

Grundlinien deutscher Europapolitik

Katrin Böttger / Mathias Jopp

Dieser einleitende Beitrag zeichnet die im vorliegenden Buch herausgearbeiteten Grundlinien deutscher Europapolitik nach, die selbst bei einer unverkennbar pragmatischeren Ausrichtung immer noch einen erstaunlich konstanten Verlauf aufweisen.¹ Sie stellen trotz Finanz- und Schuldenkrise, Flüchtlingsandrang und der Debatte über den Verbleib Großbritanniens in der Europäischen Union einen soliden Rahmen dar, innerhalb dessen sich deutsche Europapolitik fortentwickelt und selbst mit multiplen Krisen umgehen kann. Vor allem verdeutlicht dieses Buch eindringlich, wie wichtig die Europäische Union für Deutschland ist und wie Deutschland heute in einer globalisierten Welt gerade in der und durch die Europäische Union an Handlungsfähigkeit gewinnt.

Ausgangspunkt für die Idee zu diesem Handbuch war es, in Zeiten wachsender Europaskepsis die Bedeutung der europäischen Integration für die realpolitische Wirklichkeit in Deutschland herauszuarbeiten und den Einfluss Deutschlands auf die Entwicklung der Europäischen Union sowie ihre konkreten Entscheidungsprozesse zu erläutern. Das Handbuch schließt dabei eine Lücke. Denn es gibt zwar ein Handbuch zur deutschen Außenpolitik,² das an ein 40 Jahre altes ähnlich lautendes Standardwerk³ anknüpft und „Europäische Union und deutsche Europapolitik“⁴ auf 15 Seiten abhandelt, sowie zwei Bände zur deutschen Außenpolitik, welche die Europapolitik etwas ausführlicher darstellen.⁵ Auch gibt es gerade in jüngerer Zeit exklusiv der deutschen Europapolitik gewidmete Publikationen, die sich mit einer bestimmten These, Theorie oder Fragestellung der Politikwissenschaft beschäftigen oder deutsche Europapolitik anhand zeitgeschichtlicher Linien beziehungsweise Kanzlerepochen nachzeichnen.⁶ Eine strukturell und systematisch angelegte Gesamtdarstellung fehlte aber bislang. Genau dieses Defizit auszugleichen, ist Ziel und Aufgabe des Handbuchs zur deutschen Europapolitik.

-
- 1 Vgl. hierzu den älteren IEP-Band: Heinrich Schneider/Mathias Jopp/Uwe Schmalz (Hrsg.): Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn 2001.
 - 2 Vgl. Siegmund Schmidt/Gunther Hellmann/Reinhard Wolf (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden 2007.
 - 3 Vgl. Hans-Peter Schwarz (Hrsg.): Handbuch der deutschen Außenpolitik, München 1975.
 - 4 Josef Janning: Europäische Union und deutsche Europapolitik, in: Schmidt/Hellmann/Wolf (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, 2007, S. 747-762.
 - 5 Vgl. Ulrich Roos: Deutsche Außenpolitik. Eine Rekonstruktion der grundlegenden Handlungsregeln, Wiesbaden 2010, S. 209-270; Sven Bernhard Gareis: Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik. Eine Einführung, 2. Aufl., Opladen 2006, S. 97-128.
 - 6 Vgl. Timm Beichelt: Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems, 2. Aufl., Wiesbaden 2015; Heinrich Sturm/Roland Pehle: Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Wiesbaden 2012; Hanns Jürgen Küsters (Hrsg.): Deutsche Europapolitik Christlicher Demokraten. Von Konrad Adenauer bis Angela Merkel (1945-2013), Düsseldorf 2013; Jan Grünhage: Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Baden-Baden, 2007; Gisela Müller-Brandeck-Bocquet et al.: Deutsche Europapolitik von Adenauer bis Merkel, 2. Aufl., Wiesbaden 2010.

Mit seinem interdisziplinären Ansatz und seiner Fülle von Fakten und Daten soll das Handbuch eine Kombination aus Nachschlagewerk und vertiefender Problemanalyse sein. Es kann sowohl in der Wissenschaft (Forschung, Lehre und Studium) als auch in der Praxis in der Lehrerausbildung, an Schulen, in Parteien, Wirtschaft und Verwaltung sowie in zivilgesellschaftlichen Organisationen und Interessengruppen als reichhaltige Informationsquelle und verlässlicher Begleiter fungieren und somit Breitenwirkung entfalten. Die Leserinnen und Leser erhalten einen schnellen, aber dennoch wissenschaftlich fundierten Überblick über Grundlagen und Konzepte deutscher Europapolitik, innenpolitische Bestimmungsfaktoren und Akteure, interne und externe EU-Politiken und ausgewählte bilaterale Beziehungen Deutschlands innerhalb der Europäischen Union.

Im Einzelnen lassen sich anhand der in diesem Buch versammelten Beiträge folgende Grundlinien deutscher Europapolitik herausarbeiten:

Politisierung der deutschen Europapolitik

Die Politisierung der Europapolitik ist in Deutschland wie in der gesamten Europäischen Union heute unverkennbar, der Trend dazu setzte aber schon Ende der 1980er, Anfang der 1990er Jahre mit der Ratifizierung des Vertrags von Maastricht ein. Der Integrationsschub durch den Binnenmarkt,⁷ der viele Bereiche des täglichen Lebens in Wirtschaft und Gesellschaft veränderte,⁸ die beschlossene Einführung des Euro⁹ und die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Rat der Europäischen Union bei gleichzeitiger Aufwertung des Europäischen Parlaments, ohne die schleichende Relativierung der nationalen Parlamente¹⁰ völlig kompensieren zu können, veränderten in Politik und Öffentlichkeit allmählich die Aufmerksamkeit gegenüber der Europäischen Union. EU-Themen wurden vermehrt und kontroverser in der Öffentlichkeit diskutiert, als dies zuvor der Fall war. Aus einem ‚permissive consensus‘ wurde in vielen Fällen ein ‚constraining dissensus‘.¹¹ Schließlich wirkten sich die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BverfG),¹² die Debatten über den Euro, die Daseinsvorsorge und das Subsidiaritätsprinzip¹³ schon während der Vertragsreformen von Amsterdam und Nizza in politisierendem Sinne aus. Zum Beginn der 2000er Jahre setzte eine Phase verbesserter Zustimmungswerte zur Europäischen Union in Deutschland durch die Verabschiedung der Europäischen Grundrechtecharta und den europäischen Verfassungsprozess sowie durch die erfolgreiche Euroeinführung ein. Politische Kontroversen über europäische Politik brachen aber nicht ab, was einerseits mit dem Scheitern des Verfassungsvertrags im Jahre 2005 in Zusammenhang

7 Vgl. in diesem Buch Henning Klodt: Deutsche Prioritäten hinsichtlich Binnenmarkt und Wettbewerbspolitik, S. 281-290.

8 Vgl. in diesem Buch Thomas von Winter: Die Europapolitik der deutschen Interessenverbände, S. 187-200.

9 Vgl. in diesem Buch Hendrik Enderlein/Jörg Haas/Katharina Gnath: Deutschland und die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion, S. 247-260.

10 Vgl. in diesem Buch Sven Hölscheidt: Die Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages in europäischen Angelegenheiten, S. 105-114, sowie Gabriele Abels: Die Rolle des Bundestages in der deutschen Europapolitik aus politologischer Perspektive, S. 115-130.

11 Vgl. in diesem Buch Wilhelm Knelangen: Ende des europapolitischen Gleichklangs? Die öffentliche Meinung zur europäischen Integration in Deutschland, S. 201-214.

