

I. Einleitung und Überblick

Deutsche Europapolitik vor und nach der Zeitenwende – eine Annäherung

Mathias Jopp und Funda Tekin

Dieser Beitrag zeichnet die im vorliegenden Handbuch herausgearbeiteten Grundlinien deutscher Europapolitik nach, die selbst bei einer unverkennbar pragmatischeren Ausrichtung und einer völlig neuen weltpolitischen Lage nach der Zeitenwende¹ im Frühjahr 2022 immer noch einen erstaunlich konstanten Verlauf von den Anfängen deutscher Europapolitik bis in die Gegenwart hinein aufweisen.² Sie stellen trotz mühsam überwundener Finanz- und Schuldenkrise, der anhaltenden Krise in der Migrations- und Asylpolitik, des tiefen Einschnitts in der europäischen Integration durch den Brexit, der dramatischen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine einen soliden Rahmen dar, innerhalb dessen sich deutsche Europapolitik nicht nur fortentwickeln, sondern auch multiple Krisenbewältigung betreiben kann. An diesem Gesamtbild ändern auch bislang der zunehmend konfrontative global-ökonomische Kontext mit einem in sich zerrissenen Hauptbündnispartner, den USA, und einem zusehends schwierigeren Verhältnis zu China wenig. Im Gegenteil: Die Europäische Union wird als Handlungsrahmen für die Selbstbehauptung Deutschlands und Europas immer wichtiger. Dies spiegelt sich auch in einem alles übergreifenden deutschen Interesse an der Bewahrung des europäischen Einigungswerkes, des Zusammenhalts und der Solidarität unter den Mitgliedstaaten wider. Um diese Zusammenhänge sichtbar zu machen, wird in diesem Handbuch die Bedeutung der europäischen Integration für die realpolitische Wirklichkeit in Deutschland herausgearbeitet und darüber hinaus der große Einfluss Deutschlands auf die Entwicklung der Europäischen Union und ihre konkreten Entscheidungsprozesse untersucht. Dabei werden Stärken und Schwächen deutscher Europapolitik je nach Politikbereich oder Relevanz und Tragweite zu treffender Entscheidungen deutlich.

Das nunmehr in der 3. überarbeiteten und aktualisierten Auflage vorliegende Handbuch schließt eine Lücke. Denn es gibt zwar ein Handbuch zur deutschen Außenpolitik,³ das an ein 40 Jahre altes ähnlich lautendes Standardwerk⁴ anknüpft und „Europäische Union und deutsche Europapolitik“⁵ auf 15 Seiten abhandelt, sowie vier Bände zur deutschen Außenpolitik, welche die Europapolitik etwas ausführlicher darstellen.⁶ Auch gibt es exklusiv der deut-

1 Bundesregierung: Regierungserklärung von Bundeskanzler Scholz am 27. Februar 2022, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356> (letzter Zugriff: 26.6.2024).

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

3 Vgl. Siegmund Schmidt/Gunther Hellmann/Reinhard Wolf (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden 2007.

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

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

6 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; Thomas Jäger/Alexander Höse/Kai Oppermann (Hrsg.): Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, 2. Aufl., Wiesbaden 2011; Gunther Hellmann (Hrsg.): Deutsche Außenpolitik: Eine Einführung, 3. Aufl., Wiesbaden 2024.

schen Europapolitik gewidmete Publikationen, die sich mit einer bestimmten These, Theorie oder Fragestellung der Politikwissenschaft beschäftigen oder deutsche Europapolitik anhand zeitgeschichtlicher Linien bzw. Kanzlerepochen nachzeichnen.⁷ Dieses Handbuch liefert dem gegenüber eine strukturell und systematisch angelegte Gesamtdarstellung.

Im Vergleich zu seinen Vorgängerauflagen hat das Handbuch seinen Namen geändert und ist nun als „Deutsche Europapolitik. Handbuch für Wissenschaft und Praxis“ im Handel erhältlich.⁸ Mit seinem interdisziplinären Ansatz und seiner Fülle von Fakten und Daten soll es eine Kombination aus Nachschlagewerk und vertiefter Problemanalyse sein. Es kann sowohl in der Wissenschaft (in Forschung, der Lehre und im Studium) als auch in der Praxis (in der Lehrerbildung, an Schulen, in Parteien, Wirtschaft und Verwaltung sowie in zivilgesellschaftlichen Organisationen und Interessengruppen) als reichhaltige Informationsquelle und verlässlicher Begleiter dienen. Die Leser:innen 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,⁹ der viele Bereiche des täglichen Lebens in Wirtschaft und Gesellschaft veränderte,¹⁰ die beschlossene Einführung des Euro¹¹ und die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen

