

Timm Beichelt  
Europa-Universität Viadrina  
Große Scharnstr. 59  
15230 Frankfurt/Oder  
Tel. +49 – 335 – 5534 2537  
+49 – 163 – 6150 7347  
[beichelt@euv-frankfurt-o.de](mailto:beichelt@euv-frankfurt-o.de)

## Die europapolitische Koordinierung der Bundesrepublik: einige weiterführende Thesen

Im Review-Prozess (seit Februar 2007)

### 1. Einleitung

Der vorliegende Beitrag verfolgt zwei Ziele. Zum einen sollen die Funktionsweise und der Charakter der "Koordinierung der deutschen Europapolitik" diskutiert werden.<sup>1</sup> Zu dem Gegenstand liegt eine recht reichhaltige Literatur vor (siehe v.a. Bulmer/Jeffery/Paterson 1998; Janning/Meyer 1998; Derlien 2000; Bulmer/Maurer/Paterson 2001; Maurer 2003), in der eine Reihe gegenläufiger Thesen aufgestellt wird. Um zu diesen umstrittenen Thesen Stellung zu beziehen zu können, wird zum anderen das Instrument der teilnehmenden Beobachtung nicht nur eingesetzt, sondern umfassend problematisiert. Teilnehmende Beobachtung ("participant observation") findet in der Parlamentarismusforschung selten statt, da sie zeitaufwendig und mit häufig schwer überwindbaren Zugangshürden belegt ist. Allerdings können mit ihr Erkenntnisse mit einem Tiefegrad erworben werden, der mit anderen Mitteln nicht erreichbar ist. Insofern stellt die Diskussion der teilnehmenden Beobachtung in den zunächst folgenden Abschnitten 2 und 3 nicht zuletzt ein Plädoyer dafür dar, das Instrument in der Parlamentarismus- und Verwaltungswissenschaft – als Komplementärmethode, s.u. – häufiger zu nutzen. Gerade an der komplexen Schnittstelle zwischen nationaler und europäischer Politik birgt es die Möglichkeit, reale Politikabläufe in Beziehung zu den Verfahrensregeln zu setzen und daraus verallgemeinerbare Erkenntnisse zu ziehen.

---

<sup>1</sup> Der Begriff der europapolitischen Koordinierung wird folgendermaßen definiert: er umfasst das europapolitische Handeln von Akteuren überwiegend innerhalb der Bundesregierung, die a) binnenpolitisch vorformulierte Präferenzen bündeln, diese b) in einem technischen Sinne an die EU-Ebene weitergeben und sie c) dort (zu einem gewissen Grade) eigenverantwortlich verhandeln.

Der inhaltliche Gegenstand – die europapolitische Koordinierung – wird im zweiten Teil des Textes in den Abschnitten 4 und 5 thematisiert. Obwohl dabei auch einige Basisinformationen geliefert werden, bauen die Abschnitte im Wesentlichen auf dem Forschungsstand der oben erwähnten Schriften auf. In drei Bereichen werden dabei neue Thesen aufgestellt. Erstens wird der europäische Politikzyklus als dominanter Referenzrahmen der koordinierenden deutschen Akteure konstatiert. Die These läuft allerdings nicht auf dessen Existenz – die anderwärtig beschrieben wird, vgl. Maurer/Wessels (2003) – hinaus, sondern auf 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.

## **2. Eigenarten der teilnehmenden Beobachtung in politischen Institutionen**

Der Blick in einschlägige Wörterbücher zeigt (Kriz/Nohlen/Schultze 1994; Goodin/Klingemann 1996; Schmidt 2004), dass die Methode der teilnehmenden Beobachtung nicht zum regulären Instrumentarium der Politikwissenschaft gehört. Ihr Einsatz zumal im deutschen Raum beschränkt sich auf wenige Forschungsprojekte (Pritzlaff 2006). Wahrgenommen wird sie als Instrument der Organisationssoziologie und insbesondere der Anthropologie, wobei die monatelangen Forschungsaufenthalte wie die des amerikanischen Ethnologen Clifford Geertz auf Bali und Java oder die langjährigen Beobachtungen Werner Schiffauers in den türkisch-islamistischen Kreisen deutscher Muslime zu den bekanntesten Beispielen gehören (siehe Geertz 1995; Schiffauer 2002).

Auch in Anthropologie und Organisationssoziologie dient das Instrument der teilnehmenden Beobachtung jedoch als Chiffre für einen methodischen Mix (Ellen 1984: 19). Sie ist integriert in das Konzept der Feldforschung, bei der Wissenschaftler mit dem Ziel der Erforschung von (fremden und eigenen) Kulturen über längere Zeit den Lebensraum einer beobachteten Gruppe teilen. Vorstellungen von balinesischer Hahnenkampfromantik dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass in der Feldforschung gleichermaßen quantitative und qualitative Methoden zur Erreichung objektiver Befunde herangezogen werden. Im Hinblick auf die

methodische Vielfalt ist bis heute die Studie aus dem Jahr 1933 über die "Arbeitslosen von Marienthal" zu nennen (Jahoda/Lazarsfeld/Zeisel 1975 (1933)), bei der neben der klassischen Teilnahme am Lebensalltag sozialstatistische Erhebungen, Fragebögen und Interviews verwendet wurden.

Feldforschung deckt also eine Vielfalt von sozialwissenschaftlichen Instrumenten ab, von denen die teilnehmende Beobachtung ein Element unter mehreren ist. Umgekehrt gewinnt jedoch erst durch den Einsatz der teilnehmenden Beobachtung eine Untersuchung Feldforschungscharakter. Das hat mit dem spezifischen Erkenntnisziel insbesondere der Anthropologie zu tun, welches sich auf das Verständnis von Kulturen bezieht. In politikwissenschaftliches Vokabular übersetzen lässt sich der Kulturbegriff *als Summe sozialer Interaktionen einer Gruppe* unter bestimmten gegebenen kulturellen Rahmenbedingungen; gleichzeitig muss dieser kulturelle Kontext einen wichtigen, vielleicht sogar determinierenden Einfluss auf die derart eingebetteten Interaktionen ausüben (vgl. Beichelt 2004). Wenn es um das Verstehen von Kultur im Sinne sozialer Interaktionen geht, erweisen sich alle bisher erwähnten Methoden als komplementär zur teilnehmenden Beobachtung. Statistische Erhebungen geben Aufschluss über sozialstrukturelle Gegebenheiten, über Fragebögen und Interviews werden subjektive (und objektive) Daten abgefragt. Wie Strukturen, Institutionen und Personen jedoch aufeinander bezogen sind, kann am besten durch direkte Beobachtung von sozialen Interaktionen aufgedeckt werden.

