelspolitik (Unterabt. V A, bes. V A 3; V A 4) mit zahlreichen Überschneidungen zu anderen Politikfeldern, v.a. im WTO-Kontext (Entwicklungspolitik, Internationale Sozialpolitik, Internationale Umweltpolitik usw.) • Zollpolitik (V A 5) • Entwicklungspolitik / Wirtschaftliche Zusammenarbeit (V B 1, z.T. Regionalreferate in Unterabt. V B und Unterabt. V C) • Auslandsinvestitionen (V C / F 2) • Umschuldungen (V C / F 3) • Rüstungsexportpolitik (V B 3; V B 4; V B 8) • Internationale Angelegenheiten der Informationsgesellschaft (VI B 1) • Internationale/Globale Telekommunikationspolitik (VII A 4; VII B 4) • Internationale/Globale Postpolitik (VII A 4)

Wirtschaftsgipfel verantwortet (seit 2000). Eine rege internationale Reisediplomatie der Ministeriumsspitze ist Beleg für ihre weitreichenden internationalen Aufgaben. Vielfältige internationale Anforderungen werden auf der Arbeitsebene des BMWi wahrgenommen, d. h. in den acht Abteilungen des Hauses. Herausragende internationale Aufgaben nimmt die Abteilung V wahr („Außenwirtschafts- und Europapolitik“), die aus vier Unterabteilungen mit insgesamt 26 Referaten besteht. Aber auch eine Reihe von anderen Arbeitseinheiten in allen anderen Abteilungen sind mit internationalen Zuständigkeiten betraut (siehe Kasten).

Eine hinsichtlich internationaler Aufgaben wichtige organisatorische Besonderheit im BMWi ist der seit mehreren Jahren bestehende „Arbeitsstab Strukturelle Aspekte der Globalisierung“, der als eine Art ministerialer *Think Tank* zu Globalisierungsfragen tätig sein soll. Er besteht aus einem zweiköpfigen *Fulltime-Staff* sowie aus einer regelmäßigen Arbeitsrunde, an der Vertreter aller anderen Abteilungen teilnehmen.

Das BMWi verfügt ferner über eine Reihe von nachgeordneten Bundesbehörden, die u. a. mit internationalen Aufgaben befasst sind; dazu gehören: Bundesamt für Wirtschaft, Bundesausfuhramt, Bundesstelle für Außenhandelsinformation, Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, Bundeskartellamt. In diesem Kontext zu nennen ist auch die Hermes-Kreditversicherungs-AG, die im Auftrag des Bundes (das BMWi hat die Federführung) Exportbürgschaften übernimmt und das BMWi

u. a. bei Umschuldungen im Pariser Club berät.

Welthandelspolitik

Das BMWi besitzt die Federführung für die Außenhandelspolitik Deutschlands. Handelspolitik ist „vergemeinschaftete Materie“, d.h. Deutschland hat wie alle anderen EU-Mitglieder die Zuständigkeit für Außenhandelspolitik an die EU übertragen (WTO-Verhandlungen z.B. werden von der EU für die Mitgliedstaaten geführt). Dies bedeutet nun keineswegs, dass die Bundesregierung keine internationale Handelspolitik betreibt. Es verweist nur auf den doppelten Koordinationsbedarf: Dieser besteht einerseits auf europäischer Ebene. Hier ist der sogenannte 133er-Ausschuss ein zentrales Forum. Er tritt wöchentlich zusammen und ermöglicht permanente Abstimmungen und Kontakte der federführenden Ministerien der EU-Mitglieder untereinander sowie mit Kommission und Bürokratie in Brüssel. Einmal monatlich tritt der Ausschuss auf der Ebene der Abteilungsleiter zusammen (BMWi Abteilung V), die anderen Sitzungen pro Monat werden von deutscher Seite durch die Leitung des Referates V A 3 (Handelspolitik EU, WTO) wahrgenommen.

Auf der anderen Seite ist die Koordination mit den anderen Ressorts zu gewährleisten, d.h. durch interministerielle Absprachen. Diese können schriftlich erfolgen (Bsp.: BMWi holt Stellungnahmen zu einem Dokument ein) oder durch interministerielle Vorbereitungstreffen.

Die interministerielle Abstimmung kann gelegentlich – wie zum Beispiel im Vorfeld der WTO-Seattle-Konferenz zu sehen war – zu komplizierten Abstimmungs- und Verhandlungsprozessen zwischen den Ministerien führen. Vor der WTO-Seattle-Konferenz hatte insbesondere das BMZ vielfältige Positionen aus entwicklungspolitischer Perspektive in die Vorbereitungen eingebracht. Erst nach mehrwöchigen Verhandlungen wurde eine gemeinsame Position auf deutscher Seite erarbeitet, die dann durch das BMWi in die EU-Gespräche eingebracht wurde. Zur WTO-Konferenz nach Seattle reiste dann eine deutsche Delegation unter Federführung BMWi und unter Beteiligung aller anderen Ministerien.

2.14 BM für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Das BMZ ist für die entwicklungspolitische Arbeit der Bundesregierung federführend. Neben dem Auswärtigen Amt ist das BMZ damit das zweite Ministerium, das sich ganz überwiegend mit internationalen Aufgaben befasst. Dazu zählen zunächst die traditionellen Bereiche der Entwicklungspolitik: bilaterale Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern in verschiedensten Themen- und Politikfeldern sowie multilaterale Entwicklungspolitik, v.a. über die Weltbank und regionale Entwicklungsbanken. Daneben sind in den vergangenen Jahren verstärkt Aufgaben getreten, die nach dem Regierungswechsel 1998 von der neuen Leitung des BMZ unter dem Stichwort „Globale Strukturpolitik“ sub-

summiert werden (siehe Kasten). Insgesamt ergibt sich eine große Bandbreite von Zuständigkeiten für internationale Organisationen sowie Politikfelder (siehe Kasten).

Das BMZ ist in vier Abteilungen gegliedert:

Abt. 1: Allgemeine Verwaltung, Dienst-sitz Berlin;

Abt. 2: Regionale Entwicklungspolitik;

Abt. 3: Grundsätze und Instrumente der bilateralen Zusammenarbeit; Zusammenarbeit mit der Wirtschaft;

Abt. 4: Multilaterale Zusammenarbeit, EU, Sektorale/übersektorale Bereiche.

Dem Auftrag des Ministeriums entsprechend sind die Abteilungen 2, 3 und 4 mit internationalen Aufgaben befasst.

