

Deutschlands konstitutionelle Europapolitik

Daniel Göler / Mathias Jopp

Die Bundesrepublik Deutschland kann in der Geschichte der europäischen Integration als einer der zentralen konstitutionellen Architekten des europäischen Einigungsprojekts beziehungsweise als „eine der wichtigsten treibenden Kräfte der Integration“¹ angesehen werden. Angefangen mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), welche zunächst als gemeinsame deutsch-französische Organisation – die auch anderen Ländern offenstand – vorgestellt wurde,² über die Römischen Verträge und die Einheitliche Europäische Akte sowie die Reformkaskade der Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza bis hin zum europäischen Verfassungsprozess und insbesondere dem Lissabonner Vertrag hat die deutsche Europapolitik alle Vertragsrevisionen und konstitutionellen Reformschritte maßgeblich beeinflusst und mitgestaltet.³ Vor diesem Hintergrund kommt der konstitutionellen Europapolitik Deutschlands,⁴ das heißt den Konstruktionsideen und längerfristigen Vorstellungen zur Fortentwicklung und Ausgestaltung des europäischen Integrationsprojekts, eine zentrale Rolle zu.

Entsprechend haben auch Veränderungen und Akzentverschiebungen in der Europapolitik Deutschlands eine grundsätzliche Bedeutung, wobei insbesondere seit der deutschen Wiedervereinigung immer wieder die Frage diskutiert wurde, ob die in den ersten vier Jahrzehnten des europäischen Einigungsprozesses zu beobachtende umfassende Unterstützung des europäischen Einigungsprojekts und des Ausbaus seiner supranationalen Komponenten weiterhin Gültigkeit hat. Festgemacht wurden die entsprechenden Zweifel zunächst an der Diskussion über die traditionelle Zielvorstellung eines europäischen Bundesstaates beziehungsweise der ‚Vereinigten Staaten von Europa‘, welche lange Zeit als Leitbild der deutschen Europapolitik angesehen werden konnte,⁵ von der sich die Bundesregierung im Zuge der Post-Maastricht-Debatte dann aber zunehmend verabschiedete.⁶

-
- 1 Gisela Müller-Brandeck-Bocquet et al.: Deutsche Europapolitik. Von Adenauer bis Merkel, 2. Aufl., Wiesbaden 2010, S. 5.
 - 2 Vgl. Robert Schuman: Schuman-Erklärung vom 9. Mai 1950, abrufbar unter: http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_de.htm (letzter Zugriff: 29.3.2016).
 - 3 Vgl. Patrick Meyer: Die Europapolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Europa-Handbuch, Bonn 1999, S. 565-582; Müller-Brandeck-Bocquet et al.: Deutsche Europapolitik, 2010.
 - 4 Vgl. hierzu auch Daniel Göler/Mathias Jopp: Deutschlands konstitutionelle Europapolitik. Auswirkungen veränderter innen- und außenpolitischer Rahmenbedingungen, in: Thomas Jäger/Alexander Höse/Kai Oppermann (Hrsg.): Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, 2. Aufl., Wiesbaden 2011, S. 488-513. Die vorliegende Untersuchung stellt eine aktualisierende Weiterentwicklung dieses Beitrags dar.
 - 5 Vgl. Heinrich Schneider: Ein Wandel europapolitischer Grundverständnisse? Grundsatzüberlegungen, Erklärungsansätze und Konsequenzen für die politische Bildung, in: Mathias Jopp/Andreas Maurer/Heinrich Schneider (Hrsg.): Europapolitische Grundverständnisse im Wandel. Analysen und Konsequenzen für die politische Bildung, Bonn 1998, S. 19-147, hier S. 31.

Aber auch andere Aspekte wurden immer wieder als Indiz für eine veränderte konstitutionelle Europapolitik angesehen. Hierzu zählt die mit dem Umzug der Bundesregierung von Bonn nach Berlin in Verbindung stehende These einer neuen „Berliner Republik“⁷, die sich durch eine konsequentere Vertretung deutscher Interessen von dem bisherigen Politikstil unterscheidet. Auch die offene Austragung von Konflikten mit Partnerländern und den europäischen Institutionen wurde als Indiz für einen Politikwandel gesehen.⁸ Die entscheidende Rolle Deutschlands bei der Bewältigung der Staatsschuldenkrise im Euroraum ab 2010⁹ sowie der gelegentlich an Deutschland herangetragene Wunsch, eine stärkere Führungsrolle zu übernehmen,¹⁰ sind ebenfalls Entwicklungen, die zu Veränderungen der deutschen Europapolitik führten. Konzeptionell gehen diese Veränderungen ein Stück weit einher mit einer stärkeren Akzentuierung intergouvernementaler Elemente, wie sie sich in der von Angela Merkel propagierten Unionsmethode¹¹ und in dem verstärkten Rückgriff auf außerhalb der EU-Verträge stehende und intergouvernemental ausgestaltete Krisenbewältigungsmechanismen zeigen.

Der vorliegende Beitrag möchte auf eben diese Verschiebungen in der deutschen Europapolitik eingehen, wobei der Schwerpunkt darauf liegen wird, den Wandel in der konstitutionellen Europapolitik an die veränderten Rahmenbedingungen zurückzubinden, gleichzeitig aber auch deren Kontinuitätslinien und großen Leistungen für den Integrationsprozess herauszuarbeiten. Hierdurch soll das Verständnis für die deutsche Europapolitik gefördert und deutlich gemacht werden, dass ihre Veränderungen bislang nicht das Resultat persönlicher oder besonders parteipolitischer Schwerpunktsetzungen, sondern das Ergebnis umfassenderer Prozesse sind. Diese Veränderungen sind tiefgreifend und dürften langfristig die deutsche Europapolitik und damit auch die Weiterentwicklung der europäischen Integration beeinflussen.

Rahmenbedingungen der deutschen Europapolitik

Veränderungen im öffentlichen und parteipolitischen Diskurs

Während die europäische Integration früher von einem breiten permissiven Konsens getragen wurde,¹² gingen die Zustimmungswerte zur Europäischen Union beziehungsweise zur Mitgliedschaft in der Europäischen Union Mitte der 1990er Jahre deutlich zurück.¹³ Als Ursachen hierfür können die verunsichernden Auswirkungen der Debatte über den Maastrichter Vertrag, die Vorbehalte in der deutschen Bevölkerung gegenüber der Aufgabe

6 Siehe Stellungnahme der Bundesregierung vom 15. Januar 1993, in: Ingo Winkelmann (Hrsg.): Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993. Dokumentation des Verfahrens und Einführung, Berlin 1994, S. 186.

7 Frank Brunssen: Das neue Selbstverständnis der Berliner Republik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1-2/2001, S. 6-14.

8 Vgl. Göler/Jopp: Deutschlands konstitutionelle Europapolitik, 2011, S. 462.

9 Vgl. Herfried Münkler: Macht in der Mitte. Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa, Hamburg 2015 sowie die Beiträge von Henrik Enderlein/Jörg Haas/Katharina Gnath und Ansgar Belke in diesem Buch.

10 Vgl. hierzu die Aussage des polnischen Außenministers Radoslaw Sikorski, „Deutsche Macht fürchte ich heute weniger als deutsche Untätigkeit“, in einer Veranstaltung der DGAP am 28. November 2011 in Berlin, abrufbar unter <https://dgap.org/de/node/20029>, (letzter Zugriff: 29.3.2016).

11 Vgl. Claudio Franzius: Demokratisierung der Europäischen Union, Berlin 2013, S. 8.

12 Vgl. Karlheinz Reif: Ein Ende des ‚permissive consensus‘? Zum Wandel europapolitischer Einstellungen in der öffentlichen Meinung der EG-Mitgliedstaaten, in: Rudolf Hrbek (Hrsg.): Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse, Baden-Baden 1993, S. 23-40, hier S. 23 ff.