Derart spezifiziert zeigt sich, dass der Anwendungsbereich der teilnehmenden Beobachtung in der Politikwissenschaft im Hinblick auf "inside accounts" innerhalb von Organisationen besonders aussichtsreich erscheint. Organisationen, oder besser Institutionen, werden in der Politikwissenschaft meist auf zwei Ebenen erfasst. Die Policy-Forschung nähert sich dem Gegenstand über Inputs oder Outputs; Forschung zur Politics-Dimension zielt auf Abläufe und Prozesse in und zwischen Institutionen. Beide Herangehensweisen vernachlässigen indes die "Kultur" einer jeweiligen Institution, die über das Prozesswissen hinausgeht und den Referenzrahmen (=den Kontext) sowie die kollektive Identität einer Organisation zum Inhalt hat. Ob eine teilnehmende Beobachtung lohnt, hängt demnach in starkem Maße von der Fragestellung eines Vorhabens ab.

Eines der am ausführlichsten diskutierten Probleme der Feldforschung bezieht sich auf den Zugang des Forschers zu der von ihm zu beobachtenden Organisation (Bryman 1988). Dieser ist erstens durch Türwächter ("*gatekeeper*") geregelt, die von der Nützlichkeit der institutionellen Öffnung für wissenschaftliche Beobachtung erst überzeugt werden müssen. Allein der physische Zugang zu einer Institution als Gebäude ist indes für Forschungsprozesse wertlos,

denn die Entscheidungen für kollektiv handelnde Akteure werden i.d.R. in höheren Etagen der Hierarchie getroffen. Der *Gatekeeper* muss sich also wenigstens in der Nähe der Leitungsfunktion befinden, und demzufolge ist nicht zuletzt Glück vonnöten, um überhaupt die erste Hürde des Forschungsprozesses zu nehmen.

Neben diesem eher praktischen Problem des Zugangs zu politischen Entscheidungszentren ist zweitens der theoretische Zusammenhang von Gremiengrößen und Entscheidungskosten zu beachten (Sartori 1997: 212-249). Formal trägt ein beobachtender Wissenschaftler zwar nicht zur Vergrößerung von Entscheidungsgremien bei. Neben Wissenschaftlern existieren indes andere Gruppen und Personen, die den Zugang zu den Entscheidungsprozessen z.B. in Ministerien begehren – Verbände, beteiligte Ressorts und selbst Abteilungen innerhalb des eigenen Ressorts. Werden jedoch alle diese Akteure zugelassen, sinken Handlungs- und Entscheidungsspielräume. Deshalb verfügen politische Entscheidungsträger generell über einen starken Anreiz, nur unmittelbar beteiligte Akteure in Entscheidungsabläufen zuzulassen.

Eine dritte Herausforderung beim Institutionenzugang besteht schließlich in der räumlichen und funktionalen Auffächerung politischer Prozesse. Bereits der Begriff des politischen Systems impliziert die Aufeinanderbezogenheit verschiedener institutioneller Instanzen – im bundesdeutschen Entscheidungssystem der Europapolitik lassen sich Interdependenzen zwischen a) Parteien, b) Fraktionen, c) Bundesregierung, d) Bundesrat und e) Interessengruppen nachweisen. Hinzu kommt die Teilverlagerung von Entscheidungen in "jenseits des Nationalstaats" (Zürn 1998) gelegene Instanzen. Teilnehmende Beobachtung stößt also umso schneller an zeitliche und auch materielle Grenzen, je komplexer und entgrenzter die Einbindung des beobachteten Prozesses ist.

Daraus folgt, dass die in allen *inside accounts* zu leistende Kontextualisierung der Beobachtungen im Bereich politischer Institutionen besonders anspruchsvoll ist. Bei allen teilnehmenden Beobachtungen fällt Forschern die Aufgabe zu, die impliziten und expliziten Handlungsvoraussetzungen der Akteure zu eruieren. Stets sind Rollen- und Rollenverständnisse zu rekonstruieren und zu berücksichtigen. Auch die Ziele individuellen und kollektiven Handelns in einer Organisation wandeln sich; dadurch muss die Handlungsmotivation der Akteure kritisch überprüft werden. Bei alledem helfen allein theoretische Vorüberlegungen nicht wirklich weiter, und die einschlägige Forschung unterstreicht die Notwendigkeit, soziale Kompetenzen mit "einfühlsame[n] Datenerhebungstechniken" zu verbinden (Turner 1997; Zitat bei Jahn 2006: 320).

In der Summe stellen die diskutierten Probleme und Herausforderungen eine gegenüber vielen anderen Methoden der Politikwissenschaft gesteigerte Anforderung an eine kontextsensible

Vorgehensweise dar. Nicht nur die (in Vergleichsstudien) recht häufig bemühten institutionellen und/oder geschichtlichen Kontexte betrachteter Institutionen müssen bemüht werden. Darüber hinaus ist psychologischen Aspekten ein wichtiges Erklärungsmoment zuzugestehen, die als Prozesse des "Framing" ebenfalls den Kontextfaktoren politischen Handelns zuzurechnen sind (Polletta/Ho 2006). Solche gedankliche, ideenbezogene und ideologische "Rahmen" entlasten Akteure, sind aber ihrerseits wandlungsfähig und müssen daher stets von neuem auf ihre Gültigkeit geprüft werden.<sup>2</sup>

In der Summe enthält die Methode der teilnehmenden Beobachtung im Hinblick auf politische Institutionen eine Reihe von Problemen, die einige Sorgfalt und beträchtliche zeitliche Ressourcen auf Seiten des Forschers verlangen. Immer ist daher auch zu hinterfragen, ob der aus der teilnehmenden Beobachtung zu erwartende Ertrag den Aufwand rechtfertigt, oder, anders gefragt, ob der Einsatz dieser Methode gegenüber den herkömmlichen quantitativen und qualitativen Methoden der Politik- und Verwaltungswissenschaft überlegen ist. In besonderem Maße ist das immer dann der Fall, wenn aus Strukturen und – soweit bekannt – aus institutionellen Kulturen lediglich defizitär auf Outputs und Outcomes institutioneller Prozesse zu schließen ist. Wie bei jeglicher sozialwissenschaftlicher Forschung muss also ein hinreichend begründetes *Puzzle* bestehen, das über eine gleichermaßen empirische wie konzeptionelle (oder vielleicht sogar theoretische) Dimension verfügt.