7 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 (Hrsg.): Deutsche Europapolitik von Adenauer bis Merkel, 3. Aufl., Wiesbaden 2021; 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; Hans-Peter Bartels: Deutschland und das Europa der Verteidigung. Globale Mitverantwortung erfordert das Ende militärischer Kleinstaaterei, Bonn 2019; Israel Solorio/Helge Jörgens: Contested energy transition? Europeanization and authority turns in EU renewable energy policy, in: Journal of European Integration 1/2020, S. 77–93; Peter Becker: Die deutsche Europapolitik und die Osterweiterung der Europäischen Union, Baden-Baden 2011; Peter Becker: Der Haushalt der Europäischen Union und die deutsche Europapolitik, 2. Aufl., Wiesbaden 2022; Magnus Schoeller: Leadership in the Eurozone. The Role of Germany and EU Institutions, Cham 2019; Christian Freudlsperger/Martin Weinrich: Decentralized EU Policy Coordination in Crisis? The Case of Germany, in: Journal of Common Market Studies 5/2022, S. 1356–1373; Gisela Müller-Brandeck-Bocquet: Germany and the European Union. How Chancellor Merkel Shaped Europe, Cham 2022; Daniel Göler: Deutschlands konstitutionelle Europapolitik: Langzeitrends und situative Krisenbewältigung, in: Philipp Gieg et al. (Hrsg.): Jenseits der Krisen: Potenziale der europäischen Integration im 21. Jahrhundert, Wiesbaden 2023; Etienne Schneider: Neue deutsche Europapolitik. Währungsunion und Industriepolitik zwischen Eurokrise und geopolitischer Wende, Frankfurt/New York 2023.

8 Die hier vorliegende Einleitung wurde grundlegend überarbeitet und aktualisiert, stützt sich aber teilweise auf jene zur 2. Auflage: Katrin Böttger/Mathias Jopp: Grundlinien deutscher Europapolitik, in: Katrin Böttger/Mathias Jopp (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, 2. Aufl., Baden-Baden 2021, S. 13–30.

9 Vgl. hierzu auch Henning Klodt in diesem Buch.

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

11 Vgl. hierzu auch Lucas Resende Carvalho/Daniel Posch/Thieß Petersen in diesem Buch sowie Katharina Gnath/Lucas Guttenberg/Nils Redeker: Deutschland und die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion, in: Katrin Böttger/Mathias Jopp (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, 2. Aufl., Baden-Baden 2021, S. 287–300.

im Rat der Europäischen Union bei gleichzeitiger Aufwertung des Europäischen Parlaments, ohne die schleichende Relativierung der nationalen Parlamente¹² 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 gewesen war. Aus einem „permissive consensus“ wurde in vielen Fällen ein „constraining dissensus“.¹³ Schließlich wirkten sich die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BverfG),¹⁴ die Debatten über den Euro, die Daseinsvorsorge und das Subsidiaritätsprinzip¹⁵ 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 mit dem Scheitern des Verfassungsvertrags im Jahre 2005 in Zusammenhang stand und sich auch in intensiven öffentlichen Debatten über die Sekundärrechtssetzung der Europäischen Union zeigte, etwa bei der höchst umstrittenen Dienstleistungsrichtlinie. Der Ausbruch der Finanz- und Schuldenkrise schlug sich dann in einem deutlichen Rückgang der Zustimmung der Deutschen zur Europäischen Union nieder. Die Verabschiedung diverser Rettungspakete ab 2010, die Debatten über die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP)¹⁶ und schließlich die sogenannte Flüchtlingskrise¹⁷ 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 das Auftreten einer dezidiert europaskeptischen, rechtspopulistischen Partei, der AfD, die aus den Bundestagswahlen 2017 als drittstärkste Kraft hervorgegangen war. Zwar rutschte sie in den Bundestagswahlen 2021 auf den fünften Platz,¹⁸ doch die Europawahlen zeigen, dass sich die AfD zu einem relevanten Akteur entwickelt hat. So konnte sie bei diesen Wahlen 2019 bereits elf Sitze erlangen und im Juni 2024 wurde die AfD mit 15,9 Prozent der Stimmen zweitstärkste Kraft unter den deutschen Europaabgeordneten hinter der CDU/CSU. Trotz diverser politischer Skandale, in die der Spitzenkandidat der AfD verwickelt gewesen ist und die kurz vor den Wahlen zum Ausschluss der Partei aus der Fraktion Identität und Demokratie im Europäischen Parlament geführt hat, konnte die AfD ihren Sitzanteil auf 15 Sitze ausbauen. Demgegenüber stehen Versuche des Gegensteuerns durch neue proeuropäische Initiativen. So verstehen sich in Deutschland gegründete Vereine wie „Pulse of Europe“ oder „Why Europe“ als Teil einer Gegenbewegung zu europafeindlichen und nationalistischen Parteien und deren Behauptungen. Bei den Europawahlen 2024 konnte die proeuropäische Partei Volt Deutschland ihren Sitzanteil im Europaparlament von einem auf drei Sitze ausbauen.

