

# Bundesregierung: Entscheidungsprozesse und europapolitische Koordinierung

Timm Beichelt

Mit Blick auf die Verträge der Europäischen Union nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon lässt sich eine ganze Reihe von Akteuren identifizieren, die in deutschem Namen europapolitisch entscheiden. Deutsche Abgeordnete wirken nach Art. 14 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und Art. 223 bis 234 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in den Fraktionen des Europäischen Parlaments mit, Bundestag und Bundesrat genießen Gestaltungs- und Verhinderungsrechte (Art. 12 EUV). Der Bundeskanzler nimmt über den Europäischen Rat (Art. 15 EUV) und die einzelnen Minister der Bundesregierung über den Rat der Europäischen Union (Art. 16 EUV, Art. 237 bis 243 AEUV) an Entscheidungen teil. Auch an andere deutsche Vertreter auf EU-Ebene kann gedacht werden, die in der Europäischen Kommission, im Gerichtshof der Europäischen Union oder in der Europäischen Zentralbank (EZB) deutsche Positionen in die europäische Politik einbringen, selbst wenn sie sich institutionell einer europäischen Agenda verschrieben haben.

Trotz dieser Vielzahl möglicher ‚deutscher‘ Impulse in Brüssel wird der Begriff der deutschen Europapolitik<sup>1</sup> üblicherweise für das Handeln der Bundesregierung in Angelegenheiten der Europäischen Union reserviert. Dies hat zunächst geschichtliche Gründe. Die ersten Jahrzehnte der europäischen Integration können allgemein als Projekt von Regierungen bezeichnet werden.<sup>2</sup> Die bundesdeutsche Europapolitik war dabei jedoch in besonderem Maße von der Exekutive geprägt, denn die „Kanzlerdemokratie“<sup>3</sup> bündelt Regierungshandeln und erschwert die Entwicklung einer eigenständigen parlamentarischen Außenpolitik. Gestärkt wird der exekutive Einschlag der Europapolitik zusätzlich dadurch, dass jahrzehntelang in den allermeisten Fragen der Europapolitik eine grundsätzliche Übereinstimmung zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien bestanden hat. Insbesondere werden Regierungspositionen, die eine deutsche Regierung auf EU-Ebene einbringt und gegebenenfalls durchsetzt, in aller Regel auch von den nachfolgenden Regierungen nicht grundlegend verändert. Die Regierung gilt daher aus der Binnen- sowie der Außenperspektive als zentraler Akteur, der deutsche Interessen in Brüssel artikuliert, verteidigt und durchzusetzen versucht.

## Geschichte und institutionelle Entwicklung

Historisch ist die Europapolitik der Bundesrepublik Deutschland durch die Hinterlassenschaften des Dritten Reiches, der deutschen Teilung sowie des Kalten Kriegs geprägt.<sup>4</sup> Die Bundesregierung verfügte anfangs über eine sehr eingeschränkte Souveränität. Ein eigenständiges außenpolitisches Agieren war im Regime der Alliierten zunächst nicht möglich;

---

1 Vgl. hierzu auch Daniel Göler/Mathias Jopp in diesem Buch.

2 Vgl. Desmond Dinan: *Europe Recast. A History of European Union*, 2. Aufl., London 2014.

3 Karlheinz Niclaß: *Kanzlerdemokratie*, Paderborn 2004.

4 Vgl. hierzu auch Martin Große Hüttmann in diesem Buch.

das Außenministerium wurde überhaupt erst 1955 eingerichtet. Im Zentrum der Integrationspolitik der frühen Jahre der Bundesrepublik stand die sogenannte ‚Westintegration‘, im Rahmen derer die USA als wichtigster Verbündeter galt und Frankreich als derjenige europäische Staat, mit dem eine Politik der Aussöhnung am intensivsten betrieben wurde. Die europäische Einigung, erst recht in einem gesamteuropäischen Rahmen, stellte dabei das Ziel dar, das in die Politik der transatlantischen Blockbildung eingebettet war. Die Unterzeichnung der Römischen Verträge (1957) oder die Schaffung der Zollunion (1968) gelten als wichtige Wegmarken. Die aus ihnen resultierende Integration trug allerdings vor allem einen technischen Charakter. Marktregeln wurden fortan in Brüssel beschlossen und anschließend über die Exekutive in Bund und Ländern in Kraft gesetzt. Politische Debatten wurden jenseits der Wegmarkenentscheidungen selten geführt; im Alltagsgeschäft war Europapolitik Umsetzungspolitik.

Erst in der Mitte der 1980er Jahre entwickelte die Europapolitik innerhalb der Gesamtaußenpolitik ein Eigengewicht. Die Einheitliche Europäische Akte (1986/87), der Vertrag von Maastricht (1991/93) sowie die weiteren Vertiefungsschritte der 1990er und 2000er Jahre stellen nicht nur Meilensteine der europäischen Integration dar. Sie trugen zugleich maßgeblich zur Verrechtlichung der Europäischen Gemeinschaften, später der Europäischen Union, bei und zogen daher eine neue Art des Regierungshandelns nach sich, die sich im Laufe der kommenden Jahre immer weiter verfestigen sollte.<sup>5</sup> Immer mehr Rechtsakte beeinflussten die nationale Gesetzgebung. Die engere europäische Regelungsdichte zog eine innere Institutionalisierung nach sich. Mit dem Übergang von den Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Union wurde die europäische Ebene insgesamt immer bedeutsamer. Aus der Europapolitik wurde eine europäische Innenpolitik. Europapolitische Entscheidungsprozesse orientieren sich in diesem Paradigma an einem doppelten Horizont: Einerseits an innenpolitischen Zielen mit europäischer Komponente und andererseits an europäischen Politikzielen, die in einem späteren Stadium eine Rückwirkung auf die deutsche Arena vermuten ließen.