### **3. Empirische Basis: Teilnehmende Beobachtung im Auswärtigen Amt**

Vor dem Hintergrund der – in der Einleitung skizzierten – gegenläufigen Hypothesen zu Funktionsweise und Charakter der europapolitischen Koordinierung habe ich im Frühjahr 2005 bei einem hochrangigen Beamten des Berliner Auswärtigen Amtes (AA) um die Erlaubnis gebeten, für ca. vier Monate regelmäßig die Arbeits- und Entscheidungsabläufe im AA verfolgen zu können. Die Genehmigung erfolgte ohne Auflagen, sodass der Zugang zu vertraulichen Dokumenten der deutschen Europapolitik ebenso gewährt war wie Einsicht in die – ebenfalls nur für den Dienstgebrauch bestimmte – Kommunikation zwischen Berlin, Brüssel und den übrigen EU-Hauptstädten. Zuteilte wurde ich dabei dem für EU-Koordinierung zu-

---

<sup>2</sup> Beispiel: Ein entsprechender Frame in meinem Beobachtungsgebiet ist die "traditionelle Integrationsfreundlichkeit" deutscher Europapolitik, die spätestens seit der Kanzlerschaft Gerhard Schröders deutlich abgenommen hat (siehe z.B. Hacke 2005). Sie ist daher nicht mehr in allen Politikfeldern und zu jeder Zeit für Beamte und Politiker deutscher EU-Politik, sondern wurde und wird durch den Frame des Verfolgens deutscher Interessen überlagert.

ständigen Referat im AA – das Referat E-KR, das im Jahre 2000 zusätzlich zum (weiter existierenden) Grundsatzreferat für Europafragen (E-01) und zum Referat EA1 im Bundesfinanzministerium (BMF) eingerichtet wurde.<sup>3</sup>

Im Sinne einer teilnehmenden Beobachtung wurde ich in den Arbeitsablauf von E-KR eingebunden, indem ich referatstypische Aufgaben übernahm und den allermeisten Koordinierungssitzungen mit Beteiligung von E-KR als Beobachter beiwohnte. Den meisten Sitzungsteilnehmern außerhalb von E-KR galt ich als "Hospitant" – eine Art fortgeschrittener Praktikant, der in Berliner Ministerien ein weit verbreitetes Dasein führt. Gleichzeitig wurde ich jedoch in vielen Zusammenhängen als Gastwissenschaftler vorgestellt, und nach wenigen Wochen und den ersten der insgesamt ca. 40 geführten Interviews (innerhalb und außerhalb des AA) waren die meisten Beamten über Sinn und Zweck meines Aufenthalts informiert. Komplettiert wurde die Beobachtungsperiode durch eine spätere zweiwöchige Hospitation bei der deutschen EU-Botschaft in Brüssel, in deren Rahmen ich an den in dieser Zeit anfallenden Sitzungen der Botschaft, der EU-Arbeitsgruppen, des Ausschusses der Ständigen Vertreter (AStV, bekannt auch als COREPER) sowie des Ministerrates teilnehmen konnte. Wo sich die nun folgenden Ausführungen auf Erträge der teilnehmenden Beobachtung stützen, d.h. auf Gremiensitzungen, Interviews oder interne Dokumente, wird dies mit einem Sternchen (\*) gekennzeichnet.

#### **4. Das Setting: Koordinierung und Konflikt in der deutschen Europapolitik**

Das Referat E-KR als Teil der Europaabteilung des AA stellt den Kern eines versäulten Systems zur Koordinierung der EU-Politik dar. Bereits kurz nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge war im Bundeswirtschaftsministerium (BMW) ein Referat eingerichtet worden, welches sich den technischen Aspekten der Weitergabe von Regierungsentscheidungen an die Akteure des Ministerrates widmete (historische Übersicht bei Sturm/Pehle 2006: 43-63). 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

---

<sup>3</sup> Von 1998-2005 erfolgte ein Teil der Koordinierung der deutschen Europapolitik im BMF. Vorher und erneut seit der Großen Koalition sind die entsprechenden Koordinierungsreferate im Bundeswirtschaftsministerium (BMW) angesiedelt; siehe unten.

der Euro wanderte die Koordinierung der auf den AStV I bezogenen Vorgänge<sup>4</sup> ins Bundesfinanzministerium (BMF) unter dem damaligen Finanzminister Oskar Lafontaine. Da dort indes die beiden übrigen Säulen der Europäischen Union nicht bedient werden konnten, bekam das AA unter Joschka Fischer nicht nur die Koordinierungsaufgaben der Justiz-, Innen-, Außen- und Sicherheitspolitik zugeschlagen, sondern erhielt darüber hinaus die Aufgabe der "Gesamtkoordinierung", was zentrale Vorhaben wie etwa die Erweiterungs- oder Verfassungspolitik sowie generell alle auf EU-Ebene politisch strittigen Fragen umschließt.<sup>5</sup>

Zwar ging mit der Großen Koalition die Koordinierung im Bereich des AStV I an das BMWi zurück. Ansonsten scheint sich jedoch die Aufspaltung des Koordinierungssystems bis auf weiteres aus zwei Gründen stabilisiert zu haben. Zum einen entspricht die Trennung einem funktionalen Erfordernis, denn durch die Arbeitsstruktur des Rates muss den beiden AStVs sowieso parallel gearbeitet werden.\* Selbst eine Zusammenlegung der deutschen Koordinierungseinheiten, wie sie mitunter gefordert wird, müsste also die bestehende Aufgabenteilung beibehalten; die erwartbaren Effizienzgewinne hielten sich in einem engen Rahmen. Zweitens hat sich durch die Teilung ein allseits akzeptiertes\* System der *checks and balances* etabliert. In der von Koalitionsregierungen geprägten deutschen Parteienlandschaften wird das AA vom "kleinen" – nicht mit dem Kanzleramt betrauten – Koalitionspartner kontrolliert, der damit zugleich eine gewisse Kontrolle über einen guten Teil der europäischen und nationalen Willensbildung erhält.