12 Vgl. hierzu auch Gabriele Abels in diesem Buch.

13 Vgl. hierzu auch Wilhelm Knelangen in diesem Buch.

14 Vgl. hierzu auch Christian Callies in diesem Buch.

15 Vgl. hierzu auch Rudolf Hrbek in diesem Buch.

16 Vgl. hierzu auch Stormy-Annika Mildner in diesem Buch sowie Stormy-Annika Mildner: Deutsche Interessen in der europäischen Handelspolitik: Deutschland – das Zünglein an der Waage?, in: Katrin Böttger/Mathias Jopp (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, 2. Aufl., Baden-Baden 2021, S. 399–426.

17 Vgl. hierzu auch Funda Tekin in diesem Buch.

18 Vgl. hierzu auch Oskar Niedermayer in diesem Buch; Der Bundeswahlleiter: Bundestagswahl 2017: Endgültiges Ergebnis, Pressemitteilung Nr. 34/17, 12. Oktober 2017 und Der Bundeswahlleiter: Bundestagswahl 2021: Endgültiges Ergebnis, Pressemitteilung Nr. 52/21, 15. Oktober 2021.

Schon im Jahr 2019 war die hohe Wahlbeteiligung von 61,4 Prozent Ausdruck einer gewachsenen Bedeutung von Europa für die Wähler:innen.¹⁹ Hierzu hat wohl auch das seit 2016 andauernde Brexit-Drama einen Beitrag geleistet. 2024 gingen sogar 64,8 Prozent der Stimmberechtigten an die Urnen – unter ihnen auch die zum ersten Mal wahlberechtigten 16- und 17-Jährigen. Dies konnte den Gesamttrend des Zulaufs bei rechtspopulistischen Parteien jedoch nicht aufhalten. Allerdings zeigen Umfragewerte, dass das Vertrauen in die Europäische Union trotz oder gerade wegen des Krieges in der Ukraine unter den Deutschen weiterhin vorhanden ist.²⁰ Obwohl nach wie vor von einem gewissen skeptischen Grundrauschen gesprochen werden kann, ist für die Bundesregierung ausreichender europapolitischer Gestaltungsspielraum vorhanden. Dies zeigt sich z. B. an der Verabschiedung des Europäischen Rates zum mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) und dem europäischen Wiederaufbauprogramm „NextGenerationEU“ (NGEU) im Zuge der Coronakrise oder auch an den schwierigen Entscheidungen der Europäischen Union zur Bewältigung der Energiepreiskrise 2022/2023 wegen des Wirtschaftskrieges mit Russland nach dessen Angriff auf die Ukraine (s. u.).

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.²¹ 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 Handelsstaat²² 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.²³ Auch die lange geübte 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-Binnenmarktes und der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) folgte die deutsche Politik klaren Leitbildern, die

19 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.

20 Vgl. hierzu auch Knelangen in diesem Buch; siehe Europäische Kommission: Pressemitteilung. Eurobarometer: Deutsche blicken positiv auf die EU, 15.12.2023.

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

22 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.

23 Vgl. hierzu auch Christian Dreger in diesem Buch.

sich an ordoliberalen Vorstellungen von Markt, Wettbewerbs- und Währungsordnung orientieren.²⁴ 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.²⁵ Nur im Zuge der Bewältigung der COVID-19-Pandemie kam es dann für kurze Zeit zu einer Abweichung von ordoliberalen Grundsätzen durch die unter deutschem EU-Ratsvorsitz gefassten Beschlüsse des Europäischen Rates vom Juli und Dezember 2020 für einen 750 Mrd. Euro umfassenden Aufbaufonds mit befristeter gemeinschaftlicher Schuldenaufnahme.²⁶

Russlands Angriff auf die Ukraine im Februar 2022 erforderte sogar ein grundlegendes Überdenken der Außenpolitik einschließlich der damit verbundenen Wirtschaftsbeziehungen. Deutschlands Russlandpolitik, die lange Zeit durch das Prinzip „Wandel durch Handel“ geprägt war, galt als gescheitert. Bundeskanzler Olaf Scholz propagierte in seiner Rede vor dem Bundestag direkt nach der russischen Invasion der Ukraine eine „Zeitenwende“ in der deutschen Verteidigungspolitik. Er kündigte ein Sondervermögen für die Bundeswehr an und verpflichtete Deutschland dazu, das 2-Prozent-Ziel bei den Verteidigungsausgaben einzuhalten.²⁷ Der Begriff der „Zeitenwende“ gilt seither als Synonym für eine mögliche Neuausrichtung Deutschlands Leitbilder in der europäischen Außenpolitik.

