

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

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

Die europapolitische Koordinierung der Bundesrepublik: besser als ihr Ruf

Timm Beichelt

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

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

durch die institutionelle Grundstruktur der EU begrenzt. Verordnungen und Richtlinien werden – infolge von Initiativen der Kommission – durch den Ministerrat und das Europäische Parlament ausgearbeitet. Deswegen stellen diese Institutionen die Legislative in der Europäischen Union dar⁴. Durch die zunehmende Bedeutung der supranationalen Ebene verschiebt sich damit die Gesetzgebungsfunktion insgesamt weg von den Parlamenten; im europäisierten Parlamentarismus liegt der Schwerpunkt der nationalen (und subnationalen) Parlamente weniger auf der Gestaltung von Politik als auf der Kontrolle der Exekutive.

Zu Funktionsweise und Charakter der Koordinierung der deutschen Europapolitik liegt eine recht reichhaltige Literatur vor, in der eine Reihe gegenläufiger Thesen aufgestellt wird⁵. Diese werden im Folgenden kritisch beleuchtet und in drei Bereichen weiter entwickelt: Erstens wird der europäische Politikzyklus als dominanter Referenzrahmen der koordinierenden deutschen Akteure konstatiert. Dabei geht es allerdings nicht um dessen Existenz – die an anderer Stelle beschrieben wird⁶ –, sondern um seine tatsächliche Relevanz für die Akteure der europapolitischen Koordinierung. Zweitens wird herausgearbeitet, dass der zentrale Charakter der Koordinierung in der Bewältigung von Konflikten besteht und damit eine politische Bedeutung erhält. Drittens werden drei Hypothesen der einschlägigen Literatur aufgegriffen und rekonfiguriert. Die europapolitische Koordinierung wird demzufolge (a) im Gegensatz zur häufig unterstellten Ineffizienz als effizient beschrieben, (b) als Element der zunehmenden „Nationalisierung“ der deutschen Europapolitik begriffen und (c) zum Anlass für eine Differenzierung des Interessenbegriffs genommen.

Als wichtigste empirische Basis des vorliegenden Textes hat mit der teilnehmenden Beobachtung („participant observation“) eine in der Parlamentarismusforschung selten verwendete Methode gedient⁷. Mit ihr können Erkenntnisse eines Tiefengrades erworben wer-

4 Besonders explizit bei *Simon Hix*, *The Political System of the European Union*, New York 2005, S. 72 – 110.

5 Siehe vor allem *Simon Bulmer* / *Charlie Jeffery* / *William E. Paterson*, Deutschlands europäische Diplomatie: die Entwicklung des regionalen Milieus, in: *Werner Weidenfeld* (Hrsg.), *Deutsche Europapolitik: Optionen wirksamer Interessenvertretung*, Bonn 1998, S. 11 – 102; *Josef Janning* / *Patrick Meyer*, Deutsche Europapolitik – Vorschläge zur Effektivierung, in: *Werner Weidenfeld* (Hrsg.), a.a.O., S. 267 – 286; *Hans-Ulrich Derlien*, Germany. Failing Successfully?, in: *Hussein Kassim* / *B. Guy Peters* / *Vincent Wright* (Hrsg.), *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*, Oxford / New York 2000, S. 54 – 78; *Simon Bulmer* / *Andreas Maurer* / *William Paterson*, The European Policy-Making Machinery in the Berlin Republic: Hindrance or Handmaiden?, in: *German Politics*, 48. Jg. (2001), S. 177 – 206; *Andreas Maurer*, Germany: fragmented structures in a complex system, in: *Wolfgang Wessels* / *Andreas Maurer* / *Jürgen Mittag* (Hrsg.), *Fifteen into one? The European Union and its member states*, Manchester 2003, S. 115 – 149.

6 Vgl. *Andreas Maurer* / *Wolfgang Wessels*, The European Union matters: structuring self-made offers and demands, in: *Wolfgang Wessels* / *Andreas Maurer* / *Jürgen Mittag* (Hrsg.), a.a.O., S. 29 – 65.

7 Dem Text liegt eine viermonatige Hospitation im Koordinierungsreferat EK-R des Auswärtigen Amtes (AA) vom September bis Dezember 2005 zugrunde sowie ein Aufenthalt in der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik bei der EU im März 2006. Zusätzlich zu klassischen qualitativen Erhebungstechniken (Dokumentenauswertung, Experteninterviews) bestand durch den Hospitantenstatus der Zugang zu vertraulichen Dokumenten („nur für den Dienstgebrauch“), zur gesamten schriftlichen Kommunikation der EU-Koordinierung sowie zu (fast) allen formellen und informellen Ausschüssen / Gremien. Zur Methode der teilnehmenden Beobachtung siehe *James P. Spradley*, *Participant Observation*, Fort Worth 1980; *R. F. Ellen* (Hrsg.), *Ethnographic Research. A Guide to General Conduct*, London u.a. 1984; *Alan Bryman* (Hrsg.), *Doing Research in Organizations*, London/New York 1988; *Catherine Cassell* / *Gillian Symon* (Hrsg.), *Qualitative*

den, der mit anderen Mitteln nicht erreichbar ist. Gerade an der komplexen Schnittstelle zwischen nationaler und europäischer Politik birgt das Instrument die Möglichkeit, reale Politikabläufe in Beziehung zu den Verfahrensregeln zu setzen und daraus verallgemeinerbare Schlüsse zu ziehen.