Internationale Zuständigkeiten: BM für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)	
Explizite Zuständigkeiten (Federführung oder Mitwirkung) für Internationale Organisationen bzw. internationale Politikfelder und Themen	
Zuständigkeiten für Internationale Organisationen	Ausschuss für Entwicklungshilfe der OECD (DAC); Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA); Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF); Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für die Frau (UNIFEM); Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP); Global Environment Facility (GEF); Internationale Vereinigung für Familienplanung (IPPF); Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD); Internationaler Währungsfonds (IWF); Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD); Regionale Entwicklungsbanken sowie regionale Entwicklungsfonds (AsDB, AsDF, AfDB, AfDF, IDB, IIC, CDB); Sekretariat zur Bekämpfung der Wüstenbildung); UN-Organisation für industrielle Entwicklung (UNIDO); United Nations Centre for Human Settlements (UNHCS/Habitat); United Nations Volunteers (UNV); VN-Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD); Weltbankgruppe (IBRD, IDA, MIGA, IFC); Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen (WFP)
Zuständigkeiten für internationale Themen (in Klammern Bezeichnung der zuständigen Arbeitseinheiten)	<ul style="list-style-type: none"> • Regionale, bilaterale Entwicklungspolitik (v.a. Abt. 2) • TRANSFORM-Programm in Osteuropa (Ref. 205) • Außen- und Sicherheitspolitik (Ref. 300) • Krisenprävention und Konfliktbearbeitung (Ref. 300) • Außenwirtschaftspolitik / Handelspolitik (Ref. 303, 304, 415) • Humanitäre Hilfe / Not- und Katastrophenhilfe (Ref. 305) • Multilaterale Entwicklungspolitik (v.a. Abt. 4) • UN-Politik (Ref. 400) • Wirtschaftspolitik in Entwicklungsländern (Ref. 410) • Sozialpolitik in Entwicklungsländern (Ref. 411) • Internationale Umweltpolitik / Nachhaltige Politik (Ref. 412) • Internationale Bevölkerungspolitik (Ref. 413)

Die Implementationsstruktur des Ministeriums weist überdies die Besonderheit auf, dass mehrere Durchführungsorganisationen auf Weisung des BMZ für die Umsetzung der Entwicklungszusammenarbeit verantwortlich sind, v.a. die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Die gesamte bilaterale Entwicklungszusammenarbeit wird über diese und einige kleinere Organisationen abgewickelt. Insbesondere hinsichtlich der Personalressourcen ist dies ein wesentliches Faktum. Während das BMZ mit ca. 350 Beamten/-innen eines der kleinen Ministerien ist, würde es zu einem der großen Häuser, wenn auch die Personalressourcen der Durchführungsorganisationen mitgezählt würden.

Das BMZ verfügt über den größten Anteil an Finanzmitteln der Bundesregierung für internationale Aufgaben (ausgenommen die Mittel des BMVg, die aus der Systematik herausfallen). Im Bundeshaushalt 2001 sind für den Etat des BMZ 7,4 Mrd. DM ausgewiesen, für den des AA 3,7 Mrd. DM. Während das Auswärtige Amt nur über vergleichsweise geringe Sachmittel für einige wenige festgelegte Aufgaben verfügt und der Haushalt ganz wesentlich durch Personalkosten bestimmt wird (siehe oben AA-Profil), ist dieses Verhältnis im BMZ-Etat umgekehrt.

Zwischen den Zuständigkeiten des BMZ und denen anderer Ministerien gibt es vielfältige Berührungspunkte und Überschneidungen. Dies wird durch die Querschnittsfunktion, die Entwicklungspolitik in ihrem Selbstverständnis besitzt, begründet. So war die im Jahr 2000

getroffene Entscheidung der Bundesregierung folgerichtig, dem BMZ die Möglichkeit einzuräumen, alle Gesetzesentwürfe auf ihre Entwicklungsverträglichkeit hin zu untersuchen.

Globale Strukturpolitik

Nach dem Regierungswechsel 1998 hat die neue Bundesregierung erklärt, sie wolle Entwicklungspolitik als „Globale Strukturpolitik“ betreiben, die sich am „Leitbild einer globalen nachhaltigen Entwicklung“ orientiere. In den zwei Jahren seither hat das BMZ in diesem Kontext vor allem auf die Entschuldungsinitiative für ärmste Länder (1999 von der G-7 beschlossen), auf Beiträge zur Krisenprävention, zur Förderung von Demokratie, zum Schutz der Umwelt und zur Armutsbekämpfung verwiesen.

In all den genannten Bereichen „globaler Strukturpolitik“ gibt es erhebliche Überlappungen mit den Zuständigkeiten anderer Ministerien. Diese sind durch unterschiedlich stark institutionalisierte Kooperationsmechanismen aufgenommen worden. In Bereichen, in denen das BMZ keine Federführung besitzt (z.B. WTO-Verhandlungen), hat das BMZ versucht, über die übliche interministerielle Abstimmung Einfluss auf die Position der Bundesregierung zu gewinnen, die vom BMWi vertreten wird. Auch die Vorbereitung der Entschuldungsinitiative des G-7-Gipfels hätte im engeren Sinne nicht beim BMZ gelegen, sondern beim BMF. In diesem Falle wurde das BMZ allerdings durch den Kanzler beauftragt, Vorschläge zu entwickeln.

Neben diesen zeitlich begrenzten Kooperationen ist das BMZ auch an institutionalisierten interministeriellen Gremien beteiligt, die Fragen internationaler Politik behandeln. Beispiele sind der Interministerielle Ausschuss zu Ausfuhrbürgschaften oder der Bundessicherheitsrat (relevant für Rüstungsexporte). Eine gemeinsame Zuständigkeit besteht mit dem BMU für den „Rio-Prozess“ (siehe oben BMU-Profil). Die entsprechenden internationalen Verhandlungen werden von den beiden Häusern gemeinsam geführt. Eine tatsächliche eigene Federführung in einem Bereich „globaler Strukturpolitik“ besteht lediglich für die „Weltsozialpolitik“.

3 Resultate

Werden die in Kapitel 2 dargestellten Profile der Bundesministerien im Querschnitt betrachtet, ergeben sich eine Reihe von Ergebnissen und Thesen für die Außenbeziehungen der bundesdeutschen Fachministerien, die im folgenden zur Diskussion gestellt werden. Dabei ist unübersehbar, dass die Fachministerien in der deutschen Außenpolitik eine viel bedeutendere Rolle spielen, als dies in der traditionellen Außenpolitik-Forschung in der Regel zur Kenntnis genommen wird. Nur teilweise entspricht die internationale Arbeit der Bundesministerien jedoch jenem oben erwähnten Bild von der Innenpolitik mit anderen Mitteln (Krippendorff 1963), denn mit der intensivierten internationalen Verflechtung werden in vielen Fällen einzelstaatliche Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten abgegeben - was dann allerdings der ähnlich kritisch zu bewertenden Strategie der "Neuen Staatsräson" (Wolf 2000) entsprechen könnte.

Um größere Klarheit darüber zu gewinnen, wie die administrative Diversifikation der Außenpolitik einzuschätzen ist, darf auf keinen Fall die Perspektive der konkret daran beteiligten Akteure - der Referenten/-innen, Referats- und Abteilungsleiter/-innen sowie Staatssekretäre/-innen in den Ministerien - vernachlässigt werden. Dort dominiert nach unserem ersten Eindruck die Zielsetzung, auch in einer globalisierten Welt problemadäquate Politik mit "deutschen Interessen" zu verbinden. Dabei wird weniger davon ausgegangen, dass staatliche Handlungsfähigkeit verloren geht - worauf vornehmlich die Globalisierungs-These hinweist -, als vielmehr darauf

gesetzt, dass über europäische und globale Kooperation die politische Problembearbeitung verbessert oder überhaupt erst ermöglicht werden kann, ohne damit "deutsche Interessen" immer hintanstellen zu müssen.

