

Katrin Böttger | Mathias Jopp [Hrsg.]

Handbuch zur deutschen Europapolitik

2., vollständig
überarbeitete
und aktualisierte
Auflage



Nomos

Katrin Böttger | Mathias Jopp [Hrsg.]

Handbuch zur deutschen Europapolitik

Mit einem Vorwort von Michael Roth, Staatsminister für Europa

2., vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage

Gabriele Abels · Peter Becker · Timm Beichelt · Katrin Böttger · Simon Bulmer · Isabelle Buscke · Christian Calliess · Agnieszka Cianciara · Claire Demesmay · Gabriele D'Ottavio · Christian Dreger · Katharina Gnath · Daniel Göler · Martin Große Hüttmann · Lucas Guttenberg · Ines Hartwig · Sven Hölscheidt · Rudolf Hrbek · Helge Jörgens · Mathias Jopp · Annette Jünemann · Henning Klodt · Wilhelm Knelangen · Barbara Lippert · Heiner von Lüpke · Andreas Maurer · Stormy-Annika Mildner · Gisela Müller-Brandeck-Bocquet · Oskar Niedermayer · Hans-Wolfgang Platzer · Nils Redeker · René Repasi · Michael Roth · Barbara Saerbeck · Frank Schimmelfennig · Roland Sturm · Funda Tekin · Johanna Wietschel · Thomas von Winter.



Nomos

Das *Handbuch zur deutschen Europapolitik (2., vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage)* wird vom Auswärtigen Amt gefördert.

Das *Institut für Europäische Politik (IEP)* ist ein strategischer Partner der Europäischen Kommission und wird von ihr finanziell unterstützt. Für die Inhalte zeichnet alleine das IEP verantwortlich.

Redaktion: Johannes Kohls

Die Redaktion dankt Lennart Belke, Steve Burkhardt, Farina Kiefer und Ann-Marie Rittler für die vielfältige Unterstützung.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-6852-3 (Print)

ISBN 978-3-7489-0951-4 (ePDF)



Onlineversion
Nomos eLibrary

2. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	9
I. Einleitung und Überblick	
Grundlinien deutscher Europapolitik	13
<i>Katrin Böttger / Mathias Jopp</i>	
II. Grundlagen und Konzepte	
Leitbilder deutscher Europapolitik	33
<i>Martin Große Hüttmann</i>	
Deutschlands konstitutionelle Europapolitik	55
<i>Daniel Göler / Mathias Jopp</i>	
Die Europäisierung des deutschen Regierungssystems	73
<i>Roland Sturm</i>	
Der wirtschaftliche Nutzen Europas für Deutschland	89
<i>Christian Dreger</i>	
III. Innenpolitische Bestimmungsfaktoren und Akteure	
Bundesregierung: Entscheidungsprozesse und europapolitische Koordinierung	107
<i>Timm Beichelt</i>	
Die Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages in europapolitischen Angelegenheiten	119
<i>Sven Hölscheidt</i>	
Die Rolle des Bundestages in der deutschen Europapolitik aus politologischer Perspektive	129
<i>Gabriele Abels</i>	
Die Rolle der Länder und des Bundesrates in der deutschen Europapolitik	147
<i>Rudolf Hrbek</i>	
Die Rolle des Grundgesetzes und des Bundesverfassungsgerichts	169
<i>Christian Calliess</i>	
Deutsche Parteien und Europa	195
<i>Oskar Niedermayer</i>	
Die Europapolitik der deutschen Interessenverbände	211
<i>Thomas von Winter</i>	
Ende des europapolitischen Gleichklangs? Die öffentliche Meinung zur europäischen Integration in Deutschland	231
<i>Wilhelm Knelangen</i>	
<i>Handbuch zur deutschen Europapolitik</i>	5

IV. Ausgewählte EU-interne Politikbereiche

Zwischen Zuchtmeister und Zahlmeister – Deutsche Europapolitik und die europäischen Finanzverhandlungen	249
<i>Peter Becker</i>	
Redistributive Politiken und ihre Konditionalisierung in der deutschen Europapolitik ...	269
<i>Ines Hartwig / Andreas Maurer</i>	
Deutschland und die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion	287
<i>Katharina Gnath / Lucas Guttenberg / Nils Redeker</i>	
Deutsche Prioritäten hinsichtlich Binnenmarkt und Wettbewerbspolitik	301
<i>Henning Klodt</i>	
Deutsche Positionen in den verbraucherschützenden Politiken	313
<i>René Repasi / Isabelle Buscke</i>	
Deutsche Klimapolitik im Wechselspiel mit der Europäischen Union	329
<i>Heiner von Lüpke / Johanna Wietschel</i>	
Deutsche Interessen und Prioritäten in der europäischen Umweltpolitik	351
<i>Barbara Saerbeck / Helge Jörgens</i>	
Deutschland und die Europäische Sozialpolitik	365
<i>Hans-Wolfgang Platzer</i>	
Europapolitische Prioritäten Deutschlands in den Bereichen Innere Sicherheit, Asyl- und Einwanderungspolitik	379
<i>Funda Tekin</i>	

V. Ausgewählte EU-externe Politikbereiche

Deutsche Interessen in der europäischen Handelspolitik: Deutschland – das Zünglein an der Waage?	399
<i>Stormy-Annika Mildner</i>	
Deutsche Prioritäten für Europas Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik – markante Neuentwicklungen	427
<i>Gisela Müller-Brandeck-Bocquet</i>	
Die Bundesrepublik Deutschland und die Erweiterung der Europäischen Union	447
<i>Barbara Lippert</i>	
Deutschland, die EU-Russland-Beziehungen und die Östliche Partnerschaft	463
<i>Katrin Böttger</i>	
Deutschland und die europäische Mittelmeerpolitik	481
<i>Annette Jünemann</i>	

VI. Deutsche Europapolitik: Sichtweisen in ausgewählten Partnerstaaten

Deutschland als Projektionsfläche: Wahrnehmung der deutschen Europapolitik aus französischer Perspektive	497
<i>Claire Demesmay</i>	
German European policy: a British perspective	511
<i>Simon Bulmer</i>	
Anomalie oder Laboratorium? Italien und der ‚antideutsche Euroskeptizismus‘	527
<i>Gabriele D’Ottavio</i>	
German European policy seen from a Polish perspective	545
<i>Agnieszka K. Cianciara</i>	

VII. Theoretische Annäherungen an die deutsche Europapolitik

Deutschland in der Europäischen Union: Hegemonie, Intergouvernementalismus, Status-quo-Macht	563
<i>Frank Schimmelfennig</i>	

VIII. Anhang

Chronologie deutscher Europapolitik	581
Gesamtliteraturverzeichnis	603
Ausgewählte Literatur zur deutschen Europapolitik	671
Abkürzungen	673
Personenverzeichnis	683
Stichwortverzeichnis	687
Die Autorinnen und Autoren	703

I. Einleitung und Überblick

Grundlinien deutscher Europapolitik

Katrin Böttger / Mathias Jopp

Dieser Beitrag zeichnet die im vorliegenden Buch herausgearbeiteten Grundlinien deutscher Europapolitik nach, die selbst bei einer unverkennbar pragmatischeren Ausrichtung immer noch einen erstaunlich konstanten Verlauf von den Anfängen deutscher Europapolitik bis in die Gegenwart hinein aufweisen.¹ Sie stellen trotz Finanz- und Schuldenkrise, der anhaltenden Krise in der Migrations- und Asylpolitik, der dramatischen Auswirkungen der Corona-Pandemie und des tiefen Einschnitts im europäischen Einigungswerk durch den Brexit einen soliden Rahmen dar, innerhalb dessen sich deutsche Europapolitik fortentwickelt und multiple Krisen bewältigt. An diesem Gesamtbild ändert auch die während der Corona-Krise erfolgte teilweise Abkehr von neoliberalen Prinzipien in der Wirtschafts- und Haushaltspolitik und die Bereitschaft zur gemeinschaftlichen Schuldenübernahme wenig, denn sie passt in den seit 2016 wieder stärker gewordenen Trend zur Vergemeinschaftung und Supranationalisierung in der deutschen Europapolitik, einschließlich des alles übergreifenden Interesses an der Erhaltung des europäischen Einigungswerkes sowie des Zusammenhalts der EU-27.

Die Idee zu diesem Handbuch war es, die Bedeutung der europäischen Integration für die realpolitische Wirklichkeit in Deutschland herauszuarbeiten und den Einfluss Deutschlands auf die Entwicklung der Europäischen Union sowie ihre konkreten Entscheidungsprozesse zu erläutern. Dieses Buch arbeitet deshalb eindringlich heraus, wie wichtig die Europäische Union für Deutschland ist und wie Deutschland heute in einer globalisierten Welt gerade durch die Europäische Union an Handlungsfähigkeit gewinnt.

Das Handbuch schließt dabei eine Lücke. Denn es gibt zwar ein Handbuch zur deutschen Außenpolitik,² das an ein 45 Jahre altes ähnlich lautendes Standardwerk³ anknüpft und „Europäische Union und deutsche Europapolitik“⁴ auf 15 Seiten abhandelt, sowie vier Bände zur deutschen Außenpolitik, welche die Europapolitik etwas ausführlicher darstellen.⁵ Auch gibt es gerade in jüngerer Zeit exklusiv der deutschen Europapolitik gewidmete Buchpublikationen, die sich mit einer bestimmten These, Theorie oder Fragestellung der Politikwissenschaft beschäftigen oder deutsche Europapolitik anhand zeitgeschichtlicher Linien bzw. Kanzlerepochen

1 Vgl. hierzu den älteren IEP-Band: Heinrich Schneider/Mathias Jopp/Uwe Schmalz (Hrsg.): Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn 2001.

2 Vgl. Siegmund Schmidt/Gunther Hellmann/Reinhard Wolf (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden 2013.

3 Vgl. Hans-Peter Schwarz (Hrsg.): Handbuch der deutschen Außenpolitik, München 1975.

4 Josef Janning: Europäische Union und deutsche Europapolitik, in: Schmidt/Hellmann/Wolf (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, 2007, S. 747–762.