1. Das Setting: Koordinierung und Konflikt in der deutschen Europapolitik

Der Aufbau der Koordinierungsstruktur innerhalb der Bundesregierung ist an mehreren Stellen beschrieben worden⁸. Deshalb soll an dieser Stelle eine knappe Skizzierung genügen. Bereits kurz nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge war im Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) ein Referat eingerichtet worden, das sich den technischen Aspekten der Weitergabe von Regierungsentscheidungen an die Akteure des Ministerrates widmete⁹. Im Laufe der Jahrzehnte wurde diese Aufgabe mit einer Vielzahl neuer Politikfelder und Entscheidungsverfahren immer komplexer; gleichzeitig stieg spätestens seit dem Maastrichter Vertrag (1993) das Politisierungspotenzial europapolitischer Vorgänge. Im Jahre 1998 differenzierte sich das institutionelle System daher aus. Nicht zuletzt mit Blick auf die Einführung des Euro wanderte die Koordinierung der auf den Ausschuss der Ständigen Vertreter I (AStV I)¹⁰ bezogenen Vorgänge ins Bundesfinanzministerium (BMF) unter dem damaligen Finanzminister *Oskar Lafontaine*. Parallel dazu hatte die Einführung der Europäischen Union (EU) zu einer Reihe von europäischen Regelungsbereichen mit nicht-ökonomischem Fokus geführt. Deshalb wurde im Auswärtigen Amt (AA) ein zweites Koordinierungszentrum – das Referat E-KR in der Europaabteilung – eingerichtet. Neben der Koordinierung der Justiz-, Innen-, Außen- und Sicherheitspolitik erhielt dieses Referat die Aufgabe der „Gesamtkoordinierung der deutschen Europapolitik“. Dies schließt zentrale Vorhaben wie etwa die Erweiterungs- oder Verfassungspolitik oder generell alle auf EU-Ebene politisch strittigen Fragen ein¹¹.

Methods in Organizational Research. A Practical Guide, London u.a. 1994; *David Waddington*, Participant Observation, in: *Catherine Cassell / Gillian Symon* (Hrsg.), a.a.O., S. 107 – 122; *Tanja Pritzlaff*, Ethnographische Politikforschung, in: *Joachim Behnke / Thomas Gschwend / Delia Schindler / Kai-Uwe Schnapp* (Hrsg.), Methoden der Politikwissenschaft. Neuere qualitative und quantitative Analyseverfahren, Baden-Baden 2006, S. 125 – 132.

8 Vgl. *Andreas Maurer*, a.a.O.; *Anja Thomas / Wolfgang Wessels*, Die deutsche Verwaltung und die Europäische Union, Brühl 2006.

9 Eine historische Übersicht findet sich bei *Roland Sturm / Heinrich Peble*, a.a.O., S. 43 – 63.

10 Der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV oder COREPER) stellt das ständige Gremium der Botschafter der Mitgliedstaaten bei der EU dar. Seit langem arbeitet er zweigeteilt. „Der AStV I arbeitet primär für die so genannten ‚technischen Räte‘ [zum Beispiel Rat für Wettbewerbsfähigkeit, Umweltrat, Verkehrsrat etc.], der AStV II für den Allgemeinen Rat (der Außenminister) sowie für den Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN) und den Rat der Innen- und Justizminister; außerdem behandelt AStV II die politisch kontroversen Themen.“ *Anja Thomas / Wolfgang Wessels*, a.a.O., S. 96 f.

11 Die zugleich genaueste und aktuellste Übersicht über die Verwaltungsstruktur der EU-Koordinierung findet sich bei *Anja Thomas / Wolfgang Wessels*, a.a.O. Die haargenaue Aufteilung der Koordinierungszuständigkeiten zwischen BMWi und AA lässt sich – eigentümlicherweise, denn dadurch wird an unnötiger Stelle Geheimniskrämerei betrieben – nur in zwei internen Handbüchern jeweils des BMF / BMWi und des AA nachverfolgen. Da es sich um interne Dokumente handelt, kann weder hier noch bei *Anja Thomas / Wolfgang Wessels*, a.a.O., im Einzelnen daraus zitiert werden.

Mit der Großen Koalition ging die Koordinierung im Bereich des AstV I an das BMWi zurück. Ansonsten hat sich jedoch die Aufspaltung des Koordinierungssystems aus zwei Gründen stabilisiert: Erstens entspricht die Ausdifferenzierung einem funktionalen Erfordernis, denn durch die Arbeitsstruktur des Rates muss den beiden Ausschüssen der Ständigen Vertreter sowieso parallel zugearbeitet werden. Effizienzgewinne durch eine Zusammenlegung ließen sich nur in geringem Umfang erwarten. Zweitens bedient die Aufteilung der Koordinierungskompetenzen die Erfordernisse von Koalitionsregierungen. Das AA ist in der Geschichte der Bundesrepublik fast immer vom „kleinen“ – nicht mit dem Kanzleramt betrauten – Koalitionspartner kontrolliert worden, der damit zugleich eine gewisse Kontrolle über einen guten Teil der europäischen und nationalen Willensbildung erhält. Insofern beruht die zunächst ungewöhnlich anmutende Konstruktion eines geteilten Koordinierungssystems auf der Existenz von Kontextbedingungen, die von den politischen Akteuren allein nicht verändert werden können.

Faktisch allerdings stellt sich der inhaltliche Einfluss der Koordinierer recht beschränkt dar. Nach den bekannten Abläufen der innerstaatlichen Willensbildung¹² sind auch in der EU-Politik federführende Ressorts für das Verfassen deutscher Positionen in Brüssel verantwortlich. Europapolitische Koordinierung ist daher nur in seltenen Fällen mit der Gestaltung inhaltlicher Politik verbunden. Zumeist vertreten Fachbeamte der federführenden Ressorts die Bundesrepublik in den Arbeitsgruppen des Ministerrates. Solange ein Ministerium die Beteiligungswünsche der Nachbarressorts angemessen berücksichtigt, fehlt es den Koordinierungsressorts im Prinzip an einer Handhabe zum inhaltlichen Eingreifen in ein Rechtsetzungsvorhaben. Potenziell Einfluss nehmen können die Koordinierungseinheiten daher nur an zwei Stellen: bei der Vermittlung von Streitsachen zwischen Ressorts und bei der Selektion von Themen, die in hochrangigen Gremien wie dem AstV oder dem Ministerrat zur Diskussion gebracht werden¹³.