Diese Perspektive, die insbesondere der zwischenstaatlichen problemspezifischen Zusammenarbeit in internationalen Organisationen großes Gewicht gibt, ließe vermuten, dass es einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der Globalisierung und dem institutionellen Wandel im Bereich der Außenpolitik gibt und die administrative Diversifikation der Außenpolitik zu einer verbesserten Bearbeitung globaler Problemstellungen führen wird. Der augenblickliche Stand unserer Forschung erlaubt es jedoch noch nicht, über diese Zusammenhänge fundierte Aussagen zu machen, denn die hier vorgelegte Untersuchung ist zunächst eine Momentaufnahme der institutionellen Strukturen. Aussagen zum Wandel der Institutionen, ihrer Aufgaben, ihrer Bearbeitungsformen und -intensitäten usw. sind auf dieser Basis noch nicht zu leisten. Aus diesem Grund wird im zweiten Teil dieses Schlusskapitels auf die Forschungsdesiderate und die sich daraus ableitenden Fragestellungen und Analyseperspektiven eingegangen. Zunächst werden jedoch einige zusammenfassende Ergebnisse der hier vorgelegten Übersicht über die auswärtigen Beziehungen deutscher Bundesministerien in Form von vierzehn Thesen vorgestellt, die sowohl für die weitere Forschung, als auch für die darin abgebildete Ministerialbürokratie von Interesse sein könnten.

3.1 Ergebnisse und Thesen

1. Neben die klassischen Themen der Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Außenwirtschaftspolitik sind in den vergangenen zwei Jahrzehnten zahlreiche neue Themen auf die Agenda deutscher Politik gelangt, die sowohl in ihrer Problemstellung als auch bezüglich ihrer politischen Handlungsfolgen globale Dimensionen besitzen. Dazu zählen beispielsweise Themen wie Globale Umweltzerstörung, Migration, Internet-Kommunikation, Proliferation von ABC-Waffen, Organisierte Kriminalität und viele andere mehr.
2. Teilweise wuchsen diese Themen von innen nach außen, d. h. zur Bearbeitung einer Problemlage im Inland wurde zunehmende Vernetzung mit ausländischen Akteuren notwendig, z. B. Kriminalitätsbekämpfung, Lebensmittelsicherheit etc. In anderen Problemfeldern wuchsen die Themen von außen nach innen, z. B. UN-Weltkonferenzen, auf die die Bundesregierung reagieren wollte (Beispiel: Nationaler Nachhaltigkeitsbericht als Konsequenz von Rio 1992).
3. Die Globalisierung von Politikfeldern hat nachweislich erhebliche Auswirkungen auf die Arbeit aller Bundesministerien. Dies drückt sich u. a. in der hohen und tendenziell steigenden Zahl der Arbeitseinheiten aus, die zu internationalen Themen arbeitet (23% aller Referate), vor allem aber in dem ständig weiterwachsenden Arbeitsumfang der internationalen Aufgaben. Gegenwärtig sind etwa 340 Referate in Bundesministerien mit internationalen Aufgaben befasst, davon 281 mit erheblichen Aufgaben über die europäischen Grenzen hinaus (siehe Tabelle 3 am Ende). Dazu kommt, dass internationale Aufgaben zunehmend in Arbeitseinheiten höherer Hierarchieebenen verankert wurden (Abteilungen statt Unterabteilungen; Unterabteilungen statt einzelner Referate). Während heute 21 Abteilungen (davon AA 10, BMZ 4) gezählt werden, die sich zu einem erheblichen Teil mit außereuropäischen Fragestellungen beschäftigen, waren dies 1985 erst 15 (davon AA 8, BMZ 3).
4. Die Fachministerien haben zunehmend auch operative Aufgaben in internationalen Zusammenhängen übernommen (vgl. die Tabellen in den jeweiligen Profilen sowie die Übersicht über wichtige internationale Organisationen und Institutionen am Ende). Das heißt: vermehrte Teilnahme an internationalen Gremien, Mitarbeit in internationalen Organisationen, Institutionen und Regimen. Dies geschieht durch entsprechenden Personalaustausch, Teilnahme an Konferenzen oder Gremiensitzungen durch Delegationsreisen, schriftliche oder mündliche Kommunikation mit ausländischen Akteuren. Ein bemerkenswertes Beispiel für die Mitwirkung an bzw. Federführung für globale Fragestellungen durch Bundesministerien lieferten die Weltkonferenzen der Vereinten Nationen in den 1990er Jahren (siehe Tabelle 2 am Ende). Alle Bundesministerien wa-

- ren jeweils an mehreren dieser Konferenzen beteiligt. Zu einzelnen Konferenzen (z. B. Weltfrauenkonferenz Peking 1995) reisten deutsche Delegationen mit Vertretern/innen aus allen Bundesministerien an. Die Delegationsleitungen waren – mit einer Ausnahme (Menschenrechte 1993) – nicht im Auswärtigen Amt, sondern in Fachministerien angesiedelt.
5. Die institutionelle Reaktionsfähigkeit der Bundesministerien hinsichtlich globaler Entwicklungen scheint eng begrenzt. Von seltenen Ausnahmen abgesehen verbleibt die internationale Aufgabenwahrnehmung in den traditionellen administrativen Strukturen. Ein Beispiel dafür ist der „Aktionsplan 2015“ (Beiträge der Bundesregierung zur Erreichung des VN-Ziels, die weltweite Armut bis 2015 zu halbieren), der von Bundeskanzler Schröder vor der VN-Generalversammlung im September 2000 zugesagt wurde. Anstatt die Gelegenheit dieser außergewöhnlichen Maßnahme zu nutzen und die Erarbeitung eines solchen Plans zum Beispiel einem von ministerialen Linienstrukturen unabhängigen Projektteam zu übertragen, wurde das BMZ mit der Abfassung beauftragt. Die Ressortabstimmung erfolgte in den üblichen Bahnen.
 6. Im Rahmen ministerieller Strukturen lassen sich unterschiedliche Muster in der Bearbeitung internationaler Angelegenheiten beobachten: die Zusammenführung aller internationalen Arbeit in einer (Unter-) Abteilung (Bsp.: BMG), die Einrichtung von Koordinationsreferaten für internationale Angelegenheiten (Bsp.: BMFSFJ, BMVBW) oder die Zuständigkeit einzelner Fachreferate ohne innerministerielle Koordination (Bsp.: BMI).
 7. Die internationale Arbeit der Fachministerien geschieht ganz überwiegend in multilateralen Zusammenhängen, deren Rahmen durch Internationale Organisationen (siehe Tabelle 1 am Ende) und damit in der Regel einen deutschen Mitgliedsbeitrag festgelegt ist und damit den Raum für die sachbezogene internationale Kooperation schafft. Über diese traditionellen multilateralen Kooperationsformen im Rahmen Internationaler Organisationen haben auch informelle Akteursnetzwerke zunehmende Bedeutung. Dazu gehören informelle rein staatliche Netze (z. B. das G-8-Geflecht), aber auch Netzwerkstrukturen im Kontext von „Public-Privat-Partnership“. Zusätzliche bilaterale Kooperationen sind dagegen naturgemäß im AA sowie BMZ anzutreffen, darüber hinaus in wesentlich geringerem Maße im BMBF und BMU sowie in Einzelfällen auch in anderen Ministerien.
 8. Die zunehmende Europäisierung hat vielfältige Auswirkungen auch auf die deutsche auswärtige Politik über Europas Grenzen hinaus. Wichtige Politikfelder sind inzwischen vergemeinschaftet, so beispielsweise die Außenhandelspolitik. Dies bedeutet, dass eine Koordination deutscher Außenhandelspolitik nicht nur innerhalb der Bundesregierung er-