Die institutionelle Aufstellung der deutschen Europapolitik spiegelte in den jeweiligen Phasen die historische Entwicklung wider. Von den Anfängen bis in die 1980er Jahre – im Grunde während des gesamten Kalten Kriegs – fielen die Grundzüge der Europapolitik in die Kompetenz des Kanzleramtes. Zwar galt vordergründig das Ressortprinzip (Art. 65 GG), nach dem einzelne Minister ihren jeweiligen Geschäftsbereich verantworten. Als Folge der weltpolitischen Konstellation mussten jedoch Außen-, Verteidigungs- und Wirtschaftspolitik eng miteinander verzahnt werden, was eine politische Aufsicht durch das Kanzleramt nach sich zog, solange nicht die technischen Belange des gemeinsamen europäischen Marktes betroffen waren.

Also waren es die Bundeskanzler, nicht die Vertreter einzelner Ressorts, die die ersten Jahrzehnte der Europapolitik prägten. Nicht umsonst gelten Konrad Adenauer, Helmut Schmidt und Helmut Kohl als Figuren, deren Reputation und Vermächtnis mit der europäorientierten Politik der Westintegration eng zusammenhängen. Dieser Befund schließt freilich nicht aus, dass einzelne Außenminister (zum Beispiel Willy Brandt von 1966 bis 1969, Walter Scheel von 1969 bis 1974, Hans-Dietrich Genscher von 1974 bis 1992) eine

---

5 Vgl. Simon Bulmer/Charles Jeffery/Stephen Padgett (Hrsg.): *Rethinking Germany and Europe. democracy and diplomacy in a semi-sovereign state*, Basingstoke 2010.

dezidiert integrationsfreundliche Agenda verfolgten und ebenfalls als ‚Europäer‘ galten – erst recht im Vergleich zu ihren viel nationaler orientierten Amtskollegen in anderen großen EG/EU-Mitgliedstaaten wie Großbritannien oder Frankreich.<sup>6</sup>

Mit dem Vertrag von Maastricht und der Gründung der Europäischen Union stieg das Konfliktpotenzial. Die Europapolitik der Bundesregierung ließ sich nicht mehr in die hohe Arena der Bündnispolitik einerseits und der technischen Marktgestaltung andererseits aufteilen. Die institutionelle Ausgestaltung der Europapolitik innerhalb der Bundesregierung wurde folglich zu einer Frage, die politisch aufgeladen war. Zwischen die zentrale Steuerung durch die Richtlinienkompetenz und die technische Ausgestaltung trat die europapolitische Koordinierung, mit der die immer differenzierteren politischen Präferenzen der Bundesregierung und das komplizierte Entscheidungsgeschehen in Brüssel in Einklang gebracht werden sollen.

Nach den Römischen Verträgen war die europapolitische Koordinierung zunächst im Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) angesiedelt gewesen. Diese Konstellation wurde lange beibehalten, denn für den Binnenmarkt – der den Kern der Europäischen Gemeinschaften bildete – existierte hier eine gewissermaßen natürliche Expertise. Als jedoch mit dem Maastricht-Vertrag die zweite und die dritte Säule der Europäischen Union nicht mehr nur wirtschaftspolitisch zu bearbeiten waren, lag eine Änderung der institutionellen Aufstellung nahe. Da allerdings von 1982 bis 1998 in Bonn und Berlin dieselbe Koalition aus CDU/CSU und FDP herrschte, fehlte es an einem Anlass, um den strukturellen Erfordernissen Rechnung zu tragen. Ein Gelegenheitsfenster öffnete sich 1998, als sich die erste rot-grüne Koalition mit der Aufgabe konfrontiert sah, die Konsequenzen der Euro-Einführung für die Berliner Politik durchzuspielen. Der designierte Finanzminister Oskar Lafontaine beanspruchte die EU-Koordinierung vom BMWi mit dem Anspruch, eine gesamt-europäische wirtschaftspolitische Steuerung unter Einbeziehung der Finanzpolitik zu betreiben. Zugleich bekam das Auswärtige Amt (AA) die Koordinierungszuständigkeit für die Justiz- und Innenpolitik sowie für die Außen- und Sicherheitspolitik zugesprochen.

Im Jahr 2005, also zu Beginn der Großen Koalition von CDU/CSU und der SPD, fiel der erste Teil der Koordinierungsfunktion zurück an das BMWi. Dies hatte auch koalitionsstrategische Gründe. Das AA wurde damals an die SPD gegeben (Außenminister Frank-Walter Steinmeier) wie auch das Bundesministerium für Finanzen (BMF, Finanzminister Peer Steinbrück). Die Union, die mit Michael Glos (CSU) den Wirtschaftsminister stellte, konnte also mit einem gewissen koalitionsarithmetischen Recht darauf bestehen, die Hand auf der Mitkoordinierung der Europapolitik zu halten. Seit 2005, also auch über den Lissabon-Vertrag hinweg, ist die Aufteilung der Koordinierung innerhalb der Bundesregierung unverändert geblieben.<sup>7</sup>

---

6 Vgl. David Allen: *The United Kingdom: Towards Isolation and a Parting of the Ways?*, in: Simon Bulmer/Christian Lequesne (Hrsg.): *The Member States of the European Union*, 2. Aufl., Oxford 2012, S. 108-133; Olivier Rozenberg: *France: Genuine Europeanization or Monnet for Nothing?*, in: Bulmer/Lequesne (Hrsg.): *The Member States of the European Union*, 2012, S. 57-84.

7 Vgl. Bernd Hüttemann: *Das „Schwarze Loch“ der deutschen Europapolitik – Lobbyismus und europapolitische Koordinierung in Deutschland*, in: Daniel Göler/Alexandra Schmid/Lukas Zech (Hrsg.): *Europäische Integration. Beiträge zur Europaforschung aus multidimensionaler Analyseperspektive*, Baden-Baden 2014.

### **Das Miteinander der Akteure<sup>8</sup>**

Um die regierungsseitige Europapolitik verstehen zu können, sollten aufgrund des bisher Gesagten zwei Dinge auseinandergehalten werden, die dennoch in einem Sinnzusammenhang stehen: die inhaltlich-strategische und die administrativ-organisatorische Komponente. Beides spielt eine Rolle bei der wichtigsten Tätigkeit der Bundesregierung in der Europapolitik, nämlich der Formulierung und Verhandlung sogenannter ‚deutscher Positionen‘ im Gefüge des Rates der Europäischen Union.