Die gewählten politischen Akteure schätzen dabei an der Koordinierungshoheit über die Europapolitik wohl eher die symbolische Seite. Faktisch ist der inhaltliche Einfluss der Koordinator einigermmaßen beschränkt, denn nach den bekannten Abläufen der innerstaatlichen Willensbildung (siehe etwa Beyme 1997: 139-151) sind auch in der EU-Politik federführende Ressorts für das Verfassen deutscher Positionen in Brüssel verantwortlich. In den meisten Fällen vertreten Fachbeamte der federführenden Ressorts die Bundesrepublik in den Rats-Arbeitsgruppen. Solange also ein Ministerium die Beteiligungswünsche der Nachbarressorts angemessen berücksichtigt, fehlt es den Koordinierungsressorts im Prinzip an einer Handhabe zum inhaltlichen Eingriff ein Rechtsetzungsvorhaben. Potenziell Einfluss nehmen können die

---

<sup>4</sup> "Der AStV I arbeitet primär für die so genannten 'technischen Räte' [z.B. Rat für Wettbewerbsfähigkeit, Umweltrat, Verkehrsrat, etc., TB], 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" (Thomas/Wessels 2006: 96-97).

<sup>5</sup> Die zugleich genaueste und aktuellste Übersicht über die Verwaltungsstruktur der EU-Koordinierung findet sich bei Thomas/Wessels (2006). Die haargenaue Aufteilung der Koordinierungs-Zuständigkeiten 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 Thomas/Wessels im Einzelnen daraus zitiert werden.

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 werden.\*<sup>6</sup>

Der Aufbau der Koordinierungsstruktur innerhalb der Bundesregierung ist an mehreren Stellen beschrieben worden (Maurer 2003; Thomas/Wessels 2006). 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 Abteilungsleiter Ebene gegenläufige Ziele verhandeln müssen. Die entsprechenden Themen werden dann in der (alle drei bis vier Wochen tagenden) Runde der Europa-Abteilungsleiter oder bei ernsteren Konflikten bei den (etwa im Zweimonats-Rhythmus zusammentretenden) "Europa-Staatssekretären" zu klären versucht.<sup>7</sup> Die formal zuständige Kabinetts Ebene wird eher selten befasst, denn dort entschiedene Konflikte bringen das 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 in allen Ebenen der Ministerialverwaltung, wobei deren oberer Ebene letztlich die Entscheidungskompetenz bei der Klärung strittiger Punkte zukommt. 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-Ebene (Hölscheidt 2001: 56). Sie reibt sich auch mit der Praxis

---

<sup>6</sup> 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, sodass 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.\*

<sup>7</sup> Damit müssen Teile der Darstellung bei Sturm/Pehle (2006: 54) als veraltet zurückgewiesen werden: weder dem "Dienstags-Komitee" noch den Europabeauftragten kommen in der Koordinierung zentrale Aufgaben zu.



aller Bundesministerien, in denen Europareferate eine große Anzahl von EU-relevanten Rechtsakten vor- oder nachbereiten. Sturm/Pehle haben im Bereich der Bundesregierung in 14 Ministerien insgesamt 114 Ministerialreferate mit direkter EU-Zuständigkeit gezählt (Sturm/Pehle 2006: 48). Einen großen Teil ihrer Arbeit verbringen die entsprechenden Referate mit der Verarbeitung von EU-Gesetzgebung – also der Vor- und Nachbereitung sowie der Reaktion auf Verhandlungsrunden in Brüssel. Von Brüssel direkt beeinflusste Normgebung unterliegt somit einem europäischen Politikzyklus. Vorüberlegungen zur Gestalt eines solchen Zyklus findet sich bei Maurer/Wessels (2003); die nachstehende 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.

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

		Beteiligte Instanzen im politischen Prozess	
		EU-Ebene	Deutsche Ebene
Willensbildung auf EU-Ebene	<i>Agenda Setting</i> Vor Veröffentlichung einer Initiative KOM	Interessengruppen Kommission	Interessengruppen Bundesregierung Länderregierungen
	<i>Willensbildung (Phase I)</i> Nach Veröffentlichung einer Initiative KOM simultan auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten	Interessengruppen Ministerrat	Interessengruppen Bundesregierung
	<i>Entscheidungsphase</i> Beschlussfassung in Brüssel und Straßburg	Ministerrat EP	Bundesregierung Bundestag Bundesrat
Willensbildung (Phase II) auf der Ebene der Mitgliedstaaten	<i>Gesetzgebungsverfahren</i> Erstellen eines Gesetzentwurfs sowie dessen Verabschiedung	--	Interessengruppen Bundesregierung Bundestag Bundesrat
	<i>Vereinbarkeitsprüfung</i>	--	Bundestag Bundesregierung
Umsetzung in Deutschland	<i>Implementation</i>	--	i.d.R. Länderverwaltungen
	<i>Überwachung</i> Prüfung hinsichtlich frist- und sachgerechter Umsetzung	Kommission EuGH nach Anrufung	Bundesregierung
	<i>Beihilfekontrolle</i>	Kommission	Bundesregierung Länderregierungen

Die Übersicht zeigt, dass sich von *einer* Europapolitik des Bundes oder der Bundesrepublik schon längst nicht mehr sprechen lässt. Vielmehr zerfällt EU-Politik nicht nur in Politikfelder, sondern auch in verschiedene Phasen, in denen unterschiedliche Akteure mitwirken. Europapolitische Koordinierung im engen Sinn beschränkt sich auf die dunkel schraffierten 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. In einem weiten Sinn steht den Koordinierungsakteuren indes der gesamte EU-Politikzyklus durchaus vor Augen, wenn etwa zunehmend direkte Einflusskanäle in die – mit alleinigem Initiativrecht ausgestattete – Kommission oder ins Europaparlament gesucht werden\* oder wenn (im Jahre 2002) ein parlamentarischer Staatssekretär explizit an die Spitze des Gremiums der Europa-Staatssekretäre gesetzt wurde, um die schwache Umsetzungsquote von Richtlinien zu verbessern.

Ein anderes Ergebnis der teilnehmenden Beobachtung hat ebenfalls eine ungenügende Aufmerksamkeit gefunden: die vorrangige Ausrichtung der EU-Koordinierung an binnensystemischen Konflikten. Meine These auf der empirischen Ebene lautet, dass überhaupt erst die Existenz von zu bearbeitenden Konflikten die innenpolitische Koordinierung der Europapolitik nötig macht. Wenn innerhalb des binnenpolitischen Prozesses keine Konflikte auftauchen oder wahrgenommen werden, beschränkt sich die deutsche Europapolitik auf reine Verhandlungstätigkeit auf der EU-Ebene, nicht aber nicht auf den Aspekt der Koordinierung. Probleme für die Koordinierung können in solchen Fällen nur auftauchen, wenn in Brüssel ausgehandelte Entscheidungen später in der politischen Öffentlichkeit und/oder der Implementation konflikthafte Elemente zu Tage treten, wie dies z.B. bei der Feinstaubrichtlinie der Fall war.\* Die Relevanz von Konflikten wurde wohl deshalb lange übersehen, weil sowohl die Verwaltungswissenschaft wie auch die Integrationsforschung Konflikte als zentralen Analysekategorien nicht berücksichtigen. Die auf das Mehrebenensystem gerichtete Verwaltungswissenschaft orientiert sich eher an Institutionen und Netzwerken im Rahmen des akteurszentrierten Institutionalismus (paradigmatisch Héritier 1993; Scharpf 2000). Die unterschiedlichen Schulen der Integrationsforschung 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 – am Konfliktlinienmodell von Lipset/Rokkan geschulten – Vergleichenden Politikwissenschaft Konflikte als wichtige Kategorie von Europapolitik ins Spiel.