12 Vgl. in diesem Buch Christian Calliess: Die Rolle des Grundgesetzes und des Bundesverfassungsgerichts, S. 149-170.

13 Vgl. in diesem Buch Rudolf Hrbek: Die Rolle der Länder und des Bundesrates in der deutschen Europapolitik, S. 131-148.

stand, andererseits aber mit intensiven öffentlichen Debatten über die Sekundärrechtssetzung der Europäischen Union, wie sich am Beispiel der höchst kontroversen Dienstleistungsrichtlinie zeigte. Der Ausbruch der Finanz- und Schuldenkrise schlug sich dann in einem deutlichen Rückgang in der Zustimmung der Deutschen zur Europäischen Union nieder. Die Notwendigkeit zur Verabschiedung diverser Rettungspakete ab 2010, die einsetzenden Debatten über das transatlantische Freihandelsabkommen TTIP¹⁴ und schließlich die Flüchtlingskrise¹⁵ im Jahre 2015 führten vollends zur Zunahme skeptischer Stimmen über Europa und einer entsprechend starken Politisierung der Europapolitik. Europapolitik ist deshalb heute in bisher nicht gekanntem Ausmaß Bestandteil von Innenpolitik geworden. Sie kann nicht länger nur als Domäne der Exekutive angesehen werden und erfordert in der alltäglichen Praxis weit mehr an Begründung und Überzeugungsarbeit als jemals zuvor. Hinzu kommt in einer für Deutschland lange Zeit unüblichen Weise das Auftreten einer dezidiert europaskeptischen Partei, der Alternative für Deutschland (AfD). Diese rechtspopulistische, nationalkonservative Partei konnte zuletzt bei den Landtagswahlen enorme Erfolge erzielen und liegt in den Umfragewerten auf Bundesebene deutlich vor der FDP, die wie die AfD 2013 den Einzug in den 18. Deutschen Bundestag knapp verpasste, und scheint sich auf dem Niveau von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einzupendeln.¹⁶ Sie droht dadurch zu einer ernst zu nehmenden Kraft in der Politik zu werden, was nicht ohne Auswirkung auf den europapolitischen Diskurs in Deutschland bleibt.

Leitbilder deutscher Europapolitik

Um deutsche Europapolitik verstehen zu können, bedarf es eines Blickes auf ihre grundlegenden Zielperspektiven. Vieles in der Politik mag der Öffentlichkeit als Ad-hoc-Entscheidung erscheinen, geboren aus der Situation heraus und geschuldet dem Takt von Landtags- und Bundestagswahlen. Doch das, was in einer spezifischen Situation ‚gemacht‘ wird, orientiert sich in der Regel an übergeordneten Vorstellungen über Deutschland und Europa sowie der Stellung Deutschlands auf unserem Kontinent wie auch im Konzert der Weltmächte.¹⁷ Für Deutschland bedeutet dies aufgrund seiner Geschichte und zweier Weltkriege in seiner Außen- wie Europapolitik die Orientierung an Aussöhnung durch Integration (vor allem mit Frankreich, aber auch mit Polen) und an einem Selbstverständnis als Zivilmacht und Handelsstaat¹⁸ mit einer festen Verankerung in der Gemeinschaft der westlichen Demokratien. Gerade die ökonomische Integrationsdimension mit dem Ziel der Wohlstandssteigerung deckte sich mit diesem Selbstverständnis, insbesondere mit Blick auf den Binnenmarkt und die gemeinsame Handelspolitik, von denen Deutschland im

14 Vgl. in diesem Buch Stormy-Annika Mildner: Deutsche Interessen in der europäischen Handelspolitik. Deutschland – das Zünglein an der Waage?, S. 357-376.

15 Vgl. in diesem Buch Funda Tekin: Europapolitische Prioritäten Deutschlands in den Bereichen Innere Sicherheit, Asyl- und Einwanderungspolitik, S. 341-354.

16 Vgl. in diesem Buch Oskar Niedermayer: Deutsche Parteien und Europa, S. 171-186; infratest dimap: ARD-Deutschlandtrend Mai 2016. Eine Umfrage zur politischen Stimmung im Auftrag der ARD-Tages-themen und der Tageszeitung DIE WELT, abrufbar unter: http://www.infratest-dimap.de/fileadmin/user_upload/dt1605_bericht.pdf (letzter Zugriff: 9.5.2016), S. 9.

17 Vgl. in diesem Buch Martin Große Hüttmann: Leitbilder deutscher Europapolitik, S. 31-44.

18 Vgl. in diesem Buch Gisela Müller-Brandeck-Bocquet: Deutsche Prioritäten für Europas Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, S. 377-392; Hanns Maull: „Zivilmacht“: Ursprünge und Entwicklungspfade eines umstrittenen Konzeptes, in: Sebastian Harnisch/Joachim Schild (Hrsg.): Deutsche Außenpolitik und internationale Führung. Ressourcen, Praktiken und Politiken in einer veränderten Europäischen Union, Baden-Baden 2014, S. 121-147.

Vergleich zu vielen anderen EU-Staaten überdurchschnittlich profitiert.¹⁹ Die Zurückhaltung gegenüber militärischen Auslandseinsätzen, auch im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), passt in dieses Bild.

Hinsichtlich der Ausgestaltung des wirtschaftlichen Rahmens des EU-Binnenmarkts wie der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) folgte deutsche Politik ebenfalls klaren Leitbildern, die sich an ordoliberalen Vorstellungen von Markt, Wettbewerbs- und Währungsordnung orientieren.²⁰ Hierzu gehören eine unabhängige Wettbewerbsbehörde, hier die Europäische Kommission, und eine auf das Prinzip der Preisniveaustabilität verpflichtete unabhängige Europäische Zentralbank (EZB) nebst Zuordnung von Haftungsrisiken bei den Mitgliedstaaten. Das Agieren der Bundesregierung während des gesamten Krisenmanagements in der Eurozone ist zu einem guten Teil vor diesem Hintergrund zu erklären.²¹

Innerhalb dieses generellen Handlungsrahmens deutscher Außen- und Europapolitik gibt es jedoch spezifische Zielvorstellungen für den europäischen Integrationsprozess.²² Während hierbei das Leitbild der ‚Vereinigten Staaten von Europa‘ von den Anfängen der europäischen Integration bis in die frühen 1990er Jahre tonangebend war,²³ verblasst seitdem die Vorstellung von einer bundesstaatlichen Ordnung Europas.²⁴ Die Urteile des BVerfG und die darin enthaltene Qualifizierung der Europäischen Union als Staatenverbund haben ihre Spuren hinterlassen.²⁵ Dominierend blieb aber das Leitbild der ‚Supranationalisierung‘ durch Vergemeinschaftung von Politikbereichen und des Aufbaus Europas nach föderalen Prinzipien und zunehmend, vor allem mit Blick auf die Länder, unter Beachtung der Subsidiarität.²⁶

Diesem Leitbild entspricht nicht nur eine Aufwertung der EU-Institutionen, allen voran des Europäischen Parlaments, und die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Rat der Europäischen Union. Es war auch prägend für die deutsche Europapolitik von der Regierungskonferenz zum Vertrag von Maastricht über die Ausarbeitung einer Europäischen Verfassung am Anfang der 2000er Jahre und bis zur Aushandlung des daraus abgeleiteten Vertrags von Lissabon.²⁷ Zwar trat dann in der Finanz- und Schuldenkrise die von der Bundeskanzlerin so bezeichnete Unionsmethode hinzu, die auf intergouvernementale Elemente des Krisenmanagements, Parallelstrukturen und auch auf Arrangements außerhalb der EU-Verträge setzt.²⁸ Die Unionsmethode stellt jedoch keinen Ersatz, sondern eine Ergänzung der Gemeinschaftsmethode um mitgliedstaatliches Handeln dar.²⁹

19 Vgl. in diesem Buch Christian Dreger: Der wirtschaftliche Nutzen Europas für Deutschland, S. 77-90.

20 Vgl. in diesem Buch Große Hüttmann sowie Ansgar Belke: Die WWU als Prozess ‚grand political bargains‘ zwischen Deutschland und seinen EU-Partnern, S. 261-280.

21 Vgl. Enderlein/Haas/Gnath in diesem Buch; auch in diesem Buch Hans-Wolfgang Platzer: Deutschland und die Europäische Sozialpolitik, S. 329-340, hier S. 330 und S. 338; Sebastian Dullien/Ulrike Guérot: The long shadow of ordoliberalism: Germany’s approach to the euro crisis, European Council on Foreign Relations, Policy Brief, 2012.

22 Vgl. Mathias Jopp/Andreas Maurer/Heinrich Schneider (Hrsg.): Europapolitische Grundverständnisse im Wandel, Bonn 1998.

23 Vgl. Walter Hallstein: Der unvollendete Bundesstaat. Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse, Düsseldorf/Wien 1969.