Das Hauptgewicht der Koordinierung liegt dabei auf der oberen Beamtenebene. Auf der unteren und mittleren Ebene, bei Referenten und Referatsleitern verschiedener Ressorts, findet keine Koordinierung im eigentlichen Sinne statt; vielmehr stimmen sich die zu beteiligenden Referate untereinander ab. Koordinierungsrelevant werden lediglich Konflikte, und zwar erst dann, wenn Beamte auf Abteilungsleiterebene gegenläufige Ziele verhandeln müssen. Dies geschieht entweder in der (alle drei bis vier Wochen tagenden) Runde der Europa-Abteilungsleiter oder bei ernsteren Konflikten durch die (etwa im Zweimonats-Rhythmus zusammentretenden) „Europa-Staatssekretäre“¹⁴. Die formal zuständige Kabinettsebene wird eher selten befasst, denn dort zu entscheidende Kontroversen bringen das

12 Vgl. *Klaus von Beyme*, Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen 1997.

13 Die Mappe des deutschen Botschafters im AstV II umfasste bei einer der von mir beobachteten Sitzungen in Brüssel in 37 Fällen Weisungen zur Änderung des vorgelegten Beschlusstextes. Die Präsidentschaft gesteht einzelnen Delegationen aber jeweils nur wenige Minuten Rederecht zu, so dass der Botschafter zur Auswahl seiner Weisungen gezwungen ist. Das verschafft ihm eine beträchtliche Selektionsmacht. Allerdings muss er in jedem einzelnen Fall in der Lage sein, seine Auswahl später zu rechtfertigen. Deswegen wäre es falsch, an dieser Stelle von einer real existierenden Autonomie zu sprechen.

14 Aufgrund der teilnehmenden Beobachtung müssen damit Teile der Darstellung bei *Roland Sturm* und *Heinrich Pehle*, a.a.O., als veraltet zurückgewiesen werden: weder dem „Dienstags-Komitee“ noch den Europabeauftragten kommen in der Koordinierung zentrale Aufgaben zu.

jeweilige „Verliererressort“ in den Blick der Öffentlichkeit, was für einzelne Minister sowie für Koalitionskonstellationen eine Belastung bedeuten kann. Inhaltlich vorbereitet und formuliert wird die deutsche EU-Politik damit auf allen Ebenen der Ministerialverwaltung, wobei deren obere Ebene letztlich die Entscheidungskompetenz bei der Klärung strittiger Punkte innehat. Obwohl mit vielen EU-Entscheidungen maßgebliche Festlegungen für die spätere nationale Gesetzgebung getroffen werden, ist das Parlament an diesem ganzen Prozess kaum beteiligt. Die politische Funktion des Policy-Making wird überwiegend von Beamten ausgefüllt, deren Korrektiv vor allem in der (antizipierten) politischen Ausrichtung ihrer Vorgesetzten besteht.

Deutlich wird, dass sich die Akteure der europapolitischen Koordinierung im Sinne eines Politikzyklus auf die unterschiedlichen Systemebenen beziehen. Meist wird der Politikzyklus noch immer überwiegend oder sogar ausschließlich als auf den Nationalstaat begrenztes Phänomen verstanden und dargestellt. Die Setzung steht nicht nur im Widerspruch zu der immer wieder zu lesenden Aussage, die Hälfte oder mehr der deutschen Gesetzgebung erwachse aus normativen Akten auf der EU-Ebene¹⁵. Sie reibt sich auch mit der Praxis aller Bundesministerien, in denen Europareferate eine große Anzahl von EU-relevanten Rechtsakten vor- oder nachbereiten. *Roland Sturm* und *Heinrich Pehle* haben in 14 Bundesministerien insgesamt 114 Referate mit direkter EU-Zuständigkeit gezählt¹⁶, die einen großen Teil ihrer Arbeit für die Behandlung von EU-Gesetzgebung sowie die Reaktion auf Verhandlungsrunden in Brüssel aufwenden.

Die von Brüssel direkt beeinflusste Normgebung unterliegt somit einem europäischen Politikzyklus¹⁷. Tabelle 1 gibt eine Übersicht über die für die Akteure der europapolitischen Koordinierung relevanten Instanzen. Zentral ist dabei, dass aus Sicht der deutschen Europapolitik in der Phase der Willensbildung auf EU-Ebene die Prozesse simultan ablaufen und von daher aus Sicht der EU-Koordinierung zu verknüpfen sind.

Die Übersicht zeigt, dass sich von einer einheitlichen Europapolitik des Bundes oder der Bundesrepublik schon längst nicht mehr sprechen lässt. Vielmehr zerfällt diese nicht nur in Politikfelder, sondern auch in verschiedene Phasen, in denen unterschiedliche Akteure mitwirken. Europapolitische Koordinierung im engen Sinn beschränkt sich auf die grau unterlegten Felder in Tabelle 1, wenn nämlich die Koordinierungsinstitutionen (unter der Berücksichtigung nicht-gouvernementaler Impulse) erstens vorformulierte Präferenzen bündeln, diese zweitens an die EU-Ebene weitergeben und sie dort drittens verhandeln.

Damit wird gleichzeitig deutlich, dass europapolitische Koordinierung trotz ihrer Virulenz auf der EU-Ebene überwiegend als binnensystemisches Phänomen zu begreifen ist. Sie muss vor allem deshalb betrieben werden, weil innenpolitische Konflikte im Hinblick auf ihre europapolitische Wirkung zu moderieren und zu lösen sind. Wenn keine Konflikte im Inneren auftauchen oder wahrgenommen werden, beschränkt sich die deutsche Europapo-

15 Die Zahl findet sich unter anderem bei *Sven Hölscheidt*, Verfahren der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedsstaaten, in: *Siegfried Magiera / Karl-Peter Sommermann* (Hrsg.), Verwaltung und Governance im Mehrebenensystem der Europäischen Union, Berlin 2001, S. 55 – 74, S. 56. Eine differenzierte Auseinandersetzung mit dem prozentualen Anteil EU-induzierter Gesetze und Normen leistet *Dieter Plehwe*, Zahlenpolitik. EU-Recht und nationalstaatliche Gesetzgebung, in: WZB-Mitteilungen, Nr. 117 (September 2007), S. 7 – 11.