folgen muss, sondern dann ganz wesentlich mit den anderen Mitgliedern der EU. Die Tatsache der Europäisierung auch von auswärtigen Beziehungen hat aber nicht zu einer Verlagerung von Ressourcen auf die europäische Ebene geführt. Im Gegenteil entsteht der Eindruck, dass auf der Ebene der Mitgliedstaaten erhebliche zusätzliche Ressourcen für den europäischen intergouvernementalen Politikprozess genutzt werden. Dies spiegelt sich mindestens in einer Anzahl von neuen Abteilungen oder Unterabteilungen für europäische Politik wider (explizite Europaabteilungen gibt es im AA und im BMF; Abteilungen mit erheblichen Europaaufgaben in verschiedenen anderen Ministerien, z. B. BMWI, BMBF, BML).

9. Die Beteiligung des für auswärtige Angelegenheiten zuständigen AA geschieht vielfach nur noch durch parallel geschaltete Informationskanäle. Das AA wird damit aus seiner Perspektive zum „Mitleser“ - d. h. Vorlagen, Papiere, Stellungnahmen der Fachministerien, die in den internationalen Raum hineinwirken, werden vom AA bestenfalls noch zur Kenntnis genommen. Bei internationalen Delegationsreisen ist das AA zwar stets beteiligt, in vielen Fällen jedoch inzwischen „in der zweiten Reihe“, während die Fachministerien die Federführung (und damit z. B. praktisch die Delegations- und Verhandlungsführung) besitzen. Dies gilt beispielsweise für fast alle Weltkonferenzen der Vereinten Nationen (siehe Tabelle 2 am

Ende), aber auch für Regierungsverhandlungen (z. B. über Umschuldungen oder neue Entwicklungshilfe).

10. Für die interministerielle Koordination auswärtiger Politik lassen sich verschiedene Muster erkennen:
- a) *Keine Koordination* erfolgt in zu meist sehr technischen Detailfragen, die tatsächlich nur einem Ministerium zuzuordnen sind bzw. die so unbedeutend sind, dass keine Abstimmungsnotwendigkeit besteht bzw. gesehen wird.
 - b) *Informelle Koordination* zwischen Ministerien gehört bei Routineaufgaben zum Tagesgeschäft. Die Kommunikation mit Arbeitseinheiten anderer Ressorts geschieht durch Telefon, Fax, Briefe oder - zunehmend - durch E-Mail (letztere hat die informelle Koordination erheblich ausgeweitet).
 - c) *Formalisierte, aber unregelmäßige bzw. nicht-institutionalisierte Koordination* geschieht durch im Einzelfall einberufene Ressortbesprechungen (z. B. vor einer internationalen Konferenz) oder durch Vorlagen, zu denen schriftliche Stellungnahmen anderer Ressorts eingeholt werden. Beispielsweise lud das BMWi vor der WTO-Konferenz in Seattle – auf Initiative des BMZ – zu Ressortbesprechungen ein, um über die vorbereitenden Verhandlungen zu berichten und eine deutsche Position abzustimmen.
 - d) *Formalisierte und institutionalisierte Koordination*: Dazu dienen vor allem die interministeriellen Ausschüsse (IMA), z. B. für Ausfuhr-

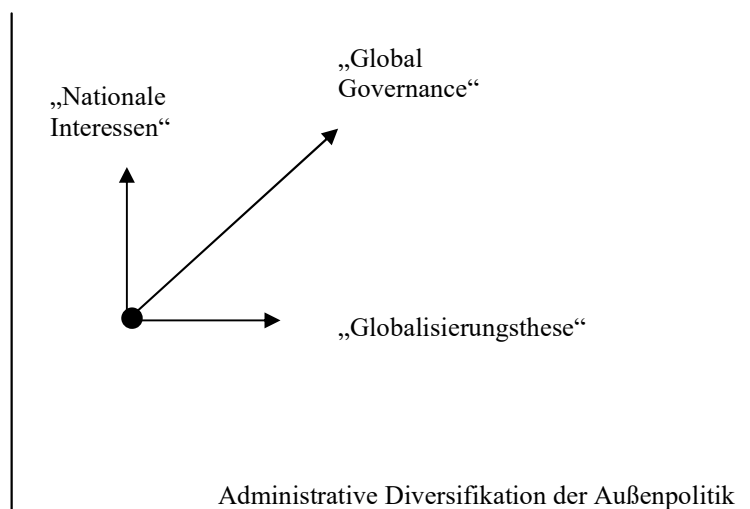
- bürgschaften. Dies sind feste Gremien mit in der Regel klar festgelegter Mitgliedschaft, Aufgabenstellung, Kompetenz, Verfahrensweise. Aber auch die gemeinsame Federführung ist inzwischen ein institutionalisierter Koordinationsmechanismus (Beispiel: Rio-Prozess).
- e) Neben die horizontale Koordination zwischen Fachministerien tritt – in einem Teil der Fälle – die *vertikale Koordination* durch das Auswärtige Amt, das formal für die auswärtigen Beziehungen zuständig ist. In politisch besonders wichtigen Bereichen erfolgt die Steuerung oder Koordination durch das Kanzleramt. Diese Abstimmung kann informell oder formell geschehen. Ein Beispiel dafür, dass das Kanzleramt die Steuerung für ein internationales Ereignis übernahm, ist der G-7-Gipfel 1999 in Köln. Der „Sherpa“ – das heißt der für die Vorbereitung auf deutscher Seite verantwortliche Staatssekretär – wurde für den Gipfel 1999 auf deutschem Boden im Kanzleramt angesiedelt (vorher: BMF; seither: BMWi).
11. Interministerielle Koordination wird in den Fachministerien dann als erfolgreich betrachtet, wenn sie auf möglichst niedriger Hierarchiestufe gelingt und die internationale Arbeit keine zusätzlichen Konflikte in die Bundesregierung bringt. Dies hat teilweise zur Folge, dass keine fachministerielle Aktivität entwickelt wird, die in der Gefahr stehen könnte, interministerielle Konflikte heraufzubeschwören. So kann die globale Problembearbeitung vom Ziel der interministeriellen Harmonie dominiert werden.
 12. Die von den Fachministerien geleistete Arbeit ist fast ausschließlich reaktiv: sie kommt den aus der internationalen Zusammenarbeit entstehenden Anforderungen nach. Eine an den globalen Problemstellungen orientierte aktive Gestaltung wird von gleich mehreren Faktoren begrenzt oder gar verhindert: Internationale Aufgabenstellungen sind für die jeweilige Leitungsebene der Fachministerien hinter Außendarstellung und Krisenmanagement nur ein in der Regel unbedeutender Neben aspekt ihrer Arbeit und eine internationale Initiative eines Fachministeriums kann leicht interministerielle Konflikte schaffen, die unter gleich mehreren Gesichtspunkten kontraproduktiv sein können (Außendarstellung der Bundesregierung, internationale Wahrnehmung einer uneinheitlichen deutschen Position, Verzögerung internationaler Zusammenarbeit etc.).
 13. Die in allen Ministerien anzutreffende Arbeitsüberlastung internationaler Referate verhindert in vielen Fällen die aktive Gestaltung internationaler Verhandlungsprozesse (Beispiele: Mitgestaltung der ILO-Konventionen, der IWF-Politik, der Weltbank-Kreditvergabe u. a. m.). Damit ist auch die Frage nach der Verantwortung für außenpolitische Facharbeit, die bei einer nicht-reaktiven Politik zwischen AA und den Einzelministerien noch stärker umstritten sein wird, aufgeworfen.