#### *Inhaltlich-strategische Aufstellung der Bundesregierung*

Innerhalb der Regierung existiert eine Reihe von Trennlinien, die ihr europapolitisches Handeln bestimmen. Eine Rolle spielt zunächst das Spannungsverhältnis zwischen dem Ressortprinzip und der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers. Ganz generell tritt das Kanzleramt immer dann auf den Plan, wenn Fragen von grundsätzlicher Bedeutung auf der politischen Agenda auftauchen. Es lässt sich im Grunde recht einfach bestimmen, welche Dossiers dies sind. Sie tauchen auf der Tagesordnung und in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates auf. In der Europapolitik fußt die Führungsrolle des Bundeskanzleramtes daher ganz direkt in der institutionellen Ordnung der Europäischen Union. Allerdings gibt es auch Aspekte, die Bundeskanzler dazu veranlassen, sich ohne direkten Anlass aus dem Europäischen Rat – zum Beispiel aus innenpolitischen Gründen – in die europapolitische Arbeit einzelner Ressorts einzuschalten. Schließlich existieren auch zwischen Koalitionspartnern oder innerhalb großer Parteien wie der CDU oder SPD Konflikte, in denen sich Bundeskanzler zu einer Positionierung veranlasst sehen. Politische Konflikte werden, wenn sie im Bereich des Agenda-Setting angesiedelt sind, überwiegend über Massenmedien oder andere Formen der Öffentlichkeit ausgetragen. Tauchen sie allerdings in einem späteren Stadium auf, etwa wenn auf deutscher oder auf EU-Ebene bereits Gesetzgebungsprozesse begonnen haben, sind auch bürokratische Akteure involviert. In die administrativen Abläufe ist selbstredend auch das Bundeskanzleramt eingebunden. Dort existiert zur Wahrnehmung der politischen Führungsrolle des Bundeskanzlers eine Europa-Abteilung. Diese ist zum einen damit beschäftigt, eine Arbitrage zwischen einzelnen Ministerien durchzuführen und dabei sicherzustellen, dass sich die politische Haltung des Bundeskanzlers in der Positionierung auf EU-Ebene wiederfindet. Zum anderen wird aber auch inhaltlich gearbeitet. Zum Beispiel werden die Treffen des Europäischen Rates in Eigenverantwortung – aber durchaus in Abstimmung mit den Ressorts – vorbereitet.

Insgesamt allerdings sind die Ressourcen des Kanzleramtes begrenzt. In der Europa-Abteilung finden sich lediglich etwa 20 Beamte, die die Tätigkeit aller Ministerien spiegeln. Von besonderer Bedeutung sind dabei der Staatssekretär und der Abteilungsleiter. Sie sind bei den Abstimmungsrounds der Koordinierung präsent (siehe unten) und dort berechtigt, die Inanspruchnahme der (politischen) Führungsrolle und der (administrativen) Richtlinienkompetenz zu signalisieren.

Eine weitere Trennung innerhalb der Bundesregierung ergibt sich durch die Organisation des Rates der Europäischen Union. Dieser ist in derzeit zehn Formationen unterteilt,<sup>9</sup> die sich ihrerseits in unterschiedlichen Konstellationen treffen. Zum Beispiel sitzen im Rat für Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz bei einigen

---

8 Die Ausführungen in diesem Abschnitt orientieren sich an Timm Beichelt: Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems, 2. Aufl., Wiesbaden 2015, S. 251-294.

Gelegenheiten Arbeits- oder Sozialminister, zu anderen Gelegenheiten Gesundheitsminister. Durch die Ausdifferenzierung entstehen Handlungsgeflechte, die vielleicht nicht voneinander abgeschottet, aber doch von jeweils internen Verfahrensabläufen geprägt sind.

Die Komplexität wird noch dadurch gesteigert, dass der Rat in Brüssel in einer mindestens zweigeteilten Weise funktioniert. Unterschieden wird zwischen eher ‚technischen‘ Räten, die überwiegend in jenen Bereichen angesiedelt sind, die früher zur ersten Säule der Europäischen Union – also den Europäischen Gemeinschaften – gehört haben. Demgegenüber stehen ‚politische‘ Räte: vor allem der Allgemeine Rat, daneben aber auch die Räte der Außen-, Finanz-, Innen- und Justizminister.<sup>10</sup> Um die Entscheidungen der verschiedenen Räte zusammenführen und miteinander abgleichen zu können, existiert gewissermaßen auf mittlerer Ebene ein zentrales Gremium, der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV), in dem die Botschafter der Mitgliedsregierungen bei der Europäischen Union sitzen. Alle Entscheidungen, die formal vom Rat getroffen werden, müssen dieses Gremium passieren. Der AStV wiederum tagt in zwei Formationen, die auf eine bestimmte Weise noch immer der in die Maastricht-Zeit zurückreichenden Unterscheidung in ‚technische‘ Gemeinschafts- und ‚politische‘ Unionsangelegenheiten folgt. ‚Technisch‘ ausgerichtet ist der AStV-I, als ‚politisch‘ gilt der AStV-II. Für die Bundesregierung relevant werden diese Unterscheidungen, da sie ihre innere Organisation an die Abläufe in Brüssel anzupassen hat. Historisch eher zufällig, aber mit einer gewissen Logik wurden auch hier die Weichen im Jahr 1998 gestellt. Als die Koordinierungsfunktion innerhalb der Regierung zwischen AA und BMF aufgeteilt wurde, wurde dem AA die Koordinierungstätigkeit für den AStV-II, dem BMF dagegen die Zuständigkeit für den AStV-I zugeteilt.<sup>11</sup>

Strategisch steht die Bundesregierung also in der europapolitischen Entscheidungsfindung vor mehreren Problemen. Die politische Kohärenz der Europapolitik, im Zweifelsfall unter inhaltlicher Führung des Kanzleramtes, muss gewahrt werden. ‚Politisch‘ agieren aber natürlich nicht nur das Kanzleramt, sondern im Kontext der europäisierten Innenpolitik letztlich alle Ministerien. Konflikte zwischen Ministern – die in Koalitionsregierungen immer auch in Konkurrenz zueinander stehen – müssen also ebenfalls bearbeitbar bleiben. All dies geschieht indes vor dem Hintergrund eines Beamtenapparats in Brüssel, der darauf geeicht ist, politische Richtungsentscheidungen einer kleinen Zahl an Ratsformationen sowie dem Europäischen Rat zu überlassen.