13 Vgl. Daniel Göler: Europapolitik im Wandel. Deutsche Integrationsmotive und Integrationsziele nach der Wiedervereinigung, Münster 2004, S. 58; sowie Wilhelm Knelangen in diesem Buch.

der Deutschen Mark, aber auch die in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre vorhandenen wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Bundesrepublik gesehen werden, welche den Mehrwert des Integrationsprozesses in Teilen der öffentlichen Wahrnehmung infrage stellten und insgesamt dazu führten, dass finanzielle Transferleistungen weitaus kritischer bewertet wurden als in früheren Jahren.¹⁴ Interessanterweise hat diese Grundhaltung den wirtschaftlichen Aufschwung der Bundesrepublik und die schnelle Erholung nach der Weltfinanzkrise 2008 überlebt.¹⁵ Denn obwohl die Bundesrepublik wirtschafts- und finanzpolitisch heute durchaus wieder in der Lage ist, integrationspolitische Projekte auch finanziell zu fördern (und auch im Rahmen der Euro- und Staatsschuldenkrise ein erhebliches Maß an finanzieller Solidarität leistete), werden Transferzahlungen in der Öffentlichkeit nach wie vor sehr skeptisch gesehen. Hieraus ergibt sich eine Situation, in welcher der finanzielle Spielraum aus Gründen der gesunkenen innenpolitischen Durchsetzungsfähigkeit weitaus geringer ist als in früheren Jahren.

Im Hinblick auf die öffentliche Wahrnehmung des Integrationsprozesses ist zudem von Bedeutung, dass sich die mit dem Verfassungsprozess zu Anfang des letzten Jahrzehnts verbundene Erwartung¹⁶ einer stärkeren Identifikation mit dem Integrationsprozess letztlich nicht erfüllt hat. Vielmehr hat das Scheitern des Verfassungsprojekts europaweit die Skepsis gegenüber einer als zu kompliziert und nicht durchschaubaren Europäischen Union nochmals erhöht. Zum Teil wird in der Wissenschaft genau dies auch als Hauptgrund für das Scheitern dieses Prozesses angeführt.¹⁷ Diese Stimmungslage hat den europapolitischen Diskurs in Deutschland nicht unberührt gelassen. Hinzu kommt, dass die Erweiterungspolitik der Europäischen Union in weiten Teilen der Bevölkerung in Deutschland skeptisch gesehen wurde und wird.¹⁸

Verschärft hat sich diese Situation durch die ab 2010 beginnende Euro- und Staatsschuldenkrise. Die immensen Haftungsrisiken, die Deutschland in den verschiedenen Hilfspaketen und Rettungsschirmen sowie über die Europäische Zentralbank (EZB) übernommen hat, erscheinen vielen als Bedrohung des eigenen Wohlstands, auch wenn die faktisch im Rahmen der Eurokrise bisher geflossenen Transferzahlungen eher gering ausgefallen sind. Dass die Staatsschuldenkrise im Euroraum zum Teil zu einer grundsätzlichen Infragestellung des EU-Integrationsprozesses geführt hat, ist hierbei auch der Tatsache geschuldet, dass die Sinnstiftung des Integrationsprozesses spätestens seit Mitte der 1980er Jahre mit dem Binnenmarktprogramm zunehmend ökonomisch erfolgte, während andere ideelle Narrative der europäischen Einigung, wie sie vor allem noch in den 1950er und 1960er Jahren mit Blick auf Frieden und Aussöhnung bedeutsam waren, in den Hintergrund getreten sind.¹⁹

14 Vgl. die Beiträge von Peter Becker und Ines Hartwig/Andreas Maurer in diesem Buch.

15 Vgl. hierzu auch Timm Beichelt: Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems, 2. Aufl., Wiesbaden 2015, S. 185 ff.

16 Vgl. Jo Leinen/Justus Schönlaue: Die Erarbeitung der EU-Grundrechtecharta im Konvent. Nützliche Erfahrungen für die Zukunft Europas, in: Mathias Jopp/Barbara Lippert/Heinrich Schneider (Hrsg.): Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union, Bonn 2001, S. 123-130, hier S. 130.

17 Vgl. Andrew Moravcsik: What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?, in: Politische Vierteljahresschrift 2/2006, S. 219-241.

18 Vgl. Mathias Jopp: Deutsche Europapolitik unter veränderten Rahmenbedingungen: Bilanz – Strategien – Optionen, in: Heinrich Schneider/Mathias Jopp/Uwe Schmalz (Hrsg.): Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn 2001, S. 813-861 sowie Knelangen in diesem Buch.

Wenn aber genau diese Kosten-Nutzen-Rechtfertigung des Integrationsprozesses aufgrund der Krisen in der Wirtschafts- und Währungsunion infrage gestellt wird, – oder zumindest nicht mehr so ohne weiteres nachvollziehbar ist – da die Risiken durch die finanzielle Rettungspolitik im Euroraum für viele nicht mehr überschaubar und einschätzbar erscheinen, ergibt sich nahezu zwangsläufig ein Vermittlungsproblem.

Hinzu kommt dann auch noch seit Sommer 2015 die Flüchtlingskrise sowie das in der öffentlichen Wahrnehmung als unzureichend empfundene Agieren der Europäischen Union, wodurch sich die Ängste vor den wirtschaftlichen Folgen unzureichender Integration, vor Kriminalitäts- und Terrorismusimport sowie generell vor dem ‚Fremden‘ und vor tiefgreifenden gesellschaftlichen Umwälzungen verschärft haben.

Insgesamt gesehen hat die seit Mitte der 1990er Jahre bis heute zunehmend zu beobachtende skeptischere Grundhaltung in der Bevölkerung sich jedoch lange Zeit nicht oder nur kaum in der parteipolitischen Landschaft niedergeschlagen. Zwar gab es in verschiedenen Parteien durchaus auch auf Seiten der Führungspersonlichkeiten skeptische Stimmen etwa gegen die Euroeinführung,²⁰ zur offiziellen Linie bei einer der etablierten Bundestagsparteien wurden diese jedoch nie. Deziert europakritische Parteineugründungen wie etwa die Partei Pro D-Mark oder der Bund Freier Bürger blieben in Deutschland im Unterschied zu anderen EU-Staaten bedeutungslos. Und auch Versuche etablierter Parteien, sich durch ein europakritisches Profil neue Wählerschichten zu erschließen, waren kaum zu beobachten, mit Ausnahme der PDS beziehungsweise der Partei DIE LINKE, deren Kritik an der marktliberalen Grundausrichtung des Binnenmarkts sowie der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) bisweilen Züge einer grundsätzlichen Ablehnung des bestehenden Integrationsprozesses annahm.

Mit der auf dem Höhepunkt der Krise im Euroraum neu gegründeten Partei Alternative für Deutschland (AfD), die auf Anhieb 7,1 Prozent der Stimmen bei den Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2014 erreichte, bei den Bundestagswahlen 2013²¹ mit 4,7 Prozent nur hauchdünn den Einzug ins Parlament verpasste und nunmehr im Zuge der Flüchtlingskrise in einigen Landtagen mit 12,6 Prozent bis etwas über 24 Prozent der Stimmen vertreten ist²², kann von einer innenpolitisch unangefochtenen Sondersituation der Europapolitik in Deutschland keine Rede mehr sein. Europapolitik ist vielmehr Gegenstand parteipolitischer Auseinandersetzungen und somit auch entsprechender Polarisierung geworden.

19 Vgl. Zsolt Pataki: The Cost of Non-Europe in the Single Market, EPRS, European Parliamentary Research Service, September 2014; Daniel Göler: Die Grenzen des ‚Cost-of-Non-Europe-Narrativs‘. Anmerkungen zur Sinnstiftung der Europäischen Integration, in: *integration* 2/2012, S. 129-135.

20 Vgl. Elmar Brok: Welche Europapolitik will Stoiber eigentlich?, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16.3.1998, S. 16; Michèle Knodt/Nicola Staeck: Shifting paradigms: Reflecting Germany's European policy, in: *European Integration Online Papers* 3/1999, S. 1-28, hier S. 6 f.