14. Die Arbeit der Bundesministerien im Bereich der auswärtigen Beziehungen wird seit Jahren in zunehmendem Maße durch die Kooperation oder Konfrontation mit nicht-staatlichen Akteuren mitgeprägt. Großunternehmen, Unternehmerverbände, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen agieren längst transnational. Nicht nur in den klassischen internationalen Politikfeldern (z. B. Entwicklungshilfe, Internationale Arbeitspolitik) sind nicht-staatliche Akteure heute zu einem permanenten Gegenüber der staatlichen Akteure geworden; dies gilt inzwischen für praktisch alle grenzüberschreitenden Zuständigkeiten der Bundesministerien.

3.2 Forschungsdesiderate

Bei der hier vorgelegten Bestandsaufnahme der auswärtigen Beziehungen der Bundesministerien wird deutlich, dass "Globalisierung" nicht nur ein politisches Schlagwort aktueller Debatten ist, sondern auch eine institutionell-administrative Entsprechung im deutschen Regierungsapparat hat. Dabei bleibt jedoch noch völlig offen, ob der dahinter vermutete institutionelle Wandel in Form von administrativer Diversifikation der Außenpolitik eine angemessene Reaktion der Politik auf die im Zusammenhang der Globalisierung entstandenen globalen Problemstellungen ist. Hierfür fehlt der systematische Vergleich des aktuellen Institutionengefüges der deutschen auswärtigen Beziehungen, sowohl mit einem vor der Phase der Globalisierung liegenden Zeitpunkt als auch mit Ländern, die in anderer Form oder verschiedenem Maße dem Globalisierungsdruck ausgesetzt sind bzw. die in anderer Weise auf die Globalisierung reagiert haben.

Außenpolitische Bearbeitung
globaler Problemstellungen



Trägt man die zwei hier interessierenden Variablen "Außenpolitische Bearbeitung globaler Problemstellungen" und "Administrative Diversifikation der Außenpolitik" auf den Achsen eines Koordinatenkreuzes ab, lassen sich die idealtypischen Positionen der vier in der Einleitung kurz angerissenen Theorie-Perspektiven mit ihren Annahmen über den Wandel der Außenpolitik veranschaulichen. Daraus ergeben sich drei verschiedene Fragen- und Forschungskomplexe, je nachdem, ob man den institutionellen Wandel erforschen, die Möglichkeiten und Grenzen globaler Problembearbeitung durch Außenpolitik abschätzen oder den Zusammenhang von administrativer Diversifikation und erfolgreicher Bearbeitung globaler Problemstellungen untersuchen will. Letzteres kennzeichnet die *Global-Governance*-Perspektive, deren These vom Zusammenhang inter- und transnationaler *Governance*-Strukturen und globaler Problemlösung die hier vorliegende Untersuchung angeleitet hat.

In der Abbildung wird auf der Ordinate das Maß erfolgreicher Bearbeitung globaler Problemstellungen und auf der Abszisse die administrative Diversifikation der internationalen Regierungsarbeit abgetragen. Während der Neorealismus mit seiner Vorstellung von "Realpolitik" weder der administrativen Diversifikation der Außenpolitik, noch der Bearbeitung globaler Problemstellungen besondere Bedeutung beimisst, kann die klassische Außenpolitikanalyse die aus der internationalen Interdependenz resultierenden globalen Problemstellungen durchaus erkennen. Da jedoch Außenpolitik in dieser Perspektive von "nationa-

len Interessen" bestimmt bzw. durch "nationale Interessen" repräsentiert wird, spielt die administrative Diversifikation im Hinblick auf die außenpolitische Bearbeitung globaler Problemstellungen keine Rolle. Zwar können im Zeitalter der Globalisierung die "nationalen Interessen" von globalen Problemstellungen beeinflusst werden, aber der Wandel der Außenpolitik wird nach dieser Auffassung immer von der Verfolgung "nationaler Interessen" dominiert bleiben und kann daher mit einem senkrechten Pfeil gekennzeichnet werden.

Die Globalisierungsthese, die vom Ende der nationalstaatlichen Politik ausgeht und daher auch in der administrativen Diversifikation der Außenpolitik keinen weiterführenden Beitrag zur Bearbeitung globaler Problemstellungen sieht, kann folglich mit einem waagerechten Pfeil in der oben stehenden Abbildung veranschaulicht werden, während die *Global-Governance*-Perspektive versucht, beide auf den Achsen abgetragenen Dimensionen zu verbinden und sowohl nach dem Einfluss der Wahrnehmung globaler Problemstellungen auf die administrative Diversifikation der Außenpolitik als auch nach dem Beitrag neuer administrativer Strukturen zur Bearbeitung globaler Problemlagen fragt. Der in dem diagonalen Pfeil ange deutete Wandel ist jedoch keine Beschreibung zurückliegender Entwicklungen, sondern vielmehr ein anzustrebendes Modell bzw. eine Hypothese über den Zusammenhang von Problembearbeitung und administrativer Diversifikation; wie flach oder steil oder wellenförmig sich dieser Zusammenhang in den vergangenen Jahren entwickelt hat

und welcher weitergehende Prozess sich erwarten lässt, kann nur eine detaillierte Erforschung spezifischer globaler Problemfelder und staatlicher Administrationen über einen bestimmten Zeitraum ergeben.