24 Vgl. Große Hüttmann in diesem Buch.

25 Vgl. Callies in diesem Buch.

26 Vgl. Hrbek in diesem Buch.

27 Vgl. in diesem Buch Daniel Göler/Mathias Jopp: Deutschlands konstitutionelle Europapolitik, S. 45-60.

Wenn es innerhalb der Europäischen Union keine Rechtsgrundlage gibt und selbst minimale vertragliche Anpassungen aufgrund von Widerständen einzelner Mitgliedstaaten (insbesondere Großbritanniens) nicht machbar sind, werden außervertragliche Initiativen mit den Staaten, die dazu bereit sind, ergriffen. Dies war zum Beispiel der Fall bei dem Schengener Übereinkommen, dem Protokoll über die Sozialpolitik und auch bei der europäischen Grundrechtecharta – durchaus mit der Absicht, wie ja dann auch nach einigen Jahren geschehen, diese Arrangements oder feierlichen Vereinbarungen später in den Vertragsrahmen der Europäischen Union zu überführen, was im Übrigen auch beim Fiskalvertrag von 2012 nach fünf Jahren vorgesehen ist.³⁰ Nachdem Willy Brandt in den 1970er Jahren das Konzept der differenzierten Integration ins Spiel gebracht hatte und spätestens seitdem im Schäuble/Lamers-Papier Mitte der 1990er Jahre die Idee eines Kerneuropas³¹ und flexibler Integration favorisiert wurde, war man außerdem bestrebt, schon innerhalb der Rechtsordnung der Europäischen Union vertragliche Vorkehrungen zu schaffen, um denjenigen Mitgliedstaaten, die es wünschen, eine tiefere Integration zu ermöglichen. Der Leitgedanke ist hier ein Europa, in dem sich die Mitgliedstaaten notfalls in zwei oder mehreren Geschwindigkeiten auf ein gemeinsames Ziel hin bewegen – nicht, um die Langsameren auszuschließen, sondern um sie im Sinne eines Avantgardemodells³² nachzuziehen. Wenn hierbei in den Bereichen der verstärkten Zusammenarbeit das Intergouvernementale stärker hervortritt, wird das eher als notwendiges Übel und weniger als Hauptmotiv angesehen.

Dass deutsche Europapolitik Gefallen an intergouvernementaler Zusammenarbeit gefunden haben könnte, da in der Intergouvernementalität große Mitgliedstaaten einen stärkeren Einfluss haben, mag ein Nebeneffekt sein, der aber nicht überbetont werden sollte. Intergouvernementale Lösungen bieten natürlich auch die Chance, die Akzeptanz bei der Bevölkerung in bestimmten europapolitischen Bereichen wie etwa dem Krisenmanagement im Euroraum oder in der GSVP durch eine unmittelbare Legitimationskette zu stärken, da Bundesregierung und Bundestag das letzte Wort haben. Allerdings hat das intergouvernementale Europa auch große Nachteile, die in der Schwerfälligkeit einstimmiger Entscheidungsfindung und der Schwäche der Durchsetzung intergouvernementaler Absprachen liegen. Deutschland ist zudem mit seiner überwiegenden Orientierung an der Vergemeinschaftung nicht nur gut gefahren, weil dieses Modell sich in den Vertragsreformen seit der Einheitlichen Europäischen Akte Zug um Zug behauptet hat, sondern auch deshalb, weil Deutschland durch seine Einbettung in die europäischen Institutionen für die anderen Partner am ‚verdäulichsten‘ blieb.³³ Durch seine Selbstbindungsbereitschaft hat Deutschland schließlich in hohem Maße zur Stabilität und Fortentwicklung des

28 Siehe Rede von Bundeskanzlerin Merkel anlässlich der Eröffnung des 61. akademischen Jahres des Europakollegs Brügge, 2. November 2010, abrufbar unter: <https://www.bundeskanzlerin.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Reden/2010/11/2010-11-02-merkel-bruegge.html> (letzter Zugriff: 18.4.2016).

29 Hierzu kritischer in diesem Buch Roland Sturm: Die Europäisierung des deutschen Regierungssystems, S. 61-76, hier S. 64.

30 Siehe zum sogenannten Fiskalvertrag Bundesministerium der Finanzen: Vertrag über Stabilität, Koordination und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag), Brüssel, 2. März 2012, Art. 16, abrufbar unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/2013-04-19-fiskalvertrag-deutsche-fassung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (letzter Zugriff: 21.4.2016).

31 Siehe CDU/CSU: Überlegungen zu europäischer Politik, 1. September 1994, abrufbar unter: <https://www.cducs.de/upload/schaeublelamers94.pdf> (letzter Zugriff: 18.4.2016).

32 Vgl. Joschka Fischer: Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, in: *integration* 3/2000, S. 149-156.

im Vergleich zur intergouvernementalen Zusammenarbeit wesentlich effizienteren Gemeinschaftssystems beigetragen.³⁴

Die Integration Deutschlands in die europäische und später auch in die atlantische Gemeinschaft kann als übergreifendes Leitprinzip für alle Bundesregierungen angesehen werden. Das Ziel europäischer ‚Supranationalität‘ und die Verpflichtung auf europäische Integration als deutsches Verfassungsprinzip waren dabei ganz wesentlich, um nach dem Zweiten Weltkrieg die Akzeptanz in der europäischen Völkergemeinschaft und – in ferner Zukunft – die nationale Souveränität eines wiedervereinten Landes zu erlangen.³⁵ Aus deutscher Perspektive war Integration deshalb nicht mit Preisgabe der Souveränität verbunden, sondern ganz im Gegenteil mit ihrer Rückgewinnung (und letztlich auch mit der Wiedererlangung der nationalen Einheit).³⁶ Die Antwort auf die damit längere Zeit verbundene Frage, ob die deutsche Teilung durch Westintegration vertieft und gar zementiert oder durch feste Verankerung Deutschlands in einen starken Westen erst ermöglicht würde, hat sich durch den Gang der Geschichte erledigt.³⁷ Gerade die feste Verankerung Deutschlands in den Europäischen Gemeinschaften und die wenige Monate nach der Einheit begonnenen Verhandlungen über die Schaffung einer Europäischen Union im Rahmen des später so bezeichneten Vertrags von Maastricht mit der Planung einer Währungsunion, welche die Abschaffung der D-Mark und damit insbesondere aus französischer Sicht vermeintlich eine Schwächung des gewachsenen deutschen Partners zur Folge haben würde,³⁸ erleichterte die Akzeptanz der Wiedervereinigung bei den westeuropäischen Partnern und vermutlich aufgrund des Zivilmachtcharakters und der nicht-hegemonialen Struktur der Europäischen Gemeinschaften/Europäischen Union (im Unterschied zur NATO) auch auf Seiten der damaligen UdSSR.

Mit dem Wegfall der alliierten Vorbehaltsrechte gegenüber Berlin und Deutschland als Ganzes nach dem Abschluss des Zwei-plus-Vier-Vertrags und der Wiedervereinigung Deutschlands stellte sich natürlich die Frage nach der künftigen Politik Deutschlands in Europa. Würde Deutschland im gleichen Maße wie zuvor zur Übertragung von Hoheitsrechten auf die europäische Ebene und zu einer aktiven Europa verpflichteten Rolle bereit sein, nachdem es seine grundlegenden Ziele der vollständigen nationalen Souveränität und der nationalen Einheit erreicht hatte? Würde es zu einem ‚normalen‘ Mitgliedstaat werden,³⁹ der, wann immer er kann, auf die Durchsetzung seiner nationalen Interessen dringt, oder gar zu einer ‚nationalistischen hegemonialen‘ Politik zurückkehren?⁴⁰

33 Vgl. Peter J. Katzenstein: *United Germany in an Integrating Europe*, in: Peter J. Katzenstein (Hrsg.): *Tamed Power. Germany in Europe*, Ithaca (NY) 1997, S. 1-48.

34 Vgl. in diesem Buch Ulrich Krotz/Joachim Schild: *Frankreich – unverzichtbarer Partner deutscher Europapolitik*, S. 435-448, hier S. 442.

35 Dies ergibt sich aus der Präambel des Grundgesetzes vom Mai 1949 sowie aus Art. 24 und Art. 23 GG in seiner Fassung von 1992.

36 Vgl. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet: *Europapolitik als Staatsräson*, in: Manfred G. Schmidt/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949*, Wiesbaden 2006, S. 467-490.