21 Zum Wahlerfolg der AfD vgl. Rüdiger Schmitt-Beck: Euro-Kritik, Wirtschaftspessimismus und Einwanderungskepsis: Hintergründe des Beinahe-Wahlerfolges der Alternative für Deutschland (AfD) bei der Bundestagswahl 2013, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1/2014, S. 94-112.

22 Bei den Landtagswahlen in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt am 13. März 2016 erzielte die AfD aus dem Stand in der oben genannten Reihenfolge jeweils 15,1 Prozent, 12,6 Prozent und 24,3 Prozent der abgegebenen Stimmen.

Für das politische System der Bundesrepublik ist dies insoweit eine Veränderung, als die lange Geltung beanspruchende These, „dass Europa das deutsche Parteiensystem (...) weitgehend unberührt gelassen hat“²³, überholt ist. Entsprechend stehen die politischen Entscheidungsträger damit vor der Herausforderung, wesentlich stärker als in der Vergangenheit innenpolitische Erwägungen und Befindlichkeiten sowie tagespolitische Stimmungen berücksichtigen zu müssen, was insgesamt den Handlungsspielraum der deutschen Europapolitik im Sinne von Regierungshandeln einschränkt. Gerade in Fragen der konstitutionellen Weiterentwicklung der Europäischen Union, wo es auch ganz entscheidend darauf ankommt, langfristige Ziele unabhängig von tagespolitischen Stimmungsschwankungen zu verfolgen, stellt diese Entwicklung ein Erschwernis dar.

Vetopotentiale innenpolitischer Akteure

Neben der öffentlichen Meinung und der Parteienkonstellation sind die aus der Verfassung abgeleiteten Rahmenbedingungen, unter denen deutsche Europapolitik stattfindet, als weitere zentrale Faktoren anzusehen, wobei im Folgenden zwei Ebenen näher beleuchtet werden: zum Ersten das Verhältnis von Bund und Ländern in der Europapolitik und zum Zweiten die rahmensetzende Bedeutung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG).

Mit dem Vertrag von Maastricht erreichten die Kompetenzen der Europäischen Union große Bereiche, die gemäß der innerstaatlichen Kompetenzverteilung in Deutschland den Ländern vorbehalten sind, wie Kultur, Bildung, Gesundheit, Umwelt, Forschung und regionale Strukturpolitik.²⁴ Die Länder reagierten hierauf mit „Abwehr“, „Ausbau und Stärkung von Mitwirkungsmöglichkeiten“ und der „Entwicklung eigenständiger europapolitischer Aktivität“.²⁵ Die entscheidende Stärkung der Ländermitwirkung wurde im Zuge des Ratifizierungsprozesses des Vertrags von Maastricht erreicht in Art. 23 des Grundgesetzes (GG) mit der Struktursicherungsklausel und der Zustimmungspflicht bei Vertragsänderungen mit Zweidrittelmehrheit im Bundestag und im Bundesrat, durch das „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union“ vom März 1993 und durch eine Bund-Länder-Vereinbarung vom Oktober desselben Jahres.²⁶

Inwieweit sich die Interessen und die Politik der Länder aus einer defensiven Haltung heraus integrationshemmend oder vergemeinschaftungsunfreundlich auswirkten, ist schwer zu sagen. So könnte das restriktive Einwirken einiger Bundesländer während der Amsterdamer Abschlussverhandlungen in Fragen der Asyl- und Einwanderungspolitik²⁷ als Beleg einer Bremserrolle der Länder verstanden werden; eine ähnliche Interpretation ließe sich auch im Zusammenhang mit den Forderungen der Länder bezüglich der Regierungskonferenz 2000 über den Vertrag um Nizza anbringen, welche das Aufstellen eines

23 Roland Sturm/Heinrich Pehle: Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Baden-Baden, 2005, S. 1.

24 Vgl. Rudolf Hrbek: Deutscher Föderalismus als Hemmschuh für die europäische Integration? Die Länder und die deutsche Europapolitik, in: Schneider/Jopp/Schmalz (Hrsg.): Eine neue deutsche Europapolitik?, 2001, S. 267-298, hier S. 270 sowie ders. in diesem Buch.

25 Hrbek: Deutscher Föderalismus als Hemmschuh für die europäische Integration?, 2001, S. 272.

26 Vgl. Hrbek: Deutscher Föderalismus als Hemmschuh für die europäische Integration?, 2001, S. 273 f.; Annegret Eppler: Die Europafähigkeit Deutschlands in der Diskussion: Bundesstaatskommission und Ratifizierung des Vertrags über eine Verfassung von Europa, in: Michael Borchard/Udo Margedant (Hrsg.): Der deutsche Föderalismus im Reformprozess, Sankt Augustin 2006, S. 73-99, hier S. 73 f.

27 Vgl. Göler: Europapolitik im Wandel, 2004, S. 95.

Kompetenzkatalogs, den Schutz der Daseinsvorsorge sowie das Festhalten an der Einstimmigkeitsregel im Rat zur Wahrung von Länderinteressen in bestimmten Politikbereichen umfassten.²⁸ Allerdings war es auch der Druck der Länder, der schließlich dazu führte, dass die Bundesregierung in Nizza auf der Verabschiedung der Erklärung Nr. 23 zur Zukunft der Union bestand, die als Beginn des Konvents- und Verfassungsprozesses angesehen werden kann.²⁹

Ungeachtet der Frage, ob die Länder eine Bremser- oder Antreiberrolle einnehmen, bleibt festzuhalten, dass in der Europapolitik zusehends Länderinteressen berücksichtigt werden müssen. Hinsichtlich der konstitutionellen Europapolitik ist hierbei zu erwarten, dass die Länder – wie während des Verfassungskonvents – vor allem auf eine klare Kompetenzordnung und die Beibehaltung der Einstimmigkeitsregel in bestimmten Bereichen drängen, um ihre eigenen Zuständigkeitsbereiche gegen Brüsseler Eingriffe abzusichern. Vor diesem Hintergrund ist die Erwartung durchaus realistisch, dass die Länder aus der Defensive heraus gegen ein unbegrenztes Fortschreiten der Integration eintreten.³⁰

Der zweite zentrale institutionelle Akteur, welcher als begrenzender Faktor der konstitutionellen Europapolitik der Bundesregierung angesehen werden kann, ist das BVerfG. Auch wenn das BVerfG noch nie einen großen Integrationsschritt verhinderte, hat es wiederholt auf bestimmte Grenzen des Integrationsprozesses hingewiesen. Während sich die Solange-I- und Solange-II-Urteile mit der Anwendbarkeit europäischen Sekundärrechts befassten, thematisierte das Maastricht-Urteil von 1993 (auch Solange-III) explizit die Frage, ob der Vertrag von Maastricht mit dem grundgesetzlich verankerten Grundrechtsschutz und Demokratieprinzip vereinbar sei. Zur Frage der demokratischen Legitimation stellte das BVerfG fest, dass diese nicht verletzt werde, da im „Staatenverbund der Europäischen Union [die] demokratische Legitimation (...) durch die Rückkoppelung des Handelns europäischer Organe an die Parlamente der Mitgliedstaaten“³¹ erfolge. Die hierin implizierte Absage an einen europäischen Bundesstaat und die Vorstellung von einer eher intergouvernementalen Integrationslogik lässt sich auch in der starken Betonung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung ablesen, dessen Einhaltung zu kontrollieren sich das BVerfG vorbehält.

Die Tendenz zur Integrationsbegrenzung³² hat sich im Urteil zum Lissabonner Vertrag besonders deutlich gezeigt,³³ bei dem gegenüber der bisherigen Rechtsprechung auffällt, dass das BVerfG einen deutlich integrations skeptischeren Grundton anschlägt und seine eigenen Kompetenzen extensiver auslegt. So konzeptionalisiert es die souveräne Staatlichkeit Deutschlands als unveränderbare Verfassungsidentität, welche dem Schutz von Art. 79 Abs. 3 GG (Ewigkeitsklausel) unterliege. Folgerichtig schließt es nunmehr deutlicher

28 Vgl. Jopp: Deutsche Europapolitik unter veränderten Rahmenbedingungen, 2002, S. 813-861.

29 Vgl. Daniel Göler: Die neue europäische Verfassungsdebatte. Entwicklungsstand und Optionen für den Konvent, Bonn 2002, S. 104 f.