Es sind allerdings nicht nur politische und administrative Gegebenheiten, die eine kohärente und kontinuierliche Europapolitik der Regierung erschweren. Da mittlerweile ein großer Teil der deutschen Gesetzgebung durch die EU-Ebene vorgeprägt ist, werden auch die mit der Gesetzgebung verbundenen Funktionen tangiert. So ist die Bundesregierung Gegenstand von Lobbying und gerät damit auch in das gegenläufige Feld konkurrierender Partialinteressen. So treffen, um nur ein Beispiel zu nennen, im Prozess der Positionsbildung auf EU-Ebene häufig Umwelt- und Wirtschaftsinteressen aufeinander.

---

9 Vgl. Rat der Europäischen Union: Formationen: (1) Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz, (2) Wettbewerbsfähigkeit, (3) Verkehr, Telekommunikation und Energie, (4) Landwirtschaft und Fischerei, (5) Umwelt, sowie (6) Bildung, Jugend, Kultur und Sport. Weitere Räte tragen die Titel (7) Allgemeine Angelegenheiten, (8) Auswärtige Angelegenheiten, (9) Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) sowie (10) Justiz und Inneres, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/council/council-configurations?lang=de> (letzter Zugriff: 28.10.2015).

10 Im Allgemeinen Rat sitzen ebenfalls die Außenminister; der Rat ist allerdings vom Rat für Auswärtige Angelegenheiten zu trennen.

11 Seinerzeit unterstand auch der ECOFIN-Rat der Koordinierung durch das BMF/AStV-I; heute geschieht dies durch das AA/AStV-II.

Dabei verfügt die Regierung im Vergleich zum nationalen Gesetzgebungsprozess nur über eingeschränkte Möglichkeiten zur Arbitrage. Sie besitzt nur begrenzte Möglichkeiten zur Beeinflussung von Gesetzesinitiativen – hier ist auf EU-Ebene die Europäische Kommission zuständig (Art. 17 Abs. 2 EUV). Die Verhandlungen im Rat der Europäischen Union geschehen in einem System der „gleichberechtigten Rotation“ von Vorsitzenden<sup>12</sup> – auch hier ist die Regierung die meiste Zeit abhängig von Entscheidungen und Schwerpunktsetzungen anderer. Über das Budgetrecht verfügt seit dem Vertrag von Lissabon auch das EU-Parlament über beträchtlichen Einfluss auf die Gesetzgebung.<sup>13</sup> Zuletzt ist noch die mitgliedstaatliche Ebene zu beachten, vor allem da im deutschen Föderalismus zumeist die Bundesländer für die Implementierung zuständig sind. Die von der Regierung ausgehende europapolitische Koordinierung muss all diese Aspekte im Blick haben.

*Regierungsinterne Organisation: europapolitische Koordinierung*

Die Ausformulierung der Interessen, die die Bundesregierung auf EU-Ebene als Regierungspositionen einbringt, geschieht in einem facettenreichen organisatorischen Verfahren. Dieses wird als europapolitische Koordinierung bezeichnet. Der Begriff bezieht sich auf das europapolitische Handeln von Akteuren überwiegend innerhalb der Bundesregierung, die a) binnenpolitisch ausgehandelte Präferenzen bündeln, diese b) in einem technischen Sinne an die EU-Ebene weitergeben und sie c) dort eigenverantwortlich verhandeln.<sup>14</sup> Neben der Erarbeitung von Regierungspositionen gilt das Interesse der beteiligten Akteure weiteren Verfahren auf EU-Ebene: (1) der Entwicklung von Drittstaatenbeziehungen (zum Beispiel Entwürfen von Verhandlungsmandaten für die Europäische Kommission), (2) der Beeinflussung von Einzelfallentscheidungen der Kommission, (3) Stellungnahmen bei Verfahren des Gerichtshofes der Europäischen Union, soweit die Bundesrepublik Deutschland als Prozesspartei auftritt, sowie (4) allen weiteren Arten von öffentlichen Stellungnahmen und Unterrichtungen zu europapolitischen Fragen.

Auf der nationalen Ebene wirkt die Bundesregierung zunächst aggregierend. Mögliche Interessen werden identifiziert, Widersprüche werden aufzulösen versucht. Auf EU-Ebene werden die entsprechenden Dossiers dagegen verhandelt. Europapolitische Koordinierung ist also ein Prozess, der gleichzeitig in der nationalen und in der europäischen Sphäre der politischen Willensbildung angesiedelt ist. Dadurch gewinnt die Bundesregierung eine zentrale Stellung im Gesamtsystem der EU-Politik. Keine andere politische Institution kann in gleichem Maße einen die Ebenen übergreifenden Gestaltungseinfluss nehmen.

Formal besteht der Koordinierungsprozess aus den Instrumenten der Frühwarnung, des Verfahrensmanagements und des Einsatzes deutscher Botschaften in den EU-Staaten:

(1) Die Frühwarnung zielt auf die frühzeitige Identifizierung europapolitischer Dossiers im Planungsstadium, die innerhalb der Bundesregierung Abstimmungsschwierigkeiten bereiten könnten oder bei denen die Bundesregierung Gefahr läuft, im Rat der Europäischen Union in Brüssel isoliert zu werden. Formal findet die Frühwarnung über Berich-

---

12 Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Art. 16 Abs. 9 EUV, in: Amtsblatt der EU, 9. Mai 2008, 2008/C 115/01, S. 26.

13 Vgl. Peter Becker: Das Finanz- und Haushaltssystem der Europäischen Union. Grundlagen und Reformen aus deutscher Perspektive, Wiesbaden 2014.

14 Vgl. Timm Beichelt: Die europapolitische Koordinierung der Bundesregierung: besser als ihr Ruf, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4/2007, S. 751-764.

te statt, die alle drei Monate vorgelegt werden und die auch im Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) Erwähnung finden.<sup>15</sup>

(2) Das Verfahrensmanagement bezieht sich auf die Gestaltung der Tagesordnungen der Koordinierungsgremien (siehe unten). Das Prinzip lautet dabei, die jeweils nächsthöhere Koordinierungsebene nur dann mit einem Problem zu betrauen, wenn eine vorherige – auch bilaterale – Lösung sich als unmöglich erwiesen hat.

