

Bundesrepublik Deutschland

Katrin Böttger/Funda Tekin*

Die Europapolitik Deutschlands war insbesondere in den letzten Monaten durch vielfältige Unsicherheiten in der Europäischen Union, aber vor allem im Land selbst belastet. Neben der andauernden Ungewissheit um den potenziellen EU-Austritt des Vereinigten Königreichs¹ (Brexit), den zähen Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen, dem Reformstau hinsichtlich des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems sowie dem Ringen um die Europäische Union als globaler Akteur gab es einige innenpolitische Entwicklungen, die Deutschlands Rolle erheblich beeinflusst haben. So zum Beispiel die immer wiederkehrende Frage nach der Lebenszeitdauer der Großen Koalition. Seit Sommer 2018 stand das Regierungsbündnis aus Christlich-Demokratischer Union Deutschlands (CDU), Christlich-Sozialer Union in Bayern (CSU) und Sozialdemokratischer Partei Deutschlands (SPD) zwei Mal vor einem veritablen Bruch – im Juli 2018 aufgrund der Migrations- und Asylpolitik der CSU und im September 2018 nach der Affäre um den ehemaligen Präsidenten des Bundesamtes für Verfassungsschutz Hans-Georg Maaßen. Darüber hinaus kam es immer wieder zu Polarisierungen und Richtungsdebatten zwischen den Koalitionspartnern wie in Fragen zur Einführung des Bürgergeldes oder der Besetzung des Führungspostens der Europäischen Kommission.

Ferner kämpfen beide Koalitionspartner mit parteiinternen Herausforderungen. Bundeskanzlerin Angela Merkel hat Ende 2018 den CDU-Parteivorsitz an Annegret Kramp-Karrenbauer abgegeben und gleichzeitig deutlich gemacht, dass sie keine weitere Kanzlerschaft anstreben wird. Die SPD hat von Anfang an mit ihrer Rolle als Partner in einer Großen Koalition gehadert. Dies hat sich auf die Wahlergebnisse in den Bundesländern und auf EU-Ebene niedergeschlagen. Andrea Nahles stellte als Konsequenz des historisch schlechten Europawahlergebnisses – die SPD konnte lediglich 15,8 Prozent der Stimmen auf sich vereinen – ihren Parteivorsitz zur Verfügung. Seitdem befindet sich die Partei in einem basisdemokratischen, aber langwierigen und lähmenden Prozess für die Neubesetzung der Parteispitze. Ende 2019 wird die SPD auf ihrem Parteitag die ersten zwei Jahre der Großen Koalition bewerten und über ihre Zukunft entscheiden. Allgemein sind die zwei deutschen Volksparteien stark angeschlagen und mussten bei den Europawahlen große Stimmeneinbußen verbuchen. Prognosen für Wahlen im Bund lassen einen Abfall der CDU/CSU auf unter 30 Prozent und der SPD auf knapp über 10 Prozent erwarten.²

Diese Instabilität der Koalition erschwert eine klare deutsche Visionsformulierung für die Zukunft Europas entgegen dem im Koalitionsvertrag angestrebten und prominent an erster Stelle genannten „Aufbruch für Europa“³. Problematisch ist allerdings, dass genau

* Die Autorinnen danken Nicolas Butylin, Benedict Heidgen und Nicolas Schmidt für ihre vielfältige Zuarbeit.

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Brexit“ in diesem Jahrbuch.

2 Infratest dimap: ARD-DeutschlandTrend 7.9.2019, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend-1861.html> (letzter Zugriff: 6.11.2019).