5 Vgl. Moritz Laurer/Timo Seidl: Eine Stabilitäts- und Wettbewerbsunion der Regierungen. Zur Rekonstruktion grundlegender Handlungsregeln deutscher Eurokrisenpolitik, in: Ulrich Roos (Hrsg.): Deutsche Außenpolitik: Arenen, Diskurse und grundlegende Handlungsregeln, Wiesbaden 2017, S. 13–48; Ulrich Roos: Die Entwicklung der deutschen Europapolitik, in: Ulrich Roos (Hrsg.): Deutsche Außenpolitik. Eine Rekonstruktion der grundlegenden Handlungsregeln, Wiesbaden 2010, S. 209–270; Sven Bernhard Gareis: Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik. Eine Einführung, 2. Aufl., Opladen 2006, S. 97–128; 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.

nachzeichnen.⁶ Das Bild wird noch etwas vollständiger, wenn eine über zwanzigseitige Analyse zur deutschen Europapolitik aus einem jüngst erschienenen Handbuch zur Europäischen Union berücksichtigt wird.⁷ Eine strukturell und systematisch angelegte Gesamtdarstellung fehlte aber bislang. Genau dieses Defizit auszugleichen, ist Ziel und Aufgabe des Handbuchs zur deutschen Europapolitik, das nunmehr in der 2., vollständig überarbeiteten und aktualisierten Auflage vorliegt.

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

Politisierung der deutschen Europapolitik

Die Politisierung der Europapolitik ist in Deutschland wie in der gesamten Europäischen Union heute unverkennbar. Sie setzte schon Ende der 1980er-, Anfang der 1990er-Jahre mit der Ratifizierung des Vertrags von Maastricht ein. Der Integrationsschub durch den Binnenmarkt,⁸ der viele Bereiche des täglichen Lebens in Wirtschaft und Gesellschaft veränderte,⁹ die beschlossene Einführung des Euro¹⁰ und die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Rat der Europäischen Union bei gleichzeitiger Aufwertung des Europäischen Parlaments, ohne die schleichende Relativierung der nationalen Parlamente¹¹ völlig kompensieren zu können, veränderten in Politik und Öffentlichkeit allmählich die Aufmerksamkeit gegenüber der Europäischen Union. EU-Themen wurden vermehrt und kontroverser in der Öffentlichkeit diskutiert, als dies zuvor der Fall war. Aus einem ‚permissive consensus‘ wurde in vielen Fällen ein ‚constraining dissensus‘.¹² Schließlich wirkten sich die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG),¹³ die Debatten über den Euro, die Daseinsvorsorge und das Subsidiaritätsprin-

6 Vgl. Timm Beichelt: Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems, 2. Aufl., Wiesbaden 2015; Heinrich Sturm/Roland Pehle: Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Wiesbaden 2012; Hanns Jürgen Küsters (Hrsg.): Deutsche Europapolitik Christlicher Demokraten. Von Konrad Adenauer bis Angela Merkel (1945–2013), Düsseldorf 2013; Jan Grünhage: Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Baden-Baden 2007; Gisela Müller-Brandeck-Bocquet et al.: Deutsche Europapolitik von Adenauer bis Merkel, 2. Aufl., Wiesbaden 2010; Niklas Helwig/Marco Siddi: German Leadership in the Foreign and Security Policy of the European Union, in: German Politics 1/2020, S. 1–7; Robert Rohrschneider/Stephen Whitefield: Party positions about European integration in Germany: an electoral quandary?, in: German Politics 1/2017, S. 83–103; Simon Bulmer/William E. Paterson: Germany and the European Union. Europe's Reluctant Hegemon?, London 2019.

7 Simon Bulmer: Germany and the European Union, in: Peter Becker/Barbara Lippert (Hrsg.): Handbuch Europäische Union, Wiesbaden 2020, S. 149–171.

8 Vgl. hierzu auch Henning Klodt in diesem Buch.

9 Vgl. hierzu auch Thomas von Winter in diesem Buch.

10 Vgl. hierzu auch Katharina Gnath/Lucas Guttenberg/Nils Redeker in diesem Buch.

11 Vgl. hierzu auch Sven Hölscheidt und Gabriele Abels in diesem Buch.

12 Vgl. hierzu auch Wilhelm Knelangen in diesem Buch.

13 Vgl. hierzu auch Christian Calliess in diesem Buch.

zip¹⁴ schon während der Vertragsreformen von Amsterdam und Nizza in politisierendem Sinne aus. Zum Beginn der 2000er-Jahre setzte eine Phase verbesserter Zustimmungswerte zur Europäischen Union in Deutschland durch die Verabschiedung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und den europäischen Verfassungsprozess sowie durch die erfolgreiche Euro-Einführung ein. Politische Kontroversen über europäische Politik brachen aber nicht ab, was einerseits mit dem Scheitern des Verfassungsvertrags im Jahre 2005 in Zusammenhang stand, andererseits aber mit intensiven öffentlichen Debatten über die Sekundärrechtssetzung der Europäischen Union, wie sich am Beispiel der höchst umstrittenen Dienstleistungsrichtlinie zeigte. Der Ausbruch der Finanz- und Schuldenkrise schlug sich dann in einem deutlichen Rückgang der Zustimmung der Deutschen zur Europäischen Union nieder. Die Notwendigkeit zur Verabschiedung diverser Rettungspakete ab 2010, die einsetzenden Debatten über die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP)¹⁵ und schließlich die sogenannte ‚Flüchtlingskrise‘¹⁶ im Jahre 2015 führten vollends zur Zunahme europaskeptischer Stimmen und einer entsprechend starken Politisierung. Europapolitik ist so längst Bestandteil des innenpolitischen Diskurses geworden. Sie ist nicht mehr nur als Domäne der Exekutive anzusehen und erfordert in der alltäglichen Praxis weit mehr an Begründung und Überzeugungsarbeit als jemals zuvor.

Hinzu kommt – in einer für Deutschland lange Zeit unüblichen Weise – das Auftreten einer dezidiert europaskeptischen, rechtspopulistischen Partei, der AfD, die aus den letzten Bundestagswahlen als drittstärkste Kraft hervorging und in vier der fünf östlichen Bundesländer zur zweitstärksten Partei aufstieg.¹⁷ Diese Entwicklung hat Auswirkungen auf die europapolitischen Debatten in Deutschland gehabt, aber auch zu einem Gegensteuern durch neue proeuropäische Initiativen geführt. So verstehen sich in Deutschland gegründete Vereine wie „Pulse of Europe“ oder „Why Europe“ als Teil einer Gegenbewegung zu europafeindlichen und nationalistischen Parteien und Argumenten. Ein Ausdruck für ein stärker Europa zugewandtes Klima ist auch die hohe Wahlbeteiligung bei den letzten Wahlen zum Europäischen Parlament von über 61 Prozent.¹⁸ Schließlich hat sich wohl auch das seit 2016 entfaltende Brexit-Drama in höheren Zustimmungswerten zur EU-Mitgliedschaft Deutschlands niedergeschlagen.¹⁹ Auch wenn nach wie vor von einem gewissen skeptischen Grundrauschen gesprochen werden kann, so ist aufgrund der positiveren Stimmung in der deutschen Öffentlichkeit gegenüber der Europäischen Union der europapolitische Gestaltungsspielraum wieder gewachsen, was sich auch in den Entscheidungen des Europäischen Rates zum mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) und dem europäischen Wiederaufbauprogramm „Next Generation EU“ (NGEU) im Zuge der Covid-19-Krise zeigt.

14 Vgl. hierzu auch Rudolf Hrbek in diesem Buch.

15 Vgl. hierzu auch Stormy-Annika Mildner in diesem Buch.

16 Vgl. hierzu auch Funda Tekin in diesem Buch.

17 Vgl. hierzu auch Oskar Niedermayer in diesem Buch; Der Bundeswahlleiter: Bundestagswahl 2017: Endgültiges Ergebnis, Pressemitteilung Nr. 34/17, 12. Oktober 2017.

18 Vgl. u.a. Michael Kaeding/Manuel Müller/Julia Schmäler (Hrsg.): Die Europawahl 2019. Ringen um die Zukunft Europas, Wiesbaden 2020; Katrin Böttger/Funda Tekin: Bundesrepublik Deutschland, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2019, Baden-Baden 2019, S. 457–464.

19 Vgl. hierzu auch Knelangen in diesem Buch; siehe Europäisches Parlament: Pressemitteilung. Eurobarometer-Umfrage: Zustimmung für die EU auf Rekordniveau, 17. Oktober 2018, REF: 20181017IPR16329.

Leitbilder deutscher Europapolitik

Um deutsche Europapolitik verstehen zu können, bedarf es eines Blickes auf ihre grundlegenden Zielperspektiven. Vieles in der Politik mag der Öffentlichkeit als Ad-hoc-Entscheidung erscheinen, geboren aus der Situation heraus und geschuldet dem Takt von Landtags- und Bundestagswahlen. Doch das, was in einer spezifischen Situation ‚gemacht‘ wird, orientiert sich i.d.R. an übergeordneten Vorstellungen über Deutschland und Europa sowie der Stellung Deutschlands auf unserem Kontinent wie auch im Konzert der Weltmächte.²⁰ Für Deutschland bedeutet dies aufgrund seiner Geschichte und zweier Weltkriege in seiner Außen- wie Europapolitik die Orientierung an Aussöhnung durch Integration (v.a. mit Frankreich, aber auch mit Polen) und an einem Selbstverständnis als Zivilmacht und Handelsstaat²¹ mit einer festen Verankerung in der Gemeinschaft der westlichen Demokratien. Die ökonomische Integrationsdimension mit dem Ziel der Wohlstandssteigerung deckte sich mit diesem Selbstverständnis, insbesondere mit Blick auf den Binnenmarkt, die gemeinsame Handelspolitik und die Europäische Währungsunion – zentrale Elemente der Europäischen Union, von denen Deutschland im Vergleich zu vielen anderen EU-Staaten überdurchschnittlich stark profitiert.²² Auch die Zurückhaltung gegenüber militärischen Auslandseinsätzen, z.B. im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), passt mit Blick auf das Selbstverständnis als Zivilmacht in dieses Bild.