30 Vgl. Hrbek: Deutscher Föderalismus als Hemmschuh für die europäische Integration?, 2001, S. 292 f.

31 Bundesverfassungsgericht: Urteil des Zweiten Senats vom 12. Oktober 1993, in: BVerfGE 89, 155, Maastricht-Urteil.

32 Vgl. Peter-Christian Müller-Graff/Jennifer Lenk: Rahmenbedingungen des deutschen Verfassungsrechts für die Mitwirkung an der EU, in: Schneider/Jopp/Schmalz (Hrsg.): Eine neue deutsche Europapolitik?, 2001, S. 299-322, hier S. 311.

33 Vgl. Ulrich Everling: Europas Zukunft unter der Kontrolle der nationalen Verfassungsgerichte – Anmerkungen zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009 über den Vertrag von Lissabon, in: *Europarecht* 1/2010, S. 91-108; Robert Christian van Ooyen: Die „europafeindliche“ Kontinuität? Zum Politikverständnis der Lissabon-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 4/2009, S. 26-45.

einen Übergang zu einem europäischen Bundesstaat auf Grundlage des Grundgesetzes aus. Hierzu bedürfte es einer Verfassungsneugestaltung in Deutschland unter Einschluss der Bevölkerung (nach Art 146 GG). Aber auch unterhalb der ‚Finalitätsfrage‘ werden klare Grenzen für weitere Integrationsschritte aufgezeigt. So stellt das BVerfG eine Art ‚negativen Kompetenzkatalog‘ auf, der Bereiche aufführt, in denen Hoheitsrechte nur eingeschränkt auf die europäische Ebene übertragen werden dürfen, und beansprucht für sich ein Letztentscheidungsrecht über die Anwendung europarechtlicher Regelungen. Die Auswirkungen dieser Rechtsprechung des BVerfG haben sich dann konkret während der Staatsschuldenkrise im Euroraum gezeigt, als die Bundesregierung mit Verweis auf das Lissabon-Urteil des BVerfG darauf drängte, dass ein dauerhafter Krisenmechanismus einer Änderung der EU-Verträge bedürfe,³⁴ wodurch die Verhandlungen zur Lösungssuche deutlich verkompliziert wurden.

Zum anderen erzwang das BVerfG mit seinen Urteilen zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) auch Veränderungen in Bezug auf die deutsche Beteiligung in den Rettungsmechanismen,³⁵ wobei insbesondere das strikte Pochen auf parlamentarische Beteiligung bei der Übernahme neuer Haftungsrisiken nicht nur eine Herausforderung in Hinblick auf die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung darstellt, sondern auch noch einmal die zuvor beschriebenen Politisierungstendenzen in europapolitischen Fragen erhöht hat. Damit hat die Rechtsprechung des BVerfG den Handlungsspielraum der Bundesregierung in ihren europapolitischen Aktivitäten deutlich einschränkt. Vor allem das Lissabon-Urteil und die Rechtsprechung zum ESM setzt sehr klare und harte Grenzen, die sich durchaus auf die Kurzformel ‚Bis hierher und nicht weiter‘ bringen lassen. Die Bundesregierung achtet deshalb in der konstitutionellen Europapolitik nicht nur auf die politische Durchsetzbarkeit, sondern zunehmend auch auf mögliche verfassungsgerichtliche Widerstände. Dies dürfte neben dem Blick auf eine Vielzahl europaskeptischer Partnerstaaten einer der Gründe sein, warum umfassende Vertragsreformen innerhalb der Bundesregierung zurzeit äußerst zurückhaltend bewertet werden.

Zu berücksichtigen ist nicht zuletzt, dass im Zuge der jüngeren auf Europa bezogenen Urteile des BVerfG die Rolle des Bundestages in der Europapolitik gestärkt worden ist,³⁶ was die Begründungszwänge für die alltägliche Europapolitik seitens der Exekutive erhöhte und bei großen Streitfragen die Regierungsmehrheit im Parlament herausforderte. In konstitutionellen Fragen der Europapolitik kann jedoch im Bundestag über die Mehrheit der Regierungskoalition hinaus nach wie vor von einem breiten Konsens mit der Bundesregierung ausgegangen werden.

Nimmt man all diese Faktoren zusammen, so lässt sich konstatieren, dass die deutsche Europapolitik seit Mitte der 1990er Jahre durch die gewachsene Skepsis innerhalb der Bevölkerung, die gewachsene innenpolitische Bedeutung der Bundesländer sowie die integrationsbegrenzende Rechtsprechung des BVerfG und die veränderten Rahmenbedingungen vor allem auch im Zuge der Staatsschuldenkrise in der Eurozone an Handlungsspielraum eingebüßt hat. Besonders einschränkend wirkt dies in der eher kurzfristig ange-

34 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Merkel pocht auf Änderung der EU-Verträge, 27.10.2010.

35 Zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vgl. Christian Joerges: Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. September 2012 über den ESM- und den Fiskalvertrag (Diskussionsbeitrag), in: Jahrbuch der Juristischen Gesellschaft Bremen 14/2013, S. 27-31.

36 Vgl. hierzu auch Axel Schäfer/Fabian Schulz: Der Bundestag wird europäisch – zur Reform des Beteiligungsgesetzes EUZBBG, in: *integration* 3/2013, S. 199-212 sowie Sven Hölscheidt und Gabriele Abels in diesem Buch.

legten auf Europa bezogenen Tagespolitik. Wo immer es um die langfristige beziehungsweise die strukturelle Weiterentwicklung der europäischen Institutionen und Politiken geht, also die konstitutionelle Europapolitik, kann sich dies aber ebenfalls hinderlich auswirken. Denn gerade hier hatte es sich in der Vergangenheit als überaus hilfreich erwiesen, dass deutsche Regierungen frei von innenpolitischem Rechtfertigungsdruck agieren konnten und die Möglichkeit besaßen, kurzfristige nationale Interessen zugunsten der Verfolgung langfristiger Ziele zurückzustellen.

Interessengeleiteter Pragmatismus und Unionsmethode

Betrachtet man die deutsche Europapolitik der vergangenen zweieinhalb Jahrzehnte, so lassen sich deutliche Veränderungen feststellen. Noch im April 1992 sprach der damalige Bundeskanzler Kohl von der Perspektive der „Vereinigten Staaten von Europa“, für die der Vertrag von Maastricht eine „neue, entscheidende Etappe“ darstelle.³⁷ Von diesem Leitbild rückte er in den folgenden Jahren mehr und mehr ab und bezeichnete die Orientierung daran im Jahr 1997 sogar als einen „Fehler“³⁸.

Dass eine weitere Supranationalisierung nicht in allen Bereichen anzustreben ist, sondern bestimmte Politikfelder zumindest vorläufig zwischenstaatlich geregelt werden sollten, passt in diese veränderte Grundstimmung. Dies hat sich auch im Lissabonner Vertrag niedergeschlagen, in dem zum Beispiel nicht zuletzt mit Blick auf britische und französische Positionen der besondere intergouvernementale Charakter der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) explizit festgeschrieben und der Europäische Rat durch seinen neuen offiziellen Organstatus sowie das Amt eines gewählten Präsidenten erneut aufgewertet wurde. Schon nach dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags hat die Bundesregierung in einer lange Zeit eher unüblichen Weise eigene nationale Interessen betont, was Ausgangspunkt der These war, die deutsche Europapolitik sei stärker interessengeleitet und pragmatischer, ja sogar „britischer“ geworden.³⁹ Die Bundesregierung hat sich zum Teil sogar explizit gegen bestimmte vertiefende Integrationsschritte gestellt, wie etwa beim Veto gegen den Übergang zu Mehrheitsentscheidungen im Bereich Asyl- und Zuwanderung während der Verhandlungen von Amsterdam.⁴⁰

In eine ähnliche Richtung kann auch das noch unter der Regierung Kohl betriebene Insistieren auf Rückführung des deutschen Nettobeitrags zum EU-Haushalt und das dann fast noch striktere Beharren der Regierung Schröder auf dieser Forderung sowohl bei den Beratungen über die Agenda 2000 als auch im Vorfeld der Verhandlungen über die finanzielle Vorausschau 2007 bis 2013 gesehen werden. Interessant sind die deutschen Positionen während der Finanzverhandlungen vor allem deshalb, da in ihrem Umfeld sehr deutlich mit dem deutschen Interesse – und nicht etwa mit der gesamteuropäischen Verantwortung – argumentiert wurde. Zwar zeigte Bundeskanzlerin Merkel zum Beispiel bei den abschließenden Beratungen zur finanziellen Vorausschau der Europäischen Union für

37 Helmut Kohl: Rede am 3. April 1992 in Königswinter vor dem Bertelsmann Forum, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.): Europäische Politische Zusammenarbeit auf dem Weg zu einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, Bonn 1992, S. 444.