3 Bundesregierung: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 12. März 2018, S. 147.

dies die Erwartungshaltung vieler EU-Mitgliedstaaten ist – allen voran des französischen Präsidenten Emmanuel Macron, der seit September 2017 wiederholt seine Pläne für einen „saut qualitatif“ im europäischen Integrationsprozess präsentiert hat. Auch wenn es insbesondere im Lichte der EU-Ratspräsidentschaft, die Deutschland in der zweiten Jahreshälfte 2020 übernehmen wird, und der Vielzahl an ungelösten Fragen im europäischen Integrationsprozess wichtig ist, dass Deutschland seine europäische Stimme (wieder)findet, so scheint dennoch wenig Grund zur Sorge: Zum einen hat Angela Merkel mittlerweile ihre Vorstellungen, was Europa ausmacht, bei verschiedenen Gelegenheiten formuliert.⁴ Zum anderen wird Deutschland nicht umsonst als „reluctant hegemon“⁵ bezeichnet und Merkel verfolgt einen Politikstil, der stark von dem des französischen Präsidenten divergiert. Während Macron seine Visionen wiederholt laut verkündet, kann Merkel als pragmatische Verfechterin der Politik der kleinen aber notwendigen Schritte gelten.

Diese unterschiedlichen Stile sollten aber nicht als Qualitätsmerkmal gewertet werden. Eine solche Betrachtung würde für eine Einschätzung der Europapolitik der Bundesrepublik Deutschland zu kurz greifen. Weder ist dem deutsch-französischen Motor das Benzin ausgegangen, noch hat Deutschland an Einfluss eingebüßt. Der Teufel liegt also im Detail und wird in diesem Beitrag anhand der für das vergangene Jahr europapolitisch wichtigsten Themenfelder analysiert.

Deutsch-Französische Beziehungen – der Motor stottert, aber läuft noch

Trotz der Ungeduld und vielfach divergierender Interessen bleibt Frankreich für die deutsche Europapolitik ein wichtiger, insgesamt wohl der wichtigste Partner.⁶ Dies zeigt sich insbesondere an der Unterzeichnung des Vertrags von Aachen im Januar 2019.⁷ Dieser knüpft an den Élysée-Vertrag von 1963 an und sieht eine enge Abstimmung in der Europapolitik sowie in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, eine vertiefte militärische Zusammenarbeit⁸, die Stärkung und Harmonisierung der Wirtschaft, eine enge Abstimmung vor EU-Gipfeln sowie regelmäßige Treffen auf allen Ministerialebenen vor.⁹ Darüber hinaus verabschiedeten der Deutsche Bundestag und die Assemblée Nationale im März 2019 das Deutsch-Französische Parlamentsabkommen, das die Gründung einer Deutsch-Französischen Parlamentarischen Versammlung vorsieht. Sie soll zweimal im Jahr tagen und hat breite Zuständigkeiten für die Überwachung des Élysée-Vertrages und des Vertrages von Aachen sowie die Zusammenarbeit mit dem Deutsch-Französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrat erhalten.¹⁰ Inhaltlich bleiben die europapolitischen Überschneidungen aber zunehmend hinter der Entwicklung der institutionalisierten deutsch-französischen Kooperation zurück. Durch die divergierenden inhaltlichen

4 Angela Merkel: Rede von Bundeskanzlerin Merkel vor dem Europäischen Parlament, 13.11.2018, abrufbar unter: <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-vor-dem-europaischen-parlament-am-13-november-2018-in-strassburg-1549538> (letzter Zugriff: 6. 11. 2019).

5 Simon Bulmer/William Edgar Paterson: *Germany and the European Union: Europe's reluctant hegemon?*, London 2018.

6 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Frankreich“ in diesem Jahrbuch.

7 Stefan Steidendorf: Frankreich, Deutschland und die europäische Integration im Aachener Vertrag, in: *integration* 3/2019, S. 187–204, hier S. 187.

8 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ in diesem Jahrbuch.

9 Bundesregierung: Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration, Aachen, 22. Januar 2019.

10 Deutscher Bundestag: *Aktueller Begriff Europa, Deutsch-Französisches Parlamentsabkommen*, Berlin, 22. März 2019, Nr. 2/19.

Schwerpunkte, die unterschiedlichen Politikstile und die fortschreitende Grüppchenbildung (Hansegruppe¹¹, Drei-Meere-Initiative¹²) in der Europäischen Union werden mögliche Stellvertreterkompromisse erschwert.