16 Vgl. *Roland Sturm / Heinrich Pehle*, a.a.O., S. 48.

17 Vorüberlegungen zur Gestalt eines solchen Zyklus finden sich bei *Andreas Maurer / Wolfgang Wessels*, a.a.O.

Tabelle 1: Schwerpunkte europapolitischer Koordinierung auf deutscher und EU-Ebene

		Beteiligte Instanzen im politischen Prozess	
		EU-Ebene	deutsche Ebene
Willensbildung (Phase I) auf EU-Ebene	Agenda Setting vor Veröffentlichung einer Initiative KOM	Interessengruppen Kommission	Interessengruppen Bundesregierung Landesregierungen
	Willensbildung nach Veröffentlichung einer Initiative KOM simultan auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten	Interessengruppen Ministerrat	Interessengruppen Bundesregierung
	Entscheidungsphase Beschlussfassung in Brüssel und Straßburg	Ministerrat EP	Bundesregierung Bundestag Bundesrat
Willensbildung (Phase II) auf der Ebene der Mitgliedstaaten	Gesetzgebungsverfahren Erstellen eines Gesetzentwurfs sowie dessen Verabschiedung	--	Interessengruppen Bundesregierung Bundestag Bundesrat
Umsetzung in Deutschland	Implementation	Kommission / Komitee	in der Regel Landesverwaltungen
	Überwachung Prüfung hinsichtlich frist- und sachgerechter Umsetzung	Kommission Europäischer Gerichtshof nach Anrufung	Bundesregierung
	Beihilfekontrolle	Kommission	Bundesregierung Landesregierungen
Europapolitische Koordinierung im engen Sinn beschränkt sich auf die grau unterlegten Felder. Quelle: Eigene Darstellung.			

litik auf reine Verhandlungstätigkeit auf der EU-Ebene, nicht aber auf den Aspekt der Koordinierung. Probleme können in solchen Fällen nur entstehen, wenn bei in Brüssel ausgehandelten Entscheidungen später in der politischen Öffentlichkeit und / oder während der Implementation strittige Elemente zu Tage treten, wie dies zum Beispiel bei der Feinstaubrichtlinie der Fall war.

Die hohe Relevanz von Konflikten wurde wohl deshalb lange übersehen, weil diese sowohl von der Verwaltungswissenschaft als auch von der Integrationsforschung als zentrale Analysekategorie nicht berücksichtigt werden. Die auf das Mehrebenensystem gerichtete Verwaltungswissenschaft orientiert sich eher an Institutionen und Netzwerken im Rahmen des akteurzentrierten Institutionalismus¹⁸. Die unterschiedlichen Schulen der Integrations-

18 Paradigmatisch *Adrienne Héritier* (Hrsg.), *Policy-Analyse*, PVS-Sonderheft 24/1993, Opladen 1993; *Fritz W. Scharpf*, *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen 2000.

forschung hingegen verwenden Interessen (im Neo-Realismus), Präferenzen (im liberalen Intergouvernementalismus) oder Normen (im Konstruktivismus) als wichtigste Erklärungskategorien. Mithin bringt erst die Methode der teilnehmenden Beobachtung aus dem Blickwinkel der Vergleichenden Politikwissenschaft Konflikte als wichtige Kategorie von Europapolitik ins Spiel.

Dabei lassen sich die in der Koordinierung auftauchenden Konflikte alternativ nach zwei Kriterien gruppieren: (1) nach der / den betroffenen Ebene/n des politischen Systems und (2) nach der inhaltlichen Dimension.

(1) Ebene des politischen Systems: In der Aggregationsphase des politischen Prozesses können zunächst gesellschaftliche Konflikte aufbrechen, die sich im politisch institutionalisierten Raum als Auseinandersetzungen zwischen Interessengruppen und / oder zwischen Interessengruppen und (Teilen) der Bundesregierung manifestieren. Weiterhin existieren im deutschen Bundesstaat föderale Konflikte, wenn sich die Bundesländer in Fällen alleiniger Kompetenz nicht einig sind und einzelne oder alle Länder in einer Frage mit gemeinsamer Zuständigkeit uneinig sind. Zuletzt sind zwei Arten von politischen Konflikten möglich: zum einen zwischen Regierungsmehrheit und Opposition, wenn die Entscheidung einer Bundesregierung langfristige Bindungswirkung entfaltet, also nachfolgende Regierungen maßgeblich einschränkt, und zum anderen zwischen Koalitionsparteien, insbesondere zwischen Ressorts von unterschiedlichen Koalitionspartnern.

(2) Inhaltliche Ebene: Entsprechend der Vertragslage schlägt sich mittlerweile fast die gesamte Bandbreite der innenpolitischen Themen auch in der Europapolitik nieder.

(a) Entsprechend dem Gründungsimpuls der Wirtschaftsgemeinschaft stellen Konflikte mit sozio-ökonomischem Hintergrund, etwa mit Blick auf den Gemeinsamen Markt oder auch auf die Sozialpolitik, den wohl größten Teil der in den Koordinierungseinheiten zu bearbeitenden Konfliktmasse dar¹⁹. Als charakteristisch anzusehen ist, dass in der Regel wenigstens die gesellschaftliche und die politische Konfliktebene betroffen sind. Während also auf der Ebene der Interessengruppen etwa Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände gegenläufige Positionen entwickeln, tauchen diese – je nach herrschender Koalitionslage – in der Auseinandersetzung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition oder zwischen einzelnen Ressorts erneut auf. Die inhaltliche Assoziierung zwischen bestimmten gesellschaftlichen Gruppen und den jeweiligen Fachressorts ist zwar grundsätzlich bekannt, in ihrem Ausmaß dennoch mitunter frappierend²⁰. Enge Verbindungen bestehen zwischen den Arbeitgeberverbänden und dem BMWi, zwischen Gewerkschaften und (bis 2002, erneut seit 2005) dem Arbeitsministerium und zwischen Umweltverbänden und dem Umweltministerium. Die systematische Einbeziehung dieser „Verbandsherzogtümer“ (*Klaus*

19 Möglicherweise könnte sich in einem anderen Beobachtungszeitraum ein anderer Befund ergeben; meine Beobachtung bezieht sich auf den Zeitraum von September 2006 bis März 2007. Die Grundlage der Beobachtung ist dabei nicht die absolute Zahl der Dossiers, die den Koordinierungskreislauf durchlaufen haben. Vielmehr handelt es sich um eine Einschätzung bezüglich der Zahl der konfliktiven Vorhaben, die von den Koordinierungsgremien des AA im Sinne einer Konfliktlösung behandelt wurden. Im BMWi dürfte wegen seiner Zuordnung zum AStV I der Anteil sozio-ökonomischer Dossiers noch höher sein.

