

# Bundesrepublik Deutschland

Katrin Böttger/FundaTekin\*

Die Europapolitik Deutschlands hat in den letzten zwölf Monaten zwei Extreme durchlaufen. Während die zweite Jahreshälfte 2020 aufgrund der deutschen Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union (Rat) einen Zeitraum von besonders großer Aktivität darstellte, rückten Themen der Außen- und Europapolitik ab Frühjahr 2021 aufgrund der ihre Schatten vorauswerfenden Bundestagswahl am 26. September 2021 weitestgehend in den Hintergrund. In beiden Zeiträumen wurde die deutsche Europapolitik vom europäischen Ausland mit großem Interesse verfolgt. Einerseits waren die Erwartungen an Deutschlands Führungsqualitäten während einer Ratspräsidentschaft in Zeiten der globalen Covid-19-Pandemie und zahlreicher außenpolitischer Herausforderungen groß. Andererseits wurde mit Spannung der Bundestagswahlkampf verfolgt, denn mit den Wahlen zum 20. Bundestag würde die 16 Jahre andauernde Ära von Bundeskanzlerin Angela Merkel zu Ende gehen.

Hier soll entsprechend zum einen eine Bewertung der deutschen Ratspräsidentschaft vorgenommen werden.<sup>1</sup> Deutschland hatte diese Funktion vorher im Jahr 2007 zum letzten Mal inne. Merkel durfte also sowohl gleich zu Anfang als auch zum Ende ihrer Zeit als Bundeskanzlerin den Vorsitz im Rat übernehmen, und in beiden Fällen befand sich die EU im Krisenmodus. 2007 musste ein Kompromiss zum neuen Vertragswerk der EU gefunden werden und im Jahr 2020 galt es einen gemeinsamen Weg zur Bewältigung der Pandemie und ihrer Auswirkungen<sup>2</sup> zu finden. Das Motto der Ratspräsidentschaft lautete daher „Together for Europe’s Recovery“.<sup>3</sup> Das entsprechende Programm war pandemiebedingt im Juni 2020 kurzfristig angepasst und überarbeitet worden. Dennoch gab es während der Ratspräsidentschaft einige unvorhergesehene Herausforderungen zu meistern. Eine Aufgabe, die verfahrensgemäß nach Art. 50 EUV zum 31.12.2020 zum Abschluss gebracht werden musste, waren die Verhandlungen zum Abkommen über die zukünftigen Beziehungen mit dem Vereinigten Königreich.

Zum anderen müssen mit Blick auf 2021 die für die deutsche Europapolitik strukturell und inhaltlich relevanten Faktoren diskutiert werden. Hierzu zählten die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie genauso wie die Vorbereitungen auf und der tatsächliche Wahlkampf zu den Bundestagswahlen. Als europapolitisch relevante Themen sind die außenpolitischen Herausforderungen, die Rechtsstaatssituation in der EU, die Konferenz zur Zukunft Europas und die Umsetzung des europäischen Aufbauplans „NextGenerationEU“ (NGEU) zu analysieren. Abschließend und ausblickend werden die Ergebnisse der Bundestagswahl, mögliche Koalitionen für eine

---

\* Die Autorinnen bedanken sich bei Annika Memmel und Christina Goßner für die hilfreiche Unterstützung bei den Recherchen.

1 Für eine umfassende Analyse siehe Katrin Böttger/Mathias Jopp: Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2020: selektive Föderalisierung des Integrationsprozesses, in: *integration* 1/2021, S. 3–22.

2 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie“ in diesem Jahrbuch.

3 Auswärtiges Amt: Deutsche Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union, abrufbar unter: <https://www.eu2020.de/> (letzter Zugriff: 28.1.2021).

neue Bundesregierung und ihre Bedeutungen für die zukünftige Europapolitik Deutschlands in den Blick genommen.

### **Der Post-Brexit Prozess und sein theatralischer Schlussakkord in der deutschen Ratspräsidentschaft**

Für die Bundesregierung waren für die Verhandlungen über die Gestaltung der künftigen Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich<sup>4</sup> zwei Prinzipien leitgebend. Der Zusammenhalt der EU-27 musste gestärkt werden und der EU-Binnenmarkt<sup>5</sup> mit seinen vier Freiheiten erhalten bleiben. Letzteres schloss Sonderzugangsrechte für das Vereinigte Königreich etwa bei Finanzdienstleistungen aus. Während der Ratspräsidentschaft machte die Bundesregierung zugleich deutlich, dass die Europäische Kommission, wie in der Gemeinsamen Handelspolitik üblich, die Verhandlungen führte und stand von Anfang an hinter ihrem Brexit-Chefunterhändler Michel Barnier.<sup>6</sup> Hierbei war die Verbindung zwischen Merkel und der Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen, zu Barnier in den letzten Verhandlungsphasen genauso hilfreich wie die zu Sabine Weyand, der Generaldirektorin der Generaldirektion Handel der Kommission, die früher zum Verhandlungsteam Barniers gehörte. Das Vertrauen in dieses Team war groß und die Bundeskanzlerin verbreitete bis zum Abschluss der Verhandlungen Optimismus. Mit einer nicht zu überbietenden Theatralik<sup>7</sup> wurden die Verhandlungen dann ausgerechnet an Heiligabend, dem 24.12.2020, durch eine Einigung auf das „Abkommen über Handel und Zusammenarbeit“<sup>8</sup> abgeschlossen. Von deutscher Seite wurde dies aufgrund der traditionell intensiven Handelsbeziehungen zum Vereinigten Königreich<sup>9</sup> mit großer Erleichterung aufgenommen.<sup>10</sup> Merkel nannte die erzielte Einigung nach viereinhalb Jahren „Springprozession“ mit den Briten mit Fug und Recht „historisch“.<sup>11</sup> Damit blieben die Interessen der Bundesregierung sowie der deutschen Wirtschaft gewahrt, die wenigstens ein zoll- und kontingentfreies Handelsabkommen gefordert hatten, um einen ungeregelten Brexit zu verhindern.