37 Vgl. Beichelt: *Deutschland und Europa*, 2015, S. 131 ff.; Wilfried Loth: *Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte*, Frankfurt/New York 2014, S. 26-119; Heinrich August Winkler: *Der lange Weg nach Westen. Deutsche Geschichte vom „Dunklen Reich“ bis zur Wiedervereinigung*, 5. Aufl., München 2010.

38 Vgl. Belke in diesem Buch.

39 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.

Selbstbindung und Pragmatisierung

Allen Befürchtungen zum Trotz haben sich die Einhebungsbedürfnisse der europäischen Partner mit der nach wie vor großen Selbstbindungsbereitschaft Deutschlands sehr gut ergänzt. Das Motivbündel hatte sich aber leicht verändert. Der deutschen Einheit sollte die Wiedervereinigung des Kontinents, das heißt die Überwindung der Teilung Europas, folgen. Es ging aus deutscher Sicht vor allem auch um die Aussöhnung mit Polen⁴¹, um die Erschließung neuer Märkte und um die Stabilisierung Mittel- und Osteuropas nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime.⁴²

Für Deutschland selbst hatte sich zudem die europäische Integration als Handlungsrahmen bewährt. Das Land hatte von der Europäischen Union wirtschaftlich profitiert, die europäischen Institutionen arbeiteten trotz des historisch einmaligen Experiments eines Staatenverbunds mit supranationalen und intergouvernementalen Elementen relativ reibungslos. Das Bewusstsein über den neuen Status eines voll souveränen wiedervereinten Staates mit potentiell zur Verfügung stehenden erweiterten oder gar neuen Handlungsoptionen breitete sich ohnehin nur langsam unter den für Außen- und Europapolitik Zuständigen aus. Erste entsprechende Gehversuche durch eine um drei Wochen vor den anderen EG-Mitgliedstaaten erfolgte Anerkennung Sloweniens und Kroatiens, um Druck auszuüben und den Weg für die Möglichkeit der Stationierung von UN-Blauhelmen im zerfallenden Jugoslawien zu ebneten, wurden durch eine Quasi-Ächtung deutscher Diplomaten geahndet. Hinzu kam freilich, dass Deutschland damals nicht bereit war, zum militärischen Engagement der Vereinten Nationen (UNPROFOR) im ehemaligen Jugoslawien beizutragen.⁴³ Ein Hang zum Unilateralismus konnte aus diesen Zusammenhängen nicht abgeleitet werden. Der Kurs der deutschen Europapolitik hatte sich jedenfalls nicht wesentlich geändert. Stärker in den Vordergrund rückte allerdings die Verwirklichung deutscher Interessen in der und durch die Europäische Union.

Auch zuvor hatte Deutschland schon im Sinne seiner Interessen gehandelt. Seit Ende der 1990er Jahre wurden sie jedoch, wie zum Beispiel durch den damaligen Bundeskanzler Gerhard Schröder, selbstbewusster vertreten.⁴⁴ Gleichzeitig brachte aber das von Außenminister Fischer im Jahr 2000 erneut aufgegriffene und von Bundeskanzler Schröder und anderen mitgetragene Projekt einer europäischen Verfassung in hohem Maße die Selbstbindungsbereitschaft Deutschlands in Europa zum Ausdruck.

Dennoch wird mit Blick auf die restriktivere Haltung Deutschlands in den Haushaltsverhandlungen⁴⁵ der Europäischen Union oder bei dem Versuch der Durchsetzung spezifischer Schutzinteressen etwa für die Automobilindustrie die ‚Normalisierung‘ der deutschen Außen- und Europapolitik identifiziert und ihr ein größerer ‚Realismus‘ oder

40 Vgl. in diesem Buch Barbara Lippert: Die Bundesrepublik Deutschland und die Erweiterung der Europäischen Union, S. 393-406, hier S. 367.

41 Vgl. in diesem Buch Agnieszka Łada: Die bilateralen Beziehungen Polens mit Deutschland und das Weimarer Dreieck – eine polnische Sichtweise, S. 473-486.

42 Vgl. Lippert in diesem Buch.

43 Vgl. Mathias Jopp (Hrsg.): The Implications of the Yugoslav Crisis for Western Europe's Foreign Relations, Chaillot Papers 17, Paris 1994; Mathias Jopp: The strategic implications of European integration, London 1994. Die EG vollzog die Anerkennung Sloweniens und Kroatiens am 15. Januar 1992.

44 Mildner stellt dies in diesem Buch auch gegenwärtig im Rahmen der EU-Handelspolitik fest.

45 Vgl. in diesem Buch Peter Becker: Zwischen Zuchtmeister und Zahlmeister – Deutsche Europapolitik und die europäischen Finanzverhandlungen, S. 217-230.

‚Pragmatismus‘ zugesprochen.⁴⁶ Die Erfahrung, die europäische Integration wesentlich mitgestalten zu können, sowie die Erkenntnis, in einer zunehmend globalisierten und multipolaren Welt gegenüber existierenden und aufstrebenden Mächten gerade durch die Europäische Union ihre Marktmacht und die gemeinsame Währung Einfluss ausüben zu können und aufgrund des deutschen Gewichts in der Europäischen Union auch in der Außenwahrnehmung seitens Dritter zu profitieren, erklärt einen Teil der heutigen Bindungsbereitschaft Deutschlands an die Europäische Union. Sie entspricht einem Politikverständnis, welches das Gewicht der Europäischen Union im internationalen Verteilungskampf um Rohstoffe und Absatzmärkte ins Spiel bringt. Hinzu kommt ganz im Sinne des interessengeleiteten Pragmatismus, der in diesem Buch von vielen Autoren thematisiert wird, das utilitaristische Motiv, sich der Europäischen Union zu bedienen, wenn es Deutschland nutzt, und andere Wege zu beschreiten, wenn dies nicht der Fall ist, oder sich jedes multilateralen Rahmens zu bedienen, der sich bietet, sei es die Europäische Union, die NATO, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) oder andere Formate.⁴⁷ Der wesentliche Unterschied besteht im Falle der Europäischen Union darin, dass sie der „bevorzugte Handlungsrahmen zur Verfolgung nationaler Präferenzen und Interessen“⁴⁸ ist. Deutschland verfügt in der Europäischen Union über die größten Einflusschancen, anders als in der NATO, in der die USA die Führungsmacht sind, oder den Vereinten Nationen, wo Deutschland nicht zu den Ständigen Mitgliedern im Sicherheitsrat gehört.

Hegemon Deutschland?

Im Zuge des Managements der Finanz- und Schuldenkrise im Euroraum und der damit einhergehenden Akzentuierung der intergouvernementalen Zusammenarbeit kam die Diskussion um Macht und Hegemonie der Deutschen in Europa in verstärktem Maße auf.⁴⁹ In Italien wurde gar die These eines „Vierten Reichs“⁵⁰ vertreten und in Deutschland beschäftigte man sich in Verlängerung der älteren Zentralmachtthese⁵¹ mit der „Macht in der Mitte“⁵². Münkler stellt zwar die Verantwortung Deutschlands aufgrund seiner Größe und seiner Mittellage für die Aufrechterhaltung und das Funktionieren der europäischen Integration in den Vordergrund. Insgesamt führt aber die Hegemonie-Diskussion insofern nicht weiter, als Deutschland der Wille und die Potentiale eines Hegemons fehlen, der wirtschaftlichen Ausgleich und sicherheitspolitischen beziehungsweise militärischen Schutz anbieten kann und notfalls auch leistet.⁵³ Die Tatsache, dass das Inlandsprodukt Deutschlands um ein Drittel über dem Frankreichs liegt, dessen Inlandsprodukt wiederum

46 Vgl. Lippert, Große Hüttmann und Göler/Jopp in diesem Buch.

47 Vgl. Becker und Müller-Brandeck-Bocquet in diesem Buch sowie Barbara Lippert: Deutsche Europapolitik zwischen Tradition und Irritation. Beobachtungen aus aktuellem Anlass, SWP-Arbeitspapier, Berlin 2015, S. 6.

48 Beichelt in diesem Buch, hier S. 184.

49 Vgl. Simon Bulmer/William E. Paterson: Germany as the EU's reluctant hegemon? Of economic strength and political constraints, in: Journal of European Public Policy 10/2013, S. 1387-1405.