(3) Der Einsatz der deutschen Botschaften in den EU-Hauptstädten geschieht, um in den federführenden Ministerien der Mitgliedstaaten für deutsche Positionen und Präferenzen zu werben. Formal werden dazu Demarchen verfasst; die deutschen Beamten in den Botschaften werden mit gleichlautenden Aufträgen ersucht, den Meinungsstand zu eruieren oder einen Mitgliedstaat für die Unterstützung der deutschen Position zu gewinnen.

Innerhalb der Bundesregierung läuft die Koordinierung der Europapolitik im Prinzip nach den bekannten Abläufen der innerstaatlichen Willensbildung ab.<sup>16</sup> Auf Regierungsebene sind die Fachreferate des jeweils federführenden Ministeriums die wichtigste Einheit der Willensbildung. Bereits vor der formellen Verabschiedung eines Verordnungs- oder Richtlinienentwurfs – das heißt auf EU-Ebene in der Kommissionsphase – wird die jeweilige EU-Abteilung des entsprechenden Ressorts mit möglichen Implikationen eines Legislativvorhabens befasst.<sup>17</sup> Liegt ein Entwurf auf dem Tisch, ist es bei den allermeisten europapolitisch relevanten Vorhaben ein zuständiger Fachbeamter unter der Aufsicht eines Referatsleiters, der die Haltung der Bundesregierung entwirft.

Trotz des dezentralen Ansatzes ist die Kohärenz der deutschen Europapolitik einigermaßen dadurch gewährleistet, dass jede einzelne Ministeriumsleitung während einer Legislaturperiode genügend mündliche und schriftliche Äußerungen tätigt, an denen sich einzelne Beamte orientieren können. Allgemeine Vorgaben der Ministeriumsleitung dienen auch als Maßstab dafür, in welchem Maße untere Beamte auf Lobbying durch Interessengruppen eingehen, inwiefern diese also die konkrete Formulierung einer Weisung beeinflussen können.

Insgesamt funktioniert die Koordinierung nach dem Prinzip der möglichst weitgehenden Dezentralisierung, in das die koordinierenden Einheiten – also die oben dargestellten Koordinierungsreferate im BMWi sowie im AA – so wenig wie möglich aktiv eingreifen. Zugleich wird die Abstimmung und Konfliktlösung, wenn sie als nötig erachtet wird, auf einer möglichst tiefen Hierarchieebene angestrebt. Eine zentrale Aufgabe der Koordinierung besteht mithin darin, einerseits eine autonome Weisungsformulierung in den einzelnen Ministerien zuzulassen, andererseits nach möglichen Konflikten mit anderen Ministerien Ausschau zu halten. Das eigentliche Betätigungsfeld der europapolitischen Koordinierung entsteht dort, wo zwischen Referaten, Ressorts oder anderen Einheiten des Regierungssystems Konflikte auftreten (siehe Tabelle 1).

---

15 Das EUZBBG wurde in vergangenen Jahren häufig geändert. Die zum Redaktionsschluss gültige Fassung stammt vom 4. Juli 2013, Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG), in: Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 36, 12. Juli 2013, S. 2170.

16 Vgl. Joachim Jens Hesse/Thomas Ellwein: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2012, S. 118-224.

17 Vgl. Anja Thomas/Wolfgang Wessels: Die deutsche Verwaltung und die Europäische Union, Brühl 2006, S. 114.

Können sich die an der Formulierung einer Position beteiligten Referate in den verschiedenen Ressorts nicht einigen, wird der Konflikt sukzessive auf drei weiteren Ebenen bearbeitet: von den für EU-Angelegenheiten zuständigen Unterabteilungs- oder Abteilungsleitern (Ebene 3), von den zugeordneten Europa-Staatssekretären (Ebene 4) sowie dem Bundeskabinett (Ebene 5). Obwohl letzteres für alle europapolitischen Entscheidungen formal zuständig bleibt, wird es in Fragen der Koordinierung selten befasst. Dort entschiedene Konflikte bringen das jeweilige ‚Verliererressort‘ in den Blick der Öffentlichkeit, was für einzelne Minister sowie für Koalitionskonstellationen eine Belastung bedeuten kann. Die entscheidende Koordinierungsarbeit geschieht deshalb in den nächst untergeordneten Gremien, die in regelmäßigen Abständen tagen.

Von zentraler Bedeutung sind in den beiden koordinierenden Ministerien die sogenannten Koordinierungsreferate: EU-K (früher EK-R) im AA sowie EA I im BMWi. Diese sind in einem technischen Sinne damit beschäftigt, den in Tabelle 1 aufgeführten Koordinierungsprozess so effektiv wie möglich zu gestalten. Beide Referate verfügen über eine vergleichsweise hohe Autonomie, sind aber zur politischen Abstimmung mit anderen Ressorts verpflichtet. Sie erfüllen letztlich die Aufgabe, den EU-Staatssekretären als (faktisch) letzter Entscheidungsinstanz die Konfliktlösung solcher Dossiers zu überlassen, hinter denen konträre ‚politische‘ Präferenzen- und Interessenlagen stehen.

Tabelle 1: Die europapolitischen Koordinierungsinstanzen der Bundesregierung<sup>18</sup>