### **Außenpolitische Herausforderungen – Deutschlands Vermittlerqualitäten auf dem Prüfstand**

Im Zeitraum der deutschen Ratspräsidentschaft manifestierten sich zahlreiche außenpolitische Herausforderungen. In der Nachbarschaft sorgten Spannungen und Konflikte im östlichen Mittelmeerraum für eine Zuspitzung der bereits konfliktreichen EU-Türkei-Be-

---

4 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Brexit“ und „Die Europäische Union und das Vereinigte Königreich“ in diesem Jahrbuch.

5 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Binnenmarktpolitik“ in diesem Jahrbuch.

6 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Pressemitteilung, Bundeskanzlerin Merkel zum Brexit: Ein tiefer Einschnitt für uns alle, 31.1.2020, abrufbar unter: <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/bundeskanzlerin-merkel-zum-brexit-ein-tiefer-einschnitt-fuer-uns-alle-1717480> (letzter Zugriff: 28.01.2021).

7 Vgl. auch zur Dramaturgie des gesamten Brexitprozesses: Nicolai von Ondarza: Bekanntes Brexit-Theater: neue Rahmenbedingungen, in: SWP Kurz gesagt, 22.9.2020.

8 Abkommen über Handel und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland andererseits, in: Amtsblatt der Europäischen Union L 149/10, 30.4.2021, S. 2560.

9 Lisandra Flach et.al.: Wie abhängig sind Deutschland und die EU vom Vereinigten Königreich? Produktabhängigkeiten und die Auswirkungen des Brexit, in: ifo Schnelldienst 12/2020, S. 6–12.

10 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Brexit-Handelspakt: Merkel nennt Einigung historisch, 25.12.2020.

11 Ibid.

ziehungen.<sup>12</sup> Nach Konfrontationen zwischen türkischen Militärschiffen sowohl mit denen Griechenlands im Energiestreit vor der Küste Zyperns als auch mit französischen Militärschiffen im Zusammenhang mit dem Libyen-Konflikt im Sommer 2020 wurden Sanktionsmöglichkeiten gegen die Türkei im Europäischen Rat diskutiert.<sup>13</sup> Zwar erkennt Deutschland den Verstoß „gegen das völkergewohnheitsrechtliche Seerecht“ durch die Türkei an.<sup>14</sup> Im Gegensatz zu den Hardlinern in der EU (Griechenland, Zypern und Frankreich) befürwortet die Bundesregierung jedoch traditionellerweise eine weniger harte Gangart gegenüber der Türkei. Als Inhaberin der Ratspräsidentschaft konnte sie eine Mittlerposition einnehmen, wobei sie gelegentlich die direkte Verbindung zwischen Merkel und dem türkischen Präsidenten Recep Tayyip Erdoğan nutzen konnte, um etwa im Spätherbst 2020 die Türkei zum Rückzug ihres Bohr- und Explorationsschiffes Oruc Reis zu bewegen. Letztlich einigten sich die EU-Mitgliedstaaten in einer Reihe von Sitzungen des Europäischen Rates auf einen dualen Ansatz für die EU-Türkei-Beziehungen, bei dem das Engagement der EU „auf abgestufte, verhältnismäßige und umkehrbare Weise“<sup>15</sup> strukturiert sein soll.

Weniger erfolgreich konnte Deutschland hingegen hinsichtlich der EU-Russland-Beziehungen vermitteln.<sup>16</sup> Ein Giftanschlag auf den russischen Oppositionspolitiker Alexej Nawalny hatte im August 2020 für Aufsehen gesorgt. Deutschland positionierte sich zwar klar, da Nawalny in der Berliner Charité behandelt wurde und ein Speziallabor der Bundeswehr später das Nervengift der Nowitschok-Gruppe nachwies.<sup>17</sup> Allerdings fachte dieser Vorfall auch die Diskussion um die Fertigstellung der Ostseepipeline Nord Stream 2 wieder an. Aufgrund der diesbezüglichen innerdeutschen und innereuropäischen Differenzen war Deutschland nicht in der Lage eine Vermittlerrolle einzunehmen. So konnten während der deutschen Ratspräsidentschaft keine Fortschritte in den Beziehungen zwischen Russland und der EU erreicht werden.