50 Vgl. Vittorio Feltri/Gennaro Sangiuliano: Il Quarto Reich. Come la Germania ha sottomesso l'Europa, Mailand 2014; in diesem Buch Michael Kreile: Deutsch-italienische Renaissance?, S. 457-472, hier S.460.

51 Vgl. Hans-Peter Schwarz: Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne, München 1998.

52 Herfried Münkler: Macht in der Mitte. Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa, Hamburg 2015.

53 Vgl. Krotz/Schild in diesem Buch, hier S. 448.

größer als das Großbritanniens und auch das Italiens ist, und dass das deutsche Wirtschaftspotential schon allein durch die größere Bevölkerungszahl zu Buche schlägt, ist unübersehbar. Das bedeutet, dass Deutschland im intergouvernementalen Setting des Finanzkrisenmanagements bei der Verteilung wirtschaftlicher Risiken und Haftung ein gewichtiges, wenn nicht gar das entscheidende Wort zukommt. Deshalb passt hier auch die Figur des Vetospielers eher als die des Hegemons, zumal Großbritannien als Mitspieler aufgrund seiner Nichtmitgliedschaft im Euroraum weitgehend außen vor war und Italien sowie Frankreich selbst durch die Krise gefesselt waren.

Europäisierung

Wie wenig zielführend die Hegemonie-Diskussion ist, zeigt sich an der in diesem Buch sehr deutlich herausgearbeiteten Europäisierung Deutschlands.⁵⁴ In etlichen Beiträgen wird veranschaulicht, wie Deutschland in verschiedenen Politikbereichen trotz mancher Widerstände bereits tief in die Europäische Union integriert ist,⁵⁵ ohne dass dies erstaunlicherweise selbst den zuständigen Fachpolitikern immer bewusst ist oder von ihnen berücksichtigt wird. Dies wurde besonders deutlich bei der zunächst rein national vollzogenen Energiewende.⁵⁶ Die Europäische Union ist seit Maastricht und spätestens seit Lissabon ein so fester Bestandteil von Deutschland und umgekehrt Deutschland von der Europäischen Union geworden, dass beide in etlichen Integrationsbereichen kaum noch voneinander zu trennen sind. Dies zeigt sich unter anderem bei folgenden Politiken: (1) der Wettbewerbspolitik im einheitlichen Binnenmarkt,⁵⁷ der sich letztlich sogar die großen deutschen Energieversorger den Forderungen der Europäischen Kommission anpassten;⁵⁸ (2) der Umweltpolitik, wo Deutschland seit den 1980er Jahren einerseits Vorreiter ist, andererseits in spezifischen Interessenbereichen wie der Automobilindustrie zu blockieren oder zu ‚bremsen‘ versuchte, letztlich aber die Einführung der Altautorichtlinie und die europäischen Grenzwerte für die Automobilindustrie nur verzögern und teilweise verwässern konnte;⁵⁹ (3) der Asyl- und Visapolitik, in der Deutschland zwar heute im Zuge der Flüchtlingskrise treibende Kraft ist und die Kontingentfrage eine hohe Bedeutung bekommen hat, früher aber bei als zu weitreichend empfundenen Vorschlägen, wie zum Beispiel in den bisherigen Reformen des Dublin-Verfahrens, häufig nur mit „angezogener Handbremse“⁶⁰ fuhr; (4) dem Verbraucherschutz, bei dem Deutschland je nach Themen und Interessen mal Motor, mal Bremser ist und heute auch in Deutschland durch europäisches Recht geprägte Verbraucherschutzbestimmungen etwa im Handel wie im Dienstleistungs- und Reisebereich gelten;⁶¹ und (5) in der europäischen Geldpolitik, die einen von den ursprünglichen deutschen Vorstellungen abweichenden Verlauf genommen hat.⁶² Es zeigt

54 Vgl. Beichelt: Deutschland und Europa, 2015 sowie Sturm in diesem Buch.

55 Vgl. Kap. IV und V in diesem Buch; Wolfgang Wessels: An ever closer fusion? A dynamic macropolitical view on integration processes, in: JCMS: Journal of Common Market Studies 2/1997, S. 267-299.

56 Vgl. in diesem Buch Severin Fischer: Die deutsche Energiewende in der Europapolitik, S. 317-328.

57 Vgl. Klodt in diesem Buch.

58 Vgl. Fischer in diesem Buch.

59 Vgl. in diesem Buch Barbara Saerbeck/Helge Jörgens: Deutsche Interessen und Prioritäten in der europäischen Umweltpolitik, S. 305-316.

60 Tekin in diesem Buch, hier S. 343.

61 Vgl. in diesem Buch René Repasi/Cara Catharina Stauß: Deutsche Positionen in den verbraucherschützenden Politiken, S. 229-316.

62 Vgl. Enderlein/Haas/Gnath sowie Belke in diesem Buch.

sich auch an der früh einsetzenden Europäisierung der deutschen Interessenverbände,⁶³ der Europäisierung des Bundestages im Zusammenhang mit dem Vertrag von Maastricht und insbesondere dem Vertrag von Lissabon⁶⁴ sowie auch an den Bemühungen des BVerfG, ein Kooperationsverhältnis mit dem Gerichtshof der Europäischen Union in klagebedingten Streitfragen über die Ausübung von auf die europäische Ebene übertragenen Hoheitsrechten herzustellen.⁶⁵ Schließlich sind die deutschen Länder zu nennen, die Abwehrpositionen aufgebaut, aber auch Mitgestaltungsrechte in der Europapolitik zum Beispiel durch Art. 23 GG erhalten haben, um ihre Kompetenzen in den Bereichen Bildung, Innenpolitik und Daseinsvorsorge zu wahren.⁶⁶ Selbst in der Außen- und Sicherheitspolitik hat sich Deutschland teilweise den vorherrschenden französischen und britischen Intergouvernementalitätsvorstellungen angenähert.⁶⁷

Die Gestaltung des politischen Systems der Europäischen Union durch Deutschland

Europäisierung ist allerdings keine Einbahnstraße. Deutschland hat wie kaum ein anderer Mitgliedstaat die Polity der Europäischen Union gestaltet, beeinflusst und ihre Entwicklung durch die Verfassungsgerichtssprechung auch wieder begrenzt. Schon die Ausgestaltung des gemeinsamen Marktes und die damit verbundene Wettbewerbsordnung gelang nach deutschen Vorstellungen im Gegenzug zur Realisierung französischer Wünsche in der Agrarpolitik. Die Aufwertung des Europäischen Parlaments durch alle Vertragsreformen bis hin zur annähernden Gleichstellung mit dem Rat der Europäischen Union im Mitentscheidungsverfahren nach dem Vertrag von Maastricht und im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nach dem Vertrag von Lissabon entsprach ebenfalls ganz wesentlich deutschen Vorstellungen über die demokratische Organisation des europäischen Gemeinwesens im legislativen Bereich.

Auch die Ausgestaltung der WWU mit einer unabhängigen, der Preisniveaustabilität verpflichteten EZB war nichts anderes als der Versuch, das deutsche Bundesbank-System auf die europäische Ebene zu übertragen. Dass hierbei anhaltende Stagnationsrisiken bei einigen Mitgliedstaaten und Deflationsgefahren im gesamten Euroraum nicht vorgesehene Szenarien und die Stimmengewichtung im EZB-Rat nicht unbedingt zur Sicherung deutscher Vorstellungen geeignet waren, gehört zu den Konstruktionsmerkmalen der Währungsunion, die damals, solange die vertraglich festgelegte Zielorientierung Preisniveaustabilität und Unabhängigkeit eingehalten würde, nicht als Problem gesehen wurden.⁶⁸ Inwieweit hier Nachsteuerungsversuche zur Einschränkung der Geldmengenpolitik der EZB durch Klagen vor dem BVerfG⁶⁹ oder durch die neuerdings deutlich geäußerte Kritik Bundesfinanzminister Schäubles⁷⁰ an der EZB Erfolg zeitigen, bleibt abzuwarten.

63 Vgl. von Winter in diesem Buch.

64 Vgl. Hölscheidt und Abels in diesem Buch; Axel Schäfer/Fabian Schulz: Der Bundestag wird europäisch – zur Reform des Beteiligungsgesetzes EUZBBG, in: *Integration* 3/2013, S. 199-212.