Hinsichtlich der Ausgestaltung des wirtschaftlichen Rahmens des EU-Binnenmarkts wie der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) folgte die deutsche Politik klaren Leitbildern, die sich bis Anfang 2020 strikt an ordoliberalen Vorstellungen von Markt, Wettbewerbs- und Währungsordnung orientierten.²³ Hierzu gehören eine unabhängige Wettbewerbsbehörde, die Europäische Kommission, und eine auf das Prinzip der Preisniveaustabilität verpflichtete unabhängige Europäische Zentralbank (EZB) nebst Zuordnung von Haftungsrisiken bei den jeweiligen Mitgliedstaaten. Das Agieren der Bundesregierung während des gesamten Krisenmanagements in der Eurozone (2008–2012/2013) ist zu einem guten Teil vor diesem Hintergrund zu erklären.²⁴ Im Zuge der Corona-Krisenbewältigung zeichnet sich allerdings erstmals eine deutliche Abkehr von ordoliberalen Grundsätzen ab. Olaf Scholz nannte den unter deutschem Vorsitz gefassten Beschluss des Europäischen Rates am 21. Juli 2020 zu einem 750 Mrd. Euro umfassenden Aufbaufonds mit befristeten ‚Eurobonds‘ zu seiner Finanzierung daher den „Hamilton-Moment“ der Europäischen Union.²⁵

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

21 Vgl. hierzu auch Gisela Müller-Brandeck-Bocquet in diesem Buch; Hanns Maull: „Zivilmacht“: Ursprünge und Entwicklungspfade eines umstrittenen Konzeptes, in: Sebastian Harnisch/Joachim Schild (Hrsg.): Deutsche Außenpolitik und internationale Führung. Ressourcen, Praktiken und Politiken in einer veränderten Europäischen Union, Baden-Baden 2014, S. 121–147.

22 Vgl. hierzu auch Christian Dreger in diesem Buch.

23 Vgl. hierzu auch Große Hüttmann in diesem Buch; Ansgar Belke: Die WWU als Prozess ‚Grand political bargains‘ zwischen Deutschland und seinen EU-Partnern, in: Katrin Böttger/Mathias Jopp (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, 1. Aufl., Baden-Baden 2016, S. 261–280.

24 Vgl. hierzu auch Hans-Wolfgang Platzer in diesem Buch; Sebastian Dullien/Ulrike Guérot: The long shadow of ordoliberalism: Germany’s approach to the euro crisis, European Council on Foreign Relations, Policy Brief, London 2012.

25 Siehe: Europäischer Rat: Europäischer Rat, Tagung vom 17. bis 21. Juli 2020, Schlussfolgerungen, EUCO 10/20; Olaf Scholz, zitiert in: Peter Dausend/Mark Schieritz: „Jemand muss vorangehen“, in: DIE ZEIT, 20.5.2020.

Innerhalb des hier skizzierten Handlungsrahmens deutscher Außen- und Europapolitik gibt es jedoch spezifische Zielvorstellungen für den europäischen Integrationsprozess.²⁶ Während hierbei das Leitbild der ‚Vereinigten Staaten von Europa‘ von den Anfängen der europäischen Integration bis in die frühen 1990er-Jahre einen großen Stellenwert hatte,²⁷ verblasst seitdem die Vorstellung von einer bundesstaatlichen Ordnung Europas.²⁸ Die Urteile des BVerfG und die darin enthaltene Qualifizierung der Europäischen Union als Staatenverbund haben ihre Spuren hinterlassen.²⁹ Dominierend blieb aber das Leitbild der ‚Supranationalisierung‘ durch Vergemeinschaftung von Politikbereichen und des Aufbaus Europas nach föderalen Prinzipien und zunehmend, v.a. mit Blick auf die Länder, unter Beachtung der Subsidiarität.³⁰

Diesem Leitbild entspricht nicht nur die Vergemeinschaftung von Politikbereichen, eine Aufwertung der EU-Institutionen, allen voran des Europäischen Parlaments, und die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Rat der Europäischen Union. Es war auch prägend für die deutsche Europapolitik von der Regierungskonferenz zum Vertrag von Maastricht über die Ausarbeitung einer Europäischen Verfassung am Anfang der 2000er-Jahre bis zur Aushandlung des daraus abgeleiteten Vertrags von Lissabon.³¹ Zwar trat dann in der Finanz- und Schuldenkrise die von der Bundeskanzlerin so bezeichnete ‚Unionsmethode‘ hinzu, die auf intergouvernementale Elemente des Krisenmanagements, Parallelstrukturen und auch auf Arrangements außerhalb der EU-Verträge setzt.³² Die Unionsmethode stellt jedoch keinen Ersatz, sondern eine Ergänzung der Gemeinschaftsmethode um intergouvernementales Handeln dar.³³

Wenn es innerhalb der Europäischen Union keine Rechtsgrundlage gibt und selbst minimale vertragliche Anpassungen aufgrund von Widerständen einzelner Mitgliedstaaten (in der Vergangenheit insbesondere das Vereinigte Königreich) nicht machbar sind, werden außervertragliche Initiativen mit den Staaten, die dazu bereit sind, ergriffen. Dies war z.B. der Fall beim Schengener Übereinkommen, dem Protokoll über die Sozialpolitik und auch bei der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – durchaus mit der Absicht, wie ja dann auch nach einigen Jahren geschehen, diese Arrangements oder feierlichen Vereinbarungen später in den Vertragsrahmen der Europäischen Union zu überführen. So war es auch beim Fiskalvertrag von 2012 entsprechend Art. 16 des Vertrags nach fünf Jahren vorgesehen,³⁴ konnte aber bislang wegen ungünstiger Voraussetzungen für eine erforderliche Vertragsänderung nicht vorgenommen werden.

Nachdem Willy Brandt in den 1970er-Jahren das Konzept der differenzierten Integration ins Spiel gebracht hatte und spätestens seitdem im Schäuble-Lamers-Papier Mitte der 1990er-Jahre

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

27 Vgl. Walter Hallstein/Hans Herbert Götz/Karl-Heinz Narjes: *Der unvollendete Bundesstaat. Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse*, Düsseldorf/Wien 1969; dazu auch ZEIT ONLINE: Schulz will Vereinigte Staaten von Europa bis 2025, 7.12.2017.

28 Vgl. hierzu auch Große Hüttmann in diesem Buch.

29 Vgl. hierzu auch Calliess in diesem Buch.

30 Vgl. hierzu auch Hrbek in diesem Buch.

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

32 Siehe Angela Merkel: Rede von Bundeskanzlerin Merkel anlässlich der Eröffnung des 61. akademischen Jahres des Europakollegs Brügge, Brügge, 2.11.2010, abrufbar unter: <https://m.bundeskanzlerin.de/bkinm-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-anlaesslich-der-eroeffnung-des-61-akademischen-jahres-des-europakollegs-bruegge-399506> (letzter Zugriff: 21.8.2020).

33 Vgl. Hierzu kritischer Roland Sturm in diesem Buch.

34 Siehe zum sogenannten ‚Fiskalvertrag‘ Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag), Brüssel, 2. März 2012, Art. 16, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/media/20382/st00tscg26-de-12.pdf> (letzter Zugriff: 25.8.2020).

die Idee eines Kerneuropas³⁵ und flexibler Integration favorisiert wurde, war man außerdem bestrebt, schon innerhalb der Rechtsordnung der Europäischen Union vertragliche Vorkehrungen zu schaffen, um denjenigen Mitgliedstaaten, die es wünschen, eine tiefere Integration zu ermöglichen. Der damit verbundene Leitgedanke ist ein Europa, in dem sich die Mitgliedstaaten notfalls in zwei oder mehreren Geschwindigkeiten auf ein gemeinsames Ziel hin bewegen – nicht, um die Langsameren auszuschließen, sondern um sie im Sinne eines Avantgardemodells³⁶ nachzuziehen. Wenn hierbei in den Bereichen der verstärkten Zusammenarbeit das Intergouvernementale stärker hervortritt, wird das eher als notwendiges Übel und weniger als Hauptmotiv angesehen. Wo immer eine Supranationalisierung möglich und funktional auch erforderlich war, wurde sie von den Bundesregierungen angestrebt, ob es sich dabei um die völlige Unabhängigkeit der EZB oder den neuen Aufbaufonds NGEU handelt, der eine stärkere Rolle der Europäischen Kommission bedingt.

Nun bieten intergouvernementale Lösungen natürlich auch die Chance, die Akzeptanz bei der Bevölkerung in bestimmten europapolitischen Bereichen wie etwa dem Krisenmanagement im Euroraum oder bei militärischen GSVP-Auslandseinsätzen durch eine unmittelbare Legitimationsskette zu stärken, da Bundesregierung und Bundestag das letzte Wort haben. Allerdings hat das intergouvernementale Europa auch große Nachteile, die in der Schwerfälligkeit einstimmiger Entscheidungsfindung und der Schwäche der Durchsetzung intergouvernementaler Absprachen liegen. Deutschland ist zudem mit seiner überwiegenden Orientierung an der Vergemeinschaftung nicht nur gut gefahren, weil dieses letztgenannte Modell sich in den Vertragsreformen seit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 Zug um Zug behauptet hat, sondern auch deshalb, weil Deutschland durch seine Einbettung in die europäischen Institutionen für die anderen Partner ‚verdaulich‘ blieb.³⁷ Durch seine Selbstbindungsbereitschaft hat Deutschland schließlich in hohem Maße zur Stabilität und Fortentwicklung des im Vergleich zur intergouvernementalen Zusammenarbeit wesentlich effizienteren Gemeinschaftssystems beigetragen.³⁸

Die Integration Deutschlands in die europäische und die atlantische Gemeinschaft kann als übergreifendes Leitprinzip für alle Bundesregierungen angesehen werden. Die Verpflichtung auf europäische Integration als deutsches Verfassungsprinzip war dabei ganz wesentlich, um nach dem Zweiten Weltkrieg und auch nach dem Kalten Krieg die Akzeptanz in der europäischen Völkergemeinschaft und die nationale Souveränität eines wiedervereinten Landes zu erlangen.³⁹ Aus deutscher Perspektive war Integration deshalb nicht mit Preisgabe der Souveränität verbunden, sondern ganz im Gegenteil mit ihrer Rückgewinnung (und letztlich auch mit der Wiedererlangung der nationalen Einheit).⁴⁰ Die Antwort auf die damit längere Zeit ver-

35 Vgl. CDU/CSU-Fraktion im deutschen Bundestag: Überlegungen zur europäischen Politik, 1.9.1994, abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/schaebule-lamers-papier-1994.pdf?__blob=publicationFile&cv=1 (letzter Zugriff: 25.8.2020).