Europawahlen – immer für eine Überraschung gut

Eine solche Kompromissfindung gelang Merkel und Macron letztlich beim Positionsspoiler nach den Europawahlen, womit sie für eine Überraschung gesorgt haben. Zunächst bestätigten die Europawahlen in Deutschland jedoch einige sich seit längerem abzeichnende Trends.¹³ Die Parteien der Großen Koalition erzielten historische Tiefstände, wobei im Vergleich zu den Wahlen 2014 die SPD mit minus 11,4 Prozentpunkten um doppelt so viele Prozentpunkte wie die CDU/CSU (gemeinsam büßten sie 6,4 Prozentpunkte ein) eingebrochen ist. Als Wahlsieger gingen die Grünen hervor, die mit 20,5 Prozent zweitstärkste Kraft wurden. Dies reflektiert die wachsende Relevanz der Klimadebatte in Deutschland und Europa. Die Alternative für Deutschland (AfD) konnte ebenfalls Gewinne verbuchen und 11 Prozent der Stimmen auf sich vereinen. Obwohl dieser Zugewinn mit plus 3,9 Prozentpunkten geringer als erwartet ausfiel, konnte sich die Partei weiter etablieren und insbesondere in den östlichen Bundesländern enorme Gewinne erzielen.¹⁴ Positiv hervorzuheben ist die Wahlbeteiligung, die mit über 61 Prozent so hoch war wie seit 20 Jahren nicht mehr. Dabei schienen im Vergleich zu früheren Wahlen europäische Themen stärker im Fokus gestanden zu haben. Allerdings weisen die Europawahlen auch im Jahr 2019 noch immer starken Sekundärwahlcharakter auf – insbesondere da die SpitzenkandidatInnen der europäischen Parteien wenig Zugkraft hatten.¹⁵

Im Grunde haben die Koalitionspartner der Bundesregierung den Wahlkampf mit den europäischen SpitzenkandidatInnen – am prominentesten die Spitzenkandidaten der beiden größten Fraktionen im Europäischen Parlament, Manfred Weber für die Europäische Volkspartei (EVP) und Frans Timmermans für die Sozialdemokratische Partei Europas (SPE) – unterstützt. Allerdings war für die Bundesregierung die Nominierung für das Amt der Präsidentin beziehungsweise des Präsidenten der Europäischen Kommission vorrangig eine Frage im Gesamtzusammenhang aller neu zu vergebenen Führungsposten in den europäischen Institutionen – inklusive dem der Europäischen Zentralbank. Ein Automatismus für die SpitzenkandidatInnen wurde somit relativiert.¹⁶ Nach den Europawahlen fand sich weder im Europäischen Parlament noch im Europäischen Rat eine

11 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Niederlande“ und „Haushaltspolitik“ in diesem Jahrbuch.

12 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Polen“ und „Tschechische Republik“ in diesem Jahrbuch.

13 Heiko Giebler: Germany: Second order but still groundbreaking?, in: Lorenzo de Sio/Mark N. Franklin/Luana Russo (Hrsg.): The European Parliament Elections of 2019, Rom 2019, S. 147–154.

14 Forschungsgruppe Wahlen e.V.: Europawahl, 26. Mai 2019, abrufbar unter: https://www.forschungsgruppe.de/Wahlen/Wahlanalysen/News1_Euro190527.pdf (letzter Zugriff: 31.10.2019); weitere Parteien, die für die Legislaturperiode 2019 bis 2024 Abgeordnete zum Europäischen Parlament stellen, sind die CDU mit 22,6 Prozent, die CSU mit 6,3 Prozent, Die Linke mit 5,5 Prozent, die Freie Demokratische Partei mit 5,4 Prozent, die Satirepartei PARTEI mit 2,4 Prozent, die Freien Wähler mit 2,2 Prozent, die Ökologisch-Demokratische Partei mit 1 Prozent, die PIRATEN mit 0,7 Prozent, Volt Deutschland mit 0,7 Prozent, die Familien-Partei Deutschlands mit 0,7 Prozent und die Tierschutzpartei mit 1,4 Prozent der Stimmen, vgl. Der Bundeswahlleiter: Europawahl 2019, Vorläufiges Amtliches Ergebnis, Pressemitteilung Nr. 35/19 vom 27. Mai 2019.