Innerhalb des hier skizzierten Handlungsrahmens deutscher Außen- und Europapolitik gibt es spezifische Zielvorstellungen für den europäischen Integrationsprozess.²⁸ 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,²⁹ verblasst danach für mehr als zwei Jahrzehnte die Vorstellung von einer bundesstaatlichen Ordnung Europas.³⁰ Die Urteile des BVerfG und die darin enthaltene Qualifizierung der Europäischen Union als Staatenverbund haben ihre Spuren hinterlassen.³¹ 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.³²

Erst in jüngerer Zeit taucht das Leitbild eines „föderalen europäischen Bundesstaat[es]“, der „dezentral auch nach den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit“ funktioniert, im Koalitionsvertrag der Ampelparteien mit Blick auf eine künftige Reform der Europä-

24 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, Baden-Baden 2016, S. 261–280.

25 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.

26 Siehe Europäischer Rat: Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (17.–21. Juli 2020), Schlussfolgerungen, EUCO 10/20 sowie EUCO 22/20.

27 Vgl. Olaf Scholz: Regierungserklärung, Berlin, 27.2.2022, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/br-eg-de/suche/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356> (letzter Zugriff: 27.6.2024).

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

29 Vgl. Walter Hallstein/Hans Herbert Götz/Karl-Heinz Narjes: Der unvollendete Bundesstaat. Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse, Düsseldorf/Wien 1969.

30 Vgl. hierzu auch Große Hüttmann in diesem Buch.

31 Vgl. hierzu Callies in diesem Buch sowie auch Daniel Göler/Mathias Jopp/Julian Plottka in diesem Buch.

32 Vgl. hierzu auch Hrbek in diesem Buch.

ischen Union wieder auf.³³ Diesem Leitbild entspricht auch die Vergemeinschaftung von Politikbereichen, eine Aufwertung der EU-Institutionen, allen voran des Europäischen Parlaments, und die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Rat – alles Elemente, die prägend waren 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.³⁴ In der Finanz- und Schuldenkrise trat dann die von der damaligen Bundeskanzlerin so bezeichnete „Unionsmethode“ hinzu, die sich auf intergouvernementale Elemente des Krisenmanagements und auf Arrangements außerhalb der EU-Verträge stützt.³⁵ Die Unionsmethode stellt jedoch keinen Ersatz, sondern allenfalls eine Ergänzung der normalen Rechtsetzungsverfahren um intergouvernementales Handeln dar.³⁶ Im Koalitionsvertrag von 2021 betonten die Ampelparteien jedenfalls, der „Gemeinschaftsmethode wieder Vorrang [zu] geben“.³⁷

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 Legitimationskette zu stärken, da Bundesregierung und Bundestag das letzte Wort haben. Allerdings hat das intergouvernementale Europa auch große Nachteile, die in der Schwerfälligkeit einstimmiger Entscheidungsfindung und der Schwäche der Durchsetzung zwischenstaatlicher Absprachen liegen. Deutschland ist zudem mit seiner überwiegenden Orientierung an der Vergemeinschaftung nicht nur gut gefahren, weil sie 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.³⁸ Durch seine Selbstbindungsbereitschaft hat Deutschland in hohem Maße zur Stabilität und Fortentwicklung des im Vergleich zur intergouvernementalen Zusammenarbeit wesentlich effizienteren Gemeinschaftssystems beigetragen.

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 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

33 Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und FDP: Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, 20. Legislaturperiode, 24.11.2021, S. 104, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/koalitionsvertrag-2021-1990800> (letzter Zugriff: 26.6.2024).

34 Vgl. hierzu auch Göler/Jopp/Plotka in diesem Buch.

35 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).

36 Vgl. hierzu kritischer Roland Sturm in diesem Buch; auch Christopher J. Bickerton/Dermot Hodson/Uwe Puetter: The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era, in: Journal of Common Market Studies 4/2015, S. 703–722.