65 Vgl. Calliess in diesem Buch.

66 Vgl. Hrbek in diesem Buch.

67 Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet in diesem Buch.

68 Vgl. Belke in diesem Buch.

69 Vgl. Enderlein/Haas/Gnath in diesem Buch.

70 Vgl. FAZ.NET: Schäuble: Geldpolitik mitverantwortlich für Erfolge der AfD, 9.4.2016; sowie zur Replik von Bundesbankpräsident Jens Weidmann vgl. Philip Plickert: Weidmann betont Unabhängigkeit der Notenbanken, in: FAZ.NET, 12.4.2016; Holger Steltzer: Wo war Schäuble, als es darauf ankam?, in: FAZ.NET, 15.4.2016.

Die Gestaltungskraft Deutschlands im Hinblick auf das politische System der Europäischen Union hat schließlich nicht zuletzt in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) eine wesentliche Rolle gespielt. Die Zusammenlegung der Position des Hohen Vertreters der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik mit der eines Vizepräsidentens der Europäischen Kommission ist stark auf deutsche Vorstellungen zurückzuführen, die seit den Tagen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit bis zum Vertrag von Lissabon auf eine Vergemeinschaftung dieses Politikbereichs ausgerichtet waren.⁷¹ Aufgrund starker britischer und französischer Widerstände ging es darum, wenigstens eine engere Verknüpfung zwischen dem intergouvernementalen und dem Gemeinschaftsbereich über die Person des Hohen Vertreters (im Entwurf des Verfassungsvertrags des Europäischen Konvents Europäischer Außenminister genannt) herzustellen und ähnlich der Rolle der Europäischen Kommission bei der Rechtsetzung im Gemeinschaftsbereich diese Position mit einem Initiativrecht auszustatten (allerdings nur konkurrierend mit den Mitgliedstaaten und nicht exklusiv).⁷² Dieser großen Fähigkeit der deutschen Europapolitik zum „Shaping of the regional Milieu“⁷³ folgt nicht immer die gleiche Stringenz des Verhaltens in den Politikbereichen, in denen Deutschland, wie oben dargelegt, mal Förderer und mal Bremser ist.

Der Wertebezug in der deutschen Europapolitik

Schließlich haben aus wertebezogenen Gründen alle Bundesregierungen die europäische Einigung unterstützt. Das Friedens- und Aussöhnungsmotiv wie die Suche nach einer alternativen Identität – der europäischen anstelle der nationalen – nach der Katastrophe des Nationalsozialismus und überhaupt der Wunsch, ein diametral anderes Verhältnis zwischen den europäischen Nationen als in der Ära der Weltkriege zu schaffen, waren konstitutiv für die Anfänge der europäischen Integration. Hinzu kam über die Zeit das Motiv der Förderung von Demokratie und Stabilität in Europa. Dies galt für die Süderweiterung nach der Überwindung der Diktaturen in Portugal, Spanien und Griechenland wie für die Osterweiterung nach dem Ende von Einparteienherrschaft und Planwirtschaft.⁷⁴ Diese Motive spielen heute noch eine große Rolle bei der Integration der Länder des westlichen Balkans in die Europäische Union zur Überwindung der Wunden der Balkankriege der 1990er Jahre, zuletzt unterstrichen durch die Balkaninitiative der Bundeskanzlerin im September 2014.⁷⁵ Auch in der Europäischen Nachbarschaftspolitik und insbesondere in der Ukraine-Krise zeigt sich diese von Deutschland wahrgenommene Verantwortung.⁷⁶ Wie tief verwurzelt die deutsche Wertebindung an das europäische Projekt in Verknüpfung mit dem Friedensgedanken ist,⁷⁷ sollte nicht unterschätzt werden. Was Bundeskanzler Kohl bei der Verteidigung der schrittweisen Einführung einer gemeinsamen Währung mit dem Hinweis auf die

71 Vgl. Jens-Christian Gaedtke: Europäische Außenpolitik, Paderborn 2009, hier S. 31-41.

72 Vgl. Elfriede Regelsberger: Mehr Sichtbarkeit, Kohärenz und Effizienz für die GASP – Chancen und Risiken im neuen Verfassungsvertrag, in: Mathias Jopp/Saskia Matl (Hrsg.): Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU, Baden-Baden 2005, S. 323-342.

73 Simon Bulmer/Charlie Jeffery/William E. Paterson: Germany's European Diplomacy: Shaping the Regional Milieu, Manchester 2000.

74 Vgl. Peter Becker: Die deutsche Europapolitik und die Osterweiterung der Europäischen Union, Baden-Baden 2011; Mathias Jopp: Germany and EU Enlargement, in: Karl Kaiser/Martin Brüning (Hrsg.): East-Central Europe and the EU. Problems of integration, Bonn 1996, S. 107-120.

75 Vgl. Lippert in diesem Buch, hier S. 351.

76 Vgl. in diesem Buch Katrin Böttger: Deutschland, die Östliche Partnerschaft und Russland, S. 407-420.

Sicherung des Friedens in Europa durch den Euro unterstrich und zugleich mit dem Ziel verband, die europäische Konstruktion durch die Einführung einer Gemeinschaftswährung irreversibel zu machen,⁷⁸ führte Merkel fort, wenn sie quasi im Umkehrschluss konstatierte, „Scheitert der Euro, dann scheitert Europa“.⁷⁹

Die von deutscher Seite mit Engagement betriebene und unter Vorsitz des ehemaligen Bundespräsidenten Roman Herzog in den Jahren 1999 bis 2000 erarbeitete Charta der Grundrechte der Europäischen Union steht ebenfalls in dieser Tradition. Darin wurden erstmals die EU-Grundrechte, abgeleitet aus der Europäischen Menschenrechtskonvention, der Europäischen Sozialcharta und den nationalstaatlichen Verfassungen, in 54 Artikeln zusammengefasst.⁸⁰ Und nicht zuletzt zeigt sich die Wertebindung bei der Rechtsstaatsinitiative der Bundesregierung und anderer Partnerregierungen, bei der es um Instrumente und Verfahren im Falle von Defiziten bei den im EU-Vertrag (EUV) festgelegten Grundwerten in einigen Mitgliedstaaten wie zum Beispiel Ungarn und jüngst auch Polen geht. Diese führte bereits 2014 zur Annahme eines neuen Frühwarnmechanismus durch die Europäische Kommission. Im Kern handelt es sich darum, die schwerfälligen und bislang nie angewendeten Mechanismen, die Art. 7 EUV bei Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit zum Beispiel durch Fehlentwicklung bei der Gewaltenteilung oder der Unabhängigkeit der Justiz vorsieht, um ein dreistufiges Verfahren – Sachstandsanalyse der Kommission, Empfehlung der Kommission und Follow-up zur Empfehlung – zu ergänzen.⁸¹

Wie stark die Werteorientierung ein Element deutscher Europapolitik ist, zeigte sich auch an der deutschen Reaktion auf die Flüchtlingskrise im Jahre 2015/2016 durch die Betonung Europas als Wertegemeinschaft, die Hervorhebung des Grundrechts auf Asyl und die Ablehnung von Abhaltemaßnahmen durch Zäune und andere härtere Vorgehensweisen. Insgesamt wurde deutlich, dass die Bundesregierung jenseits aller ökonomischen Kosten- und Nutzenkalküle⁸² ein Erhaltungsinteresse an der Europäischen Union und ihrem Funktionieren als Wert an sich hat. Dies erklärt einerseits die deutsche Politik während der Doppelkrise aus Staatsverschuldung und Flüchtlingsdrama,⁸³ obwohl andererseits gerade im letztgenannten Fall einige in der Regierungskoalition für eine restriktivere Haltung unter Verweis auf die Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit und vereinbarter Regeln in der Europäischen Union (Dublin-Verordnung) eintraten.

77 Vgl. Ernst-Otto Czempiel: *Friedensstrategien. Eine systematische Darstellung außenpolitischer Theorien von Machiavelli bis Madariaga*, 2. Aufl., Wiesbaden 1998.

78 Vgl. Ulrike Keßler: *Deutsche Europapolitik unter Helmut Kohl. Europäische Integration als „kategorischer Imperativ“?*, in: Müller-Brandeck-Bocquet et al. (Hrsg.): *Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Angela Merkel*, 2010, S. 119-171; Stefan Fröhlich: *Die innenpolitischen Kontroversen in der Regierung Kohl*, in: Küsters (Hrsg.): *Deutsche Europapolitik Christlicher Demokraten*, 2013, S. 363-381.