38 Helmut Kohl: Rede vor dem Bayerischen Unternehmertag der Vereinigung der Arbeitgeberverbände am 1. Juli 1997 in München, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Bulletin 68/1997, S. 826-827.

39 Peter Hort: Die deutsche Europapolitik wird „britischer“: Bonn stellt das Integrationsmodell in Frage und orientiert sich mehr an Kosten und Nutzen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.10.1997, S.1.

40 Vgl. Süddeutsche Zeitung: Beim Gipfeltreffen der Europäischen Union in Amsterdam. Bonn setzt Veto-recht in der Asylpolitik durch, 18.6. 1997.

2007 bis 2013 im Dezember 2005 eine viel gelobte Kompromissbereitschaft und förderte auch durch finanzielle Zugeständnisse das Zustandekommen eines erfolgreichen Abschlusses.⁴¹ Vom Gesamtumfang waren diese Zugeständnisse aber eher bescheiden und ließen nach wie vor das Ziel einer auch vor dem Hintergrund der Kosten der deutschen Einheit und der Finanzierbarkeit der erweiterten Europäischen Union verständlichen deutschen Netto-Beitragszahlungsbegrenzung erkennen.

So rechtfertigte Merkel den Abschluss des mehrjährigen Finanzrahmens damals damit, dass „dieses Paket auch den deutschen Interessen genügt“⁴², da die Gesamtausgaben unter das Niveau des ursprünglichen luxemburgischen Vorschlags gesenkt werden konnten. Und in den Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen 2014 bis 2020 war ebenfalls die Begrenzung der Netto-Beitragszahlungen in der deutschen Verhandlungsposition ein durchgängiges Leitmotiv.⁴³

Diese Entwicklungen unterstreichen, dass nationale Interessen in der deutschen Europapolitik eine stärkere Rolle zu spielen scheinen als in früheren Jahren beziehungsweise dass die deutschen Interessen nicht immer und nicht per se mit einer Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses oder mit dem Ausgleich zum Wohle aller EU-Mitgliedstaaten gleichgesetzt werden. Selbst wenn Merkel sich zunächst in ihrem Stil von dem ostentativ nach außen getragenen Selbstbewusstsein der Schröder-Jahre abhob, so setzt sich auch bei ihr eine Tendenz zu einer Intergouvernementalisierung und stärkeren Berücksichtigung nationaler Interessen fort.

Konzeptionell schlägt sich die größere Bereitschaft zur intergouvernementalen Kooperation in dem von Merkel mitgeprägten Begriff der Unionsmethode nieder, worunter verschiedene Formen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit und Koordinierung auf Regierungsebene verstanden werden.⁴⁴ Während Befürworter dieses Ansatzes hierin eine sinnvolle Ergänzung sehen, um flexibel auf aktuelle Herausforderungen reagieren zu können, sehen Kritiker in ihm die Gefahr einer Umgehung der supranationalen Institutionen und damit einer Erosion der Gemeinschaftsmethode. Gerade im Zusammenhang mit der Staatsschuldenkrise sind zudem durch die verschiedenen Krisenbewältigungsmechanismen mehrere außer-EU-vertragliche Arrangements entstanden, die als Beleg für ein Erstarren der intergouvernementalen Komponente gewertet werden können.

Im Hinblick auf die konzeptionelle Europapolitik ist hierbei zwar zu berücksichtigen, dass der Rückgriff auf intergouvernementale Mechanismen und auch die Propagierung der Unionsmethode ein Stück weit der Tatsache geschuldet waren, dass die Bearbeitung bestimmter Themenfelder im Rahmen des Gemeinschaftssystems aufgrund der Gesamtkonstellation mit den britischen Widerständen nicht machbar war. Nichtsdestotrotz hebt sich die Unterstützung für intergouvernementale Lösungen sichtbar von der deutschen

41 Vgl. Peter Becker: Mehr Geld für Europa. Die Verständigung auf einen neuen Finanzrahmen 2007-2013, SWP-Aktuell 4, Berlin 2006.

42 Angela Merkel: Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel zum Europäischen Rat am 17. Dezember 2005, Regierung Online: http://www.bundesregierung.de/nn_915804/Content/DE/Archiv16/Pressekonferenz/2005/12/2005-12-17-pressekonferenz-von-bundekanzlerin-merkel.zum-europaeischen-rat-am-17-dezember.html (letzter Zugriff 10.6.2010).

43 Vgl. Peter Becker: Das Finanz- und Haushaltssystem der Europäischen Union. Grundlagen und Reformen aus deutscher Perspektive, Wiesbaden 2014, S. 281 ff.

44 Vgl. Franzius: Demokratisierung der Europäischen Union, 2013, S. 8; siehe Rede von Bundeskanzlerin Angela 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).

Europapolitik bis Mitte der 1990er Jahre und vor allem in der Prä-Maastricht-Zeit ab. Interessant ist hierbei, dass die Bundesregierung die sich ihr eröffnenden Möglichkeiten der Absicherung eigener Einflussmöglichkeiten und Vetorechte im Rahmen der neu entstandenen außer-EU-vertraglichen Regelungswerke offensiv genutzt hat. So entstand beispielsweise im Rahmen des ESM erstmals eine Situation, dass die Bundesrepublik (und auch Frankreich) aufgrund der Koppelung der Stimmgewichte an den Kapitalschlüssel bei einvernehmlichen Beschlüssen und solchen mit qualifizierter Mehrheit über ein Vetorecht verfügt, während die meisten anderen Länder überstimmt werden können.⁴⁵

Im Übrigen beinhalten auch die seit Beginn der 1990er Jahre in den deutschen Europa-konzeptionen wichtiger werdenden Modelle der differenzierten Integration beziehungsweise der verstärkten Zusammenarbeit, die seit dem Schäuble-Lamers-Papier⁴⁶ zum festen Bestandteil deutscher konstitutioneller Europapolitik geworden sind, eine Tendenz zur Intergouvernementalisierung der Europäischen Union.⁴⁷ Gerade in den letzten Jahren wurde auf Modelle der differenzierten Integration zurückgegriffen, wobei Deutschland hieran maßgeblich beteiligt war. Dies betrifft zum Beispiel die erstmalige Anwendung der verstärkten Zusammenarbeit beim Europäischen Scheidungs- oder Europäischen Patentrecht sowie die Verhandlungen über die Einführung einer Finanztransaktionssteuer im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit.⁴⁸ Hinzu kommt, dass durch die außervertraglichen Regelungen im Rahmen des ESM und zuvor der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) das Gesamttabelleau der Differenzierungsformen nochmals erweitert wurde.