Aus der in diesem Report vorgelegten Momentaufnahme der augenblicklichen administrativen Strukturen deutscher Außenpolitik hinsichtlich der auswärtigen Beziehungen der Fachministerien ergeben sich eine Reihe von offenen Fragen, die sich zum Teil schon in den oben formulierten Thesen andeuten. Sie sollen hier im Hinblick auf die Fortsetzung der begonnenen Forschung, strukturiert nach den in der Abbildung dargestellten Dimensionen der Analyse von Außenpolitik im Zeitalter der Globalisierung, dargestellt werden:

(1) *Administrative Diversifikation*

- a) In welchen Entwicklungsschritten hat sich der institutionelle Wandel der auswärtigen Beziehungen der Bundesregierung vollzogen? Die vorgelegte Übersicht präsentiert den Zustand von Anfang des Jahres 2001, aber sie kann noch nicht die Entwicklung der Diversifikation der auswärtigen Beziehungen veranschaulichen. Um die Ursachen für die administrative Diversifikation und die unterschiedlichen Muster der verschiedenen Fachministerien bei der Internationalisierung ihrer Arbeit zu erkennen, sollte durch Zeitschnitte über die Phase der vergangenen Jahrzehnte der Wandel der administrativen Strukturen herausgearbeitet werden.
- b) Durch einen Vergleich des institutionellen Wandels der verschiedenen

Fachministerien lässt sich die Bedeutung der internationalen Themenfelder und Problemstellungen für die administrative Diversifikation abschätzen. Dabei wäre auch danach zu fragen, ob sich Unterschiede zwischen Themenfeldern erkennen lassen, die in unterschiedlichem Maße die Sicherheitspolitik betreffen und damit ein Zusammenhang zum Ende des Ost-West-Konflikts zu vermuten ist.

- c) Welche Besonderheiten deutscher Bürokratie spiegeln sich in dem heute erreichten Stand der institutionellen Entwicklung wider? Vereinzelte Hinweise auf unterschiedliche administrative Strukturen in anderen Staaten lassen vermuten, dass der institutionelle Wandel länderspezifisch verschieden ist. Entsprechende Ländervergleichsstudien könnten Aufschluss darüber geben, in welcher Weise die Faktoren "nationale Verwaltungskultur" und "Herausforderungen der Globalisierung" bei der administrativen Diversifikation der Außenpolitik zusammenwirken.
- d) Sind die Referate mit internationalen Aufgaben planvoll entwickelte Strukturen oder ad hoc gebildete, „wild wachsende“ (Haftendorn et al. 1978b: 7) Zuständigkeiten als Reaktion auf den wahrgenommenen Problemdruck?
- e) Wie lässt sich die Entstehung innovativer administrativer Strukturen in den wenigen bisher identifizierten Fällen (siehe oben, etwa BMJ, BMU, BMZ) in der deutschen Regierungsbürokratie erklären?
- f) Welche Rolle spielt die europäische Integration in Abgrenzung zur Ent-

stehung globaler Problemstellungen für den institutionellen Wandel in Regierungsadministrationen?

- g) Geht mit dem institutionellen Wandel in den Fachministerien auch ein Wandel der Muster interministerieller Koordination einher?

(2) *Globale Problembearbeitung:*

- a) Gewinnt die fachministerielle Arbeit in ihren jeweiligen Themen- bzw. Problembereichen durch die Internationalisierung ihrer Arbeit zusätzliches Handlungspotential (*Global-Governance*-These) oder werden die Anforderungen aus dem internationalen System primär als Beschränkung der fachministeriellen Arbeit wahrgenommen (*Globalisierungs-These*)?
- b) Lässt sich in ländervergleichenden Studien eine Anpassung von Politikmustern an globale Problemstellungen unabhängig von bürokratiekultureller Verschiedenheit erkennen?
- c) In welchen Politikfeldern lassen sich "nationale Interessen" - im Sinne der klassischen Außenpolitik-Forschung – identifizieren, die sich mit globaler Problembearbeitung verbinden; wo nehmen solche "nationalen Interessen" Einfluss auf die außenpolitische Bearbeitung globaler Problemstellungen bzw. wo werden "nationale Interessen" von globalen Problemstellungen beeinflusst?
- d) Welche internationalen Politikfelder entstehen aus der Sicht der jeweiligen Bundesministerien "von innen nach außen", welche "von außen nach innen" und welche anderen Staaten lassen sich in diesen Fällen

als Vorreiter bzw. Aktivposten der internationalen Politikkooperation erkennen?

- e) Welche Einschätzung im Hinblick auf die effektive Problembearbeitung gibt es bei den unterschiedlichen Akteuren der Außenpolitik, differenziert nach Hierarchiestufen und Arbeitskontexten (AA, Fachministerium, internationale Organisation)? Wer sind die Vorreiterinnen und wer die Bremser?
- f) Lässt sich die internationale Arbeit der Fachministerien in unterschiedlichen Problem- und Themenfeldern auf einem Kontinuum zwischen "aktiv" und "reaktiv" verorten und welche Zusammenhänge zur Betroffenheit Deutschlands von den jeweiligen Problemen lassen sich erkennen?
- g) Welche Rolle spielen Einzelpersonen und deren Kommunikation in internationalen Verhandlungsprozessen für die problemgerechte Bearbeitung globaler Herausforderungen?

(3) *Global Governance*

- a) Lässt sich über themen-, zeit- und ländervergleichende Studien ein Zusammenhang von administrativer Diversifikation und erfolgreicher Bearbeitung globaler Problemstellungen entdecken?
- b) In themenvergleichenden Studien ist insbesondere danach zu fragen, welchen Einfluss die Problemstruktur auf den institutionellen Wandel, seine Geschwindigkeit und seinen strukturellen Verlauf genommen hat.

- c) Die Analyse administrativer Diversifikation über Zeit sollte Aufschlüsse darüber ergeben, ob ministerielle Politikziele, internationales *agenda setting* oder außenpolitische Ziele bzw. "nationale Interessen" wichtige Ursachen und Hintergründe für den beobachteten institutionellen Wandel waren.
- d) Ländervergleichende Studien ermöglichen Einsichten darüber, welche institutionellen Innovationen die außenpolitische Bearbeitung globaler Problemstellungen in anderen Staaten hervorgebracht hat und wie stark der Zusammenhang ist zwischen institutionellem Wandel und dem Ausmaß, in dem ein Land in die Globalisierung involviert ist.
- e) Entstehen bei der operativen internationalen Arbeit der Fachministerien Ansätze zu interadministrativen *epistemic communities*, in denen von "nationalen Interessen" - im Sinne einer empirisch zu ermittelnden Regierungsposition in einem konkreten internationalen Verhandlungszusammenhang - unabhängig "globale Interessen" entwickelt werden, oder dominiert eine "Neue Staatsräson" die interadministrative Zusammenarbeit?
- f) Welche Rolle spielt die Hierarchiestufe für die aktive bzw. reaktive Wahrnehmung internationaler Aufgaben (politischer Gestaltungsspielraum vs. interadministrative *epistemic community*)?
- g) Lassen sich Zusammenhänge erkennen zwischen der Hierarchiestufe bei der Ansiedlung internationaler Aufgaben und der interministeriellen Koordination mit dem AA im Hinblick auf eine in internationalen Zusammenhängen zu vertretende deutsche Position?
- h) Welchen Einfluss hat die Organisationsstruktur auf die in internationalen Zusammenhängen vertretene außenpolitische Position Deutschlands in Relation zu Problemlösungskonzepten transnationaler Akteure?
- i) Der größte Teil der internationalen Aufgaben der Fachministerien erfolgt im Rahmen internationaler Organisationen oder bilateraler Rahmenvereinbarungen, die in aller Regel sowohl vom AA ausgehandelt und vereinbart wurden als auch aus dessen Haushalt bezahlt werden (z. B. UNO). Hat dies Auswirkungen auf die interministerielle Koordination mit dem AA im Vergleich zur deutschen Mitarbeit in internationalen Organisationen oder Institutionen, bei denen die Mitgliedsbeiträge aus dem Haushalt des Fachministeriums bestritten werden (z. B. FAO)?
- j) Im Zeitalter der Globalisierung bzw. der Interdependenz sind außenpolitische Entscheidungsprozesse international verzahnt und bilden - möglicherweise - zugleich eine zentrale Steuerungsfunktion für das System (vgl. Haftendorn 1978: 17). Diese Steuerungsfunktion kann aber nur in Anspruch genommen werden, wenn Steuerung, d. h. aktive Gestaltung auch möglich ist. Wenn sich jedoch Außenpolitik heute primär als Reaktion auf Anforderungen aus der internationalen Politik darstellt, steuert sich das System selbst! Welchem Steuerungsimperativ unterliegt die-