20 In einem Fall konnte ich sogar beobachten, dass ein federführendes Referat des BMWi eine Stellungnahme des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) wortgleich (und inklusive eines Tippfehlers) als Position des Ministeriums und damit der gesamten Regierung einzubringen versuchte.

von Beyme) in die Forschung zu mitgliedstaatlichen Europapolitiken hat indes in der einschlägigen Literatur²¹ lediglich am Rande stattgefunden.

(b) Ein weiterer typischer inhaltlicher Konflikt betrifft das Verhältnis von Zentrum und Peripherie. Zentrum-Peripherie-Konflikte, die häufig nicht allein inhaltliche, sondern auch Zuständigkeitsstreitigkeiten beinhalten, tauchen in der Bildungs- und Rundfunkpolitik sowie generell in für die Implementation relevanten Bereichen auf. Allerdings spielen sie in der Europapolitik eine weit geringere Rolle, als die Verflechtungs- und Blockadeliteratur zum bundesrepublikanischen System nahe legen würde²². Die umfangreichen Beteiligungsrechte der Bundesländer in der Europapolitik werden von den Ländern und dem Bundesrat offenbar effizient genutzt²³. Neben den Landesvertretungen in Berlin und Brüssel sind dabei vor allem Landesbeamte zu nennen, die sowohl in den Europa-Abteilungen der Berliner Ministerien als auch in der Ständigen Vertretung in Brüssel zahlreich vertreten sind. Das Klagen über gegenseitige Nichtbeachtung gehört dabei zwar zum Arbeitsstil vieler Beamter; in der Zeit meiner teilnehmenden Beobachtung sind aber Zentrum-Peripherie-Konflikte in den Koordinierungsgremien an einer Hand abzuzählen gewesen. Selbst gezielte Nachfragen zu möglichen europapolitischen Reibungspunkten zwischen Bund und Ländern in einer Reihe von Experten-Interviews, formuliert auf Grundlage der vermeintlichen Politikverflechtungsfälle, ergaben keine entsprechenden Anhaltspunkte. Im Bundesrat und in zwei Landesvertretungen in Brüssel konnte keiner der interviewten Akteure einen schwerwiegenden Konflikt zwischen Bund und Ländern für den Zeitraum der letzten zehn Jahre benennen. Ausnahme bilden Auseinandersetzungen, über die gleichzeitig ein innen- und parteipolitischer Dissens besteht, wie bei der Debatte um die Rolle des Bundes in der Forschungspolitik während der Amtszeit der Bundesbildungsministerin *Edelgard Bulmahn*. Thematisch handelte es sich um einen Bund-Länder-Konflikt, in dem jedoch die SPD-geführten Bundesländer den Bund in europapolitisch relevanten Dossiers (zum Beispiel Galileo, Europäisches Technologieinstitut) im Großen und Ganzen unterstützten. Mit der teilnehmenden Beobachtung lässt sich so die These formulieren, dass es der deutschen Europapolitik in aller Regel gelingt, bestehende Zentrum-Peripherie-Konflikte weit im Vorfeld einer möglichen Eskalation auf der europäischen Bühne zu entschärfen. Davon zu unterscheiden sind allerdings Versuche des Bundes auf der einen und einzelner Länder auf der anderen Seite, die Brüsseler Akteure durch gezielte Interessenartikulation zu beeinflussen. Hier stehen die außenpolitische Alleinvertretungsfunktion des Bundes (Art. 32 GG) sowie die innenpolitische Kompetenzverteilung (Art. 30, 70 bis 75 GG) in einem unüberwindbaren Reibungsverhältnis.

(c) Weiterhin ergeben sich aus der umweltpolitischen Querschnittsklausel in Art. 6 EGV umweltpolitische Konflikte, die die latente Spannung zwischen Wirtschafts- beziehungsweise Binnenmarktpolitik und Umweltpolitik in zahlreichen Gesetzesverfahren zum Ausbruch

21 Vgl. *Sean Greenwood*, Interest Representation in the European Union, Houndsmills 2003; *Rainer Eising*, Der Zugang von Interessengruppen zu den Organen der Europäischen Union: eine organisationstheoretische Analyse, in: PVS, 45. Jg. (2004), S. 494 – 518.

22 Vgl. *Fritz W. Scharpf*, Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: PVS, 26. Jg. (1985), S. 323 – 356; *Gerhard Lehmbach*, Parteienwettbewerb im Bundesstaat: Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 2000.

23 Eine umfangreiche Darstellung liegt seit kurzem vor von *Jan Grünhage*, Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands, Baden-Baden 2007.

kommen lassen. Charakteristisch ist wiederum die Institutionalisierung des Konflikts, in dem gesellschaftliche und (partei-)politische Akteure einander in häufig fest gefügten Streit-anordnungen gegenüberstehen. Die Chemikalienrichtlinie REACH stellt ein solches Beispiel dar, bei dem die Verantwortlichen im deutschen Koordinierungsprozess mit einer komplexen Gemengelage organisierter Interessen einerseits und politischen Positionen andererseits konfrontiert sind. Da sich die Positionen auf einer unteren Ebene nicht auflösen ließen, fand das Dossier folglich den Weg ins Bundeskabinett und sogar in den Koalitionsvertrag²⁴.

(d) Zuletzt hat seit dem Auslaufen vieler Übergangsklauseln des Amsterdamer Vertrags seit 2004 der innen- beziehungsweise justizpolitische Bereich viele neue Konflikte in die EU-Koordinierung gebracht. Die klassische Konstellation lautet dabei Justiz- versus Innenministerium, mit einer deutlich geringeren Involviertheit gesellschaftlicher Kräfte. Konflikte entstehen in größerer Zahl wegen der kurzen Praxis einer gemeinsamen Migrations-, Asyl- und Visapolitik, bei der häufig interpretationsfähige rechtsstaatliche Freiheiten gegen das Bedürfnis nach innenpolitischer Sicherheit stehen. Als Beispiel lässt sich der Europäische Haftbefehl nennen: Hier hatte in den Jahren 2004 und 2005 die Richtlinie das Koordinierungssystem und sogar den Bundestag vergleichsweise geräuschlos passiert, um dann vom Bundesverfassungsgericht in Teilen für nichtig erklärt zu werden.²⁵

Das Herausheben dieser wenigen Bereiche aus der großen Zahl europäischer Politikfelder ist zu einem gewissen Grad willkürlich. Die Häufigkeit auftretender Konflikte ist abhängig von der politischen Konjunktur auf der innenpolitischen wie der EU-Ebene, und daher hätte ein anderer Beobachtungszeitraum unter Umständen andere Konfliktfelder deutlicher hervortreten lassen. Wichtig erscheint vor dem Hintergrund der Literaturlage jedoch bereits der generelle Hinweis, dass Konflikte und ihre Bewältigung das Kerngeschäft der europapolitischen Koordinierung ausmachen.