Insgesamt ist damit eine graduelle Intergouvernementalisierung der deutschen Europapolitik nicht zu übersehen. Gelegentlich wurde ein Beleg für diese Tendenz sogar in der anfänglichen Zurückhaltung Merkels gegenüber dem Modell der Spitzenkandidaten bei der Inauguration der Kommission gesehen. Welche Gründe hierfür auf Seiten der Bundeskanzlerin auch immer eine Rolle gespielt haben mögen, sie war jedenfalls erst nach einigem Zögern bereit, den Gestaltungsanspruch des Europäischen Parlaments bei der Auswahl der Person des Kommissionspräsidenten anzuerkennen.⁴⁹ Dass sie dies letztlich tat, zeigt aber, dass in der deutschen Europapolitik weiterhin und ungebrochen von einer hohen Wertschätzung der supranationalen Elemente des europäischen Integrationssystems auszugehen ist.

45 Siehe Vertrag zur Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), T/ESM 2012/de, insbesondere Art. 8, 10 und 11 in Verbindung mit Anhang I, abrufbar unter: <http://www.esm.europa.eu/pdf/ESM%20Treaty/20150203%20-%20ESM%20Treaty%20-%20DE.pdf>. (letzter Zugriff: 25.4.2016). Demnach kann nur noch Italien Beschlüsse in gegenseitigem Einvernehmen blockieren.

46 Vgl. Karl Lamers/Wolfgang Schäuble: Überlegungen zur europäischen Politik: Positionspapier der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 1. September 1994, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 10/1994, S. 1271-1280.

47 Zum Überblick über die Debatte zur Flexiblen Integration vgl. Eckart D. Stratenschulte (Hrsg.): Der Anfang vom Ende? Formen differenzierter Integration und ihre Konsequenzen, Baden-Baden 2015.

48 Vgl. Daniel Göler: Differenzierte Integration: Konzeptionelle Überlegungen, politische Projekte und theoretische Ansätze, in: Stratenschulte (Hrsg.): Der Anfang vom Ende, 2015, S. 9-33, hier S. 22.

49 Vgl. Daniel Göler/Mathias Jopp: Die Europawahl und das Konzept der Spitzenkandidaten – ein Kommentar, in: integration 2/2014, S.152-160.

Finalitätsdebatte und Gemeinschaftsmethode

Im Bereich der konstitutionellen Europapolitik spielen wie oben erwähnt längerfristige Ideen und Konzepte zur Ausgestaltung der Europäischen Union eine besondere Rolle.⁵⁰ Auch wenn bei den europapolitischen Leitbildern in der Bundesrepublik starke Kontinuitätslinien zu erkennen sind, wie vor allem die Betrachtung der Europäischen Union als ein System sui generis mit einem Gleichgewicht zwischen seinen Institutionen und einer fairen Kombination seiner intergouvernementalen und supranationalen Elemente verdeutlicht,⁵¹ zeigen sich bereits einige Jahre nach der Wiedervereinigung gewisse Verschiebungen weg vom Leitbild einer bundesstaatlichen Ordnung hin zu einer finalitätsöffneren Integration. Dies mag nicht nur dem Maastricht-Urteil des BVerfG geschuldet gewesen sein,⁵² sondern schlichtweg auch der Erkenntnis, dass kaum eine ernsthafte politische Kraft bei fortschreitender europäischer Integration zielgerichtet die Auflösung der Bundesrepublik Deutschland betreiben würde. Zum Teil resultierte dies auch aus den schwierigen Verhandlungen über den Maastrichter Vertrag mit den EU-Partnerländern, in denen die Bundesregierung wegen des Schulterschlusses mit Frankreich den stärker gemeinschaftsorientierten Vorschlag der damaligen niederländischen Ratspräsidentschaft zugunsten des Dreipfeilermodells mit zwei intergouvernementalen Kooperationsbereichen in der Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Innen- und Justizpolitik aufgegeben hatte; letzteres allerdings nur vorläufig insofern, als in späteren Verhandlungen über die Revision des Vertrags eine Vergemeinschaftung des dritten Pfeilers immer wieder versucht und in Etappen bis zum Lissabonner Vertrag auch erreicht wurde.

Insgesamt verschwimmt aber in der Zeit nach Maastricht die Zielperspektive; eine Zukunftsvision gibt es nicht mehr in der früheren Deutlichkeit.⁵³ Klar bleibt, dass Europa in der deutschen Vorstellung nach föderalen und subsidiären Prinzipien weiter entwickelt werden soll, wobei der Bedeutungsgehalt der ‚föderalen Perspektive‘ sich heute eher an dem vom BVerfG geprägten Begriff des Staatenverbunds und nicht mehr wie in früheren Jahren an den Vorstellungen eines Europa mit bundesstaatlichen Zügen zu orientieren scheint. Andererseits steht den oben genannten Entwicklungen in den letzten zweieinhalb Jahrzehnten nach wie vor eine hohe Einbindungs- und Integrationsbereitschaft Deutschlands gegenüber.

Ein Versuch, den Idealismus in die deutsche Europapolitik zurückzuholen und ihr wieder eine klare Zielperspektive durch ein Leitbild zu geben, bestand in der durch den damaligen Außenminister Fischer im Jahre 2000 erneut initiierten Finalitätsdebatte.⁵⁴ Er forderte eine „Europäische Föderation“, die auf einem „Verfassungsvertrag“ beruht und in der eine „Souveränitätsteilung von Europa und Nationalstaat“ besteht. Die Nationalstaaten seien nicht mehr wegzudenken und müssten bei der Konstruktion Europas mit einbezogen werden, da „bisherige Vorstellungen eines europäischen Bundesstaates, der als neuer

50 Vgl. Frank Hörnlein: Leitbilder im Zielsystem der europäischen Integration, Berlin 2000; Heinrich Schneider: Ein Wandel europapolitischer Grundverständnisse?, 1998, S. 19-147.

51 Vgl. Schneider: Ein Wandel europapolitischer Grundverständnisse? sowie Mathias Jopp: Nationale Interessen und europapolitische Grundverständnisse im Wandel – Zur Einordnung und Interpretation der empirischen Ergebnisse, in: Jopp/Maurer/Schneider (Hrsg.): Europapolitische Grundverständnisse im Wandel, 1998, S. 19-147 und S. 149-192.

52 Vgl. Müller-Graff/Lenk: Rahmenbedingungen des deutschen Verfassungsrechts, 2001, S. 311.

53 Das beklagt auch gegenwärtig Barbara Lippert: Deutsche Europapolitik zwischen Tradition und Irritation, SWP-Arbeitspapier, Berlin 2015.

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

Souverän die alten Nationalstaaten und ihre Demokratien ablöst, (...) sich als synthetisches Konstrukt jenseits der europäischen Realitäten⁵⁵ erwiesen hätten. Für die Europäische Föderation forderte er eine vollständige Parlamentarisierung der europäischen Integration mit einem Zweikammerparlament nach dem Senatsmodell und eine klare Kompetenzordnung in horizontaler wie vertikaler Richtung, also zwischen den Institutionen in Brüssel wie zwischen der europäischen Ebene und den Mitgliedstaaten. Sollte die Europäische Föderation im ersten Anlauf aufgrund vielfacher Bedenken bei anderen Mitgliedstaaten nicht gelingen, so könne notfalls über Avantgardegruppen und „den Ausbau verstärkter Zusammenarbeit“ für die Vertiefung der Integration mit den Staaten kooperiert werden, die dazu bereit und in der Lage seien.

Auch wenn bei Fischer vieles offen blieb, wie eine Union von Staaten und Bürgerinnen und Bürgern im Detail auszugestalten ist, so haben seine Ideen doch die Unsicherheit bei anderen Partnern darüber beseitigt, was denn die Deutschen nach der Aufgabe ihres alten Leitbildes als starkes und wieder vereintes Land in der Mitte Europas nun eigentlich tun wollten und ob auch künftig von ihrer Bindungsbereitschaft an Europa auszugehen sei. Zudem haben seine Ausführungen den europäischen Verfassungsprozess in der ersten Hälfte der 2000er Jahre angestoßen⁵⁶ und erneut die große Bedeutung der deutsch-französischen Zusammenarbeit unterstrichen, ohne die „auch künftig kein europäisches Projekt gelingen“⁵⁷ kann. Letzteres kam im gesamten Verfassungsprozess zum Tragen, indem während des Europäischen Konvents zur Ausarbeitung einer europäischen Verfassung in den Jahren 2002 bis 2003 die wesentlichen Vorschläge gemeinsam von deutschen und französischen Regierungsvertretern, Abgeordneten und Europaabgeordneten eingebracht oder von diesen unterstützt wurden,⁵⁸ sei es zu den Modalitäten der Mehrheitsabstimmungen im Rat, der Einrichtung des Postens eines europäischen ‚Außenministers‘ und eines europäischen diplomatischen Dienstes, der Schaffung des Amtes des Vorsitzenden des Europäischen Rates oder der Aufwertung des Europäischen Parlaments als gleichberechtigte Kammer neben dem Ministerrat durch die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens, welches durch die Umbenennung in ‚ordentliches Gesetzgebungsverfahren‘ zudem auch symbolisch aufgewertet wurde.