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

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

38 Vgl. Ulrich Krotz/Joachim Schild: Frankreich – unverzichtbarer Partner deutscher Europapolitik, in: Böttger/Jopp (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, 2016; S. 435–448, hier S. 442.

39 Dies ergibt sich aus der Präambel des Grundgesetzes (GG) vom Mai 1949 sowie teilweise auch aus Art. 24 GG, sowie später aus dem neuen Art. 23 in der GG-Fassung von 1992.

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

bundene Frage, ob die deutsche Teilung durch Westintegration vertieft und gar zementiert oder durch feste Verankerung Deutschlands in einen starken Westen erst ermöglicht würde, hat sich durch den Gang der Geschichte erledigt.⁴¹ Gerade die feste Verankerung Deutschlands in den Europäischen Gemeinschaften und die wenige Monate nach der Einheit begonnenen Verhandlungen über die Schaffung einer Europäischen Union im Rahmen des später so bezeichneten Vertrags von Maastricht mit der Planung einer Währungsunion, welche die Abschaffung der Deutschen Mark und damit insbesondere aus französischer Sicht eine währungspolitische Schwächung des gewachsenen Deutschlands zur Folge haben würde,⁴² erleichterte die Akzeptanz der Wiedervereinigung bei den westeuropäischen Partnern und vermutlich aufgrund des Zivilmachtcharakters und der nichthegeemonialen Struktur der Europäischen Gemeinschaft (im Unterschied zur NATO) auch auf Seiten der damaligen UdSSR.

Mit dem Wegfall der alliierten Vorbehaltsrechte gegenüber Berlin und Deutschland als Ganzes nach dem Abschluss des Zwei-plus-Vier-Vertrags und der Wiedervereinigung Deutschlands stellte sich natürlich die Frage nach der künftigen Politik Deutschlands in Europa. Würde Deutschland im gleichen Maße wie zuvor zur Übertragung von Hoheitsrechten auf die europäische Ebene und zu einer aktiven Europa verpflichteten Rolle bereit sein, nachdem es seine grundlegenden Ziele der vollständigen nationalen Souveränität und der nationalen Einheit erreicht hatte? Würde es zu einem ‚normalen‘ Mitgliedstaat werden,⁴³ der, wann immer er kann, auf die Durchsetzung seiner nationalen Interessen dringt, oder würde es gar zu einer ‚nationalistischen hegeemonialen‘ Politik zurückkehren?⁴⁴

Selbstbindung und Pragmatisierung

Allen Befürchtungen zum Trotz haben sich die Einhebungsbedürfnisse der europäischen Partner mit der nach wie vor großen Selbstbindungsbereitschaft Deutschlands sehr gut ergänzt. Das Motivbündel hatte sich aber leicht verändert. Der deutschen Einheit sollte die Wiedervereinigung des Kontinents, d.h. die Überwindung der Teilung Europas, folgen. Es ging aus deutscher Sicht v.a. auch um die Aussöhnung mit Polen,⁴⁵ um die Erschließung neuer Märkte und um die Stabilisierung Mittel- und Osteuropas nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime.⁴⁶

Für Deutschland selbst hatte sich zudem die europäische Integration als Handlungsrahmen bewährt. Das Land hatte von der Europäischen Union wirtschaftlich profitiert, die europäischen Institutionen arbeiteten trotz des historisch einmaligen Experiments eines Staatenverbunds mit supranationalen und intergouvernementalen Elementen relativ reibungslos. Das Bewusstsein über den neuen Status eines vollständig souveränen, wiedervereinten Staates mit potenziell zur Verfügung stehenden erweiterten oder gar neuen Handlungsoptionen breitete sich ohnehin nur

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

42 Vgl. Belke: Die WWU als Prozess, 2016.

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

44 Vgl. hierzu auch Barbara Lippert in diesem Buch.

45 Vgl. hierzu auch Agnieszka Cianciara in diesem Buch; Agnieszka Łada: Die bilateralen Beziehungen Polens mit Deutschland und das Weimarer Dreieck – eine polnische Sichtweise, in: Böttger/Jopp (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, 2016, S. 473–486.

46 Vgl. hierzu auch Lippert in diesem Buch; Mathias Jopp: Germany and EU Enlargement, in: Karl Kaiser/Martin Brüning (Hrsg.): East-Central Europe and the EU. Problems of integration, Bonn 1996, S. 107–120.

langsam unter den für Außen- und Europapolitik Zuständigen aus. Erste entsprechende Gehversuche durch eine um drei Wochen vor den anderen EG-Mitgliedstaaten erfolgte Anerkennung Sloweniens und Kroatiens, um Druck auszuüben und den Weg für die Möglichkeit der Stationierung von UN-Blauhelmen im zerfallenden Jugoslawien zu ebnen, wurden durch eine ‚Quasi-Ächtung‘ deutscher Diplomatinen und Diplomaten gehandelt. Hinzu kam freilich, dass Deutschland damals nicht bereit war, zum militärischen Engagement der VN (United Nations Protection Force, UNPROFOR) im ehemaligen Jugoslawien beizutragen.⁴⁷ Ein Hang zum Unilateralismus konnte aus diesen Zusammenhängen nicht abgeleitet werden. Der Kurs der deutschen Europapolitik hatte sich jedenfalls nicht wesentlich geändert. Stärker in den Vordergrund rückte allerdings die Verwirklichung deutscher Interessen in der Europäischen Union.

Auch zuvor hatte Deutschland schon im Sinne seiner Interessen gehandelt. Seit Ende der 1990er-Jahre wurden sie jedoch, wie z.B. durch den damaligen Bundeskanzler Gerhard Schröder, selbstbewusster vertreten.⁴⁸ Gleichzeitig brachte aber das von Außenminister Fischer im Jahr 2000 erneut aufgegriffene und von Bundeskanzler Schröder und anderen mitgetragene Projekt einer europäischen Verfassung in hohem Maße die Selbstbindungsbereitschaft Deutschlands in Europa zum Ausdruck.

Dennoch wird mit Blick auf die restriktivere Haltung Deutschlands in den Verhandlungen über den MFR⁴⁹ oder bei dem Versuch der Durchsetzung spezifischer Schutzinteressen etwa für die Automobilindustrie die ‚Normalisierung‘ der deutschen Außen- und Europapolitik identifiziert und ihr ein größerer ‚Realismus‘ oder ‚Pragmatismus‘ zugesprochen.⁵⁰ Die Erfahrung, die europäische Integration wesentlich mitgestalten zu können, sowie die Erkenntnis, in einer zunehmend globalisierten und multipolaren Welt gegenüber existierenden und aufstrebenden Mächten gerade durch die Europäische Union, ihre Marktmacht und die gemeinsame Währung, Einfluss ausüben zu können und aufgrund des deutschen Gewichts in der Europäischen Union auch in der Außenwahrnehmung seitens Dritter zu profitieren, erklärt einen Teil der heutigen Bindungsbereitschaft Deutschlands an die Europäische Union. Sie entspricht einem Politikverständnis, welches das Gewicht der Europäischen Union im internationalen Verteilungskampf um Rohstoffe und Absatzmärkte akzentuiert. Hinzu kommt – ganz im Sinne des interessengeleiteten Pragmatismus – das utilitaristische Motiv, sich der Europäischen Union zu bedienen, wenn es Deutschland nutzt, und andere Wege zu beschreiten, wenn dies nicht der Fall ist, oder sich jedes multilateralen Rahmens zu bedienen, der sich bietet, sei es die Europäische Union, die NATO, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) oder andere Formate.⁵¹ Der wesentliche Unterschied besteht im Fall der Europäischen Union darin, dass sie der bevorzugte Handlungsrahmen zur Verfolgung nationaler Präferenzen und Interessen ist.⁵² Deutschland verfügt in der Europäischen Union über die größten Einflusschancen, anders als in der NATO, in der die USA die Führungsmacht sind, oder den VN, wo Deutschland nicht zu den ständigen Mitgliedern im Sicherheitsrat gehört.

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

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

49 Vgl. hierzu auch Peter Becker in diesem Buch.

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

51 Vgl. hierzu auch Becker und Müller-Brandeck-Bocquet in diesem Buch; Barbara Lippert: Deutsche Europapolitik zwischen Tradition und Irritation. Beobachtungen aus aktuellem Anlass, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Arbeitspapier, Berlin 2015, S. 11–12.