15 Forschungsgruppe Wahlen e.V.: Europawahl, 2019; Giebler: Germany: Second order but still groundbreaking?, 2019, S. 147–154; vgl. hierzu auch die Beiträge „Die öffentliche Meinung“, „Die institutionelle Architektur der Europäischen Union“ und „Europäisches Parlament“ in diesem Jahrbuch.

16 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäischer Rat“ in diesem Jahrbuch.

Mehrheit für einen der Spitzenkandidaten der beiden stärksten Fraktionen (EVP-Fraktion mit 24 Prozent der Sitze und Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament, S&D-Fraktion, mit 21 Prozent der Sitze).¹⁷ Nach langem Ringen der Staats- und Regierungschefs wurde dann Bundesverteidigungsministerin Ursula von der Leyen (CDU) für den Posten der Präsidentin der Europäischen Kommission nominiert – ein Name, der nicht zu den SpitzenkandidatInnen gehörte, aber im Vorfeld bereits seit dem Deutsch-Französischen Ministerrat am 19. Juni 2018 in Meseberg als mögliche Alternative gehandelt worden war.¹⁸ Für diesen Durchbruch scheint somit wieder einmal das deutsch-französische Gespann Macron und Merkel maßgeblich verantwortlich zu zeichnen. Bemerkenswert ist jedoch, dass sich bei der Nominierung der ersten deutschen Präsidentin der Europäischen Kommission seit über 60 Jahren die Bundeskanzlerin im Europäischen Rat enthalten musste: Die Zeit reichte nicht aus, um mit dem Koalitionspartner in der Bundesregierung eine gemeinsame Position in dieser Frage zu erzielen.¹⁹

Brexit – Zusammenhalt der EU-27 und das Üben in Geduld

Die Position der Bundesregierung zum EU-Austritt des Vereinigten Königreichs ist seit dem britischen Referendum eindeutig, auch wenn es im Vorfeld und ganz zu Beginn abweichende Äußerungen gegeben hatte:²⁰ Sie bedauert die Entscheidung der britischen Bevölkerung und drängt bei der Gestaltung auf einen geordneten Austritt.²¹ Hierbei ist die Geschlossenheit der EU-27 eines der wichtigsten Prinzipien während der Austrittsverhandlungen, bei denen sie den EU-Chefunterhändler für die Brexit-Verhandlungen Michel Barnier vollumfänglich unterstützt. Für sie ist das zwischen Barnier und Theresa May ausgehandelte und am 14. November 2018 im Europäischen Rat vorgelegte Abkommen ein fairer Kompromiss und eine gute Basis nicht nur für den Austritt, sondern auch für den Aufbau künftiger Beziehungen.²² Nachdem das Abkommen jedoch in mehreren Abstimmungen im britischen Unterhaus keine Mehrheit erhielt, stimmte die Bundesregierung allen Verlängerungsgesuchen der britischen Regierung hinsichtlich der Verhandlungsfrist zu, um weiterhin einen ungeordneten Austritt („hard Brexit“) zu vermeiden. Gleichzeitig steht sie für die Unteilbarkeit der vier Grundfreiheiten des Binnenmarkts, sowohl, was die Lage Irlands in der Europäischen Union betrifft, als auch bezüglich

17 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europawahlen 2019: Neue Machtstrukturen“ in diesem Jahrbuch.

18 Der (europäische) Föderalist: Das Spitzenkandidaten-Dilemma, 5. September 2018, abrufbar unter: <https://www.foederalist.eu/2018/09/europawahl-spitzenkandidaten-dilemma-manfred-weber-staerkste-fraktion.html> (letzter Zugriff: 31.10.2019).