Insgesamt kann deshalb festgehalten werden, dass wichtige Grundlinien der konstitutionellen Europapolitik Deutschlands fortbestanden, was sich vor allem während der Debatten des europäischen Konvents- und Verfassungsprozess zeigte.⁵⁹ Denn die Verhandlungspositionen der deutschen Konventsdelegation und auch der Bundesregierung in den anschließenden Regierungskonferenzen bewegten sich im Wesentlichen entlang der großen Leitlinien der deutschen konstitutionellen Europapolitik der 1990er Jahre: Stärkung von Europäischer Kommission und Europäischem Parlament sowie Anwendung der Gemeinschaftsmethode und verstärkter Übergang zu Mehrheitsentscheidungen. Diese Tendenz

55 Fischer: Vom Staatenbund zur Föderation, 2000, S. 153.

56 Vgl. Mathias Jopp/Saskia Matl (Hrsg.): Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU, Baden-Baden 2005; Werner Weidenfeld (unter Mitarbeit von Janis Emmanouilidis, Almut Metz und Sibylle Reiter): Die Europäische Verfassung verstehen, Gütersloh 2006.

57 Fischer: Vom Staatenbund zur Föderation, 2000, S. 155.

58 Mathias Jopp/Saskia Matl: Perspektiven der deutsch-französischen Konventsvorschläge für die institutionelle Architektur der Europäischen Union, in: *Integration* 2/2003, S. 99-110.

59 Vgl. Werner Weidenfeld (Hrsg.): Die Europäische Verfassung in der Analyse, 2. Aufl., Gütersloh 2005.

setzte sich auch nach dem Regierungswechsel 2005 fort. So zählte die damals neu ins Amt gekommene Regierung Merkel bei der Bewältigung der Verfassungskrise zu den vehementesten Verfechtern der Rettung der Substanz des Verfassungsvertrags.

Die Glanzleistung: Rettung des Verfassungsprojekts im Lissabonner Vertrag

Die Bundesregierung investierte während ihrer Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 sehr viel in die Lösung der europäischen Verfassungskrise, nachdem sich durch die negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden im Mai und Juni 2005 über den zuvor im Oktober 2004 in Rom unterzeichneten Europäischen Verfassungsvertrag eine allgemeine Depression und Ratlosigkeit über die Zukunft Europas breit gemacht hatte.⁶⁰

Eineinhalb Jahre später schien sich aber allmählich eine Mehrheit unter den Mitgliedstaaten mit dem Interesse herauszubilden, in irgend einer Form das Vertragswerk zu retten, was dann nach intensiver Vorbereitung der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im 1. Halbjahr 2007 auch unter der portugiesische Präsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte durch die Verabschiedung des Vertrags von Lissabon als neuer Primärrechtsgrundlage der Europäischen Union gelang. Ganz im Gegensatz zur Offenheit und Parlamentstätigkeit der dem Verfassungsvertrag vorausgegangenen Konventsverfahren bevorzugte die erste Merkel-Regierung eher die Methode Monnet, das heißt Verhandlungen und Schnüren von Kompromisspaketen unter Experten und hohen Regierungsvertretern hinter verschlossenen Türen unter bewusstem Ausschluss der Öffentlichkeit. Der damaligen Großen Koalition war daran gelegen, den Verfassungsvertrag in seiner Substanz zu bewahren, wozu sie sehr behutsam und pragmatisch vorgehen musste.

Schon während des Frühjahrsgipfels 2007 hatte die Bundesregierung die nicht in allen Mitgliedstaaten beliebte Berliner Erklärung gemeinsam mit dem Kommissionspräsidenten und dem Präsidenten des Europäischen Parlaments veröffentlicht, in der ein kleiner Hinweis zur Weiterarbeit an der Zukunft der Union im Rahmen der Würdigung des fünfzigjährigen Bestehens der Römischen Verträge enthalten war.⁶¹ Kurz darauf versandte die deutsche Ratspräsidentschaft Fragebögen an die Mitgliedstaaten, die sich unter anderem auf die Methode der Vertragsänderung bezogen sowie auf die Abschaffung der seit dem Maastrichter Vertrag existierenden Pfeilerstruktur, die Einführung einer Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union, einige verbale Änderungen hinsichtlich der im Verfassungsvertrag vorgesehenen Namensgebungen und Bezeichnung von Rechtsakten, die Frage des Umgangs mit den im Europäischen Verfassungsvertrag genannten Symbolen und die Beibehaltung des institutionellen Teiles des Vertrags (keine Öffnung des institutionellen Pakets). Auch wurde erfragt, ob Verbesserungen oder Hinzufügungen denkbar und notwendig wären.

Insgesamt verdeutlichten die Rückläufe von den Mitgliedstaaten einen gewissen ‚Mainstream‘, der auf die Substanzerhaltung des Europäischen Verfassungsvertrags hinwies, was von der Bundesregierung auch immer wieder öffentlich betont worden war. Nachdem der damalige französische Präsidentschaftskandidat Nicolas Sarkozy seine im September 2006 lancierte Idee eines ‚mini traité‘ aufgegeben hatte,⁶² konnte zwischen Frankreich und Deutschland eine Verständigung auf die Beibehaltung der Essentials des Verfassungs-

60 Vgl. Daniel Göler/Mathias Jopp: Die Europäische Verfassungskrise und die Strategie des „langen Atems“, in: *integration* 2/2006, S. 91-105; dieselben: Kann Europa gelingen? Vorhaben und Chancen der deutschen Ratspräsidentschaft, in: *integration* 1/2007, S. 3-24.

61 Siehe Berliner Erklärung: Erklärung anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge, Berlin 2007.

vertrags erzielt werden, die unter anderem die Ausweitung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen, die Aufwertung und Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens, das Entscheidungsmodell der doppelten Mehrheit⁶³ und die Regelungen bezüglich des Europäischen Rates und des ‚Außenbeauftragten‘ umfassten.

Aber nicht nur mit Frankreich wurden Gespräche geführt, sondern alle anderen Mitgliedstaaten, die Ideen lanciert oder Forderungen gestellt hatten, wurden zu bilateralen Gesprächen nach Berlin eingeladen, um unter maßgeblicher Mitwirkung des damaligen Europastaatssekretär des Auswärtigen Amtes Reinhard Silberberg (dem heutigen Ständigen Vertreter Deutschlands bei der Union) sowie des Leiters der Europaabteilung des Bundeskanzleramtes Uwe Corsepius (der nach einigen Jahren als Generalsekretär des Rates der Europäischen Union heute wieder die Leitung der Europaabteilung des Kanzleramtes übernommen hat) ihre Vertragswünsche zu besprechen und nach gemeinsamen Lösungen zu suchen, was mit einigen Delegationen (etwa der Polens) mehrere konsequente Treffen erforderlich machte.⁶⁴

In diesen Gesprächen zeigte sich, dass eine klassische Regierungskonferenz notwendig würde sowie die Symbolik des Europäischen Verfassungsvertrags einschließlich seines staatsähnlichen Vokabulars, das sich in Begriffen wie ‚Außenminister‘ und ‚Gesetze‘ wie auch ‚Rahmengesetze‘ zeigte, geopfert werden musste. Des Weiteren war eine Stärkung des Subsidiaritätsprinzips und der nationalen Parlamente unverzichtbar (die ja schon im Europäischen Verfassungsvertrag zu finden war). Ein gewisses Entgegenkommen konnte bei den Verfassungsskeptikern auch dadurch erreicht werden, dass deren policy-spezifische Interessen aufgegriffen wurden, wie die Stärkung der Verbrechen- und Terrorismusbekämpfung einschließlich der Grundlagen der Asyl- und Einwanderungspolitik und die primärrechtliche Verankerung einer europäischen Energiepolitik einschließlich Energiesolidaritätsklausel.