52 Vgl. hierzu auch Timm Beichelt in diesem Buch.

Europäisierung

In diesem Buch wird die Europäisierung Deutschlands sehr deutlich herausgearbeitet.⁵³ Etliche Beiträge veranschaulichen, wie Deutschland in verschiedenen Politikbereichen trotz mancher Widerstände bereits tief in die Europäische Union integriert ist,⁵⁴ ohne dass dies erstaunlicherweise selbst den zuständigen Fachpolitikern immer bewusst ist oder von ihnen berücksichtigt wird. Dies wurde z.B. deutlich bei der zunächst rein national angegangenen Energiewende.⁵⁵ Die Europäische Union ist seit dem Vertrag von Maastricht und spätestens seit dem Vertrag von Lissabon ein fester Bestandteil von Deutschland geworden, wie auch umgekehrt Deutschland von der Europäischen Union. Beide sind in etlichen Integrationsbereichen kaum noch voneinander zu trennen. Dies zeigt sich u.a. bei folgenden Politiken: (1) der Wettbewerbspolitik im einheitlichen Binnenmarkt,⁵⁶ der sich letztlich sogar die großen deutschen Energieversorger entsprechend der Forderungen nach Aufspaltung von Produktion und Netzwerken der Europäischen Kommission anpassen;⁵⁷ (2) der Umweltpolitik, wo Deutschland seit den 1980er-Jahren einerseits Vorreiter ist, andererseits in spezifischen Interessenbereichen wie der Automobilindustrie zu blockieren oder zu ‚bremsen‘ versuchte, letztlich aber die Einführung der Altautorichtlinie und der europäischen Grenzwerte für die Automobilindustrie nur verzögern und teilweise verwässern konnte;⁵⁸ (3) der Asyl- und Visapolitik, an der Deutschland zwar heute im Zuge der Flüchtlingskrise ein größeres Interesse entwickelt hat, früher aber bei als zu weitreichend empfundenen Vorschlägen, wie z.B. bei den bisherigen Reformen des Dublin-Verfahrens, häufig nur mit „angezogener Handbremse“⁵⁹ fuhr; (4) dem Verbraucherschutz, bei dem Deutschland je nach Themen und Interessen mal Motor, mal Bremser ist und bei dem heute auch in Deutschland durch europäisches Recht geprägte Verbraucherschutzbestimmungen im Handel wie im Dienstleistungs- und Reisebereich gelten;⁶⁰ und (5) in der europäischen Geldpolitik, die einen von den ursprünglichen deutschen Vorstellungen abweichenden Verlauf genommen hat.⁶¹ Es zeigt sich auch an der früh einsetzenden Europäisierung der deutschen Interessenverbände⁶² und der Europäisierung des Bundestages im Zusammenhang mit dem Vertrag von Maastricht und insbesondere dem Vertrag von Lissabon.⁶³ Schließlich sind die deutschen Länder zu nennen, die Abwehrpositionen aufgebaut haben, um ihre Kompetenzen in den Bereichen Bildung, Innenpolitik und Daseinsvorsorge zu wahren, sich letztlich aber durch ihre Mitwirkung auf der Basis von Art. 23 des Grundgesetzes (GG) nicht integrationshemmend verhielten.⁶⁴ Selbst in der Außen- und Sicherheitspolitik hat sich Deutschland teilweise den vorherrschenden französischen Vorstellungen angenähert.⁶⁵ Lediglich das BVerfG hat sich in den letzten Jahren zum ‚Integrationsbremser‘ aufgeschwungen. Dies wurde

53 Vgl. Beichelt: Deutschland und Europa, 2015; hierzu auch Sturm in diesem Buch.

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

55 Vgl. hierzu auch Heiner von Lüpke/Johanna Wietschel in diesem Buch.

56 Vgl. hierzu auch Klodt in diesem Buch.

57 Vgl. Severin Fischer: Die deutsche Energiewende in der Europapolitik, in: Böttger/Jopp (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, 2016, S. 317–328.

58 Vgl. hierzu auch Barbara Saerbeck/Helge Jörgens in diesem Buch.

59 Funda Tekin in diesem Buch, S. 384.

60 Vgl. hierzu auch René Repasi/Isabelle Buscke in diesem Buch.

61 Vgl. Henrik Enderlein/Katharina Gnath/Jörg Haas: Deutschland und die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion, in: Böttger/Jopp (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, 2016, S. 247–260; Belke: Die WWU als Prozess, 2016.

62 Vgl. hierzu auch von Winter in diesem Buch.

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

64 Vgl. hierzu auch Hrbek in diesem Buch.

65 Vgl. hierzu auch Müller-Brandeck-Bocquet in diesem Buch.

jüngst erneut deutlich, indem es die Anleihekäufe der EZB im Widerspruch zum Gerichtshof der Europäischen Union als das Mandat der EZB überschreitend feststellte, obwohl der Gerichtshof der Europäischen Union in der gleichen Sache keine vertraglichen Überschreitungen von EZB-Kompetenzen in der Geldpolitik erkennen konnte.⁶⁶

Die Gestaltung des politischen Systems der Europäischen Union durch Deutschland

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

Auch die Ausgestaltung der WWU mit einer unabhängigen, der Preisniveaustabilität verpflichteten EZB war nichts anderes als der Versuch, das deutsche Bundesbank-System auf die europäische Ebene zu übertragen.⁶⁷ Dass hierbei anhaltende Stagnationsrisiken bei einigen Mitgliedstaaten und Deflationsgefahren im gesamten Euroraum nicht vorgesehene Szenarien und die Stimmgewichtung im EZB-Rat nicht unbedingt zur Absicherung deutscher Vorstellungen geeignet waren, gehört zu den Konstruktionsmerkmalen der Währungsunion, die damals, solange die Zielorientierungen Preisniveaustabilität und Unabhängigkeit Einzug in den Vertrag fanden, nicht als Probleme gesehen wurden.⁶⁸ Inwieweit hier Nachsteuerungsversuche zur Einschränkung der Geldmengenpolitik der EZB durch das Gerichtsurteil des BVerfG⁶⁹ zu den Anleihekäufen Erfolg zeigen werden, bleibt abzuwarten.

Die Gestaltungskraft Deutschlands im Hinblick auf das politische System der Europäischen Union hat schließlich nicht zuletzt in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) eine wesentliche Rolle gespielt. Die Zusammenlegung der Position des Hohen Vertreters der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik mit der eines Vizepräsidentens der Europäischen Kommission ist auf deutsche Vorstellungen zurückzuführen, die seit den Tagen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) bis zum Vertrag von Lissabon auf eine Vergemeinschaftung dieses Politikbereichs ausgerichtet waren.⁷⁰ Aufgrund starker britischer und französischer Widerstände ging es darum, wenigstens eine engere Verknüpfung zwischen dem intergouvernementalen und dem Gemeinschaftsbereich über die Person des Hohen Vertreters (im Entwurf des Verfassungsvertrags des Europäischen Konvents ‚Europäischer Außenminister‘ genannt) herzustellen und ähnlich der Rolle der Europäischen Kommission bei der Rechtsetzung diese Position mit

66 Vgl. hierzu auch Callies in diesem Buch; siehe Bundesverfassungsgericht: Pressemitteilung, Beschlüsse der EZB zum Staatsanleiheprogramm kompetenzwidrig, Karlsruhe, 5. Mai 2020, Nr. 32/2020.

67 Vgl. Belke: Die WWU als Prozess, 2016.

68 Vgl. ebd.

69 Vgl. hierzu auch Gnath/Guttenberg/Redeker in diesem Buch.

70 Vgl. Jens-Christian Gaedtke: Europäische Außenpolitik, Paderborn 2009, S. 31–41.

einem Initiativrecht auszustatten (allerdings nur konkurrierend mit den Mitgliedstaaten und nicht exklusiv).⁷¹ Dieser großen Fähigkeit der deutschen Europapolitik zum „Shaping of the regional Milieu“⁷² folgt nicht immer die gleiche Stringenz des Verhaltens in den Politikbereichen, in denen Deutschland, wie oben dargelegt, mal Förderer und mal Bremser ist.

Der Wertebezug in der deutschen Europapolitik

Schließlich haben aus wertebezogenen Gründen alle Bundesregierungen die europäische Einigung unterstützt. Das Friedens- und Aussöhnungsmotiv wie die Suche nach einer alternativen Identität – der europäischen anstelle der nationalen – nach der Katastrophe des Nationalsozialismus und überhaupt der Wunsch, ein diametral anderes Verhältnis zwischen den europäischen Nationen als in der Ära der Weltkriege zu schaffen, waren konstitutiv für die Anfänge der europäischen Integration. Hinzu kam über die Zeit das Motiv der Förderung von Demokratie und Stabilität in Europa. Dies galt für die Süderweiterung nach der Überwindung der Diktaturen in Portugal, Spanien und Griechenland wie für die Osterweiterung nach dem Ende von Einparteienherrschaft und Planwirtschaft.⁷³ Diese Motive spielen heute noch eine große Rolle bei der Integration der südosteuropäischen Länder in die Europäische Union zur Überwindung der Wunden der Balkankriege der 1990er-Jahre, was durch die Balkaninitiative von Bundeskanzlerin Angela Merkel im September 2014 nur unterstrichen wurde.⁷⁴ Auch in der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) und insbesondere in der Ukraine-Krise zeigt sich diese von Deutschland wahrgenommene Verantwortung.⁷⁵ Wie tief verwurzelt die deutsche Wertebindung an das europäische Projekt in Verknüpfung mit dem Friedensgedanken ist,⁷⁶ sollte nicht unterschätzt werden. Was Bundeskanzler Helmut Kohl bei der Verteidigung der schrittweisen Einführung einer gemeinsamen Währung mit dem Hinweis auf die Sicherung des Friedens in Europa durch den Euro unterstrich und zugleich mit dem Ziel verband, die europäische Konstruktion durch die Einführung einer Gemeinschaftswährung irreversibel zu machen,⁷⁷ führte Bundeskanzlerin Merkel fort, wenn sie quasi im Umkehrschluss konstatierte, „Scheitert der Euro, dann scheitert Europa“.⁷⁸

Die von deutscher Seite mit Engagement betriebene und unter Vorsitz des ehemaligen Bundespräsidenten Roman Herzog in den Jahren 1999 bis 2000 erarbeitete Charta der Grundrechte der Europäischen Union steht ebenfalls in dieser Tradition. Darin wurden erstmals die EU-Grundrechte, abgeleitet aus der Europäischen Menschenrechtskonvention, der Europäischen Sozialcharta und den nationalstaatlichen Verfassungen, in 54 Artikeln zusammengefasst.⁷⁹ Und nicht

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

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

73 Vgl. Peter Becker: Die deutsche Europapolitik und die Osterweiterung der Europäischen Union, Baden-Baden 2011; Jopp: Germany and EU Enlargement, 1996.