Niveau der Konflikteskalation	↓	Ebene 1: Referat des federführenden Ressorts
	↓	Ebene 2: Europa-Beauftragte der Ressorts <ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine regelmäßigen Sitzungen</li> <li>• Ad-hoc-Klärung von Einzelfragen; häufig auch bilateral</li> </ul>
	↓	Ebene 3: Runde der Europa-Abteilungsleiter <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gremium existiert seit 2000</li> <li>• Tagungszeitraum monatlich</li> <li>• Vorsitz alternierend beim AA und beim BMWi</li> <li>• Präsenzplicht für alle Ressorts plus StäV</li> <li>• Ziele: Identifizierung von Ressortdifferenzen; (formal) Verpflichtung zur Offenlegung von Meinungs-differenzen; Aufbereitung von Problemen für Europa-Staatssekretäre; Nachverfolgung von Beschlüssen; frühzeitige Abstimmung deutscher Positionen</li> </ul>
	↓	Ebene 4: Staatssekretärausschuss für Europafragen <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gegründet 1963</li> <li>• Tagungszeitraum: monatlich, nach Möglichkeit im vierzehntägigen Rhythmus alternierend mit EU-Abteilungsleitern</li> <li>• Bis 1998 vom Bundeswirtschaftsministerium koordiniert, seither im Rahmen der Gesamtkoordinierungsbefugnis beim AA</li> <li>• Leitung: Staatsminister im AA (seit 2000)</li> <li>• Mitglieder: EU-Staatssekretäre aller Ressorts, Leiter StäV bei der Europäischen Union sowie Europa-Abteilungsleiter des Bundeskanzleramtes</li> <li>• Ziel: Entlastung des Kabinetts von europapolitischen Fragestellungen</li> </ul>
	↓	Ebene 5: Kabinett <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tagt in der Regel wöchentlich, selten Sondersitzungen zu EU-Angelegenheiten</li> <li>• Formale Entscheidungsbefugnis in allen europapolitischen Fragen</li> </ul>

(Stand: 2014)

18 Quelle: Beichelt: Deutschland und Europa, 2015, S. 263.



Spätestens ab Ebene 3, also bei der Vorbereitung der Treffen der EU-Abteilungsleiter der verschiedenen Ministerien, tritt die Ständige Vertretung der Bundesrepublik (StäV) bei der Europäischen Union als wichtiger Akteur neben die Koordinierungsreferate. Dies hat in erster Linie damit zu tun, dass der Vorlauf der Entscheidungsfindung auf EU-Ebene vor allem von der StäV gestaltet wird. Die StäV, die mitunter auch EU-Botschaft genannt wird, besteht aus knapp 100 Beamten, die aus allen Bundesministerien sowie vielen Bundesländern dorthin entsandt werden. Diese Kernbelegschaft bestreitet die Verhandlungen in den etwa 250 Arbeitsgruppen des Rates der Europäischen Union, in denen im Prinzip alle Rats-Entscheidungen vorbereitet werden. Nicht selten werden sie dabei von Beamten unterstützt, die tageweise aus den Bundes- oder Landeshauptstädten nach Brüssel kommen, um an für ihr Ressort relevanten Beratungen teilzunehmen.

In den Arbeitsgruppen des Rates besteht die Aufgabe der deutschen Vertreter darin, Positionen ihrer Regierung – ihres jeweilig federführenden Ministeriums – zu artikulieren und weitestmöglich durchzusetzen. Die Grenzen dafür bestehen in gegenläufigen Interessen anderer Mitgliedsregierungen, aber auch in der Verarbeitungskapazität des Ratsvorsitzes sowie des zuarbeitenden Ratssekretariats. Relevante Interessen müssen zu Beginn von Verhandlungen über ein Dossier angemeldet werden; allzu große Meinungsänderungen während der Verhandlungsphase werden ungern gesehen. Eine frühe und widerspruchsfreie Positionierung verringert somit mögliche Koordinierungsprobleme in einer späteren Phase der Entscheidungsfindung.

Können sich die Arbeitsgruppen (unter dem rotierenden Vorsitz der Mitgliedsregierungen) auf einen Verordnungs- oder Richtlinienentwurf einigen, wird dies in den beiden AstV – je nach Zuständigkeit – zur Kenntnis genommen und dem Rat zur formalen Entscheidung weitergeleitet. Konnte eine Arbeitsgruppe keine Einigung erzielen, besitzen die EU-Botschafter, die Ständigen Vertreter, über einen gewissen Manövrierraum beim Herbeiführen von Kompromissen. Vor allem an dieser Stelle greifen die Theoreme über das ‚Verhandeln‘ von Positionen auf EU-Ebene, die in der Literatur über den Rat prominent sind.<sup>19</sup>

Allerdings sollte nicht übersehen werden, dass in Brüssel sowohl auf der Ebene des AstV als auch im Rat selbst gar nicht häufig Bedingungen vorliegen, die ein ‚Bargaining‘ zwischen einzelnen EU-Staaten ermöglichen. Zunächst einmal müssen konkrete Tauschoptionen vorliegen. Das ist zu ‚großen‘ Anlässen, etwa bei Vertragsveränderungen, in der Regel gegeben. Das Tagesgeschäft des Rates läuft dagegen diskontinuierlich ab, sodass weniger Verhandlungspakete im Mittelpunkt stehen als einzelne Sachentscheidungen.

Noch entscheidender erscheint allerdings, dass das Ratssystem nur über wenige Instanzen verfügt, die zu einer Verknüpfung von Sachverhalten über Politikfelder hinweg in der Lage sind. In den beiden AstV ist dies der Sache nach möglich. Bestückt sind diese allerdings mit Berufsdiplomaten, die in der Regel nicht hinreichend legitimiert sind, bedeutende nationale Interessen zur Disposition zu stellen. Dies müssten sie aber tun, um dann in einem anderen Bereich eine Kompensation erhalten zu können. Auf Ministerebene ist zu bedenken, dass formal nur der Allgemeine Rat über die Kompetenz verfügt, unterschiedliche Themenbereiche miteinander zu verknüpfen. Hier müssen dann (siehe oben) zu einem bestimmten Zeitpunkt konkret ‚gegenläufige‘ Interessen, das heißt zwischen zwei Mitgliedstaaten, vorliegen. Das kommt vor, ist aber nicht der Regelfall.

---

19 Vgl. George Tsebelis/Geoffrey Garrett: *Legislative Politics in the European Union*, in: *European Union Politics* 1/2000, S. 9-36; Fiona Hayes-Renshaw/Helen Wallace: *The Council of Ministers*, Houndsmills 2006.

Als Konsequenz dieser Konstellation verfolgt die Bundesregierung in der Regel eine andere Strategie als das erfolgsmaximierende ‚Bargaining‘. Innerhalb des Ratssystems ist die Regierung bestrebt, deutsche Interessen gegenüber den Mitgliedsregierungen und insbesondere dem Ratsvorsitz früh zu benennen und zu verfolgen, dabei aber Integrationsfreundlichkeit walten zu lassen. Die Strategie läuft darauf hinaus, den Vorsitz beim Finden von Kompromissen zu unterstützen und sich im Rat nicht isolieren zu lassen. Im Ergebnis wird Deutschland damit im Rat selten formal überstimmt; einvernehmliches Entscheiden im Rat ist in der Regel zugleich Ziel und Ergebnis der deutschen Europapolitik in Brüssel.