Einen Erfolg konnte die Bundesregierung allerdings in Bezug auf die EU-China-Beziehungen verbuchen.<sup>18</sup> China ist der bedeutendste Markt für die deutsche Außenwirtschaft.<sup>19</sup> Zwar war es Deutschland aufgrund der Covid-19-Pandemie nicht möglich, den für während der Ratspräsidentschaft geplanten EU-China-Gipfel durchzuführen. Dennoch konnten am 30. Dezember 2020 – sozusagen in allerletzter Minute der deutschen Ratspräsidentschaft – die sieben Jahre währenden Verhandlungen zu einem Investitionsabkommen mit China abgeschlossen werden. Es soll die Wettbewerbsbedingungen und den Zugang für europäische Investitionen in China ohne Joint Venture-Zwang verbessern.<sup>20</sup> Gleichzeitig betonte die Bundeskanzlerin trotz großer weltwirtschaftlicher Bedeutung

12 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Mittelmeerpolitik“ und „Türkei“ in diesem Jahrbuch.

13 Siehe hierzu Funda Tekin: Türkei, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der europäischen Integration, Baden-Baden 2020, S. 465–470.

14 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages: Seevölkerrechtliche Bewertung der türkisch-libyschen Vereinbarung über die Abgrenzung ihrer maritimen Interessenssphären im östlichen Mittelmeer, 17.1.2020, WD 2-3000-143/19, S.18.

15 Europäischer Rat: Erklärung der Mitglieder des Europäischen Rates, 25.3.2021, SN 18/2021, S. 6; für weitere Details vgl. hierzu auch den Beitrag „Türkei“ in diesem Jahrbuch.

16 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und Russland“ in diesem Jahrbuch.

17 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (BPA): Pressemitteilung, Erklärung der Bundesregierung im Fall Nawalny, 2.9.2020, 306.

18 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und China“ in diesem Jahrbuch.

19 Auswärtiges Amt: Deutsch-chinesische Wirtschaftsbeziehungen, abrufbar unter: <https://china.diplo.de/cn-de/themen/wirtschaft/wirtschaft-bilateral> (letzter Zugriff: 20.10.2021).

20 Zeit Online: Europäische Union: EU und China einigen sich auf Investitionsabkommen, 30.12.2020.

Chinas die Notwendigkeit eines selbstbewussten und entschlossenen Auftretens gegenüber der chinesischen Regierung.<sup>21</sup>

Am 30. Juni 2021 endete der Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan. Die Taliban nutzten den schrittweisen Abzug der internationalen Truppen und übernahmen die Macht in den Regionen aus denen die internationalen Streitkräfte abgezogen wurden. Durch die instabile Lage versammelten sich viele Botschaftsmitarbeitende, Ortskräfte und andere Personen, die unter dem Regime der Taliban um ihr Leben fürchteten im August 2021 am Flughafen Kabul, an dem es zu Tumulten kam. Der Rat bekräftigte am 21. September 2021 in seinen Schlussfolgerungen den Einsatz der EU für Frieden und Stabilität in Afghanistan und für die Unterstützung der Bevölkerung. Er bestätigte, dass sich das europäische Engagement mit der Taliban-Regierung anhand der fünf von den EU-Außenministern beim Gymnich-Treffen am 3. September 2021 beschlossenen Benchmarks orientieren würde.<sup>22</sup> Diese umfassen unter anderem die Verpflichtung, dass Afghanistan nicht als Basis für Terrorismus für andere Länder dienen wird, sowie die Achtung der Menschenrechte, insbesondere der Frauenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und der Medienfreiheit<sup>23</sup>, stehen jedoch vor hohen Hürden. Der Abzug der internationalen Truppen aus Afghanistan und seine Wirkungen werden noch im Detail zu analysieren sein, aber es stellt alles andere als ein Glanzstück nationaler, europäischer und internationaler Außenpolitik dar. In Deutschland gerieten sowohl Verteidigungsministerin Annegret Kramp-Karrenbauer als auch Außenminister Heiko Maas unter extremen Druck. So kurz vor den Bundestagswahlen kam es allerdings nicht zu personellen Konsequenzen.

### **Europäischer Aufbauplan – genügend Impulse für die deutsche Wirtschaft?**

Ein großer Erfolg der deutschen Ratspräsidentschaft bestand in der Annahme des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) für die Jahre 2021 bis 2027 und des europäischen Aufbauplans NGEU mit einem Gesamtvolumen von über 1,8 Bio. Euro.<sup>24</sup> Es handelt sich hierbei um die größte Summe, die haushaltspolitisch je im Rahmen der EU verhandelt wurde.<sup>25</sup> Das Ergebnis ist auch deshalb besonders bemerkenswert, weil die Bundesregierung erstmalig einer umfangreichen Geldaufnahme der EU am Kapitalmarkt zustimmte, nachdem während der Krise im Euroraum durch die Finanz- und Staatsschuldenkrise genau dies von deutscher Seite immer abgelehnt worden war.<sup>26</sup> Das bedeutet aber nicht, dass in Deutschland die Diskussion um eine mögliche Etablierung einer dauerhaften

---

21 Angela Merkel: Rede von Bundeskanzlerin Merkel im Rahmen der Veranstaltung „Außen- und Sicherheitspolitik in der deutschen EU-Ratspräsidentschaft“ der Konrad-Adenauer-Stiftung, 27.5.2020, abrufbar unter: <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-im-rahmen-der-veranstaltung-aussen-und-sicherheitspolitik-in-der-deutschen-eu-ratspraesidentschaft-der-konrad-adenauer-stiftung-am-27-mai-2020-1755884> (letzter Zugriff: 7.10.2020).