74 Vgl. hierzu auch Lippert in diesem Buch.

75 Vgl. hierzu auch Katrin Böttger in diesem Buch.

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

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

78 Deutscher Bundestag: Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel. Scheitert der Euro, dann scheitert Europa, Deutscher Bundestag, Berlin, 19.5.2010, abrufbar unter: https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2010/29826227_kw20_de_stabilisierungsmechanismus-201760 (letzter Zugriff: 21.8.2020).

79 Siehe Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in: Amtsblatt der EG, Nr. C 364/1–22, 18. Dezember 2000.

zuletzt zeigt sich die Wertebindung bei der Rechtsstaatsinitiative der Bundesregierung und anderer Partnerregierungen, bei der es um Instrumente und Verfahren im Falle von Defiziten bei den im Vertrag über die Europäische Union (EUV) festgelegten Grundwerten, wie aktuell in Ungarn und Polen, geht. Die Wertebindung schlug sich 2020 auch im Beschluss des Europäischen Rates unter deutscher Ratspräsidentschaft in der Möglichkeit nieder, eine Kürzung von Mittelzuweisungen aus dem EU-Budget durch qualifizierten Mehrheitsbeschluss des Rates bei der Verletzung von Rechtsstaatlichkeitsprinzipien in einem EU-Empfängerland einzuführen.⁸⁰ Durch diese Entscheidung wurden verschiedene seit 2014 gemachte Versuche der Europäischen Kommission, die Rechtsstaatlichkeit durch verschiedene Verfahren zu stärken, etwas wirkungsvoller ergänzt, gehen dem Europäischen Parlament aber noch nicht weit genug.⁸¹

Wie stark die Werteorientierung ein Element deutscher Europapolitik ist, zeigte sich auch daran, dass die Bundesregierung jenseits aller ökonomischen Kosten- und Nutzenkalküle⁸² ein Interesse am Erhalt der Europäischen Union und ihrem Funktionieren als historische Errungenschaft und als Wert an sich hat.⁸³ Dies erklärt teilweise die deutsche Politik bei der Bewältigung der durch Covid-19 ausgelösten Wirtschaftskrise in der Europäischen Union.

Der Wertebezug in der deutschen Europapolitik hat auch seine Brüche. Mit dem derzeitigen Agieren der Europäischen Union an der griechisch-türkischen EU-Außengrenze und den Zuständen in griechischen Flüchtlingslagern akzeptiert auch Deutschland Umstände, die es noch Jahre zuvor anprangerte. Anstatt Lösungen für die Schutzsuchenden zu finden, werden Zäune hochgezogen und Grenzüberquerungen notfalls auch gewalttätig abgewehrt. In diese Abschottungsstrategie passen auch der Ausbau von Frontex zur Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache und das maßgeblich von der Bundesregierung vorbereitete EU-Türkei-Abkommen, der sogenannte ‚Flüchtlingsdeal‘.⁸⁴ So sehr die Flüchtlingskrise ein ‚gefundenes Fressen‘ für Rechtspopulisten in ganz Europa darstellt und deren erneuten Aufschwung nach dem Abebben der Staatsschuldenkrise der Euroländer beflügelte, so wenig ist leider ein klares Konzept der Europäischen Union und auch der Bundesregierung in der Praxis erkennbar, das längerfristig der anhaltenden Asyl- und Migrationsprobleme auch in humanitärer Sicht gerecht würde.

Theoretische Perspektiven

Im vorliegenden Buch werden verschiedene theoretische Zugänge zur deutschen Europapolitik sichtbar.⁸⁵ Hierzu zählt besonders die Europäisierung⁸⁶ des deutschen Systems⁸⁷ mit den Auswirkungen europäischer Entscheidungen und Anforderungen auf Strukturen und Prozesse in Deutschland. Auch haben alle Bundesregierungen das „Two-Level Game“⁸⁸ für sich zu nutzen gewusst, um Politikänderungen im nationalen System mit europäischer Legitimation vorzuneh-

80 Siehe Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Juli 2020, Anlage, Zif. 22 und 23, S. 15 und 16.

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

82 Vgl. hierzu auch Dreger in diesem Buch.

83 Vgl. hierzu auch Große Hüttmann in diesem Buch.

84 Vgl. hierzu auch Tekin in diesem Buch.

85 Vgl. hierzu auch Frank Schimmelfennig in diesem Buch; zum Stand der Theorieansätze der Integrationsforschung insgesamt Antje Wiener/Tanja Börzel/Thomas Risse (Hrsg.): *European Integration Theory*, 3. Aufl., Oxford 2018.

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

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

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

men, die rein national nur schwer zu verwirklichen gewesen wären,⁸⁹ oder auch um in umgekehrter Weise Gestaltungsansprüche hinsichtlich des politischen Systems der Europäischen Union oder einer ihrer Politiken durchzusetzen. Letzteres gelang gerade beim Krisenmanagement in der WWU im Zeitraum 2008 bis 2012/2013, wobei allerdings die längerfristige Stabilisierung des Euroraums noch nicht vollständig gesichert ist.⁹⁰ Die Orientierung deutscher Europapolitik an funktionalen Notwendigkeiten („spillovers“) in einer ganzen Reihe von Politikfeldern wie in der WWU⁹¹ oder in der Innen- und Justizpolitik als Äquivalent zum Binnenmarkt ohne Binnengrenzen lässt sich in neofunktionalistischem Sinne⁹² genauso nachweisen wie das Schnüren von Paketen („package-dealing“) im Sinne des Intergouvernementalismus⁹³ bzw. des liberalen Intergouvernementalismus⁹⁴ – v.a. gemeinsam mit Frankreich als wesentliche Voraussetzung im großen Puzzle der EU-Vertragsreformen. Nicht zuletzt finden sich Anzeichen der Orientierung deutscher Europapolitik an Pfadabhängigkeiten, wie sie der (historische) Institutionalismus⁹⁵ thematisiert, insbesondere in der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik.⁹⁶ Da deutsche Europapolitik wesentlich von grundlegenden Ideen und Vorstellungen getragen wird, lässt sie sich mit sozialkonstruktivistischen Ansätzen gut erschließen.⁹⁷ Das gilt insbesondere für den Bereich der Leitbilder, der konstitutionellen Europapolitik und z.B. der zivilmachtorientierten Außen- und Sicherheitspolitik.⁹⁸ In etlichen Beiträgen des Buches wird aber auch eine klare realpolitische Interessenverfolgung deutlich, bei der deutsche Positionen mit Nachdruck in das Verhandlungssystem der Europäischen Union eingebracht werden⁹⁹ und die bei den externen Politiken bis zur Absicht reichen, die Europäische Union im globalen „Balancing“¹⁰⁰ gegenüber den ökonomischen Machtpotenzialen etwa Chinas oder der USA zu nutzen.

Hegemon Deutschland?

Die Politikwissenschaft diskutiert schon seit langem die Frage der Macht oder gar der Hegemonie Deutschlands in der Europäischen Union und die Möglichkeiten ihrer Einhegung durch Integration.¹⁰¹ Besonders im Zuge des Managements der Finanz- und Schuldenkrise im Euroraum¹⁰²

89 Vgl. hierzu auch Saerbeck/Jörgens in diesem Buch.

90 Vgl. hierzu auch Gnath/Guttenberg/Redeker in diesem Buch.

91 Vgl. Mathias Jopp: The impact of strengthening the €-zone on the constitutional architecture of the EU, in: *L'Europe en Formation* 2–3/2017, S. 119–134.

92 Vgl. Sabine Saurugger: Theoretical Approaches to European integration, Basingstoke/New York 2013, S. 34–53; Arne Niemann/Philippe C. Schmitter: Neofunctionalism, in: Antje Wiener/Thomas Diez (Hrsg.): *European integration theory*, 2. Aufl., Oxford 2009, S. 45–66.

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

94 Vgl. Andrew Moravcsik: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: *Journal of Common Market Studies* 4/1993, S. 473–524.

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

96 Vgl. hierzu auch Böttger und Lippert in diesem Buch.

97 Vgl. u.a. Daniel Göler: *Europapolitik im Wandel. Deutsche Integrationsmotive und Integrationsziele nach der Wiedervereinigung*, Münster 2005.

98 Vgl. hierzu auch Müller-Brandeck-Bocquet in diesem Buch.

99 Vgl. hierzu auch Becker sowie Ines Hartwig/Andreas Maurer in diesem Buch.

100 Vgl. Werner Link: *Auf dem Weg zu einem neuen Europa*, Baden-Baden 2006.

101 Vgl. Katzenstein (Hrsg.): *Tamed Power. Germany in Europe, 1997*; Charlie Jeffery/William E. Paterson: *Germany's Power in Europe*, in: Helen Wallace (Hrsg.): *Interlocking Dimensions of European Integration*, o.O. 2001, S. 179–214.