Zwar konnte die bisherige Pfeilerstruktur abgeschafft werden, allerdings wurden die von etlichen Mitgliedstaaten gewünschten Besonderheiten von GASP und GSVP im EU-Vertrag belassen beziehungsweise festgeschrieben. Auf der anderen Seite war es aber möglich, durch dieses Entgegenkommen in der Strukturfrage und in der Form der Amendments der gültigen Verträge die britische Zustimmung zur Einführung einer Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union wie auch zur Gleichrangigkeit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union mit dem EU-Vertragsrecht nach Art. 6 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) zu erlangen, wenngleich Großbritannien letzteres Zugeständnis nur im Gegenzug für die Gewährung eines ‚Opt-Outs‘ für diesen Bereich machte.

All diese Faktoren zusammen bildeten die Grundlinien für die Regierungskonferenz, die mit der Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon im Dezember 2007 unter portugiesischer Ratspräsidentschaft abgeschlossen werden konnte. Das Mandat für die Regierungskonferenz wurde noch auf dem Juni-Gipfel unter deutscher Ratspräsidentschaft verabschiedet und bezog sich vor dem oben dargestellten Hintergrund auf unverhandelbare Grundlagen des Europäischen Verfassungsvertrags, verhandelbare Elemente und hinzuzu-

62 Vgl. Heinz Kleger: *Regieren ohne Demokratie. Europäischer Verfassungsprozess und die Demokratie der Bürger*, Potsdam 2009, S. 54.

63 Unter doppelter Mehrheit ist bei qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen im Rat der Europäischen Union eine Mehrheit von 55 Prozent der Mitgliedstaaten (wobei jeder Staat eine Stimme hat) und von 65 Prozent der durch diese Staaten repräsentierten EU-Bevölkerung zu verstehen.

64 Mit beiden Beteiligten wurden intensive Hintergrundgespräche in den Jahren 2007 und 2008 geführt, auf denen die hier dargestellten Ausführungen basieren.

fügende oder zu verbessernde Teile in einem neuen Vertrag. Dem Begriff des Mandats wohnt in diesem Zusammenhang ein gewisses ‚Understatement‘ inne, da dieses in vielen Bereichen schon die endgültigen Kompromisslinien vorgezeichnet und teils auch ausformuliert hatte. Damit hat die Bundesregierung zugleich unterstrichen, dass trotz aller diagnostizierten Veränderungen in der konstitutionellen Europapolitik die weitere Vertiefung des Integrationsverbunds und die Stärkung der supranationalen Organe (welchen im Vertrag von Lissabon durch die Veränderungen im Hinblick auf die Kommission und das Europäische Parlament zahlreiche neue Kompetenzen verliehen wurden) nach wie vor eine entscheidende Rolle in den deutschen Europa-Konzeptionen einnimmt.

Schlussfolgerungen

Betrachtet man die deutsche Europapolitik in den letzten zwanzig Jahren, so lässt sich feststellen, dass sie unter den veränderten innen- und außenpolitischen Rahmenbedingungen auf der operativen Ebene beziehungsweise in der Alltagsarbeit stärker an eigenen Interessen orientiert und pragmatischer geworden ist. So lassen die offene Kritik an der Europäischen Kommission, die Begrenzung der Nettobeitragszahlung oder das Schmieden von Abwehribündnissen gegen geplante für die deutsche Industrie problematische Rechtsetzungsakte sowie die letztlich dann doch auf europäischer Ebene koordinierte Bewältigung der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise durchaus Unterschiede zu früheren Jahren erkennen.

In der konstitutionellen Europapolitik fällt dieser Befund differenzierter aus, wie zuletzt in der Politik der Bundesregierung im Zusammenhang mit dem Europäischen Verfassungsvertrag beziehungsweise dem Lissabonner Vertrag deutlich wurde. Gerade in den großen Vertragsreformen der letzten zwanzig Jahre hat sich insgesamt gezeigt, dass die deutschen Vorstellungen über die zukünftige Gestalt der Europäischen Union durch ein hohes Maß an Konsistenz gekennzeichnet sind und weiterhin grundsätzlich auf eine Vergemeinschaftung beziehungsweise Vertiefung des Integrationsprozesses abzielen.

Allerdings gibt es zu dieser Tendenz zwei abweichende Strömungen, die sich einerseits auf konzeptionelle Anpassungen und andererseits auf neue Restriktionen in der konkreten Politikumsetzung gründen. Was die erste Strömung anbelangt, lässt sich eine Tendenz zur Akzeptanz intergouvernementaler Elemente sowie ein stärkeres Streben nach institutioneller Absicherung der Einflusspotentiale der Bundesrepublik Deutschland beobachten.

Neben diesen konzeptionellen Anpassungen wurde aber auch der Gestaltungsspielraum der Bundesregierung zur Verfolgung ihrer (konstitutionellen) europapolitischen Ziele eingeschränkt, und zwar durch das Aufbrechen des permissiven Konsenses, die zunehmende Politisierung europäischer Fragen in der Öffentlichkeit und innerhalb der Parteienlandschaft sowie durch die deutlicher werdenden Grenzen der finanziellen Leistungsfähigkeit Deutschlands mit Blick auf die Ansprüche einer erweiterten Europäischen Union und die Stabilisierung der Eurozone im Zuge der Staatsschuldenkrise.

Auch die Rechtsprechung des BVerfG erweist sich weiterhin als handlungsbeschränkend. Zwar führen all diese Restriktionen nicht dazu, dass die langfristigen Leitbilder deutscher Europapolitik im Hinblick auf die konstitutionelle Ausgestaltung der Europäischen Union sich fundamental geändert hätten, allerdings schränken sie die Fähigkeit zur effektiven Verfolgung dieser Leitbilder nicht unerheblich ein. Wenn etwa die Länder in bestimmten Bereichen ein Veto der Bundesregierung erzwingen oder die Bundesregierung

in Zukunft der Anwendung der Abrundungsklausel nach Art. 352 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) nur unter Vorbehalt zustimmen kann, hat dies natürlich Auswirkungen auf die Möglichkeiten deutscher Europapolitik.

Nicht zuletzt sind starke Verschiebungen im Umfeld deutscher Europapolitik zu berücksichtigen. Der ‚Drift‘ Großbritanniens weg von „einer immer engeren Union der Völker Europas“ nach Art. 1 des EUV und das Aufkommen dezidiert europaskeptischer Regierungen in einigen Mitgliedstaaten, die zwar gerne von den Vorteilen des Binnenmarkts und der redistributiven EU-Politiken (Regional-, Struktur- und Agrarpolitik)⁶⁵ profitieren, andererseits aber lieber die europäischen Verträge rückentwickeln würden, lässt gegenwärtig kaum Raum für weitere vertiefende Integrationsschritte.

Oder anders ausgedrückt: Unabhängig von der Frage, inwieweit sich die großen Zielsetzungen der deutschen konstitutionellen Europapolitik gewandelt haben, sind die Möglichkeiten, diese bei den veränderten inneren und äußeren Rahmenbedingungen in einem Verhandlungsprozess auch durchzusetzen, deutlich gesunken, was in bestimmten Situationen zu einem Wandel der konkreten deutschen Politik geführt hat. Ob es deshalb langfristig zu einer grundsätzlichen weiteren Veränderung beziehungsweise Anpassung der konstitutionellen Zielvorstellungen deutscher Europapolitik kommt, bleibt abzuwarten.

65 Vgl. Maurer/Hartwig in diesem Buch.