19 Yvonne Nasshoven: „To be or not to be?“, Das Spitzenkandidatenprinzip in der Europawahl 2019 und zukünftige Szenarien, in: *Integration 4/2019* (im Erscheinen).

20 Jean Pisani-Ferry/Norbert Röttgen/André Sapir/Paul Tucker/Guntram B. Wolff: Europe after Brexit: A proposal for a continental partnership, 25.8.2016, abrufbar unter: <https://bruegel.org/2016/08/europe-after-brexit-a-proposal-for-a-continental-partnership/> (letzter Zugriff: 31.10.2019).

21 Bundesregierung: Nach Abstimmung im britischen Parlament: Geordnete Lösung für Brexit finden, 17. Januar 2019, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/brexit-alte-version-1523734> (letzter Zugriff: 28.10.2019).

22 Auswärtiges Amt: Rede von Außenminister Heiko Maas im Deutschen Bundestag zum Brexit, 13. Dezember 2018, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-bundestag-brexit/2170294> (letzter Zugriff: 1.11.2019); vgl. hierzu auch den Beitrag „Brexit“ in diesem Jahrbuch.

eines künftigen Abkommens für die Beziehungen des Vereinigten Königreichs zur Europäischen Union. Zudem dürfe es nicht zu einer harten Grenze zwischen Irland und Nordirland kommen, da dies dem Karfreitagsabkommen widerspräche.²³

Gleichzeitig hat Deutschland auf Bundes- und Länderebene, unter anderem mit dem Brexit-Übergangsgesetz vom 27. März 2019²⁴, Maßnahmen ergriffen, um Rechtsklarheit für den Übergangszeitraum von einem Austritt bis zum Inkrafttreten eines Freihandelsabkommens der Europäischen Union mit dem Vereinigten Königreich zu schaffen. Diese sehen unter anderem vor, dass das Vereinigte Königreich während des Übergangszeitraums als Mitgliedstaat der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft gilt. Für die Einbürgerung britischer und deutscher Staatsangehöriger wird im Übergangszeitraum entgegen dem laufenden Recht die doppelte Staatsangehörigkeit akzeptiert, falls diese einen Antrag auf die jeweilige andere Staatsangehörigkeit gestellt haben.

Wie umfangreich die Auswirkungen des Austritts eines Mitgliedstaats für die BürgerInnen sein können, zeigt die Vielzahl an Themen, zu denen die Bundesregierung Informationen zur Verfügung stellt, von Reise- und Visumsfragen, über Zollfragen, Auswirkungen für Unternehmen, bis hin zum Maßnahmenpaket im Falle eines ungeordneten Austritts des Vereinigten Königreichs.²⁵

Mehrjähriger Finanzrahmen

Neben dem nach wie vor unklaren tatsächlichen Austrittstermin des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union und der damit verbundenen Haushaltslücke hat auch die Wahl zum Europäischen Parlament im vorletzten Jahr der Haushaltsperiode des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2014 bis 2020 mit der daraus folgenden Neubesetzung zahlreicher europäischer Ämter dazu beigetragen, dass bislang keine Einigung über den MFR für 2021 bis 2027 in Sicht ist. Mittlerweile muss davon ausgegangen werden, dass eine Einigung erst unmittelbar vor der EU-Ratspräsidentschaft Deutschlands zustande kommen wird. Während andere Mitgliedstaaten mit Blick auf Deutschland als größtem Beitragszahler und stärkster Volkswirtschaft der EU-27 auf eine ausgleichende Rolle bei den Verhandlungen hoffen²⁶, scheint die Bundesregierung wenig gewillt, von ihrem Ziel abzurücken, maximal 1 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) einzuzahlen und weiter von einem von 0,3 Prozent auf 0,15 Prozent reduzierten Abrufsatz für die Mehrwertsteuer-Eigenmittel zu profitieren.²⁷ Neben der Höhe des Finanzvolumens diskutieren die Mitgliedstaaten vor allem über die politischen Schwerpunkte und Prioritäten, die mit den Mitteln unterstützt werden sollen. Schwerpunkte legt Deutschland

23 Auswärtiges Amt: „Wir werden den Binnenmarkt nicht zurückbauen und keine Sonderregeln schaffen“, 29.8.2018, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/Brexit/maas-barnier-brexit/2130934> (letzter Zugriff: 30.10.2019); vgl. hierzu auch den Beitrag „Vereinigtes Königreich“ in diesem Jahrbuch.