Die in der Koordinierung auftauchenden Konflikte – die damit prägend sind für die Alltagsseite der deutschen EU-Politik – lassen sich alternativ nach zwei Kriterien gruppieren: a) nach der/den betroffenen Ebene/n des politischen Systems und b) nach der inhaltlichen Dimension.

a) 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 Fragen 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 Regierung und Opposition in Fragen mit langfristiger Bindungswirkung – wenn die Entscheidung einer Bundesregierung nachfolgende Regierungen maßgeblich einschränken – und zum anderen zwischen Koalitionsparteien, insbesondere zwischen von unterschiedlichen Koalitionspartnern geführten Ressorts.

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

- Die wichtigsten Ausnahmen sind bekannt und lauten Steuer- und Arbeitsmarktpolitik. Trotzdem stellen Konflikte mit *sozio-ökonomischem* Hintergrund, etwa mit Blick auf den Gemeinsamen Markt oder auch auf die Sozialpolitik, wohl den größten Teil der in den Koordinierungseinheiten zu bearbeitenden Konfliktmasse dar.\* Als charakteristisch anzusehen ist, dass in der Regel wenigstens die gesellschaftliche und die politische Konfliktebene in beiden Ausprägungen betroffen ist. Während also auf der Ebene der Interessengruppen etwa Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände gegenläufige Positionen entwickeln, tauchen diese – je nach herrschender Koalitionslage – in der Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition oder zwischen einzelnen Ressorts erneut auf. Die inhaltliche Assoziierung zwischen bestimmten gesellschaftlichen Gruppen und den jeweiligen Fachressorts ist dabei mitunter frappierend. Mehrmals kolportiert wurden Fälle, in denen federführende Referate des BMWi Stellungnahmen des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI) wortgleich als Position des Ministeriums und damit der gesamten Regierung einzubringen versuchten.\* Enge Verbindungen werden jedoch auch in anderen Zusammenhängen wahrgenommen, z.B. zwischen Gewerkschaften und (bis 2002, erneut seit 2005) Arbeitsministerium oder zwischen Umweltverbänden und Umweltministerium. Diese seit langem bekannten "Verbandsherzogtümer" (Klaus von Beyme) überraschen nicht. Ihre systematische

Einbeziehung in die Forschung zu mitgliedstaatlichen Europapolitiken hat indes in der einschlägigen Literatur (Greenwood 2003; Eising 2004) lediglich am Rande stattgefunden.

- Ein weiterer typischer inhaltlicher Konflikt betrifft das *Verhältnis von Zentrum und Peripherie*.<sup>\*</sup> 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 ein weit geringere Rolle, als die Verflechtungs- und Blockadeliteratur zum bundesrepublikanischen System nahe legen würde (Scharpf 1985; Lehbruch 2000).<sup>\*</sup> Nicht nur sind Zentrum-Peripherie-Konflikte in den Monaten meiner Anwesenheit an einer Hand abzuzählen gewesen. Bei gezielten Nachfragen in Interviews (u.a. im Bundesrat und zwei Landesvertretungen in Brüssel) konnte – entgegen der *conventional wisdom* der Politikwissenschaft – keiner der Akteure überhaupt einen Konflikt benennen, wo es etwa in den letzten Jahren schwerwiegende Konflikte zwischen Bund und Ländern gegeben habe. Vielleicht wegen der Professionalität der vielen Bund-Länder-Kommissionen gelingt es der deutschen Europapolitik, die vorhandenen potenziellen Konflikte nur selten auf der europäischen Bühne eskalieren zu lassen.
- Weiterhin ergeben sich aus der umweltpolitischen Querschnittsklausel in Art. 6 EGV *umweltpolitische* Konflikte, die das latente Spannungsverhältnis zwischen Wirtschafts- bzw. Binnenmarktpolitik und Umweltpolitik in zahlreichen Gesetzesverfahren zum Ausbruch kommen lässt. Charakteristisch ist hier erneut die gesellschaftliche Institutionalisierung des Konflikts, in dem gesellschaftliche, parteiliche und politische Akteure einander in häufig fest gefügten Konfliktmustern gegenüber stehen.
- Außerdem hat seit dem Auslaufen vieler Übergangsklauseln des Amsterdamer Vertrags seit 2004 der *innen- bzw. justizpolitische Bereich* viele neue Konflikte in die EU-Koordinierung gebracht. Die klassische Konstellation lautet hier Justiz- vs. Innenministerium, mit einer deutlich geringeren Involviertheit gesellschaftlicher Kräfte. Konflikte entstehen in größerer Zahl wegen des jungen Alters einer gemeinsamen Migrations-, Asyl- und Visapolitik, wo häufig interpretationsfähige rechtsstaatliche Freiheiten gegen das Bedürfnis nach innenpolitischer Sicherheit stehen.

Das Herausheben dieser wenigen Bereiche aus der großen Zahl europapolitischer Politikfelder ist zu einem gewissen Grad willkürlich. Die Häufigkeit auftretender Konflikte mag abhängig sein von der politischen Konjunktur auf der binnenpolitischen wie der EU-Ebene, und ein

anderer Beobachtungszeitraum hätte unter Umständen andere Konfliktfelder deutlicher hervorgehoben. Zentral erscheint mir jedoch vor dem Hintergrund der bestehenden Literaturlage, dass die Steuerung beider Bereiche überhaupt über die Bewältigung von Konflikten mit dem prozessualen Bezugsrahmen eines europäischen Politikzyklus erfolgt. Durch die Professionalisierung und Ausdifferenzierung der EU-Koordinierung in den letzten Jahren gerät durch die Konfliktorientierung mitunter auch die inhaltliche Konsistenz der Europapolitik unter Druck, die bisher vielen Autoren als gegeben erscheint (siehe z.B. Erb 2003: 139; Gareis 2006: 126-127).