2. Weitere Erträge der teilnehmenden Beobachtung: konkurrierende Hypothesen

2.1. Effizienz der Koordinierung

Ein in Wissenschaft und Presse häufig gefälltes Urteil betrifft die Ineffizienz der deutschen EU-Koordinierung²⁶: Danach verfolgten erstens segmentierte Ressorts ihre je eigene Europa-Politik; zweitens stehe damit das Reibungsverhältnis von Ressort- und Kanzlerprinzip einer effektiven Koordinierung im Wege, was drittens häufig zu einer zu späten Erstellung einer konsistenten verhandlungsfähigen Position in Brüssel führe. Die Gegenthese²⁷ behauptet nicht eine uneingeschränkte effiziente Koordinierung, sondern weist auf die – grosso modo – Durchsetzungsfähigkeit inhaltlicher deutscher EU-Positionen hin und betont die Funktionalität des bestehenden Koordinierungssystems.

24 Vgl. Kapitel 1.10 des Koalitionsvertrages zwischen CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005.

25 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Europäisches Haftbefehlgesetz, in: „Der Aktuelle Begriff“ vom 8. August 2005 (<http://www.bundestag.de/bic/analysen/2005/index.html>).

26 Vor allem Simon Bulmer / Charlie Jeffery / William E. Paterson, a.a.O., S. 26 ff.; Josef Janning / Patrick Meyer, a.a.O.; auch Roland Sturm / Heinrich Peble, a.a.O., S. 55 ff.

27 Vgl. Hans-Ulrich Derlien, a.a.O., sowie Andreas Maurer, a.a.O., S. 119 ff.

Die zwei wichtigsten Gründe, warum vor dem Hintergrund des komplexen EU-Institutionensystems ein fragmentiertes Koordinierungssystem zunächst Vorteile bietet, wurden oben bereits genannt. Zum einen entspricht die Ausdifferenzierung dem System des Ministerrates, und zum anderen verspüren Koalitionspolitiker ein jeweils eigenes Bedürfnis nach Zugriff auf die EU-Koordinierung. In der Tat kamen während der hier dokumentierten etwa halbjährigen Beobachtung und in den Interviews – die sich auch auf frühere Zeiten bezogen – nur wenige Fälle vor, in denen die zu späte Positionierung Deutschlands wirklich auf Koordinierungsprobleme zurückzuführen war²⁸. Häufiger beruhten unklare Haltungen der Bundesrepublik auf ungelösten Konflikten (gesellschaftlicher, politischer oder mitunter föderaler Art). Auch eine alternative Makrostruktur der Koordination – etwa die Einrichtung eines Europaministeriums – wäre kaum in der Lage, tief greifende Auseinandersetzungen in einem konsensualen Modell wie dem deutschen wirksam zu überbrücken. Gegen die Ineffizienzthese sprechen damit die vielen Kontextbedingungen, die für den deutschen Fall eine eingliedrige Koordinierung nach britischem Muster²⁹ dysfunktional machen würden³⁰. Unter den Voraussetzungen des föderalen Parteienwettbewerbs ist die europapolitische Koordinierung in dem Sinne als effizient anzusehen, als mit den eingesetzten Zeit- und Verhandlungsressourcen im Großen und Ganzen adäquate Politikergebnisse auf der EU-Ebene erzielt werden können³¹.

Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass innerhalb der (für die Effizienz) nachteiligen Rahmenbedingungen des Konsensdrucks seit etwa 2000 mehrere Schritte zur Verbesserung des Verfahrens unternommen wurden. Im AA wurde das oben genannte Koordinierungsreferat E-KR errichtet. Spitzenpositionen der europapolitischen Koordinierung – zum Beispiel der Leiter der Europa-Abteilung, der EU-Botschafter in Brüssel, einige Referatsleiter – werden zunehmend an langjährig eingearbeitete Fachbeamte vergeben, so dass das Prinzip der dreijährigen Rotation zu einem gewissen Grad durchbrochen wird. Im Jahr 2002 wurde einer der zwei Parlamentarischen Staatssekretäre im AA explizit mit dem Ziel der Effizienzsteigerung der EU-Koordinierung betraut; seitdem fungiert dieser als Vorsitzender der Europa-Staatssekretäre.

Dem politikwissenschaftlichen Beobachter fällt dabei auf, dass die um Effizienz bemühten Akteure ein Theorem der Demokratietheorie ignorieren, nach dem, auch in transnationalen Regimen, ein Spannungsverhältnis zwischen den Systemzielen der Effizienz und der Partizipation besteht³². Auf den Fluren der Europa-Abteilung im AA herrscht dagegen die

28 Beim wohl klarsten Fall handelt es sich um die Richtlinie für Umwelthaftung aus dem Jahre 2003, als sich Umwelt- und Wirtschaftsministerium gegenseitig so lange blockierten, bis eine für Deutschland nachteilige Lösung beschlossen wurde.

29 Vgl. *Hussein Kassim*, *The United Kingdom*, in: *ders. / B. Guy Peters / Vincent Wright* (Hrsg.), a.a.O., S. 22 – 53; *ders.*, *Representing the United Kingdom in Brussels: The Fine Art of Positive Co-ordination*, in: *ders. / Anand Menon / B. Guy Peters u.a.* (Hrsg.), *The National Co-ordination of EU Policy: The European Level*, Oxford / New York 2001, S. 47 – 74.

30 Zu Details der Koordinierung in Großbritannien und Finnland vgl. den Beitrag von *Michael W. Bauer, Christoph Knill* und *Maria Ziegler* in diesem Heft der ZParl.