ses System? Welche Einschränkungen können sich daraus für *Global Governance* ergeben?

- k) Welche Ziele verfolgen die Fachministerien in ihrer internationalen Arbeit?
- Durchsetzung "nationaler Interessen" in internationalisierten Themenfeldern?
 - Bearbeitung globaler Probleme?
 - Innen-/Fachpolitik mit anderen Mitteln?
 - Dienstleistungen für die Außenpolitik des Auswärtigen Amtes?

Die hier aufgelisteten Fragestellungen in den drei Forschungskomplexen sind ein erster Versuch, den über die vorgelegten Untersuchungsergebnisse hinausgehenden Forschungsbedarf unter Verwendung unterschiedlicher Theorieperspektiven und Forschungsthesen zu entwickeln. Dabei lassen sich - wie gezeigt - unterschiedliche Herangehensweisen mit verschiedenen Forschungsmotiven verbinden. Die *Global-Governance*-Perspektive, deren Herangehensweise die hier vorgelegte Untersuchung angeleitet hat, kann sich zunächst insofern bestärkt fühlen, als für die auswärtigen

Beziehungen der deutschen Fachministerien ein vielschichtiges Netz interministerieller und interadministrativer Beziehungen nachgewiesen wurde, in dem globale Problemstellungen bearbeitet werden. Die unter Hinzuziehung anderer Theorieansätze aufgeworfenen Fragestellungen und Forschungskomplexe verweisen aber darauf, dass die beobachtete administrative Diversifikation der Außenpolitik sehr unterschiedlich interpretiert werden kann (siehe Abbildung 1) und ihr innovatives Potential - sowohl in Relation zur „Globalisierungsthese“ als auch zur „Nationale-Interessen-These“ - erst noch durch entsprechende themen-, zeit- und ländervergleichende Studien zu verifizieren ist.

4 Literatur

- Allison, Graham 1971: *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Mass.
- Allison, Graham/Zelikow, Philip 1999: *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Second Edition, New York.
- Andreae, Lisette/Kaiser, Karl 1998: Die "Außenpolitik" der Fachministerien, in: Eberwein/Kaiser 1998a, 29-46.
- Baratta, Mario von/Clauss, Jan Ulrich 1991: *Internationale Organisationen. Ein Handbuch*, Frankfurt a.M.
- Beisheim Marianne/Walter, Gregor 1997: "Globalisierung" - Kinderkrankheiten eines Konzeptes, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 4: 1, 153-180.
- Eberlei, Walter 2001: Globalisierte Politikfelder mitgestalten. Zur Rolle des Auswärtigen Amtes in der deutschen „Außenpolitik“, in: Fues/Hamm 2001.
- Eberwein, Wolf-Dieter/Kaiser, Karl (Hrsg.) 1998a: *Deutschlands neue Außenpolitik*, Band 4: *Institutionen und Ressourcen*, München.
- Eberwein, Wolf-Dieter/Kaiser, Karl 1998b: Einleitung: Wissenschaft und außenpolitischer Entscheidungsprozeß, in: Eberwein/Kaiser 1998a, 1-12.
- Fues, Thomas/Hamm, Brigitte (Hrsg.) 2001: *Die Weltkonferenzen der 90er Jahre: Baustelle für Global Governance*, Bonn.
- Grande, Edgar/Risse, Thomas 2000: Bridging the Gap. Konzeptionelle Anforderungen an die politikwissenschaftliche Analyse von Globalisierungsprozessen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 7: 2, 235-266.
- Haftendorn, Helga 1978: Verflechtung und Interdependenz als Strukturbedingungen westdeutscher Außenpolitik, in: Haftendorn et al. 1978a, 15-38.
- Haftendorn, Helga/Karl, Wolf-Dieter/Krause, Joachim/Wilker, Lothar (Hrsg.) 1978a: *Verwaltete Außenpolitik. Sicherheits- und entspannungspolitische Entscheidungsprozesse in Bonn*, Köln.
- Haftendorn, Helga/Karl, Wolf-Dieter/Krause, Joachim/Wilker, Lothar 1978b: Einleitung, in: Haftendorn et al. 1978a, 7-11.
- Hellmann, Gunther 1996: Goodbye Bismarck? The Foreign Policy of Contemporary Germany, in: *Mershon International Studies Review* 40: 1, 1-39.
- Kaiser, Karl 1995: Die neue Weltpolitik. Folgerungen für Deutschlands Rolle, in: Kaiser, Karl/Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): *Die neue Weltpolitik*, Bonn, 497-511.
- Kirste, Knut/Maull, Hanns W.: Zivilmacht und Rollentheorie, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 3: 2, 283-312.
- Krippendorff, Ekkehart 1963: Ist Außenpolitik *Außenpolitik*? Ein Beitrag zur Theorie und der Versuch, eine unhaltbare Unterscheidung