37 Koalitionsvertrag: Mehr Fortschritt wagen, 2021, S. 104.

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

2012 entsprechend Art. 16 des Vertrags nach fünf Jahren vorgesehen,³⁹ konnte aber bislang wegen ungünstiger Voraussetzungen für eine erforderliche Vertragsänderung nicht vorgenommen werden. Einerseits haben prominente Köpfe der deutschen Europapolitik grundlegende Konzepte solcher Formen differenzierter Integration geprägt – Willy Brandt brachte dieses Konzept bereits in den 1970er-Jahren ins Spiel und das Schäuble-Lamers-Papier lancierte 1994 die Idee eines Kerneuropas. Und es gibt eine grundsätzliche Bestrebung, schon innerhalb der Rechtsordnung der Europäischen Union vertragliche Vorkehrungen zu schaffen, um denjenigen Mitgliedstaaten, die es wünschen, eine tiefere Integration zu ermöglichen. Andererseits kann differenzierte Integration nicht pauschal als Leitbild deutscher Europapolitik bezeichnet werden.

Der Leitgedanke ist eher ein Europa, in dem sich die Mitgliedstaaten notfalls in zwei oder mehreren Geschwindigkeiten auf ein gemeinsames Ziel hinbewegen – nicht, um die langsameren auszuschließen, sondern um „mit einzelnen Mitgliedstaaten vorangehen“⁴⁰ zu können und die anderen im Sinne eines Avantgardemodells⁴¹ nachzuziehen. Wenn hierbei zunächst die intergouvernementale Kooperation im Vordergrund steht, wird das eher als notwendiges Übel und weniger als Hauptmotiv angesehen.

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 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.⁴² 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).⁴³ Die Antwort auf die damit längere Zeit verbundene Frage, ob die deutsche Teilung durch die Westintegration vertieft und gar zementiert oder durch die feste Verankerung Deutschlands in einen starken Westen erst ermöglicht würde, hat sich durch den Gang der Geschichte erledigt.⁴⁴ Gerade die feste Verankerung Deutschlands in den Europäischen Gemeinschaften und die wenige Monate nach der deutschen 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,⁴⁵ erleichterte die Akzeptanz der Wiedervereinigung bei den westeuropäischen Partnern und ver-

39 Siehe zum „Fiskalvertrag“ Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag), 2.3.2012, Art. 16, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/media/20382/st00tscg26-de-12.pdf> (letzter Zugriff: 27.6.2024).

40 Koalitionsvertrag: Mehr Fortschritt wagen, 2021, S. 104.

41 Vgl. Joschka Fischer: Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, in: *integration* 3/2000, S. 149–156; siehe auch Koalitionsvertrag: Mehr Fortschritt wagen, 2021, S. 104.

42 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.

43 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.

44 Vgl. Beichelt: *Deutschland und Europa*, 2015, S. 131–418; 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.

45 Vgl. Belke: *Die WWU als Prozess*, 2016.

mutlich aufgrund des Zivilmachtcharakters und der nichthegemonialen Struktur der Europäischen Gemeinschaft (im Unterschied zur NATO) auch auf Seiten der damaligen Sowjetunion.

Selbstbindung und Pragmatisierung

Allen Befürchtungen vor einem großen wiedervereinigten Deutschland zum Trotz ergänzten sich die Einhebungsbedürfnisse der europäischen Partner mit der nach wie vor hohen Selbstbindungsbereitschaft Deutschlands sehr gut. 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,⁴⁶ um die Erschließung neuer Märkte und um die Stabilisierung Mittel- und Osteuropas nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime.⁴⁷

Für Deutschland selbst hatte sich zudem die europäische Integration als Handlungsrahmen bewährt. Das Land hatte 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 langsam unter den für Außen- und Europapolitik Zuständigen aus. Die Anfänge einer souveräneren Politik waren besonders mit Blick auf das zerfallende Jugoslawien holprig, da Deutschland die Staaten Slowenien und Kroatien vor den anderen EG-Staaten anerkannte und keine Bereitschaft zeigte, zum militärischen Engagement in der dorthin geschickten Schutztruppe der Vereinten Nationen (UNPROFOR) beizutragen.⁴⁸ Ein Hang zum Unilateralismus konnte daraus dennoch nicht abgeleitet werden. Der Kurs der deutschen Europapolitik hatte sich nicht wesentlich geändert.

Stärker in den Vordergrund rückte allerdings die Verwirklichung deutscher Interessen in der Europäischen Union. Seit Ende der 1990er-Jahre wurden diese selbstbewusster vertreten.⁴⁹ Gleichzeitig brachte aber das von Außenminister Joschka Fischer im Jahr 2000 erneut aufgegriffene und von Bundeskanzler Gerhard 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 bei EU-Haushaltsverhandlungen⁵⁰ oder bei dem Versuch der Durchsetzung spezifischer Schutzinteressen etwa für die Automobilindustrie die „Normalisierung“ (s. u.) der deutschen Außen- und Europapolitik identifiziert und ihr ein größerer „Realismus“ oder „Pragmatismus“ zugesprochen.⁵¹ Die

46 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, Baden-Baden 2016, S. 473–486.