31 Vgl. *Timm Beichelt*, *Over-efficiency in German EU policy coordination*, in: *German Politics*, 16. Jg. (2007), im Erscheinen.

32 Vgl. *Winfried Steffani*, *Parlamentarische Demokratie. Zur Problematik von Effizienz, Transparenz und Partizipation*, in: *ders.* (Hrsg.), *Parlamentarismus ohne Transparenz*, 2. Auflage, Opladen 1973, S. 17 – 47. *Robert Dahl* etwa spricht vom Gegensatz von „system effectiveness versus citizen participation“, vgl. *Robert Dahl*, *A Democratic Dilemma. System Effectiveness versus Citizen Participation*, in: *Political Science Quarterly*, 109. Jg. (1994), S. 23 – 34.

Einschätzung vor, nur mit erhöhter Effizienz ließen sich überhaupt die Voraussetzungen für eine stärkere Beteiligung von Bürgern und Gruppen schaffen. Damit liegen die Akteure auf einer Linie mit der politischen Systemlehre, die durch effiziente Outputs eine Generierung von Legitimität gewährleistet sieht³³. In der Sprache der moderneren Demokratietheorie findet der Zusammenhang seinen Ausdruck in der Formel, zwar zwischen Input- und Output-Legitimation zu unterscheiden, zwischen den beiden aber kein inverses Verhältnis zu postulieren³⁴. Mithin sollte die Frage aufgeworfen werden, unter welchen Rahmenbedingungen – wenn überhaupt – das Theorem vom Trade-Off zwischen Effizienz und Partizipation empirische Gültigkeit besitzt.

2.2. Nationalstaat und Mehrebenensystem

Seit dem Aufkommen von Begriff und Konzept des Mehrebenensystems wird kontrovers diskutiert, welche Rolle dem Nationalstaat als einer der Ebenen verbleibt; die Varianz reicht vom Kontrollverlust der Mitgliedstaaten wenigstens in einzelnen Politikfeldern bis zur nachhaltigen Betonung der Nationalstaaten als entscheidenden Akteuren des Integrationsprozesses³⁵. Im Hinblick auf die Formulierung und Koordinierung deutscher Europapolitik kann in dieser Debatte die Position gestärkt werden, die den „Mitgliedstaaten als kollektive[n] Akteur[en] eine entscheidende Rolle im Politikprozess“³⁶ zuschreibt.

Auf Basis der teilnehmenden Beobachtung lässt sich die These vertreten, dass für das in den letzten Jahren zur Schau gestellte neue deutsche Selbstbewusstsein³⁷ nicht zuletzt die Professionalisierung, also die effizientere Strukturierung der EU-Koordinierung, verantwortlich sei. Gerade das Ziel der Effizienzsteigerung zieht nach sich, dass der Verhandlungsmodus des „Bargaining“ (im Sinne eines Tauschgeschäfts) gegenüber dem Verhandlungsmodus des „Problemlösens“³⁸ an Terrain gewinnt. Nicht nur kann die Forderung nach Effizienz leicht vor allem dahingehend interpretiert werden, eigene Positionen möglichst effektiv durchzusetzen. Vor allem wird dadurch die Definition eines „Eigeninteresses“ nötig – in der bundesdeutschen Außenpolitik seit 1949 keineswegs eine Selbstverständlichkeit. Heute sind „deutsche Interessen“ unter allen an der Koordinierung beteiligten Akteuren eine verbreitete und akzeptierte Kategorie.

Erst so werden manche Dossiers, die früher mehr oder minder unbemerkt am nationalen Politikzyklus vorbeigerutscht wären, überhaupt für die Formulierung von eigenen Präferenzen genutzt. Durch das Wirken der Koordinierungseinheiten sind Ministerien und angelagerte Interessengruppen heute viel informierter über das Alltagsgeschäft in Brüssel als

33 Vgl. *David Easton*, *A Systems Analysis of Political Life*, New York / London / Sydney 1965.

34 Vgl. *Fritz W. Scharpf*, *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz 1970; *ders.*, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford 1999.

35 Übersicht bei *Mark A. Pollack*, *Theorizing EU Policy-Making*, in: *Helen Wallace / William Wallace / Mark A. Pollack* (Hrsg.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford 2005, S. 13 – 48, S. 39 ff.

36 *Markus Jachtenfuchs / Beate Kohler-Koch*, *Regieren und Institutionenbildung*, in: *dies.* (Hrsg.), *Europäische Integration*, Opladen 2003, S. 11 – 46, S. 19.

37 Vgl. *Christian Hacke*, *Die Außenpolitik der Regierung Schröder/Fischer*, in: *APuZ*, B 32-33 (2005), S. 9 – 15; *Gregor Schöllgen*, *Deutsche Außenpolitik in der Ära Schröder*, ebenda, S. 3 – 8.

38 Für beide Begriffe siehe *Fritz W. Scharpf*, *Interaktionsformen*, a.a.O., S. 212 – 229.

noch vor wenigen Jahren. Aus der teilnehmenden Beobachtung geht dabei hervor, dass es äußerst selten zur Praxis der Koordinierung gehört, einzelne Dossiers in Brüssel „strategisch“ einzusetzen, etwa um eine Gegenleistung in der Hinterhand zu haben. Gleichwohl wird gezielt nach verknüpfbaren Dossiers gesucht, etwa um Staaten oder Staatengruppen mit ähnlichen oder konkurrierenden Gesamtinteressenlagen zu identifizieren. So wird nicht unmittelbar auf die Durchsetzbarkeit eigener Interessen hingewirkt. Der erzielte Informationsvorsprung kann aber bei Bedarf an die jeweils amtierende Präsidentschaft weitergereicht werden, die dann über einen erweiterten Spielraum zur Verknüpfung an sich sachfremder Entscheidungspunkte verfügt.

Im Mehrebenensystem führt die Professionalisierung (im Sinne einer effizienten Strukturierung) der europapolitischen Koordinierung also nicht notwendigerweise zu einer Konvergenz von Interessen. Vielmehr lässt sich eine „Widerborstigkeit“ des Nationalstaatlichen beobachten, die in der keinesfalls abnehmenden Ausdefinierung nationaler Interessen auch auf vergemeinschafteten Politikfeldern eine Wurzel hat.