- aufzuheben, in: PVS 4: 3, 243-266; wiederabgedruckt in: Krippendorff, Ekkehart (Hrsg.): Internationale Beziehungen, Köln 1973, 189-213.
- Messner, Dirk 1998: Die Transformation von Staat und Politik im Globalisierungsprozeß, in: Ders. (Hrsg.): Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft, Bonn, 14-43.
- Messner, Dirk 2000: Ist Außenpolitik Außenpolitik ... und was ist eigentlich Innenpolitik? Die Transformation der Politik in der "Ära des Globalismus", in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 30: 118, 123-150.
- Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (Hrsg.) 1996: Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion, Bonn.
- Messner, Dirk/Nuscheler, Franz 1997: Global Governance. Herausforderungen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, in: Senghaas, Dieter (Hrsg.): Frieden machen, Frankfurt a.M., 337-361.
- Rittberger, Volker/Wagner, Wolfgang 2001: German Foreign Policy Since Unification - Theories Meet Reality, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): German Foreign Policy Since Unification: Theories and Case Studies, Manchester, 296-322.
- Stürmer, Michael 1994: Deutsche Interessen, in: Kaiser, Karl/Maull, Hanns W. (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik, Band 1: Grundlagen, München, 39-61.
- Weller, Christoph 1999: Demokratie in der Globalisierungsfalle? Vom demokratischen Dilemma internationaler Politik zu den Demokratisierungschancen der Globalisierung, in: Greven, Michael Th./Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg.): Politische Theorie - heute. Ansätze und Perspektiven, Baden-Baden, 415-443.
- Wessels, Wolfgang 2000: Die Öffnung des Staates, Opladen.
- Wolf, Klaus Dieter 1995: Was sind "nationale Interessen"? Versuch einer begrifflichen Orientierungshilfe im Spannungsfeld von Staatsräson, vergesellschafteter Außenpolitik und transnationalen Beziehungen, in: Calließ, Jörg/Moltmann, Bernhard (Hrsg.): Die Zukunft der Außenpolitik. Deutsche Interessen in den internationalen Beziehungen, Loccum, 248-268.
- Wolf, Klaus Dieter 2000: Die Neue Staatsräson - Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft. Plädoyer für eine geordnete Entstaatlichung des Regierens jenseits des Staates, Baden-Baden.
- Woyke, Wichard 1989: "Nationales Interesse", in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Politikwissenschaft (Pipers Wörterbuch zur Politik, Band 1), 3. Auflage, München, 589-590.
- Zürn, Michael 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates, Frankfurt a.M.

5 Quellenverzeichnis

Auswärtiges Amt: Fünfter Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen, hrsg.: Arbeitsstab Menschenrechte, Referat Öffentlichkeitsarbeit, Berlin 2000.

BMBF - Bundesministerium für Bildung und Forschung: Bundesbericht Forschung, Berlin/Bonn 2000.

BMI - Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Neunter Sportbericht der Bundesregierung (Bundestags-Drucksache 14/1859 vom 26.10.1999), Berlin 1999.

BMU - Bundesministerium für Umwelt und Reaktorsicherheit: Auslandsprojekte des BMU, Bonn 1999.

Bund transparent: Parlament, Regierung, Bundesbehörden, Organisationen, Gremien, Anschriften, Namen; diverse Auflagen, zuletzt: 16. Auflage, Bad-Honnef 2000.

Bundesregierung: Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg), 7. Lieferung, März 1996.

Bundesregierung: Moderner Staat – moderne Verwaltung. Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) in der Neufassung vom 26. Juli 2000, Berlin 2000.

Deutscher Bundestag: Bundeshaushalt 2001 (Drucksache 14/4000), Berlin 2000.

Deutscher Bundestag: Gesetz über den Auswärtigen Dienst (GAD) vom 30. August 1990, in: BGBl 1990 I, S. 1842-1848.

6 Tabellen

Tabelle 1: Zuständigkeiten für wichtige Internationale Organisationen und Institutionen

Internationale Organisation	Federführendes Ministerium	Regelmäßig beteiligte Bundesministerien
Vereinte Nationen allgemein	AA	je nach Thema alle anderen BM
ECE	AA	BMU, BMVBW
Europarat	AA	BMA, BMG, BMFSFJ, BMI, BMJ, BMVBW, BMU
NATO	AA (polit. Aspekte)	BMVg (militärische Aspekte), BMVBW, BMI
OSZE	AA	BMVg, BMJ, BMI, BMA
UNESCO	AA	BMI, BMBG, BMU
IWF	BMF	BMWi, BMZ, AA
UNDCP	BMJ	AA, BMI, BMG
VN-Militärmissionen	BMVg	AA
Interpol	BMI	AA
ILO	BMA	je nach Thema auch andere BM
ESA / EUREKA	BMBF	AA, BMJ, BMVBW
FAO	BML	BMZ, AA, BMG
WHO	BMG	BMZ, AA, BMU
UNEP	BMU	BMZ, AA
CSD	BMU	BMZ, AA
ICAO	BMVBW	AA, BMJ, BMI
IMO	BMVBW	AA, BMJ
IAEO	BMWi	AA, BMU
Pariser Club	BMWi	BMF, AA, BMZ
OECD	BMWi	AA, BMF, BMI, BMA, BMBF, BML, BMFSFJ, BMG, BMU, BMVBW, BMZ
WTO	BMWi	je nach Thema alle anderen BM; besonders AA, BMF, BMZ, BMJ, BMVBW, BML
G-7/G-8-Gipfel	BMWi	je nach Thema alle anderen BM, besonders BMF, AA
UNCTAD	BMWi	BMZ, AA, BML, BMVBW, BMU
UNDP	BMZ	AA
UNIDO	BMZ	AA
Weltbankgruppe	BMZ	BMF, AA, BMWI
Multilaterale Entwicklungsbanken	BMZ	BMF, AA

Tabelle 2: Zuständigkeiten für Weltkonferenzen der Vereinten Nationen

Weltkonferenz	Federführung	Mitwirkung
Kindergipfel 1990	BMFSFJ	v.a. BMZ, AA
Konferenz über Umwelt und Entwicklung 1992	BMU + BMZ	AA, diverse andere
Konferenz über Menschenrechte 1993	AA	BMZ, diverse andere
Weltbevölkerungskonferenz 1994	BMI	BMZ, AA, diverse andere
Weltfrauenkonferenz 1995	BMFSFJ	alle anderen
Weltsozialgipfel 1995	BMA (Federführung Folgeprozess: BMZ)	BMZ, AA, diverse andere
Konferenz über menschenwürdiges Wohnen 1996	BMZ	AA, diverse andere

Tabelle 3: Arbeitseinheiten in Bundesministerien mit internationalen Aufgaben

	Abteilungen mit internationalen Aufgaben ¹	Unterabteilungen mit internationalen Aufgaben ¹	Referate mit internationalen Aufgaben ¹	Gesamtzahl der Referate des Ministeriums
AA	10	11	74	94
BMF	1	3	26	174
BMJ	1	0	12	81
BMVg ²	-	-	-	-
BMI	1	1	21	87
BMA	1	1	10	96
BMBF	1	1	10	88
BML	1	2	9	74
BMFSFJ	0	0	5	44
BMG	0	1	5	73
BMU	0	1	12	77
BMVBW	0	0	16	119
BMWI	1	3	33	144
BMZ	4	8	48	56
Gesamt	21	32	281	1207

¹ In vielen Fällen beschäftigen sich Arbeitseinheiten in Ministerien, die internationale Aufgaben übernehmen, sowohl mit europäischen als auch außereuropäischen Fragen. In den ersten drei Spalten dieser Tabelle aufgeführt sind alle Arbeitseinheiten, die sich zu einem erheblichen Teil mit über den EU-Kontext hinausgehenden Aufgaben befassen.

² Für das BMVg ist eine Zuordnung aufgrund der spezifischen Aufgabenstellung nicht möglich.

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Basis von Interviews in allen Bundesministerien sowie der Organigramme der Ministerien, Stand März 2000, veröffentlicht in: Bund transparent. Bad Honnef, 16. Auflage 2000.