47 Vgl. hierzu auch Barbara Lippert in diesem Buch sowie Barbara Lippert: Die Bundesrepublik Deutschland und die Erweiterung der Europäischen Union, in: Böttger/Jopp (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, 2021, S. 447–462; 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.

48 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.

49 Vgl. Daniel Göler/Mathias Jopp: Deutschlands konstitutionelle Europapolitik, in: Böttger/Jopp (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, 2021, S. 55–72.

50 Vgl. hierzu auch Peter Becker in diesem Buch.

51 Vgl. hierzu auch Göler/Jopp/Plotzka in diesem Buch.

Erfahrung, die europäische Integration wesentlich mitgestalten zu können, sowie die Erkenntnis, in einer zunehmend multipolaren und von vielfältigen Abhängigkeiten geprägten 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.⁵² Der wesentliche Unterschied besteht im Fall der Europäischen Union darin, dass sie der bevorzugte Handlungsrahmen zur Verfolgung nationaler Präferenzen und Interessen ist.⁵³ Deutschland verfügt in der Europäischen Union über die größeren Einflusschancen als in der NATO, in der die USA die Führungsmacht sind, oder den VN, wo Deutschland nicht zu den ständigen Mitgliedern im Sicherheitsrat gehört.

Der Wertebezug in der deutschen Europapolitik

Alle Bundesregierungen haben aus wertebezogenen Gründen die europäische Einigung unterstützt. Das Friedens- und Aussöhnungsmotiv wie die Suche nach einer alternativen Identität – der europäischen anstelle der nationalen nach dem 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.⁵⁴ 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 von der Bundesregierung 2014 ins Leben gerufene und seitdem von verschiedenen Ratspräsidentschaften fortgeführte Balkaninitiative sowie dem Berlinprozess unterstrichen wurde.⁵⁵ Auch in der von der Scholz-Regierung unterstützten Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Ukraine, Moldau und Bosnien-Herzegowina sowie potenziell auch Georgien zeigt sich diese Verantwortung.⁵⁶ Wie tief verwurzelt die deutsche Wertebindung an das europäische Projekt in Verknüpfung mit dem Friedensgedanken

52 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.

53 Vgl. hierzu auch Timm Beichelt in diesem Buch.

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

55 Vgl. hierzu Barbara Lippert: Die Bundesrepublik Deutschland und die Erweiterung der Europäischen Union, in: Böttger/Jopp (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, 2021.

56 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates (23./24. Juni 2022), Schlussfolgerungen, EUCO 24/22 sowie Tagung des Europäischen Rates (14./15. Dezember 2023), Schlussfolgerungen, EUCO 20/23.

ist,⁵⁷ sollte nicht unterschätzt werden. Was in den 1990er-Jahren der damalige 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,⁵⁸ führte die ehemalige Bundeskanzlerin Angela Merkel fort, wenn sie quasi im Umkehrschluss konstatierte: „Scheitert der Euro, dann scheitert Europa“.⁵⁹

Die von deutscher Seite mit Engagement betriebene und unter Vorsitz des ehemaligen Bundespräsidenten Roman Herzog in den Jahren 1999 und 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.⁶⁰ Nicht zuletzt zeigt sich die Wertebindung beim kontinuierlichen Einsatz der Bundesregierung für die Schärfung der Instrumente zur Stärkung und zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union seit ihrer Rechtsstaatsinitiative aus dem Jahr 2013. Im Dezember 2020 gelang es der deutschen Ratspräsidentschaft mit massiver Unterstützung des Europäischen Parlaments die seit 2018 verschleppte Kommissionsvorlage zu einer Rechtsstaatsverordnung mit einigen Relativierungen zu verabschieden, der zufolge die missbräuchliche klientelorientierte Verwendung von EU-Geldern durch einen qualifizierten Mehrheitsbeschluss des Rates mit Zuwendungskürzungen oder -sperren geahndet werden kann.⁶¹ Und im Koalitionsvertrag der Ampelregierung wird schließlich mehr als eine halbe Seite der Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union und ihrer Festigung im Zeitalter des Populismus gewidmet.⁶²

Wie stark die Werteorientierung ein Element deutscher Europapolitik ist, zeigte sich auch daran, dass die Bundesregierung jenseits aller ökonomischen Kosten- und Nutzenkalküle⁶³ ein Interesse am Erhalt der Europäischen Union und ihrem Funktionieren als historische Errungenschaft und Wert an sich hat.⁶⁴ Dies erklärt teilweise die deutsche Politik bei der Bewältigung der durch die COVID-19-Pandemie ausgelösten Wirtschaftskrise in der Europäischen Union und auch das deutsche Verhalten in der Reaktion auf den ungerechtfertigten und völkerrechtswidrigen Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine.