24 Bundestag: Gesetz für den Übergangszeitraum nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union, 27. März 2019, BT-Drucksache 18/5313, S. 402–403.

25 Bundesregierung: Gewappnet für alle Fälle: Vorbereitungen der Bundesregierung auf den Brexit, 18.9.2019, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/brexit/brexit-faq-1569928> (letzter Zugriff: 31.10.2019).

26 Peter Becker: Ein neuer Haushalt für die EU: Die Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027, in: SWP Studie 14/2019, Juni 2019, S. 7.

27 Becker: Ein neuer Haushalt für die EU, 2019, S. 28.

hierbei auf die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union durch die Möglichkeit, die Auszahlung von Finanzmitteln an die Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze zu knüpfen, sowie klimapolitische Maßnahmen und Strukturreformen.²⁸

Die EU und ihre Nachbarschaft – Annahme von Herausforderungen

Mit Blick auf die Nachbarschaft der Europäischen Union verlangen die Östliche Partnerschaft (ÖP) und die EU-Türkei-Beziehungen besondere Beachtung.

Die Östliche Partnerschaft jährte sich 2019 zum zehnten Mal.²⁹ Ein Beschluss des Bundestags zu diesem Anlass zeigt die zahlreichen Herausforderungen in der Region auf und sieht eine Vielzahl konkreter Maßnahmen vor.³⁰ Die Fokussierung auf den Mehrwert der Östlichen Partnerschaft für die BürgerInnen in den Nachbarstaaten und den Wunsch der Stärkung des multilateralen Ansatzes verdeutlichen aber auch, dass das langfristige Ansinnen der drei assoziierten Staaten Georgien, Moldau und Ukraine zu einer europäischen Perspektive bis hin zu einer EU-Mitgliedschaft nicht in Betracht gezogen wird. Insgesamt ist die Perspektive der Östlichen Partnerschaft wenig klar, was auch die geringe Resonanz des Jubiläums jenseits von Expertenkreisen erklärt.³¹ Dessen ungeachtet regte der Bundestag in seinem Beschluss aber auch an, die Überlegungen hierzu während der EU-Ratspräsidentschaft Deutschlands 2020 aufzugreifen.³²

Die Beziehungen zwischen Europäischer Union und Türkei sowie die deutsch-türkischen Beziehungen haben sich nach Jahren der halsbrecherischen Talfahrt stabilisiert, bleiben aber kritisch. Nach der türkischen Währungskrise im Sommer 2018³³ hat die Bundesregierung trotz angespannter diplomatischer Beziehungen die Entscheidung aus dem Vorjahr, sogenannte Hermesbürgschaften zu deckeln, revidiert, um deutsche Exporte in das Land zu unterstützen. Allerdings wurde das Bestreben, die türkische Wirtschaft zu stützen, von der Opposition heftig diskutiert.³⁴ Im deutschen Europawahlkampf spielte das Thema der EU-Türkei-Beziehungen allerdings kaum eine Rolle. Lediglich Spitzenkandidat Manfred Weber propagierte, dass er als Präsident der Europäischen Kommission das Beitrittsverfahren mit der Türkei mit Hilfe seiner Richtlinienkompetenz beenden würde.³⁵ Später räumte er ein, dass in dieser Frage der Rat der Europäischen Union befasst werden müsse.³⁶ Wichtigster Ankerpunkt der EU-Türkei-Beziehungen bleibt für Deutschland die Zusammenarbeit in der Migrationspolitik – und hier vor allem im Rahmen der EU-Türkei-Erklärung zu Migration vom 18. März 2016.³⁷

28 Auswärtiges Amt: Mehrjähriger Finanzrahmen und der Haushalt der EU, 7.8.2019, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/wisofin/finanzrahmen> (letzter Zugriff: 31.10.2019); vgl. hierzu auch den Beitrag „Haushaltspolitik“ in diesem Jahrbuch.