102 Vgl. hierzu auch Becker in diesem Buch.

kam diese Debatte in verstärktem Maße auf.¹⁰³ In Italien wurde aufgrund der deutschen Dominanz während der Krisenbewältigung und des Insistierens auf Austeritätsprogramme für die Rückführung der Staatsverschuldungen gar die These eines „Vierten Reichs“¹⁰⁴ vertreten und in Deutschland beschäftigte man sich in Verlängerung der älteren Zentralmachtthese¹⁰⁵ mit der „Macht in der Mitte“.¹⁰⁶ Insgesamt führt aber die Hegemonie-Diskussion insofern nicht weiter, als Deutschland der Wille und die Potenziale eines Hegemons fehlen, der wirtschaftlichen Ausgleich und gleichzeitig auch sicherheitspolitischen bzw. militärischen Schutz anbieten kann und notfalls auch leistet.¹⁰⁷ Die Tatsache, dass das Bruttoinlandsprodukt (BIP) Deutschlands um ein Drittel über dem Frankreichs liegt und dass das deutsche Wirtschaftspotenzial schon allein durch die größere Bevölkerungszahl zu Buche schlägt, ist freilich unübersehbar. Das bedeutet, dass Deutschland entsprechend dem Finanzverteilungsschlüssel im Euroraum der größte Teil der Risiko- und Haftungsübernahme zufiel und dem Land im intergouvernementalen Setting des ‚Eurokrisenmanagements‘ ein gewichtiges, wenn nicht gar das entscheidende Wort zukam.¹⁰⁸ Ob hier aber schon von Hegemonie und sogar einer unverzichtbaren gesprochen werden kann,¹⁰⁹ ist schwer zu beurteilen. Viel eher scheint anstelle der Rolle des Hegemons die Figur des Vetospielers zuzutreffen,¹¹⁰ an dem keiner vorbeikommt und dessen Reaktionen zum Teil antizipiert werden. Dies scheint v.a. deshalb zutreffend, da das Vereinigte Königreich damals noch ein gewichtiger Gegenmachtpol war (wenn auch nicht als Mitglied des Euroraums) und Italien wie auch Frankreich erheblichen Druck auf Deutschland ausübten. Selbst die Figur des Vetospielers taugt nicht immer zur Erklärung, wenn sich kooperative Führung einstellt wie bei den Maßnahmen zur Überwindung des wirtschaftlichen Einbruchs im Zuge der Corona-Pandemie. Die deutsche Bundesregierung hat hier langgehegte und verteidigte ordoliberalen Positionen, wie sie noch während des ‚Eurokrisenmanagements‘ dominierten, zugunsten gemeinschaftlicher Lösungen aus dem Grundinteresse am Zusammenhalt der EU-27 aufgegeben und damit einen Paradigmenwechsel in ihrer eigenen Wirtschaftspolitik eingeleitet.

Deutsche Europapolitik im Spiegel der Wahrnehmung ausgewählter Partnerstaaten

Die deutsch-französischen Beziehungen haben eine essenzielle Bedeutung für die Fortentwicklung der europäischen Integration. Diese Beziehungen stehen seit der Finanz- und Staatsschuldenkrise sowie der Flüchtlingskrise und angesichts der Konflikte und terroristischen Gefahren im nördlichen Afrika wie im Nahen Osten¹¹¹ vor komplexen Herausforderungen.¹¹² Ein weiteres in den letzten Jahren sichtbar gewordenes Problem besteht im ökonomischen Ungleichgewicht zwischen Deutschland und Frankreich. Wirtschaftliche Probleme und Reformzurückhaltungen auf

103 Vgl. Simon Bulmer/William E. Paterson: Germany as the EU's reluctant hegemon? Of economic strength and political constraints, in: *Journal of European Public Policy* 10/2013, S. 1387–1405; Bulmer/Paterson: Germany and the European Union. Europe's Reluctant Hegemon?, 2019; hierzu auch Simon Bulmer in diesem Buch.

104 Vittorio Feltri/Gennaro Sangiuliano: Il Quarto Reich. Come la Germania ha sottomesso l'Europa, Mailand 2014; Michael Kreile: Deutsch-italienische Renaissance?, in: Böttger/Jopp (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, 2016, S. 457–472, hier S. 460.

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

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

107 Vgl. Krotz/Schild: *Frankreich – unverzichtbarer Partner deutscher Europapolitik*, 2016, S. 448.

108 Vgl. Brigitte Young: From Sick Man of Europe to the German economic Power house. Two Narratives: Ordoliberalism versus Euro-currency Regime, in: *German Politics* 3/2020, S. 464–478.

109 Vgl. Simon Bulmer: Deutschland in der EU: Europas unverzichtbarer Hegemon?, in: *integration* 1/2019, S. 3–20.

110 Vgl. George Tsebelis: *Veto Players. How political institutions work*, Princeton 2002.

111 Vgl. hierzu auch Annette Jünemann in diesem Buch.

112 Vgl. Krotz/Schild: *Frankreich – unverzichtbarer Partner deutscher Europapolitik*, 2016.

französischer Seite trugen längere Zeit zur Schwächung der Stellung des Landes in der Europäischen Union und gleichzeitig unfreiwillig zur Stärkung der Position Deutschlands bei. Durch die von Emmanuel Macron vorangetriebenen innen- und europapolitischen Reformen hat sich dieses Bild verändert. Die Trägheit oder gar Lethargie machte sich nunmehr eher auf deutscher Seite bemerkbar, wenn es um die Umsetzung wichtiger EU-Reformen ging. In der Frage der Bewältigung der wirtschaftlichen Krise durch die Corona-Pandemie ging Deutschland nun entscheidende Schritte auf Frankreich zu, indem gemeinsam ein Wiederaufbaufonds in Höhe von 500 Mrd. Euro vorgeschlagen wurde¹¹³ und Bundeskanzlerin Merkel auch dem von der Europäischen Kommission erarbeiteten 750 Mrd. Euro umfassenden Aufbaufonds NGEU zustimmte. Dabei mag aus deutscher Sicht auch die Einsicht in funktionale Notwendigkeiten eine Rolle gespielt haben, um einerseits den für den deutschen Export wichtigen europäischen Binnenmarkt zu stabilisieren und andererseits die eigenen begrenzten Finanzmittel durch die Akzeptanz einer zeitlich begrenzten kollektiven Schuldenaufnahme zu schonen.¹¹⁴ Jedenfalls bleibt Frankreich für die deutsche Europapolitik der wichtigste Partner in der Europäischen Union, auch wenn beide Länder häufig unterschiedliche Interessen haben.¹¹⁵ Dieser Eindruck wird nicht nur durch das gegenwärtige Zusammenrücken Merkels und Macrons beim europäischen Wiederaufbauprogramm deutlich. Schon zuvor bahnte sich nach dem sich abzeichnenden irreversiblen Brexit-Drama ein engeres Zusammengehen der beiden durch das Meseberger Programm vom Sommer 2018 und den Anfang 2019 unterzeichneten Vertrag von Aachen im Januar 2019 an.¹¹⁶

Inwieweit die Beziehungen zu Polen, insbesondere im Rahmen des nur schwer reanimierbaren Weimarer Dreiecks hilfreich sein können, ist bei der gegenwärtigen europapolitischen Haltung der polnischen Regierung eher mit Skepsis zu sehen. Dieser Eindruck wird noch durch das Ergebnis der Parlamentswahlen im Herbst 2019 und der klaren Wiederwahl der nationalkonservativen Partei Prawo i Sprawiedliwość (Recht und Gerechtigkeit, PiS) wie jüngst auch durch die Wiederwahl von Präsident Andrzej Duda weiter bestätigt.¹¹⁷ Auf polnischer Seite steht die Machtasymmetrie zu Deutschland im Vordergrund des politischen Diskurses, dem die Suche nach Möglichkeiten des ‚Power-Balancing‘ durch entsprechende (Gegenmacht-)Koalitionen innerhalb und auch außerhalb der Europäischen Union entspricht. Allerdings blieb für die sich derzeit an der Macht befindende polnische Elite das Ausscheiden des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union nicht ohne Folgen. Der polnischen Politik fehlt nun in der Europäischen Union der ‚breite britische Rücken‘, hinter dem sich Polen häufig ‚verstecken‘ konnte, sodass nunmehr wieder Deutschland in den Kreis des Interesses rückt, quasi als ‚Bastion‘ gegen französische Ambitionen zur Neuformung Europas.¹¹⁸

Mit dem Brexit findet eine Neujustierung zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich statt und auch die deutsch-britischen Beziehungen stehen vor einer ernstzunehmenden

113 Siehe Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Pressemitteilung. Deutsch-französische Initiative zur wirtschaftlichen Erholung Europas nach der Coronakrise, Berlin, 18. Mai 2020, Nr. 173.

114 Vgl. Peter Müller: Hinter den Kulissen des EU-Gipfels. „Wir sind hier, um Geschäfte für unser eigenes Land zu machen“, in: Der Spiegel, 21.7.2020.

115 Vgl. Krotz/Schild: Frankreich – unverzichtbarer Partner deutscher Europapolitik, 2016.

116 Vgl. Bundesregierung: Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration, 22. Januar 2019; siehe Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Pressemitteilung. Erklärung von Meseberg. Das Versprechen Europas für Sicherheit und Wohlstand erneuern, o.O., 19. Juni 2018, Nr. 214.

117 Vgl. zur Wiederwahl von Staatspräsident Andrzej Duda die ausgezeichnete Analyse von Jan Puhl: Präsidentenwahl in Polen. Die Eminenz im Schatten, in: Der Spiegel, 13.7.2020.