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

58 Vgl. Ulrike Keffler: *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.

59 Angela Merkel: *Regierungserklärung*, Berlin, 19.5.2010, abrufbar unter: https://www.bundestag.de/dokumente/extarchiv/2010/29826227_kw20_de_stabilisierungsmechanismus-201760 (letzter Zugriff: 25.6.2024).

60 Siehe *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, in: *Amtsblatt der EG*, Nr. C 364/1–22, 18.12.2000.

61 Siehe *Verordnung (EU/Euratom) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union*, in: *Amtsblatt der EU*, Nr. L 433I, 22.12.2020; siehe auch Ellen Bos/Kristina Kurze: *Zur Einführung einer Rechtsstaatskonditionalität in der Europäischen Union: Die Corona-Krise als „Window of Opportunity“*, in: *integration* 1/2021, S. 23–39; Europäische Kommission: *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips*, 11.3.2014, COM(2014) 158 final.

62 *Koalitionsvertrag: Mehr Fortschritt wagen*, 2021, S. 105.

63 Vgl. hierzu auch Dreger in diesem Buch.

64 Vgl. hierzu auch Große Hüttmann in diesem Buch.

Europäisierung

In diesem Handbuch wird die Europäisierung Deutschlands sehr deutlich herausgearbeitet.⁶⁵ Etliche Beiträge veranschaulichen, wie das Land in verschiedenen Politikbereichen trotz mancher Widerstände bereits tief in die Europäische Union integriert ist,⁶⁶ ohne dass dies erstaunlicherweise selbst den zuständigen Fachpolitiker:innen immer bewusst ist oder von ihnen berücksichtigt wird. Dies wurde z. B. deutlich bei der zunächst rein national angegangenen Energiewende nach der durch einen Tsunami ausgelösten Havarie eines japanischen Kernkraftwerkes im Jahr 2011 oder bei der PKW-Maut des ehemaligen Verkehrsministers Andreas Scheuer, die im Sommer 2019 vom Gerichtshof der Europäischen Union wegen Diskriminierung ausländischer Autofahrer:innen gekippt wurde,⁶⁷ oder des sogenannten Doppelwumms aus dem Jahr 2022 in Form eines 200-Mrd.-Euro-Subventionspakets, mit dem die Bundesregierung die Folgen gestiegener Energiepreise für deutsche Bürger:innen sowie Unternehmen zu einem großen Teil abfederte.

Die Europäische Union ist seit dem Vertrag von Maastricht und spätestens seit dem Vertrag von Lissabon ein fester Bestandteil von Deutschland geworden. Dies gilt auch im umgekehrten Sinne. Beide sind in etlichen Integrationsbereichen kaum noch voneinander zu trennen. Dies zeigt sich u. a. bei der Wettbewerbspolitik im einheitlichen Binnenmarkt⁶⁸, in der Umweltpolitik⁶⁹ oder der Asyl- und Visapolitik⁷⁰, dem Verbraucherschutz⁷¹ oder der europäischen Geldpolitik⁷². Es zeigt sich auch an der früh einsetzenden Europäisierung der deutschen Interessenverbände⁷³ und der Europäisierung des Bundestages im Zusammenhang mit dem Vertrag von Maastricht und insbesondere dem Vertrag von Lissabon.⁷⁴ 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 verhalten.⁷⁵ Selbst in der Außen- und Sicherheitspolitik hat sich Deutschland teilweise den französischen Vorstellungen angenähert.⁷⁶ Lediglich das BVerfG hat sich bis zum Abschied des Verfassungsgerichtspräsidenten Andreas Voßkuhle im Juni 2020 zum „Integrationsbremsen“ aufgeschwungen. Dies wurde besonders deutlich, als es die Anleihekäufe der EZB 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.⁷⁷

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

66 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.

67 Vgl. hierzu auch Tagesschau: Kosten durch geplatzte Pkw-Maut. Bund verzichtet auf Klage gegen Scheuer, 28.12.2023 (online).

68 Vgl. hierzu auch Klodt in diesem Buch.

69 Vgl. hierzu auch Barbara Saerbeck sowie Julia Teebken in diesem Buch.

70 Vgl. hierzu auch Tekin in diesem Buch.

71 Vgl. hierzu auch Isabelle Buscke in diesem Buch.

72 Vgl. hierzu auch Resende Carvalho/Posch/Petersen in diesem Buch sowie 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.