## **5. Weitere Erträge der teilnehmenden Beobachtung: konkurrierende Hypothesen**

Erst auf dieser Grundlage ist es nun möglich, Schlussfolgerungen für drei konzeptionelle Diskussionsstränge – um die Effizienz der Koordinierung, um das Selbstverständnis des Nationalstaats im Mehrebenensystems, und um den Charakter deutscher "Präferenzen" in der EU – zu ziehen.

### *a) Effizienz der Koordinierung*

Ein in Wissenschaft und Presse häufig gefälltes Urteil betrifft die Ineffizienz der deutschen EU-Koordinierung. Die Ineffizienz-These fußt auf mehreren Elementen und Texten (v.a. Bulmer/Jeffery/Paterson 1998; Janning/Meyer 1998; auch Sturm/Pehle 2006). Erstens verfolgten segmentierte einzelne Ressorts ihre 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 Gegenthese (Derlien 2000; Maurer 2003) besteht nicht in einer voraussetzungslosen Propagierung einer effizienten Koordinierung, sondern weist auf die – grosso modo – Durchsetzungsfähigkeit inhaltlicher deutscher EU-Positionen hin und betont die Funktionalität eines fragmentierten Koordinierungssystems im komplexen politischen Prozess der EU.

Aus meiner Perspektive als teilnehmender Beobachter neige ich entschieden der letzteren These zu. Zwar bin ich nicht sicher, ob die Zielerreichung der deutschen Europapolitik – also letztlich ihre Effektivität – per se positiv beurteilt werden kann. Jenseits der "großen" Vertragsveränderungen der letzten 15 Jahre fehlt es dazu an einschlägiger Literatur, die die vorab gesteckten Policy-Ziele mit den Outputs auf europäischer wie deutscher Ebene abgleichen

würde. Dem Funktionalitätsargument schließe ich mich indes an. Während meiner Beobachtung und der vielen Interviews bin ich auf nur wenige Fälle gestoßen, in denen die zu späte Positionierung Deutschlands wirklich ein Koordinierungsproblem gewesen wäre.<sup>8</sup> Häufiger gehen unklare Haltungen der Bundesrepublik auf ungelöste Konflikte (gesellschaftlicher, politischer oder mitunter föderaler Art) zurück. Dann kann jedoch nicht Koordination verantwortlich gemacht werden. Auch eine alternative Makrostruktur der Koordination – etwa die Einrichtung eines Europaministeriums – wäre kaum in der Lage, tief greifende Konflikte in einem konsensualen Modell wie dem deutschen wirksam zu überbrücken. Die Vertreter der Ineffizienzthese übersehen damit die vielen Kontextbedingungen, die für den deutschen Fall eine schnittige Koordination nach britischem Muster (Kassim 2000; Kassim 2001) unmöglich machen. Der konstruktive Umgang mit Konflikten wird nicht nur durch das konsensuale System, sondern auch durch das – historisch bedingte – Reibungsverhältnis zwischen Ressort- und Kanzlerprinzip, durch die "Breite" deutscher EU-Interessen und durch die Nebenbedingung von Koalitionsregierungen beschränkt.

Innerhalb dieser insgesamt (für die Effizienz) nachteilhaften Rahmenbedingungen haben die Akteure der EU-Politik nun seit etwa 2000 mehrere Schritte zur Steigerung der Effizienz unternommen. Im AA wurde besagtes Koordinierungsreferat E-KR errichtet, der Vorsitz der Europa-Staatssekretäre wurde gestärkt (2002)\*, entgegen der herkömmlichen Personalpolitik des AA bleiben mittlerweile viele Beamte über mehrere Posten hinweg der EU-Politik verbunden\*, die Frequenz der Koordinierungssitzungen ist deutlich gestiegen\*.

Interessant ist dabei, dass die um Effizienz bemühten Akteure ein Theorem der transnationalen Demokratietheorie ignorieren, nach dem in transnationalen Regimen ein *Trade-off* zwischen den Systemzielen der Effizienz und der Legitimität besteht. Robert Dahl etwa spricht vom Gegensatz von "system effectiveness versus citizen participation" (Dahl 1994). Kaum einer der Akteure der Europapolitik geht von der Existenz eines entsprechenden Dilemmas aus.\* Vielmehr herrscht die 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 sieht (Easton 1965). In der Sprache der moderneren Demokratie findet der Zusammenhang seinen Ausdruck in der Formel, zwar zwischen Input- und Output-Legitimation zu unterscheiden, zwischen den beiden aber kein

---

<sup>8</sup> Beim wohl klarsten Fall handelt es sich um die Richtlinie für Umwelthaftung aus dem Jahre 2003, wo sich Umwelt- und Wirtschaftsministerium gegenseitig so lange blockiert haben, bis eine für Deutschland nachteilige Lösung beschlossen wurde.\*

inverses Verhältnis zu postulieren (Scharpf 1970; Scharpf 1999). Mithin sollte für die transnationale Demokratietheorie die Frage aufgeworfen werden, unter welchen Rahmenbedingungen – wenn überhaupt – das Theorem des Trade-Off zwischen Effizienz und Legitimität empirische Gültigkeit besitzt.

#### *b) 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 Integrationsprozesses (Übersicht bei Pollack 2005: 39-41). 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" zuschreiben (vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003: 19).

In der Folge meiner teilnehmenden Beobachtung lässt sich die These vertreten, für das in den letzten Jahren zur Schau gestellte neue deutsche Selbstbewusstsein (vgl. Hacke 2005; Schöllgen 2005) sei nicht zuletzt auch die Professionalisierung der EU-Koordinierung verantwortlich. Gerade das Ziel der Effizienzsteigerung zieht nach sich, dass der Verhandlungsmodus des "Bargaining" gegenüber dem Verhandlungsmodus des "Problemlösens" (für beide Begriffe siehe Scharpf 2000: 212-229) 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 – schließlich handelt es sich dabei in der bundesdeutschen Außenpolitik seit 1949 keineswegs um eine Selbstverständlichkeit. Heute sind "deutsche Interessen" sind unter allen an der Koordinierung beteiligten Akteuren eine verbreitete und akzeptierte Kategorie.\*

Erst dadurch werden manche Dossiers, die früher mehr oder minder unbemerkt am nationalen Politikzyklus vorbeigerutscht wären, überhaupt als Spielfeld für die Formulierung von Eigeninteressen genutzt. Durch das Wirken der Koordinierungseinheiten sind Ministerien und angelegerte Interessengruppen heute viel informierter über das Alltagsgeschäft in Brüssel als noch vor wenigen Jahren.\* In der Koordinierung gehört es dabei äußerst selten zur Praxis, einzelne Dossiers "strategisch" einzusetzen, etwa um eine Gegenleistung in der Hinterhand zu haben.\* Gleichwohl wird nach verknüpfbaren Dossiers gezielt gesucht, etwa um in Brüssel Staaten oder Staatengruppen mit ähnlichen oder konkurrierenden Gesamtinteressenlagen zu identifi-

zieren.\* 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 der europapolitischen Koordinierung also nicht notwendigerweise zu einer Konvergenz von Interessen. Vielmehr lässt sich eine Widerborstigkeit des Nationalstaatlichen beobachten, die in der vielleicht zunehmenden, auf jeden Fall nicht abnehmenden Ausdefinierung nationaler Interessen auch in vergemeinschafteten Bereichen eine Wurzel hat.