22 Rat: der EU: Pressemitteilung, Afghanistan: Schlussfolgerungen des Rates mit dem Standpunkt der EU und Angaben zum weiteren Vorgehen, 21.9.2021, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2021/09/21/afghanistan-council-conclusions-set-out-the-eu-s-position-and-next-steps/> (letzter Zugriff: 1.11.2021).

23 Slowenische Ratspräsidentschaft: Pressemitteilung, EU Foreign Ministers at Brdo focused on the Union's efforts in Afghanistan, 3.9.2021, abrufbar unter: <https://slovenian-presidency.consilium.europa.eu/en/news/eu-foreign-ministers-at-brdo-focused-on-the-union-s-efforts-in-afghanistan/> (letzter Zugriff: 1.11.2021).

24 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Haushaltspolitik“ und „Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

25 Peter Becker: Nach dem EU-Gipfel: Historische Integrationsschritte unter Zeitdruck, in: SWP Kurz gesagt, 23.7.2020; Peter Becker: Der Haushalt der EU als Chance in der Krise, in: SWP-Aktuell 56/2020, 24.6.2020.

gemeinsamen Schuldenaufnahme verstummt ist. Obwohl die Schuldenaufnahme durch die EU für NGEU lediglich als eine einmalige Ausnahme zur Pandemiebekämpfung konzipiert wurde, motivierte dies einige Offizielle in Brüssel und Frankfurt zum lauten Nachdenken über eine dauerhafte Einrichtung des Wiederaufbaufonds. Während auch der deutsche Finanzminister Olaf Scholz diesen als wichtigen Schritt auf dem Weg zu einer Fiskalunion sieht, lehnt die CDU/CSU eine dauerhafte gemeinsame Schuldenaufnahme ab. Das „Bündnis Bürgerwille“ vom ursprünglichen Gründer der Alternative für Deutschland (AfD) Bernd Lucke hat sogar einen Eilantrag zur Verhinderung von NGEU und die AfD-Bundestagsfraktion selbst eine Organklage gegen den EU-Eigenmittelbeschluss beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG) eingereicht. Im April 2021 lehnten die Richter des BVerfG jedoch den Eilantrag ab, da sie aufgrund der Tatsache, dass Dauer und Zweck sowohl der durch die Kommission aufzunehmenden Mittel als auch der möglichen Haftung Deutschlands begrenzt seien, keinen Verfassungsverstoß feststellen konnten.<sup>27</sup> Was dies für die Möglichkeiten einer dauerhaften gemeinsamen Schuldenaufnahme bedeutet, bleibt dennoch erst einmal abzuwarten. In jedem Fall waren dadurch die Weichen für Deutschlands Ratifizierung von NGEU gestellt.

Am 27. April 2021 hat das Bundeskabinett unverzüglich den Deutschen Aufbau- und Resilienzplan angenommen und am darauffolgenden Tag an die Europäische Kommission übermittelt. Solche nationalen Aufbau- und Resilienzpläne sind die Grundlage für die NGEU-Mittelzuweisung. Im deutschen Plan sind 42 Prozent der Investitionen für die Umsetzung von Klimazielen, 52 Prozent für die Umsetzung der Digitalisierungsziele und 6 Prozent für Maßnahmen zur Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Resilienz Deutschlands vorgesehen. Damit sieht die Bundesregierung die Zielvorgaben durch die Kommission bei weitem erfüllt.<sup>28</sup> Dennoch gibt es auch Kritik, und dies vor allem aus den Reihen der Wirtschaftsverbände sowie der Brüsseler und Berliner Grünen. Vor allem wird bemängelt, dass ein Großteil der vorgesehenen Maßnahmen bereits im Konjunkturprogramm enthalten gewesen seien und dass somit das Ziel, die NGEU-Gelder nicht zur Finanzierung des eigenen Haushaltes zu nutzen, verfehlt worden sei. Dieser „Copy-Paste-Plan des deutschen Konjunkturprogramms“ sei demzufolge zu ambitionslos und könne „keinen zusätzlichen Wachstumsimpuls für echten Klimaschutz“<sup>29</sup> geben. Wachstumsimpulse sind für die deutsche Wirtschaft jedoch dringend nötig. Im Jahr 2020 rutschte Deutschland mit einem negativen Wirtschaftswachstum von –5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes in die siebte Rezession der Nachkriegsgeschichte.<sup>30</sup> Auch wenn die Prognosen der deutschen Wirtschaft für das

---

26 Katharina Gnath et.al.: Deutschland und die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion, in: Katrin Böttger/Mathias Jopp (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, Baden-Baden 2021, S. 287–300.