Zugleich ergeben sich für die in Brüssel ansässigen Akteure dennoch beachtliche Handlungsspielräume gegenüber den an sich weisungsgebenden Ministerien in der Hauptstadt. Ein Informationsvorsprung der StÄV ergibt sich gewissermaßen von selbst. Erstens genießt man den Vorteil der räumlichen Nähe in Brüssel. In den höherrangigen Ratsgremien – dem AstV, aber auch dem Sicherheitspolitischen Komitee (Art. 38 EUV), dem Ständigen Ausschuss für die Innere Sicherheit (Art. 71 AEUV; ex-Art. 36 EUV) und weiteren Ausschüssen (Art. 134, 150 und 160 AEUV) – kommt zweitens das Privileg der Verhandlungsführer hinzu, bestimmte Sachverhalte implizit als nachrangig zu erklären, wenn nur eine begrenzte Zahl von deutschen Positionen vorgetragen werden kann. In einer Sitzung des AstV kommt der Vertreter einer Regierung nur wenige Male und mit einer begrenzten Redezeit zu Wort; es können also sowieso nur die subjektiv ‚wichtigsten‘ Interessen eingebracht werden. Die Selektionsmacht eines bewusst handelnden Ständigen Vertreters ist mithin nicht zu unterschätzen, solange die Dossiers unterhalb der Aufmerksamkeitschwelle des ‚politischen‘ Berlin bleiben. In der Praxis müssen die Ständigen Vertreter lediglich in der Lage sein, Selektionsentscheidungen im Nachhinein zu begründen.

### **Implementierende Europapolitik**

Entscheidungen und Verordnungen der Europäischen Kommission sind in Deutschland als direkt gültiges Recht zu betrachten. Mithin muss es umgesetzt werden, und zwar in der Regel laut Art. 84 Abs. 1 GG „als eigene Angelegenheit“ der Bundesländer. Das ist in der Regel auch bei Richtlinien der Fall, wobei diese im Unterschied zu Verordnungen und Entscheidungen vom nationalen Gesetzgeber konkretisiert, das heißt, interpretiert werden müssen. Ungeachtet der Implementierungsfunktion der Länder ist es jedoch der Bund, der die Implementation in Deutschland gegenüber Brüssel verantwortet, wobei die fristgemäße Umsetzung laut §75 Abs. 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien in der Zuständigkeit des jeweils zuständigen Bundesministeriums liegt.

Die Umsetzung europäischer Regeln in nationales Recht stellt also den Kern der Implementationsfunktion dar, die von der Bundesregierung wahrgenommen wird. Diese bewegt sich zwischen zwei Koordinaten: der Verwirklichung politischer Ziele sowie der reinen rechtlichen Umsetzung.<sup>20</sup> Letzteres stellt auf den ersten Blick eine Minimallösung dar, denn die direkte Umsetzung erfordert keine politische Kreativität. Allerdings kann die Vermutung gelten, dass die Regierung während der Willensbildungsphase auf EU-Ebene die Herausforderungen der Umsetzung bereits antizipiert und auf deren Lösung hingewirkt hat. Wenn sich die Umstände zwischen der europäischen und der nationalen Phase der Willensbildung nicht wesentlich ändern, kann deshalb auch eine reine Transposition zu Implementationsergebnissen führen, die mit den deutschen Interessen übereinstimmen.

---

20 Vgl. Beichelt: Deutschland und Europa, 2015, S. 89-104.

Zur Implementation zählt in der Europapolitik indes nicht nur die Umsetzung von Recht, sondern auch die Umsetzungskontrolle durch Institutionen der EU-Ebene. Hier entsteht in der Bundesregierung ein Handlungsfeld, welches wenigstens insofern politisch ist, als es das Verhältnis zu den EU-Institutionen und damit das allgemeine Postulat der EU-Freundlichkeit tangiert. Seitens der EU-Ebene werden die Übersetzung von EU-Recht in nationales Recht, die Umsetzung des nationalen Rechts sowie die Überwachung der Effekte von EU-induzierter Politik kontrolliert.<sup>21</sup> Diese Aufgaben konzentrieren sich vor allem auf Vertragsverletzungsverfahren (Art. 226 AEUV) und obliegen im Wesentlichen der Europäischen Kommission und dem Gerichtshof der Europäischen Union.

Numerisch handelt es sich dabei um ein nachrangiges Problem. Im Jahr 2014 waren 99,2 Prozent aller in Deutschland gültigen Richtlinien umgesetzt und seit 2011 hatte es nur fünf neue Vertragsverletzungsverfahren vor dem europäischen Gerichtshof gegeben.<sup>22</sup> Diese Erfolge bei der Implementation von EU-Regeln gehen aber erneut auf einen einigermaßen umfangreichen Koordinierungsapparat innerhalb der Bundesregierung zurück.

Traditionell obliegt die Fristenkontrolle einem Referat im BMWi. Als das Ministerium im Jahr 1998 die Koordinierung an das BMF und an das AA verlor, geriet das Überwachungssystem in eine Krise; Deutschland tat sich mit besonders niedrigen Umsetzungsquoten hervor. In Reaktion darauf wurde im Jahr 2000 der oben bereits erwähnte Ausschuss der Europa-Staatssekretäre (EU-StS) reformiert, indem der Staatsminister im Auswärtigen Amt dessen ständigen Vorsitz übernahm. Ein explizites Ziel der Umorganisation bestand darin, die Umsetzung von EU-Recht in deutsches Recht effektiver zu gestalten.