29 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Östliche Partnerschaft“ in diesem Jahrbuch.

30 Bundestag: Antrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD, Zehn Jahre Östliche Partnerschaft der Europäischen Union – Für eine intensive Zusammenarbeit auf dem Weg zu Wohlstand, Sicherheit und Demokratie, BT-Drucksache 19/9916, 7. Mai 2019, S. 5f.

31 Eva Fischer: Zehn Jahre Partnerschaft: Die EU pokert mit dem Osten, in: Handelsblatt, 13.5.2019; vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

32 Bundestag: Antrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD, 2019, S. 6.

33 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Türkei“ in diesem Jahrbuch sowie Funda Tekin: Türkei, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2018, Baden-Baden 2018, S. 393–398.

34 Süddeutsche Zeitung: Dagdelen nennt Nahles-Vorschlag „ungeheuerlich“, 21.8.2019.

35 Zeit Online: Manfred Weber will Beitrittsgespräche mit der Türkei beenden, 6.3.2019.

36 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

37 Rat der Europäischen Union/Europäischer Rat: Erklärung EU-Türkei, 18. März 2016, Pressemitteilung, Dok.-Nr. 144/16.

Migration- und Asylpolitik – auf der Suche nach Solidarität

Unmittelbar nach der mühsamen Koalitionsbildung entfaltete die Migrations- und Asylpolitik enorme Sprengkraft, als Bundesinnenminister Horst Seehofer (CSU) im Juni 2018 seinen 63 Punkte umfassenden „Masterplan Migration“³⁸ präsentierte. Der Vorschlag, bereits in anderen EU-Ländern registrierte Flüchtlinge an Deutschlands Grenzen zurückzuweisen, stellte dabei einen klaren Bruch mit den Positionen der Bundeskanzlerin und der CDU dar.³⁹ Es kam zu einem schwelenden Konflikt zwischen Merkel und Seehofer, der erst Anfang Juli 2018 durch einen Kompromiss gelöst werden konnte, der die Einrichtung von Transitzentren in Deutschland vorsieht. Dies wendete zwar den Bruch von CDU und CSU ab, allerdings stand der Koalitionspartner SPD dem Begriff „Transitzentren“ skeptisch gegenüber. Die Jahresbilanz zur Umsetzung des Masterplans scheint eher durchwachsen.

Zudem strebt die Bundesregierung eine Reform der Dublin III-Verordnung an. Allerdings sind hierbei aufgrund von Blockadehaltungen anderer EU-Mitgliedstaaten keine großen Fortschritte zu erwarten.⁴⁰ Aus diesem Grund ist Deutschlands Rolle in der europäischen Migrations- und Asylpolitik gegenwärtig von zwei Schwerpunkten geprägt: Zum einen sind die Bemühungen groß, eine „Koalition der Willigen“ aufzustellen. Gemeinsam mit Frankreich propagiert die Bundesregierung einen solidarischen Verteilungsschlüssel unter den Mitgliedstaaten in Form eines temporären ad-hoc-Mechanismus, wobei Deutschland zugesagt hat, 25 Prozent der auf See Geretteten aufnehmen zu können. Neben diesen beiden Ländern haben bisher lediglich Portugal, Irland, Litauen und Luxemburg ihre Bereitschaft signalisiert, ebenfalls einen Prozentsatz der Flüchtlinge aufzunehmen.⁴¹ Angesichts dieser Zögerlichkeit hat Bundesinnenminister Seehofer den Begriff der „flexiblen Solidarität“, der bereits im Jahr 2015 diskutiert worden war, wiederbelebt und angeregt, dass Länder, die keine Flüchtlinge aufnehmen wollten, sich durch Finanzmittel oder Bereitstellung von Personal für die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (auch bekannt als „Frontex“) am Asylsystem beteiligen könnten.⁴² Ferner verfolgt Seehofer gemeinsam mit seinen 27 Amtskollegen in der Europäischen Union das Ziel, die Mitarbeiterzahl und das Budget von Frontex auszuweiten.⁴³