2.3. Interessen / Präferenzen

Anstelle des im Neo-Realismus³⁹ vertretenen Interessenbegriffs bietet sich im Hinblick auf die europäische Politik eher der Begriff der nationalen Präferenzen an, der im liberalen Intergouvernementalismus auch explizit auf gesellschaftliche Gruppen und ihre institutionalisierten Interessenvertreter angewandt wird⁴⁰.

Welche Präferenzen verfolgen also die Akteure der europapolitischen Koordinierung? Eine erste Antwort geht aus den Ausführungen in Abschnitt 1 bereits hervor: Sie orientieren sich am innenpolitischen Spiel der Kräfte, wobei die (Neo-)Pluralismusforschung seit längerem die Vorstellung überwunden hat, dabei setzten sich stets mehrheitliche und / oder rationale Präferenzen durch⁴¹. Hinzu kommt Folgendes: „Was das deutsche Interesse [= die deutsche Präferenz] ist, stellt sich erst ganz am Ende jedes Koordinierungsprozesses heraus“ – so formulierte es einer der ranghöchsten Beamten der Europaabteilung des AA. Die von Akteuren vertretenen „deutschen Präferenzen“ sind in keinem Grundsatzdokument festge-

39 Das Nutzen der Kategorie des nationalen Interesses durch politische Akteure bedeutet nicht, dass wissenschaftliche Beobachter dem folgen müssen. Akzeptiert wird das Konzept bekanntlich in der neo-realistischen Schule der Internationalen Beziehungen, die auch hinsichtlich der deutschen Außenpolitik von einer Reihe von Autoren vertreten wird (so zahlreiche Beiträge in *Alexander Siedschlag*, Definition und Reichweite des Interessenbegriffs in den internationalen Beziehungen, in: *Olaf Theiler* (Hrsg.), Deutsche Interessen in der sicherheitspolitischen Kommunikation. Tagungsband zum 7. Strausberger Symposium vom 28. bis 30. Juni 2000, Baden-Baden 2001, S. 17 – 32; außerdem *Sven Bernhard Gareis*, Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik, Opladen 2006). Allerdings beziehen sich die zitierten Autoren dabei weniger auf die Europäische Union als allgemein auf deutsche Außenpolitik. In der neo-realistischen Schule wird die Substanz von Interessen aus der internationalen Sphäre abgeleitet (vgl. *Kenneth N. Waltz*, *Theory of International Politics*, New York 1979), womit dem Systemcharakter des Mehrebenengebildes kaum Rechnung getragen wird.

40 Vgl. *Andrew Moravcsik*, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca 1998.

41 Überblick bei *Carl Böhrer* / *Werner Jann* / *Eva Kronenwett*, *Innenpolitik und politische Theorie*, Opladen 1988.

legt, und die einzelnen Referenten und / oder Koordinierungsgremien orientieren sich gewissermaßen auf Ad-hoc-Basis an einer Vielzahl von Referenzen: an geäußerten regionalen oder sektoralen organisierten Interessen, am Koalitionsvertrag, an früheren deutschen Positionen zu ähnlich gelagerten Themen oder an bestimmten Einlassungen des zuständigen Ministers beziehungsweise anderer Mitglieder der Bundesregierung oder manchmal sogar an Presseberichten⁴².

Bei der Identifizierung europapolitischer Präferenzen durch Beobachter ergibt sich damit ein beträchtliches Problem. Akzeptiert man unbesehen Äußerungen aus der gesellschaftlichen Sphäre als „nationale Präferenzen“⁴³, wird der Differenziertheit gesellschaftlicher Präferenzen nicht genügend Rechnung getragen. Geht man indes eine Stufe weiter und bezieht Regierungsakteure ein, muss mindestens zwischen einer Eingangsphase und einer Ausgangsphase unterschieden werden. In der Eingangsphase besteht eine deutsche Position als Resultat eines (demokratiethoretisch möglicherweise bedenklichen) innenpolitischen Willensbildungsprozesses. In der Ausgangsphase handelt es sich um ein Verhandlungsergebnis zwischen Staaten⁴⁴, das aber in der Regel im Ministerrat einmütig entschieden wurde und daher immer noch als „deutsche Präferenz“ in einem reinen Sinne verstanden werden kann.

3. Die europapolitische Koordinierung der Bundesrepublik: von Konflikten getragen, effizienter als erwartet

Die hier dokumentierte teilnehmende Beobachtung der europapolitischen Koordinierung hat detaillierte Einsichten in einen komplexen und von außen schwer einsehbaren Gegenstand erbracht. In der institutionellen Analyse entfaltet die Methode ihr eigentliches Potenzial allerdings erst in Auseinandersetzung mit bestehenden Forschungsergebnissen. Erst diese konfigurieren den Beobachtungsraum dergestalt, dass Fragestellungen identifizierbar sind, die mit alternativen Methoden nicht oder nur unzureichend betrachtet werden können. Zusammenfassend gilt dies für die folgenden Thesen:

- (1) Viele Bereiche der deutschen Politik werden zunehmend durch einen europäischen Politikzyklus überwölbt.
- (2) Die Substanz der deutschen Europapolitik lässt sich am besten als Feld von Konflikten erfassen; dahinter verblasst die traditionelle Sichtweise der Europapolitik als Variation der Außenpolitik.
- (3) Ineffizienz der deutschen Europapolitik ist in der Regel nicht auf fehlende Effizienz der Koordinierung zurückzuführen.
- (4) Der häufig konstatierte Trade-Off zwischen Effizienz und Partizipation besteht in der deutschen Europapolitik höchstens in begrenztem Maße.
- (5) Die Effizienzsteigerung der europapolitischen Koordinierung stärkt die Orientierung an nationalen Zielen der Europapolitik.
- (6) Die Definition nationaler Präferenzen in der deutschen Europapolitik fällt phasenbezogen aus.

⁴² Alle diese Referenzpunkte wurden mir gegenüber in Interviews geäußert.

⁴³ So etwa *Andrew Moravcsik*, a.a.O.

⁴⁴ Mit Hang zum kleinsten gemeinsamen Nenner, vgl. *Fritz W. Scharpf*, Die Politikverflechtungsfälle, a.a.O.