118 Vgl. hierzu auch Cianciara in diesem Buch.

den Belastungsprobe.¹¹⁹ Das bis zum Austritt aufgrund vielfältiger britischer roter Linien ohnehin schwierige Verhältnis bei der Ausgestaltung des politischen Systems der Europäischen Union konnte sich bislang v.a. bei gemeinsamen Interessen an Liberalisierungsmaßnahmen auf dem EU-Binnenmarkt oder gemeinsamen freihändlerischen Interessen in der EU-Handelspolitik auszeichnen. Nach dem Austritt der Briten wird Deutschland zur wesentlichen treibenden Kraft der Europäischen Union für das Aushandeln von Freihandelsabkommen, um das globale System hinsichtlich der ökonomischen Wertallokation durch die Europäische Union zu beeinflussen. Hinzu kommt das Ende des EU-internen triangulären Gleichgewichts zwischen London, Paris und Berlin. Deutschland verliert nicht nur einen Partner, der einen wichtigen Beitrag zur Finanzierung des EU-Budgets leistete und ebenfalls die Ausgaben der Europäischen Union begrenzen wollte sowie stets auf einem ‚rules based behaviour‘, dem Einhalten von Gesetzen und Regeln in der Europäischen Union, bestand. Deutschland steht nun mit Frankreich im Zentrum der Europäischen Union und muss aufgrund der problematischen ökonomischen Asymmetrie zwischen beiden Ländern einen klugen Balanceakt zwischen Macrons Forderungen und Reformvorstellungen einerseits und eigenen Prioritäten andererseits vollführen. Es ist dabei anzunehmen, dass sich ohne das Vereinigte Königreich die Kräfteverhältnisse in der Europäischen Union in Richtung Deutschland und Frankreich und damit auch mehr in Richtung Südstaaten verschieben. In Reaktion darauf bilden andere Mitgliedstaaten neue Allianzen, wie der ‚Abwehrkampf‘ der ‚Sparsamen Vier‘ (Niederlande, Dänemark, Schweden, und Österreich) gegen zu viele finanzielle Zuwendungen an den ‚Süden‘ bei der Aushandlung des Corona-Wiederaufbaufonds während des Europäischen Rates im Juli 2020 zeigt.¹²⁰

Unter den Gründerstaaten spielt seit den Tagen Alcide De Gasperi natürlich auch das Verhältnis zu Italien eine besondere Rolle. Ist eine Renaissance dieser Beziehungen möglich nach dem Beziehungsknacks durch die verheerenden Auswirkungen der Eurokrise auf Italien und dem Abflauen der Flüchtlingskrise, in der sich Italien völlig alleine gelassen fühlte und sein Schicksal zeitweilig Matteo Salvini und der Lega anvertraute?¹²¹ Die Frage nach erneuter Intensivierung der bilateralen Beziehungen, um gemeinsam eine bessere Funktionsfähigkeit des europäischen Systems zu erreichen, ist auch aufgrund der instabilen politischen Verhältnisse in Italien nicht leicht zu beantworten. Die innerhalb der letzten fünfzehn bis zwanzig Jahre überhaupt erst entstandene europaskeptische Haltung der italienischen Bevölkerung, der dreißig bis vierzig Jahre lang die höchsten Zustimmungsraten zum europäischen Projekt in Italien vorangingen, wird gegenwärtig nur von der sozialdemokratischen Partei, Partito Democratico (PD), die sich in einer schwierigen Koalition mit dem Movimento 5 Stelle (M5S) befindet, entgegengewirkt. Die Koalition zwischen der PD und dem europaskeptischen M5S orientiert sich bislang weitgehend an europäischen Vorgaben, insbesondere bezüglich des Staatshaushalts, und hat dabei das Potenzial, das angeschlagene Verhältnis zur Europäischen Union und zu Deutschland zu verbessern. Die jetzige Regierung mit Ministerpräsident Giuseppe Conte war dadurch aufgefallen, dass sie als erste erneut die Forderung nach ‚Eurobonds‘ zur Finanzierung des schweren Weges aus der Corona-Krise, die Italien hart getroffen hatte, erhob. Mit dem für Italien besonders wichtigen und guten Kompromiss von Brüssel zum europäischen Aufbaufonds unter deutscher Ratspräsidentschaft dürfte hier ein gutes Stück ‚Versöhnung‘ zwischen dem Norden und dem Süden, insbesondere Deutschland und Itali-

119 Vgl. hierzu auch Bulmer in diesem Buch.

120 Vgl. Müller: Hinter den Kulissen des EU-Gipfels, 2020.

121 Vgl. hierzu auch Gabriele D’Ottavio in diesem Buch.

en geleistet worden sein.¹²² Merkels Zugehen auf Macron und auch auf Contes Belange, das alte Gräben überbrückt, kann deshalb europapolitisch gar nicht hoch genug veranschlagt werden. Insgesamt legen die Analysen in diesem Teil des Handbuchs über die Außenansichten deutscher Europapolitik nahe, dass Deutschland zurecht auf Frankreich und Italien zugeht, sich aber auch überlegen muss, wie die kleineren und mittleren Mitgliedstaaten, die sich in ‚Gegenmachtgruppen‘ zum deutsch-französischen und getrost auch deutsch-französisch-italienischen Zentrum als ‚Sparsame Vier‘ oder ‚Visegrád-Gruppe‘ organisieren, in eine Gesamtstrategie eingebunden werden können.

Zur Struktur des Handbuchs

Die Beiträge des Handbuchs bieten einen Überblick über das jeweilige Thema, sei es zu Grundlagen und Konzepten deutscher Europapolitik, zu innenpolitischen Bestimmungsfaktoren und Akteuren, zu ausgewählten internen und externen EU-Politiken oder den Wahrnehmungen deutscher Europapolitik in ausgewählten Partnerstaaten. Dies erschien uns als Herausgeber besonders wichtig, da die deutsche Debatte häufig sehr auf sich fokussiert ist und der ‚Blick über den Tellerrand‘ aufschlussreich sein kann, um Deutschlands Rolle und Verantwortung in Europa zu verdeutlichen, die sich aus der Geschichte und der alltäglichen Einsicht in den Nutzen eines funktionsfähigen Europas ergibt. Letzteres hat sich seit dem Brexit-Referendum in der deutschen Europapolitik immer deutlicher abgezeichnet und zu einer Politik geführt, die den Zusammenhalt der Europäischen Union priorisiert und bei ihrer Stabilisierung supranationale Elemente, gelegentlich auch als ‚Ausnahmeföderalismus‘¹²³ bezeichnet, verstärkt nutzt.¹²⁴

Nahezu alle Autorinnen und Autoren dieses Buches fordern weitblickendere Reformen für das europäische System im ureigenen Interesse Deutschlands, da das Land künftig viel mehr als bisher vom Wohlergehen der Europäischen Union abhängig sein wird. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Sie hängen mit grundlegenden Funktionsschwächen des EU-Systems in verschiedenen Politikbereichen, aber auch einschneidenden weltpolitischen Veränderungen zusammen. So wird nur eine stärker integrierte Europäische Union den sicherheitspolitischen Rückzug der USA verkraften können und es verhindern, dass die EU-Mitgliedstaaten zum Spielball aufstrebender Mächte wie Russland und China werden. Gleichzeitig wird es angesichts des strukturell bedingten Rückgangs der deutschen Exporte nach China und in die USA wichtig sein, die Europäische Union zu einem stabilen und auch künftig aufnahmefähigen Binnemarkt auszubauen.

Im Einzelnen ist das Buch in folgender Logik aufgebaut:

Im Kapitel „Grundlagen und Konzepte“ wird die Formierung der deutschen Europapolitik analysiert und ein Ausblick auf die Trends der deutschen Europapolitik auf der Basis von Grundverständnissen und Zielvorstellungen gegeben.

Die Beiträge im Kapitel „Innenpolitische Bestimmungsfaktoren und Akteure“ analysieren die Rolle der jeweiligen Institutionen in der deutschen Europapolitik. Sie legen dar, welche deutschen Interessen und Zielvorstellungen diese bei der Politikformulierung und -implementierung verfolgen und wie erfolgreich sie damit sind.

122 Vgl. Matthias Rüb/Hans-Christian Rössler: Südeuropäer loben EU-Paket. Ein schöner Sieg für Italien, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.7.2020.

123 Vgl. hierzu auch Gnath/Guttenberg/Redeker in diesem Buch; Henrik Enderlein/Lucas Guttenberg: Ausnahmeföderalismus als Dauerzustand, *Wirtschaftsdienst* 6/2020, S. 400–404.

124 Vgl. hierzu auch den interessanten Beitrag von Krzysztof Garczewski: Germany’s stance on the idea of the construction of a federal European Union, in: *Confrontation and Cooperation: 1000 years of Polish-German-Russian Relations* 1/2019, S. 10–20.

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

Die Beiträge über „Ausgewählte EU-externe Politikbereiche“ stellen ebenfalls die jeweiligen deutschen Interessen bei der Politikformulierung dar und nehmen eine Evaluation mit Blick auf die Zielerreichung vor.

Im Kapitel „Deutsche Europapolitik: Sichtweisen in ausgewählten Partnerstaaten“ unterstreichen die Autorinnen und Autoren den Stellenwert deutscher Europapolitik für das Gelingen des europäischen Projekts, den Ausgleich zwischen den Mitgliedstaaten und den Zusammenhalt der Europäischen Union. In diesem Abschnitt wird herausgearbeitet, wie bedeutsam das Zugehen auf Frankreich wie auch auf die Belange und Sorgen Italiens und Polens jenseits kurzfristiger Kosten-Nutzenerwägungen für die langfristige politische und wirtschaftliche Stabilität der Europäischen Union sind.

Das abschließende Kapitel reflektiert die deutsche Europapolitik im Lichte verschiedener Integrationstheorien und fokussiert sich neben der Hegemoniethese v.a. auf den Intergovernmentalismus zur Erklärung deutscher Politik im Verhandlungssystem der Europäischen Union.

Die Chronologie am Ende des Buches bietet einen handlichen Überblick über die wichtigsten Etappen deutscher Europapolitik, immer eingebettet in den Kontext, in dem sie stehen. Die Suche bestimmter Begriffe wird durch das Register erleichtert. Wir hoffen, dass das Gesamtliteraturverzeichnis des Handbuchs einen Schatz für jede Leserin und jeden Leser darstellt, die oder der sich mit der deutschen Europapolitik intensiver beschäftigen möchte.

Weitere Informationen wie eine kommentierte Linkliste, Adressen, konkrete Hinweise, Ergänzungen und Updates des Handbuchs befinden sich auf der IEP-Homepage unter <http://iep-berlin.de/blog/publications/handbuch-zur-deutschen-europapolitik-2020/> und auf der IEP-eigenen Website www.wissen-europa.de.

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

Darüber hinaus geht unser Dank an den Nomos Verlag und insbesondere Carsten Rehbein für die wie immer gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit. Unser abschließender und umfangreicher Dank geht an Johannes Kohls für die Mühen der Redaktionsarbeit, die das Erscheinen dieses Handbuchs erst möglich gemacht haben.