27 Tobias Kaier et.al.: Nach dem Urteil zum Wiederaufbaufonds bleibt das Rätsel um die AfD-Klage, in: Welt.de, 21.4.2021.

28 Bundesministerium der Finanzen: Scholz: Klares Signal für Klimaschutz und Digitalisierung, 27.4.2021, abrufbar unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2021/04/2021-04-27-deutscher-aufbau-und-resilienzplan-beschlossen.html> (letzter Zugriff: 20.10.2021).

29 Sven Giegold: Die deutsche Umsetzung des EU-Wiederaufbaufonds: ein schlechtes Beispiel für Europa, 27.4.2021, abrufbar unter: <https://sven-giegold.de/darp-schlechtes-beispiel-fuer-europa/> (letzter Zugriff: 20.10.2021).

30 Die Zahlen variieren leicht je nach Quelle. Hier Statistisches Bundesamt: Wirtschaftliche Auswirkungen. Statistiken mit Bezug zu COVID-19. Langfristige Wirtschaftsentwicklungen in Deutschland, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Corona/Wirtschaft/kontextinformationen-wirtschaft.html;jsessionid=D253560CB4FD3B73655B3A4AF918D5D0.live732#BIP> (letzter Zugriff: 20.10.2021).

Jahr 2021 wieder ein Wachstum voraussagen, so fällt dieses vor allem aufgrund von Lieferengpässen mit 2,5 Prozent doch geringer als erwartet aus.<sup>31</sup>

### Rechtsstaatlichkeit in der EU

Als ein weiterer Erfolg der deutschen Ratspräsidentschaft gilt die Einigung auf einen Rechtsstaatsmechanismus im MFR der EU.<sup>32</sup> Da Art. 7 EUV sich bei den rechtsstaatlichen Verwerfungen in Polen und Ungarn, wo zusehends die Unabhängigkeit der Justiz untergraben und die Medien- und Pressefreiheit eingeschränkt wurden,<sup>33</sup> als wenig wirksam erwiesen hatte, gab es schon seit Längerem die Idee, die Vergabe von EU-Mitteln an die Befolgung des Wertekanons von Art. 2 EUV zu binden. Bei den entsprechenden Verhandlungen musste Deutschland als Ratsvorsitz als ehrlicher Makler zwischen Rat und Europäischem Parlament (EP) vermitteln. Das EP befürwortete den Vorschlag der Kommission, der den Schutz der Haushaltsinteressen der Union „im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip“<sup>34</sup> auf dem Grundsatz des umgekehrten qualifizierten Mehrheitsprinzips regeln wollte.<sup>35</sup> Der Europäische Rat reduzierte dann aber im Juli 2020 den Rechtsstaatsmechanismus viel stärker auf den „Schutz finanzieller Interessen“ der EU und sah anstelle eines Sanktionsautomatismus einen Beschluss des Rates mit qualifizierter Mehrheit über die Kürzung von EU-Fördergeldern vor.<sup>36</sup> Letztlich kam es zu einer Einigung am 5. November 2020, die die Letztentscheidungsbefugnis des Rates mit qualifizierter Mehrheit bestätigte. Darüber hinaus haben betroffene Mitgliedstaaten die Möglichkeit, den Europäischen Rat als Konsensgremium mit einer Diskussion zu befassen und dadurch in jedem Fall Zeit zu gewinnen. Damit war die Aufgabe für den Deutschen Vorsitz im Rat jedoch noch nicht abgeschlossen, da Ungarn und Polen das Verfahren blockierten. Erst im Dezember 2020 konnte eine endgültige Einigung durch eine politische Erklärung in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, dass es jedem Mitgliedstaat offen stehe eine Nichtigkeitsklage vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) anzustreben,<sup>37</sup> erreicht werden.

Wie nicht anders zu erwarten gewesen ist, haben Ungarn und Polen von diesem Recht Anfang 2021 Gebrauch gemacht und eine entsprechende Klage vor dem EuGH eingereicht. Die mündliche Verhandlung hat erst im Oktober 2021 begonnen. Gleichzeitig hat das EP Ursula von der Leyen ein Ultimatum für die Einleitung des Rechtsstaatsmechanismus gegen die beiden Länder gesetzt und die Kommission Ende Oktober auf der Grundlage von Art. 265 AEUV wegen Untätigkeit verklagt. Das Urteil des polnischen Verfassungsgerichts, das festgestellt hat, dass Teile des EU-Primärrechts gegen das nationale Verfassungsrecht verstoßen, hat die Brisanz auf die Spitze getrieben. Die Positionierung der sich verabschiedenden Bundesregierung hierzu kann als ambivalent bezeichnet werden. Während Merkel die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit noch als eines der Leitprinzipien der deutschen Ratspräsidentschaft ausgerufen hatte,<sup>38</sup> rät sie aktuell der Europäischen Kommission davon ab, den Rechtsstaatsmechanismus zu aktivieren solange die Nichtigkeitsklagen von Ungarn und Polen vor dem EuGH noch anhängig seien. Sie

---

31 Ifo Institut: Konjunkturprognose Herbst 2021: Lieferengpässe in der Industrie bremsen gesamtwirtschaftliche Erholung, 22.9.2021, abrufbar unter: <https://www.ifo.de/prognosen> (letzter Zugriff: 20.10.2021).