### *c) Interessen/Präferenzen*

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 Siedschlag 2001; siehe auch Gareis 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 (Waltz 1979), womit dem Systemcharakter des Mehrebenengebildes kaum Rechnung getragen wird. Im Hinblick auf die europäische Politik bietet sich daher eher der Begriff der nationalen Präferenzen an, der im liberalen Intergouvernementalismus auch explizit auf gesellschaftliche Gruppen und ihre institutionalisierten Interessenvertreter heruntergebrochen wird (Moravcsik 1998).

Welche Präferenzen verfolgen also die Akteure der europapolitischen Koordinierung? Eine erste Antwort geht aus den Ausführungen in Abschnitt 4 bereits hervor: sie orientieren sich am binnenpolitischen Spiel der Kräfte, wobei die Pluralismusforschung seit längerem die Vorstellung überwunden hat, dabei setzten sich stets mehrheitliche und/oder rationale Präferenzen durch (Überblick bei Böhret/Jann/Kronenwett 1988). Das ist aber nicht alles. "Was das deutsche Interesse [= die deutsche Präferenz] ist, stellt sich erst ganz am Ende jedes Koordinierungsprozesses heraus" – so formulierte es während meines Forschungsaufenthalts einer der ranghöchsten Beamten der Europaabteilung des AA. Die von Akteuren vertretenen "deutschen Präferenzen" sind in keinem Grundsatzdokument festgelegt, und die einzelnen Referenten und/oder Koordinierungsgremien orientieren sich gewissermaßen auf Ad-hoc-Basis an



geäußerten regionalen oder sektoralen organisierten Interessen, am Koalitionsvertrag, früheren deutschen Positionen zu einem Thema, oder sogar an bestimmten Einlassungen des zuständigen Ministers oder anderer Mitglieder der Bundesregierung.\*

Bei der Identifizierung europapolitischer Präferenzen durch Beobachter ergibt sich damit ein beträchtliches Problem. Akzeptiert man – wie Moravcsik – unbesehen Äußerungen aus der gesellschaftlichen Sphäre als "nationale Präferenzen", wird der Differenziertheit gesellschaftlicher Interessen nicht genügend Rechnung getragen. Geht man indes eine Stufe weiter und bezieht Regierungsakteure mit ein, muss mindestens zwischen einer Eingangsphase und einer Ausgangsphase des Prozesses auf EU-Ebene unterschieden werden. In der Eingangsphase besteht eine deutsche Position als Resultat eines (demokratiethoretisch möglicherweise bedenklichen) binnenpolitischen Willensbildungsprozesses. In der Ausgangsphase handelt es sich um ein Verhandlungsergebnis zwischen Staaten (mit Hang zum kleinsten gemeinsamen Nenner, siehe Scharpf 1985), das aber i.d.R. im Rat einmütig entschieden wurde und daher immer noch als "deutsche Präferenz" in einem reinen Sinne verstanden werden kann.

## **5. Zusammenfassung**

Im voranstehenden Beitrag wurde versucht zu zeigen, dass bestimmte politikwissenschaftliche Gegenstände mit der Methode der teilnehmenden Beobachtung gewinnbringend erforscht werden können. Am Beispiel der europapolitischen Koordinierung ergeben sich dabei nicht nur detailgenaue Einsichten in einen komplexen – und damit von außen schwer einsehbaren – Gegenstand. Vielmehr ermöglichen die Beobachtungsergebnisse mit Blick auf die wissenschaftliche Debatte sowohl die Infragestellung als auch die Neuformulierung von Hypothesen, die über den eigentlichen Untersuchungsgegenstand hinaus weisen. Zusammenfassend gilt dies für die folgenden Thesen:

- a) Viele Bereiche der deutschen Politik werden zunehmend durch einen europäischen Politikzyklus überwölbt,
- b) 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,
- c) Ineffizienzen der deutschen Europapolitik sind in der Regel nicht auf fehlende Effektivität der Koordinierung zurückzuführen,

- d) der häufig konstatierte Trade-Off zwischen Effizienz und Legitimität besteht in der deutschen Europapolitik höchstens in begrenztem Maße,
- e) die Effizienzsteigerung der europapolitischen Koordinierung stärkt die Orientierung an nationalen Zielen der Europapolitik,
- f) die Definition nationaler Interessen in der deutschen Europapolitik fällt phasenbezogen aus.

## 6. Literatur

- Beichelt, Timm, 2004: Kultur und Kontext. Strategien zur Einbeziehung komplexer Umwelten in die Vergleichende Methode. In: Sabine Kropp / Michael Minkenberg (Hrsg.): *Vergleichen in der Politikwissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft.
- Beyme, Klaus von, 1997: *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Böhret, Carl / Jann, Werner / Kronenwett, Eva, 1988: *Innenpolitik und politische Theorie*. 3. Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bryman, Alan, 1988: Introduction: 'inside' accounts and social research in organizations. In: Alan Bryman (Hrsg.): *Doing Research in Organizations*. London/New York: Routledge, S. 1-20.
- Bulmer, Simon / Jeffery, Charlie / Paterson, William E., 1998: Deutschlands europäische Diplomatie: die Entwicklung des regionalen Milieus. In: Werner Weidenfeld (Hrsg.): *Deutsche Europapolitik: Optionen wirksamer Interessenvertretung*. Bonn: Europa-Verlag, S. 11-102.
- Bulmer, Simon / Maurer, Andreas / Paterson, William, 2001: The European Policy-Making Machinery in the Berlin Republic: Hindrance or Handmaiden? In: *German Politics*, vol. 10, no. 1, S. 177-206.
- Dahl, Robert A., 1994: A Democratic Dilemma. System Effectiveness versus Citizen Participation. In: *Political Science Quarterly*, vol. 109, no. 1, S. 23-34.
- Derlien, Hans-Ulrich, 2000: 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: Oxford University Press, S. 54-78.
- Easton, David, 1965: *A Systems Analysis of Political Life*. New York/London/Sydney: John Wiley & Sons.
- Eising, Rainer, 2004: Der Zugang von Interessengruppen zu den Organen der Europäischen Union: eine organisationstheoretische Analyse. In: *Politische Vierteljahresschrift*, vol. 45, no. 4, S. 494-518.
- Ellen, R. F. (Hrsg.), 1984: *Ethnographic Research. A Guide to General Conduct*. London u.a.: Academic Press.
- Erb, Scott, 2003: *German Foreign Policy. Navigating a New Era*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Gareis, Sven Bernhard, 2006: *Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik*. Opladen: Verlag Barbara Budrich.
- Geertz, Clifford, 1995: *Dichte Beschreibung. Beiträge zum Verstehen kultureller Systeme*. Edited by Clifford Geertz. *Dichte Beschreibung. Beiträge zum Verstehen kultureller Systeme*. Frankfurt: Suhrkamp.