Das Fristenkontrollverfahren findet seither in einem normierten Verfahren statt. Ein zuständiges Referat im BMWi hat die allgemeinen Koordinierungsreferate laufend über neue Richtlinien zu unterrichten und gleichzeitig das jeweils federführende Referat zu einem Umsetzungsplan aufzufordern. Obgleich formal die einzelnen Bundesministerien für die fristgerechte Umsetzung zuständig sind, obliegt den Koordinierungsreferaten die interne Kontrolle und gegebenenfalls die Unterrichtung der Kommission im Falle der Nichteinhaltung der – in jeder Richtlinie individuell festgelegten – Umsetzungsfrist. Prinzipiell ähnlich verläuft das Prozedere bei Verfahren gegen die Bundesrepublik vor dem Gerichtshof der Europäischen Union. Während allerdings beim normalen Fristenkontrollverfahren das AA durch den Vorsitz des EU-StS die Fäden in der Hand hält, ist bei der Vertretung der Bundesrepublik vor dem europäischen Gerichtshof das BMWi zuständig. Ein besonderer Mechanismus existiert noch zur Verhinderung von Zweit- beziehungsweise Abhilfungsverfahren vor dem Gerichtshof. Seit 2004 besteht ein Frühwarnmechanismus, bei dem nicht nur die EU-Abteilungsleiter, sondern auch die EU-Staatssekretäre unterrichtet werden.<sup>23</sup>

All diesen Bemühungen um Effektivitätssteigerung bei der Implementation sind ambivalente Konsequenzen zuzuschreiben, denn es entstehen bedeutende innenpolitische Kosten. Der gestiegene politische Druck zur fristgerechten Umsetzung verschiebt den Fokus von der inhaltlichen auf die verfahrenstechnische Ebene. Politische Akteure, etwa

---

21 Vgl. James McCormick: Policy Performance in the European Union, in: Eleanor E. Zeff/Ellen B. Pirro (Hrsg.): *The European Union and the Member States. Cooperation, Coordination, and Compromise*, Boulder 2001, S. 7-26.

22 Vgl. Beichelt: *Deutschland und Europa*, 2015, S. 282, S. 283.

23 Vgl. Thomas/Wessels: *Die deutsche Verwaltung und die Europäische Union*, 2006, S. 127.

im Parlament, müssen noch genauer aufpassen, Zeitfenster für den politischen Einfluss auf eine Richtlinienumsetzung zu erhalten. Europapolitik über die Schiene Implementation erhöht den technokratischen Charakter des europäischen Mehrebenensystems.

### **Ausblick: ambivalente Europäisierung**

Die europäische Integration hat die innere Organisation der Bundesregierung in erheblichem Maße transformiert. Vor der Gründung der Europäischen Union im Zuge des Maastricht-Vertrags war die Europapolitik geteilt in eine gewissermaßen klassische Außenpolitik (mit Zuständigkeit im AA) und die eher technische Koordinierung im Rahmen der Politiken der Europäischen Gemeinschaften. Seither haben sich fast alle Bereiche der deutschen Politik eine europäische Komponente erhalten; die europapolitische Koordinierung wurde zweifellos effizienter. Europapolitik ist damit zugleich politisch bedeutsamer und routinierter geworden.

Die Politisierung wurde in den letzten Jahren vor allem im Kontext der ‚großen‘ europäischen Konflikte – der Eurozonenkrise und der Flüchtlingspolitik – sichtbar. In beiden Fällen kam der deutschen Regierung innerhalb des Mehrebenensystems eine herausgehobene Stellung zu. Die Haltung der Bundesregierung wurde relevant für die politischen Handlungsspielräume in Brüssel und erst Recht in einigen Mitgliedstaaten wie zum Beispiel Griechenland. Die deutsche Stellung wurde als dominant wahrgenommen; prominent wurde die Diagnose der „Merkiavellisierung“<sup>24</sup>. Die hier erkennbare Kritik an der deutschen Europapolitik war und ist eingebettet in ein generelles Unbehagen am Charakter der europäischen Politik insgesamt. Dafür stehen Begriffe wie das „sanfte Monster Brüssel“<sup>25</sup> oder die europäische „Fassadendemokratie“<sup>26</sup>.

Die Bilanz der europapolitischen Aufstellung der Bundesregierung fällt in diesem Kontext durchaus zwiespältig aus. Einerseits lassen sich eine enorme Effizienzsteigerung und Stärkung der Durchschlagskraft feststellen. Nach außen gilt, dass sich in Brüssel gegen das dezidiert geäußerte Interesse der Bundesregierung kaum noch politische Initiativen durchsetzen lassen.<sup>27</sup> Nach innen hat die Regierung einen Apparat installiert, der in der Lage ist, partikulare Interessen, die Belange aller Ressorts und die Bedürfnisse der Bundesländer im Großen und Ganzen effizient aufzunehmen. Die europapolitische Koordinierung ist in diesem Sinne funktional aufgestellt.

Andererseits weist die deutsche Europapolitik einen mitunter apolitischen Charakter auf. Gesetzesinitiativen auf EU-Ebene und die Umsetzung auf deutscher Ebene fußen nur zu einem geringen Teil in politischen Debatten, die zu adäquaten politischen Lösungen über politischen Streit – zum Beispiel zwischen Parteien im Parlament – führen. Die Entpolitisierung der europäisierten Innenpolitik ist die zwangsläufige Konsequenz. Nach außen verleitet der vermeintlich ‚rationale‘ Prozess der Interessenformulierung zudem dazu, deutsche Positionen als besonders vernünftig oder sogar alternativlos darzustellen. Die überaus starke Stellung der Bundesregierung im europäischen Politikgefüge kann dann zur Konsequenz haben, dass die europäische Ebene die allzu selbstbewusste Mitgliedsregierung auch bei der Lastenverteilung in besonderem Maße in der Pflicht sieht.

---

24 Ulrich Beck: Das deutsche Europa. Neue Machtlandschaften im Zeichen der Krise, Berlin 2012, S. 45.

25 Hans Magnus Enzensberger: Sanftes Monster Brüssel oder die Entmündigung Europas, Frankfurt 2011.

26 Wolfgang Streeck: Was nun, Europa? Kapitalismus ohne Demokratie oder Demokratie ohne Kapitalismus, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 4/2013, S. 57-68, hier S.64.

27 Vgl. Simon Bulmer/William E. Paterson: Germany and the European Union: from 'tamed power' to normalized power?, in: International Affairs 5/2010, S. 1051-1073.