Fazit und Ausblick

Wie auch in den Vorjahren war die Europapolitik Deutschlands stark durch ein Fahren „auf Sicht“ geprägt, das sich nur teilweise durch kurzfristige Krisen (EU-Austritt des Vereinigten Königreichs) erklären lässt. Ein weiterer wichtiger Faktor sind sicherlich innenpolitische Querelen und die Schwierigkeit, die in Umfragen immer schlechter abschneidende Große Koalition aus Mangel an Alternativen aufrechterhalten zu müssen. Angesichts der in der EU-27 weiter fortschreitenden Grüppchenbildung orientierte sich

38 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat: Der Masterplan Migration, 4. Juli 2018, abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/topthemen/DE/topthema-masterplan-migration/topthema-masterplan-migration.html> (letzter Zugriff: 29.10.2019).

39 Handelsblatt: Newsblog zum Asylstreit: Koalitionsausschuss von Union und SPD kommt nächste Woche zusammen, 20.7.2018.

40 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik“ in diesem Jahrbuch.

41 Veronika Völlinger: Seenotrettung: Nur mit kleinen Schritten, in: Zeit Online, 8.10.2019.

42 Deutsche Welle: Asyl: Seehofer will Abschiebungen an EU-Außengrenzen, 29.10.2019.

43 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäische Agenturen“ in diesem Jahrbuch.

Deutschland trotz häufig unterschiedlicher Interessen stark an Frankreich. Mit Blick auf die Frage, inwieweit Deutschland als „Hegemon“ gesehen werden kann,⁴⁴ erscheint eine Charakterisierung als Sachstands- und Krisenverwalter gegenwärtig treffender.

Auch wenn die Übernahme der EU-Ratspräsidentschaft durch Deutschland in der zweiten Hälfte des Jahres 2020 noch nicht unmittelbar bevorsteht, wirft sie bereits ihre Schatten voraus, da Ratspräsidentschaften großer Mitgliedstaaten immer eine besonders große Erwartungshaltung hervorrufen. Thematisch zeichnet sich schon jetzt ab, dass Deutschland sich mit manchen Themen zwangsläufig wird befassen müssen – hierzu zählt der mehrjährige Finanzrahmen. Bei anderen Themen ist die Erwartungshaltung groß, dass es während der EU-Ratspräsidentschaft zu einem Durchbruch kommt, so zum Beispiel beim Gemeinsamen Europäischen Asylsystem. Darüber hinaus beginnt die Bundesregierung bereits einige eigene Akzente zu setzen. Beispiel hierfür ist der geplante EU-China-Gipfel mit allen Staats- und Regierungschefs. Jedoch wird schon jetzt deutlich, dass die Mehrzahl der Themen zwangsläufig auf die Ratspräsidentschaft zukommen und nicht proaktiv von ihr auf die Agenda gesetzt werden können.

Weiterführende Literatur

Katrin Böttger/Mathias Jopp (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, Baden-Baden 2016.

Katrin Böttger/Funda Tekin: Das Institut für Europäische Politik: Ein Zukunftsmodell zwischen Gegenwind für das europäische Projekt und Aufwind für seine Arbeit, in: Hartmut Marhold (Hrsg.): Wegbegleiter der europäischen Integration. 60 Jahre Institut für Europäische Politik, Baden-Baden, 2019, S. 165–194.

Katrin Böttger/Funda Tekin: Eurosceptics in Germany – the illusion of an Alternative, in: Johannes Pollak et al. (Hrsg.): The Future of Europe, im Erscheinen.

44 Bulmer/Paterson: Germany and the European Union, 2018.