79 Deutscher Bundestag: *Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel. Scheitert der Euro, dann scheitert Europa*, 19. Mai 2010, abrufbar unter: https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2010/29826227_kw20_de_stabilisierungsmechanismus/201760 (letzter Zugriff: 18.4.2016).

80 Siehe *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, in: *Amtsblatt der EG*, 18. Dezember 2000, C364/1-22.

81 Siehe *Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips*, Straßburg, 11. März 2014, COM/2014/0158 final.

82 Vgl. in diesem Buch Christian Dreger: *Der wirtschaftliche Nutzen Europas für Deutschland*, S. 77-90.

83 Vgl. Große Hüttmann in diesem Buch, hier S. 42 f.

Theoretische Perspektiven

Im vorliegenden Buch werden verschiedene theoretische Zugänge zur deutschen Europapolitik sichtbar. Hierzu zählt besonders die Europäisierung⁸⁴ des deutschen Systems⁸⁵ mit den Auswirkungen europäischer Entscheidungen und Anforderungen auf Strukturen und Prozesse in Deutschland. Auch haben alle Bundesregierungen das „two level game“⁸⁶ für sich zu nutzen gewusst, um Politikänderungen im nationalen System mit europäischer Legitimation vorzunehmen, die rein national nur schwer zu verwirklichen gewesen wären,⁸⁷ oder auch um in umgekehrter Weise Gestaltungsansprüche hinsichtlich des politischen Systems der Europäischen Union oder einer ihrer Politiken durchzusetzen. Letzteres gelang gerade beim Krisenmanagement in der WWU, währenddessen Deutschland – so lässt sich schlussfolgern – teilweise die Figur des Vetospielers⁸⁸ im institutionellen System der Europäischen Union eingenommen hat, wobei allerdings die längerfristige Stabilisierung des Euroraums noch ausgeblieben ist.⁸⁹ Die Orientierung deutscher Europapolitik an funktionalen Notwendigkeiten („spillovers“) in einer ganzen Reihe von Politikfeldern wie in der WWU oder in der Innen- und Justizpolitik als Äquivalent zum Binnenmarkt ohne Binnengrenzen lässt sich in neofunktionalistischem Sinne⁹⁰ genauso nachweisen wie das Schnüren von Paketen („package-dealing“) im Sinne des Intergouvernementalismus⁹¹ beziehungsweise des liberalen Intergouvernementalismus⁹² vor allem gemeinsam mit Frankreich als wesentliche Voraussetzung im großen Puzzle der EU-Vertragsreformen. Nicht zuletzt finden sich Anzeichen der Orientierung deutscher Europapolitik an Pfadabhängigkeiten, wie sie der (historische) Institutionalismus⁹³ thematisiert, insbesondere in der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik. Da deutsche Europapolitik wesentlich von grundlegenden Ideen und Vorstellungen getragen wird, lässt sie sich mit sozialkostruktivistischen Ansätzen gut erschließen.⁹⁴ Das gilt insbesondere für den Bereich der Leitbilder, der konstitutionellen Europapolitik und zum Beispiel der Zivilmacht-orientierten Außen- und Sicherheitspolitik. In etlichen Beiträgen des Buches wird aber auch eine klare realpolitische Interessenverfolgung deutlich, bei der deutsche Positionen mit Nachdruck in das

84 Vgl. auch Claudio M. Radaelli: The Europeanization of Public Policy, in: Kevin Featherstone/Claudio M. Radaelli (Hrsg.): The Politics of Europeanization, Oxford 2003, S. 27-56.

85 Vgl. auch Beichelt: Deutschland und Europa, 2015; Sturm/Pehle: Das neue deutsche Regierungssystem, 2012.

86 Robert D. Putnam: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, in: International Organization 3/1988, S. 427-460.

87 Vgl. Saerbeck/Jörgens in diesem Buch, S. 314.

88 George Tsebelis: Veto Players. How political institutions work, Princeton 2002.

89 Vgl. Enderlein/Haas/Gnath in diesem Buch.

90 Vgl. Sabine Saurugger: Theoretical Approaches to European integration, Basingstoke/New York 2014, S. 34-53; Arne Niemann/Philippe C. Schmitter: Neofunctionalism, in: Antje Wiener/Thomas Diez (Hrsg.): European integration theory, 2. Aufl., Oxford 2009, S. 45-66.

91 Vgl. Stanley Hoffmann/Robert O. Keohane (Hrsg.): The New European Community. Decisionmaking And Institutional Change, Boulder (CO) 1991; Robert O. Keohane/Joseph S. Nye/ Stanley Hoffmann: After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe 1989-1991, Harvard 1993.

92 Vgl. Andrew Moravcsik: Preferences and Power in the European Community. A liberal intergouvernementalist approach, in: Journal of Common Market Studies 4/1993, S. 473-524.

93 Vgl. Melanie Morisse-Schilbach: Historischer Institutionalismus, in: Hans-Jürgen Bieling/Marika Lerch (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden 2012, S. 225-245.

94 Vgl. u.a. Daniel Göler: Europapolitik im Wandel. Deutsche Integrationsmotive und Integrationsziele nach der Wiedervereinigung, Münster 2004

Verhandlungssystem der Europäischen Union eingebracht werden⁹⁵ und die bei den externen Politiken bis zur Absicht reichen, die Europäische Union im globalen ‚Balancing‘⁹⁶ gegenüber den ökonomischen Machtpotentialen etwa Chinas oder der USA zu nutzen.

Die Bedeutung bilateraler Beziehungen

Trotz der großen Bedeutung der deutsch-französischen Beziehungen für die Fortentwicklung der EU-Integration stehen gerade diese essentiellen bilateralen Beziehungen seit dem Ausbruch der Finanz- und Schuldenkrise sowie der Krisen im nördlichen Afrika wie im Nahen Osten⁹⁷ und jüngst auch durch die terroristischen Anschläge auf französischem Boden vor großen Herausforderungen.⁹⁸ Ein in den letzten Jahren sichtbar gewordenes Grundproblem besteht im wachsenden ökonomischen Ungleichgewicht und der damit verbundenen Infragestellung der deutsch-französischen Parität, die immer eine Grundfeste der Integration, aber auch der deutsch-französischen Führung war. Wirtschaftliche Probleme und Reformträgheiten auf französischer Seite trugen zur Schwächung der Stellung des Landes in der Europäischen Union und gleichzeitig unfreiwillig zur Stärkung der Rolle Deutschlands bei.

Die deutsch-britischen Beziehungen, die eher eine negative Konnotation bei der Ausgestaltung des politischen Systems der Europäischen Union durch die vielfältigen britischen roten Linien haben, zeichnet aus deutscher Perspektive fast eine Seelenverwandtschaft aus, wenn es um Liberalisierungsmaßnahmen auf dem EU-Binnenmarkt oder um freihändlerische Ziele der EU-Handelspolitik geht.⁹⁹ Beide Staaten haben auch das größte Interesse am transatlantischen Freihandelsabkommen mit den USA (TTIP) und werden, falls das Referendum über den Verbleib Großbritanniens in der Europäischen Union zugunsten des Verbleibs in der Europäischen Union ausgeht, das globale System der Allokation von ökonomischen Werten gemeinsam durch die Europäische Union entsprechend zu beeinflussen versuchen.

Unter den Gründerstaaten spielt seit den Tagen De Gasperis natürlich auch das Verhältnis zu Italien eine besondere Rolle. Ist eine Renaissance dieser Beziehungen nach dem Ende der politischen Lähmung des Landes unter Berlusconi möglich?¹⁰⁰ Oder ist die Zukunft äußerst ungewiss, da die Verwerfungen im bilateralen Verhältnis durch die Staatsschuldenkrise gravierender als im Verhältnis zu Frankreich sind? Im Ergebnis zeichnet sich ab, dass gerade die Beziehungen zu diesen beiden Gründerstaaten im Zuge der Staatsschuldenkrise gelitten haben. Die Frage nach erneuter Intensivierung der bilateralen Beziehungen, um gemeinsame Wege zur weiteren Stabilisierung und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des europäischen Systems zu finden, steht deshalb im Raum. Inwieweit hier die Beziehungen zu Polen, insbesondere im Rahmen des nur schwer reanimierbar erscheinenden Weimarer Dreiecks hilfreich sein können,¹⁰¹ ist bei der gegenwärtigen europapolitischen Haltung der polnischen Regierung eher mit Skepsis zu sehen.