32 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Rechtsstaatlichkeit“ in diesem Jahrbuch.

33 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Ungarn“ und „Polen“ in diesem Jahrbuch.

34 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung über den Schutz des Haushalts, 2.5.2018, COM(2018) 324 final.

35 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäisches Parlament“ in diesem Jahrbuch.

36 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 21.7.2020, EUCO 10/20, S. 15–16, Ziffer 22–23.

37 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 11.12.2020, EUCO 22/20, S. 2.

empfiehlt eine Lösung im Gespräch und Kompromiss zu finden.<sup>39</sup> Der deutsche Außenminister Heiko Maas hat jedoch gemeinsam mit seinem französischen Amtskollegen Jean-Yves Le Drian der Kommission vollste Unterstützung zugesagt, damit sie ihre Rolle als „Hüterin der Verträge“ wahrnehmen kann.<sup>40</sup>

### Deutsche Europapolitik im Vorfeld der Bundestagswahlen 2021

Nach der zweiten Jahreshälfte 2020, in der Eurothemen die deutsche Politik stark dominierten, traten diese spätestens seit April 2021, als die politischen Parteien in Deutschland begannen, sich für den Bundestagswahlkampf aufzustellen, in den Hintergrund. Die Sozialdemokraten (SPD) hatten bereits im August 2020 Olaf Scholz als ihren Kanzlerkandidaten nominiert. Die Christdemokraten (CDU/CSU) taten sich in der K(anzler)-Frage allerdings recht schwer. Zunächst musste Anfang 2021 ein neuer Parteivorsitz für die CDU gewählt werden, nachdem Annegret Kramp-Karrenbauer ihren Posten zur Verfügung stellen müssen. Nach einem öffentlichen Bewerbungsmarathon von Armin Laschet, Norbert Röttgen und Friedrich Merz konnte sich am Ende Armin Laschet durchsetzen und wurde am 22. Januar 2021 zum Parteivorsitzenden der CDU gewählt. Dies bedeutete jedoch nicht, dass er automatisch für die Union als Kanzlerkandidat in den Bundestagswahlkampf ziehen würde. Aufgrund sehr guter Umfragewerte für den CSU-Vorsitzenden Markus Söder, der sich als Ministerpräsident Bayerns bei der Pandemiebekämpfung hatte profilieren können, stellte dieser ebenfalls Ansprüche auf die Kanzlerkandidatur. Es kam zu einem Machtkampf zwischen Laschet und Söder, der sich nicht ausschließlich entlang Parteigrenzen vollzog, da Söder auch viele Befürworter in den Reihen der CDU fand. Letztendlich wurde Laschet am 20. April 2021 vom Parteipräsidium zum Kanzlerkandidaten berufen, was der CDU/CSU viele Stimmen in den Umfragen kostete. Während die Union somit einen sehr holprigen Start in den Bundestagswahlkampf hatte, konnte das BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN anfangs auf einer Erfolgswelle reiten. Aufgrund erstaunlich guter Umfragewerte von über 20 Prozent im April 2021 entschied sich die Partei zum ersten Mal eine/einen Kanzlerkandidatin/-kandidaten aufzustellen. Nachdem die Grünen ohne viel sichtbare Kontroversen Annalena Baerbock am 19. April 2021 als ihre Kanzlerkandidatin verkündet hatten, zog die Partei in den Umfragen sogar an den ehemaligen Volksparteien SPD und CDU/CSU mit 28 Prozent der Befragten vorbei.<sup>41</sup> Dieser grüne Höhenflug hielt jedoch aufgrund einiger Strategie- und Kommunikationsfehler der Kandidatin und ihres Wahlteams nicht allzu lange an.

Die dieses Mal recht kontroverse wie spannende K-Frage hat somit im Frühjahr 2021 viel Aufmerksamkeit in der öffentlichen Debatte und den Medien gebunden. Allerdings ist festzustellen, dass auch während des Bundestagswahlkampfes außen- und europapolitische Fragen – wenn überhaupt – lediglich am Rande thematisiert wurden.

---

38 Angela Merkel: Rede von Bundeskanzlerin Merkel zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2020 vor dem Europäischen Parlament, 8.7.2020, abrufbar unter: <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-zur-deutschen-eu-ratspraesidentschaft-2020-vor-dem-europaeischen-parlament-am-8-juli-2020-in-bruessel-1767368> (letzter Zugriff: 15.10.2021).

39 Redaktionsnetzwerk Deutschland: Merkel stärkt von der Leyen den Rücken – die ist wegen ihrer Untätigkeit gegenüber Polen und Ungarn unter Druck, 15.10.2021.