- Goodin, Robert E. / Klingemann, Hans-Dieter (Hrsg.), 1996: A New Handbook of Political Science. Oxford: Oxford University Press.
- Greenwood, Sean, 2003: Interest Representation in the European Union. Houndsmills: Palgrave.
- Hacke, Christian, 2005: Die Außenpolitik der Regierung Schröder/Fischer. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, no. 32-33, S. 9-15.
- Héritier, Adrienne (Hrsg.), 1993: Policy-Analyse. PVS-Sonderheft 24/1993. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hölscheidt, Sven, 2001: Verfahren der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedsstaaten. In: Siegfried Magiera / Karl-Peter Sommermann (Hrsg.): Verwaltung und Governance im Mehrebenensystem der Europäischen Union. Berlin: Duncker&Humblot, S. 55-74.
- Jachtenfuchs, Markus / Kohler-Koch, Beate, 2003: Regieren und Institutionenbildung. In: Markus Jachtenfuchs / Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Europäische Integration. Opladen: Leske+Budrich, S. 11-46.
- Jahn, Detlef, 2006: Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft.
- Jahoda, Marie / Lazarsfeld, Paul Felix / Zeisel, Hans, 1975 (1933): Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit. Frankfurt: Suhrkamp.
- Janning, Josef / Meyer, Patrick, 1998: Deutsche Europapolitik - Vorschläge zur Effektivierung. In: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Deutsche Europapolitik. Optionen wirksamer Interessenvertretung. Bonn: Europa Union Verlag, S. 267-286.
- Jung, Thomas, 1999: Geschichte der modernen Kulturtheorie. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Kassim, Hussein, 2000: The United Kingdom. In: Hussein Kassim / B. Guy Peters / Vincent Wright (Hrsg.): The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level. Oxford/New York: Oxford University Press, S. 22-53.
- Kassim, Hussein, 2001: Representing the United Kingdom in Brussels: The Fine Art of Positive Co-ordination. In: Hussein Kassim / Anand Menon / B. Guy Peters u.a. (Hrsg.): The National Co-ordination of EU Policy: The European Level. Oxford: Oxford University Press, S. 47-74.
- Kriz, Jürgen / Nohlen, Dieter / Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.), 1994: Lexikon der Politik, Band 2: Politikwissenschaftliche Methoden. München: C.H. Beck.
- Lehmbruch, Gerhard, 2000: Parteienwettbewerb im Bundesstaat: Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Maurer, Andreas, 2003: 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: Manchester University Press, S. 115-149.
- Maurer, Andreas / Wessels, Wolfgang, 2003: The European Union matters: structuring self-made offers and demands. In: Wolfgang Wessels / Andreas Maurer / Jürgen Mittag (Hrsg.): Fifteen into one? The European Union and its member states. Manchester: Manchester University Press, S. 29-65.
- Moravcsik, Andrew, 1991: Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community. In: International Organisation, vol. 45, no. 1, S. 19-56.
- Moravcsik, Andrew, 1998: The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht. Ithaca: Cornell University Press.

- Pollack, Mark A., 2005: *Theorizing EU Policy-Making*. In: Helen Wallace / William Wallace / Mark A. Pollack (Hrsg.): *Policy-Making in the European Union*. Fifth Edition. Oxford: Oxford University Press, S. 13-48.
- Polletta, Francesca / Ho, M. Kai, 2006: *Frames and Their Consequences*. In: Robert E. Goodin / Charles Tilly (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press, S. 187-209.
- Pritzlaff, Tanja, 2006: *Ethnographische Politikforschung*. In: Joachim Behnke / Thomas Gschwend / Delia Schindler u.a. (Hrsg.): *Methoden der Politikwissenschaft. Neuere qualitative und quantitative Analyseverfahren*. Baden-Baden: Nomos, S. 125-132.
- Sartori, Giovanni, 1997: *Demokratietheorie*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Scharpf, Fritz W., 1970: *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag.
- Scharpf, Fritz W., 1985: *Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich*. In: *Politische Vierteljahresschrift* vol. 26, no. 4, S. 323-356.
- Scharpf, Fritz W., 1999: *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz W., 2000: *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske+Budrich.
- Schiffauer, Werner, 2002: *Die Gottesmänner. Türkische Islamisten in Deutschland*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Schmidt, Manfred G., 2004: *Wörterbuch zur Politik*. Stuttgart: Kröner.
- Schöllgen, Gregor, 2005: *Deutsche Außenpolitik in der Ära Schröder*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, no. 32-33, S. 3-8.
- Siedschlag, Alexander, 2001: *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, Band. Baden-Baden: Nomos, S. 17-32.
- Sturm, Roland / Pehle, Heinrich, 2006: *Das neue deutsche Regierungssystem*. Zweite Auflage. Wiesbaden: VS Verlag.
- Thomas, Anja / Wessels, Wolfgang, 2006: *Die deutsche Verwaltung und die Europäische Union*. Brühl: Bundesakademie für öffentliche Verwaltung.
- Turner, Charles, 1997: *Civil Society or Constitutional Patriotism*. In: *Democratization*, vol. 4, no. 1, S. 115-131.
- Waltz, Kenneth N., 1979: *Theory of International Politics*. New York: McGraw Hill.
- Zürn, Michael, 1998: *Regieren jenseits des Nationalstaates*. Frankfurt: Suhrkamp.