95 Vgl. Becker sowie Ines Hartwig/Andreas Maurer: Redistributive EU-Politiken aus deutscher Sicht, S. 231-246, jeweils in diesem Buch.

96 Werner Link: Auf dem Weg zu einem neuen Europa, Baden-Baden 2006.

97 Vgl. in diesem Buch Annette Jünemann: Deutschland und die europäische Mittelmeerpolitik, S. 421-432.

98 Vgl. Krotz/Schild in diesem Buch.

99 Vgl. in diesem Buch Almut Möller: Konvergenzen und Divergenzen im Verhältnis zu Großbritannien, S. 449-456.

100 Vgl. in diesem Buch Michael Kreile: Deutsch-italienische Renaissance?, S. 457-472.

101 Vgl. Łada in diesem Buch.

Sollte Großbritannien die Europäische Union verlassen, hätte dies nicht nur elementare Folgen für das Ansehen Europas und sein Gewicht in der Welt, sondern auch Folgen für Deutschland, wenn die interne Machtbalance des triangulären Gleichgewichts in der Europäischen Union zwischen London, Paris und Berlin zerbrechen würde. Deutschland verlore dadurch einen Partner, der einen wichtigen Beitrag zur Finanzierung des EU-Budgets leistet und ebenfalls die Ausgaben der Europäischen Union begrenzen möchte sowie auf einem ‚rules based behaviour‘, dem Einhalten von Regeln und die Implementierung von Gesetzen, besteht. Deutschland würde dann mit Frankreich im Zentrum der gesamten Europäischen Union stehen und würde aufgrund der problematischen ökonomischen Asymmetrie zwischen beiden Ländern¹⁰² verstärkt auf dieses Partnerland zugehen und sich möglicherweise mit Vorschlägen beschäftigen müssen, die Präsident Francois Hollande und Wirtschaftsminister Emmanuel Macron schon im Jahr 2015 formuliert hatten, nämlich die Einberufung einer Regierungskonferenz, um sich mit dem institutionellen Ausbau der WWU zur europäischen Wirtschaftsregierung mit einem europäischen Finanzminister und einem Eurozonenbudget zur Stabilisierung und Steuerung der Eurozone zu befassen.¹⁰³

Dass diese zuletzt genannten eher traditionellen französischen Forderungen wieder gänzlich von der Tagesordnung verschwinden, ist unwahrscheinlich, auch wenn die Umfragen für die Legislativwahlen in Frankreich ein Kopf-an-Kopf-Rennen von UMP beziehungsweise seit ihrer Umbenennung im Mai 2015 Les Républicains (24 Prozent) und Front National (23 Prozent) mit einer dahinter liegenden Parti socialiste (18 Prozent)¹⁰⁴ und für die Präsidentschaftswahlen im gleichen Jahr das Erreichen des zweiten Wahlgangs durch Marine Le Pen voraussagen.¹⁰⁵ Insgesamt legen die Analysen in diesem Teil des Handbuchs nahe, dass Deutschland weiterhin auf Frankreich und Italien zugehen muss und sich auch wieder verstärkt den Beziehungen zu den kleineren und mittleren Mitgliedstaaten widmen sollte, die teilweise unter dem Druck des vielfältigen Krisenmanagements gelitten haben.

Zur Struktur des Handbuchs

Die Beiträge des Handbuchs bieten einen Überblick über das jeweilige Thema, sei es zu Grundlagen und Konzepten deutscher Europapolitik, zu innenpolitischen Bestimmungsfaktoren und Akteuren, zu ausgewählten internen und externen EU-Politiken oder den bilateralen Beziehungen in der Europäischen Union.

Im Kapitel Grundlagen und Konzepte analysieren sie die Formierung der deutschen Europapolitik und bieten einen Ausblick, wohin die deutsche Europapolitik auf Basis der Grundverständnisse und Zielvorstellungen tendiert.

Die Beiträge im Kapitel innenpolitische Bestimmungsfaktoren und Akteure analysieren die Rolle der jeweiligen Institutionen in der deutschen Europapolitik. Sie legen dar,

102 Vgl. Krotz/Schild in diesem Buch.

103 Vgl. Emmanuel Macron im Interview mit der Süddeutschen Zeitung: Wir wollen eine Neugründung Europas, 31.8.2015, abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/emmanuel-macron-im-interview-wir-wollen-eine-neugruendung-europas-1.2628139> (letzter Zugriff: 21.4.2016).

104 Vgl. Le Frigaro: Sondage: la gauche serait laminée aux législatives, 2.12.2014 abrufbar unter: <http://www.lefigaro.fr/politique/2014/12/02/01002-20141202ARTFIG00399-sondage-la-gauche-serait-laminee-aux-legislatives.php> (letzter Zugriff: 18.4.2016).

105 Vgl. Ipsos: François Hollande dans une position toujours plus difficile avant la Présidentielle, abrufbar unter: <http://www.ipsos.fr/decrypter-societe/2016-03-30-francois-hollande-dans-position-toujours-plus-difficile-avant-presidentielle> (letzter Zugriff: 18.4.2016).

welche deutschen Interessen und Zielvorstellungen diese bei der Politikformulierung und -implementierung verfolgen und wie erfolgreich sie damit sind.

Im Bereich der ausgewählten EU-internen Politiken zeigen die Beiträge die Rolle der deutschen Europapolitik in verschiedenen Politikfeldern der Europäischen Union auf und stellen die deutschen Interessen und Zielvorstellungen dar. Bei der Reihenfolge der Beiträge in diesem Kapitel sind wir nicht nach Relevanz, sondern nach logischer Zusammengehörigkeit vorgegangen. Insgesamt ergibt sich in diesem Abschnitt ein gemischtes Bild bezüglich des Einflusses Deutschlands in den einzelnen Politikfeldern.

Die Beiträge zu den ausgewählten externen EU-Politiken stellen ebenfalls die jeweiligen deutschen Interessen bei der Politikformulierung dar und nehmen eine Evaluation mit Blick auf die Zielerreichung vor.

Im abschließenden Kapitel zu den bilateralen Beziehungen Deutschlands in der Europäischen Union unterstreichen die Autorinnen und Autoren den Stellenwert jener für erfolgreiche Initiativen deutscher Europapolitik. In diesem Abschnitt wird die grundlegende Relevanz der deutsch-französischen Beziehungen trotz ihrer gegenwärtigen Schwierigkeiten deutlich, was weiterhin ein Zugehen auf dieses Partnerland genauso wie auch auf Italien und Polen erfordert.

Die Chronologie am Ende des Buches bietet einen handlichen Überblick über die wichtigsten Etappen deutscher Europapolitik, immer eingebettet in den Kontext, in dem sie stehen. Die Suche bestimmter Begriffe wird durch das Register erleichtert.

Wir hoffen, dass das Gesamtliteraturverzeichnis des Handbuchs einen Schatz für jeden Leser darstellt, der sich mit der deutschen Europapolitik intensiver beschäftigen möchte.

Eine kommentierte Linkliste, Adressen, konkrete Hinweise, Ergänzungen und Updates des Handbuchs befinden sich auf der IEP-Homepage unter <http://iep-berlin.de/forschung/deutschland-und-europa/> und auf der IEP-eigenen Website www.wissen-europa.de.

Abschließend möchten wir den Autorinnen und Autoren für die hohe Qualität ihrer innovativen Beiträge danken und auch für ihre Bereitschaft, sich bei der Abfassung eng an den Leitfragen und vorgegebenen Themen zu orientieren. Weiter danken wir dem Auswärtigen Amt für die Förderung dieses neuen IEP-Projekts und insbesondere Staatsminister Michael Roth, MdB, für seine Unterstützung auch in Form eines Vorwortes.

Darüber hinaus geht unser Dank an den Nomos-Verlag und insbesondere Dr. Martin Reichinger für die wie immer gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit. Unser abschließender und umfangreicher Dank geht an Julia Klein für die Mühen der Redaktionsarbeit, die das Erscheinen dieses Handbuchs erst möglich gemacht haben.