40 Auswärtiges Amt: Gemeinsame Erklärung der Außenminister von Frankreich und Deutschland zur Entscheidung des Verfassungstribunals von Polen vom 7. Oktober, 8.10.2021, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/-/2488380> (letzter Zugriff: 20.10.2021).

41 Darstellung und Auswertung von Wahlforschungen: Wahlumfrage zur Bundestagswahl von Kantar (Emnid), 25.4.2021, abrufbar unter: <https://dawum.de/Bundestag/Emnid/2021-04-25/> (letzter Zugriff: 20.10.2021).

Tabelle 1: Übersicht zu Eurothemen in den Wahlprogrammen von SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP, DIE LINKE und AfD

Themen	SPD	CDU / CSU	BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN	FDP	DIE LINKE	AfD
<b>Institutionelle Reformen</b>						
Transnationale Listen	–	–	Ja	Ja	–	Die AfD fordert den Austritt Deutschlands aus der EU sowie die Gründung einer neuen europäischen Wirtschafts- und Interessengemeinschaft.
Spitzenkandidaten-Prinzip	–	Ja	Ja	Ja	–	
Europäische Wahlrechtsreform	Ja	Ja	–	Ja	–	
Konstruktives Misstrauensvotum	–	–	Ja	Ja	Ja	
Initiativrecht des EP	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	
Verkleinerung der Europäischen Kommission	–	Ja	-	Ja	–	
Stärkung des Hohen Vertreters der EU für Außen- und Sicherheitspolitik	Ja	–	Ja	Ja	–	
Sanktionierung von Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	
Abschaffung des Erfordernisses der Einstimmigkeit in der Außenpolitik	Ja	Ja	Ja	Ja	–	
Vertragsänderungen als Folge der Konferenz zur Zukunft Europas	–	Möglich	Ja	Ja	–	
Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten	–	Ja	Ja	Ja	–	
Europäische Verfassung	–	–	Ja	Ja	Ja	
<b>Außenpolitik</b>						
Aufbau europäischer Streitkräfte	Ja	Ja	Ja (vorhandene Streitkräfte sollen besser koordiniert werden)	Ja	Nein	–
Stärkung der NATO	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja
Gemeinsame Waffen und Abrüstungspolitik	Ja	Ja	–	Ja	Ja (Abrüstung)	–
Aufrechterhaltung der Sanktionen gegen Russland	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein
Nord Stream 2	–	–	Nein	Aufschiebung	–	Ja
China-Strategie der EU	Ja	Ja	Ja	Ja	–	–
EU-Beitritt der westlichen Balkanstaaten	Ja	Ja (aber zunächst Vertiefung)	Ja	–	–	Nein
EU-Beitritt der Türkei	–	Nein	Ja (bedingt)	Nein	–	Nein
<b>Wirtschaft und Finanzen</b>						
Erweiterung der Währungsunion	Ja	Nein	Ja	Nein	–	Nein (Rückkehr zu nationalen Währungen)
Gemeinsame Schuldenaufnahme	–	Nein	–	Nein	–	Nein
Finanztransaktionssteuer	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein
Aufbau- und Resilienzfaszilität und NextGenerationEU als ständiges Instrument	–	Nein	Ja	Nein	–	Nein
Ausweitung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes	Ja	Nein (Reform)	ja	Nein (Reform)	Nein (Auflösung)	–
Aufstockung des EU- Haushalts	Ja	–	Ja	Nein	Ja	–

Quelle: Zusammenstellung aus den Wahlprogrammen der Parteien in Tekin/Toygür 2021.



Es ist grundsätzlich keine Besonderheit, dass in Wahljahren nationale Themen im Fokus stehen. Die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie sowie die Tatsache, dass der Klimawandel in Deutschland aufgrund des Jahrhunderthochwassers vom Juli 2021 direkt spürbar geworden war, mögen im Besonderen dazu beigetragen haben, dass die Themen soziale Sicherheit, Umwelt und Klima sowie Wirtschaft und Arbeit die Hauptanliegen bei den Wählerinnen und Wählern gewesen sind. Darüber hinaus war ein Wunsch nach einem politischen Wandel nach der Merkel-Ära spürbar.<sup>42</sup>

So war ein detaillierter Blick in die Wahlprogramme der Parteien notwendig, um einen Überblick über die jeweiligen europapolitischen Visionen und Ziele zu erhalten. Die Übersicht in *Tabelle 1* zu den Positionen der im bisherigen Bundestag vertretenen Parteien – SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP, AfD und DIE LINKE – zeigt, dass die Trennlinie möglicher neuer Regierungskoalitionen im Grunde zwischen den Grünen und den Liberalen verläuft. Während die FDP mehr Überschneidungspunkte mit der CDU/CSU aufweist, sind sich die Grünen und die SPD in vielen Punkten näher.

Im Bereich institutioneller Reformen und dem Schutz der Rechtsstaatlichkeit spiegelt sich die grundsätzlich pro-europäische Einstellung Deutschlands wider. Lediglich die Parteien am extrem linken und rechten Rand zeigen sich skeptischer, wobei die AfD sogar den Austritt Deutschlands aus der EU anstrebt. Keine der anderen Parteien schließt mögliche Vertragsänderungen grundsätzlich aus und Unterstützung für demokratische Reformen in der EU ist ebenfalls parteiübergreifend vorhanden. Kontroverser sind die Positionierungen zu Nord Stream 2. Aber auch im Bereich der europäischen Außenpolitik sind die Weichen für eine Stärkung der EU und der NATO unabhängig von der zukünftigen Regierungskoalition gestellt – vorausgesetzt es gibt keine Regierungsbeteiligung der Partei DIE LINKE. Schwieriger gestaltet sich die zukünftige Ausrichtung in Fragen der Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie des grünen Wandels. So möchten die SPD und die Grünen den europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt mit Blick auf Nachhaltigkeit und Investitionsstrukturen ausbauen während die CDU/CSU und die FDP die aktuellen Regeln lediglich reformieren möchten.

### **Ausblick**

Am 26. September 2021 hat Deutschland mit einer Wahlbeteiligung von 76,6 Prozent den 20. Bundestag gewählt. Dabei konnte die SPD zulegen und mit 25,7 Prozent die meisten Stimmen auf sich vereinen. Die CDU/CSU musste hingegen substantielle Verluste hinnehmen und wurde mit lediglich 24,1 Prozent zweitstärkste Kraft. Das BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN erreicht 14,8 Prozent und die FDP 11,5 Prozent der Stimmen. Auch die AfD musste Stimmenverluste hinnehmen, blieb mit 10,3 Prozent aber zweistellig. Die Partei DIE LINKE rettete lediglich mit Hilfe von drei Direktmandaten den Einzug in den Bundestag und somit war eine rot-rot-grüne Koalition rechnerisch schon nicht mehr möglich. Die sogenannte Jamaika- (CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP) oder die Ampel-Koalition (SPD, FDP, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) waren wahrscheinlichsten Konstellationen; aber auch eine erneute große Koalition (SPD, CDU/CSU) konnte nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Schlussendlich nahmen die Parteispitzen von SPD, Grünen und FDP am 21. Oktober 2021 Koalitionsgespräche für eine Ampel-Koalition auf. Die konkrete Programmatik für die deutsche Europapolitik wird von diesen Verhandlun-

---

<sup>42</sup> Siehe hierzu Holger Schwesinger: Wie der Wunsch nach Wandel die Wahl prägte, in: tagesschau.de, 26.9.2021.

gen abhängen. Es ist zu wünschen, dass diese nicht zu lange dauern werden, damit die Leerstelle, die Angela Merkel nach ihrer 16-jährigen Kanzlerschaft, auch in Brüssel hinterlässt, schnell neu besetzt werden und Deutschland somit wieder aktiv in die Europapolitik einsteigen kann. Die zahlreichen aktuellen Herausforderungen wie Klimaschutz, Pandemiebekämpfung, Migration oder auch Europas Souveränität müssen auf europäischer Ebene angegangen werden und hierzu kann Deutschland einen Beitrag leisten. So konnte Deutschland während seiner Ratspräsidentschaft seine eigene Handschrift hinterlassen, denn viele der Bereiche, in denen es die EU in diesem Zeitraum vorangebracht hat, beziehen sich auf Finanzfragen und Handelsvereinbarungen, die für Deutschland als größter Nettozahler und als Exportnation besonders wichtig sind. Das betrifft in letztgenannter Hinsicht vor allem die Handels- und Investitionsabkommen mit dem Vereinigten Königreich und China und in erstgenannter Hinsicht das Megafinanzpaket der EU, bei dem ein direkter Weg in eine dauerhafte gemeinsame Schuldenaufnahme durch die Absicherung über den Eigenmittelbeschluss und Rückzahlungsmodalitäten verhindert wurde. Aktuell bietet die Konferenz zur Zukunft Europas einen willkommenen Gestaltungsrahmen. Insbesondere Fragen zum Klimawandel, zur Demokratie in Europa und zur EU in der Welt werden hier diskutiert. Neben institutionellen Vertretern, gibt es für Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, sich bei nationalen und europäischen Bürgerforen sowie auf einer eigens eingerichteten Webseite an der Debatte zu beteiligen. Die alte wie neue Bundesregierung sind Befürworter dieses Prozesses. Allerdings hat es Deutschland bisher noch nicht geschafft, eine klare Position zur Konferenz zu formulieren. Die FDP und die Grünen sehen gemäß ihren Wahlprogrammen in der Zukunftskonferenz die Gelegenheit, einen Grundstein für einen Europäischen Föderalstaat zu legen. Somit bleibt abzuwarten, wie die neue Bundesregierung die Zukunftskonferenz mitgestalten wird.

### **Weiterführende Literatur**

Katrin Böttger/Mathias Jopp (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, Baden-Baden 2021.

Katrin Böttger/Mathias Jopp: Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2020: selektive Föderalisierung des Integrationsprozesses, in: *integration* 1/2021, S. 3–22.

Funda Tekin/Ilke Toygür: What's in the German ballot box for European Integration? Continuity and change, in: Elcano Royal Institute Working Paper 83/2021, 13.10.2021.