73 Vgl. hierzu auch von Winter in diesem Buch.

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

75 Vgl. hierzu auch Hrbek in diesem Buch.

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

77 Vgl. hierzu auch Callies in diesem Buch; siehe Bundesverfassungsgericht: Pressemitteilung. Beschlüsse der EZB zum Staatsanleiheprogramm kompetenzwidrig, Karlsruhe, 5.5.2020, Nr. 32/2020.

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 Rechtsprechung des BVerfG auch wieder begrenzt. Schon die Ausgestaltung des gemeinsamen Marktes und die damit verbundene Wettbewerbsordnung erfolgten 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 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 Bundesbanksystem auf die europäische Ebene zu übertragen.⁷⁸ Dass hierbei anhaltende Stagnationsrisiken bei einigen Mitgliedstaaten und Deflationsgefahren im gesamten Euroraum nicht vorgesehene Szenarien und die Mehrheitsverhältnisse 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. Nachsteuerungsversuche zur Einschränkung der Geldmengenpolitik der EZB durch das BVerfG⁷⁹ haben hier wenig bewirkt. Die eigentliche Umkehr zu einer restriktiveren Geldpolitik erfolgte vielmehr in Reaktion auf die Inflationsschübe im Zuge der Energiepreiskrise 2022/2023, was zur Reduktion der expansiven Geldpolitik und zum Hochdrehen der Zinsschraube durch die EZB führte.

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 Vizepräsidenten der Europäischen Kommission ist auf deutsche Vorstellungen zurückzuführen, die auf eine schrittweise Vergemeinschaftung dieses Politikbereichs ausgerichtet waren.⁸⁰ Dieser Gestaltungsfähigkeit der deutschen Europapolitik⁸¹ folgt nicht immer die gleiche Stringenz des Verhaltens in den Politikbereichen, in denen Deutschland entsprechend der Analyse unserer Autor:innen mal Förderer und mal Bremser ist.

78 Vgl. hierzu auch Resende Carvalho/Posch/Petersen in diesem Buch sowie im Folgenden Belke: Die WWU als Prozess, 2016.

79 Vgl. Gnath/Guttenberg/Redeker: Deutschland und die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion, 2021.

80 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; Jens-Christian Gaedtke: Europäische Außenpolitik, Paderborn 2009, S. 31–41.

81 Gelegentlich auch als „Shaping the regional Milieu“ bezeichnet: Simon Bulmer/Charlie Jeffery/William E. Pater-son: Germany's European Diplomacy: Shaping the Regional Milieu, Manchester 2000.

Unbestritten bleibt der Lissabon-Vertrag ein großes Verdienst deutscher Europapolitik.⁸² An das Scheitern des von deutschen Regierungsvertreter:innen, Abgeordneten des Europäischen Parlaments und des Deutschen Bundestages aktiv mitgestalteten Verfassungsvertrags, der 2005 durch Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden abgelehnt worden war, schloss sich eine sogenannte Reflexionsphase an. Deutschland hatte dann die EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 inne und sich zum Ziel gesetzt, den Verfassungsvertrag zu retten. Zu diesem Zweck verhandelte die Bundesregierung in verschiedenen Runden hinter verschlossenen Türen – ganz im Gegensatz zum öffentlichen und transparenten Verfahren des Europäischen Konvents – mit allen Delegationen von EU-Mitgliedstaaten, die Bedenken geäußert hatten. Mit manchen wie der polnischen gab es sogar mehrere Treffen im Bundeskanzleramt. Das Resultat war eine Blaupause zur Abänderung des Verfassungsvertrags, die von der folgenden portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft in einer relativ kurzen Regierungskonferenz verabschiedet und im Dezember 2007 von den Staats- und Regierungschef:innen in Lissabon unterzeichnet wurde. Der danach so bezeichnete Vertrag von Lissabon bestand zu 85 Prozent aus dem Verfassungsvertrag abzüglich aller staatsähnlicher Symbolik, in denen die ablehnenden Bürger:innen das Heraufziehen eines europäischen Superstaates zu erkennen geglaubt hatten.

Deutsche Politik im Angesicht geopolitischer Krisen und Herausforderungen

Bei den großen Fragen hat sich die deutsche Europapolitik bewährt und wesentliche Leistungen für die Europäische Union als Ganzes erbracht.⁸³ Dies betrifft nicht nur die Rettung des Verfassungsvertrags nach der tiefen europapolitischen Depression wegen seines Scheiterns, sondern auch die Stabilisierung des Euroraumes während der Staatsschuldenkrise⁸⁴ und die Bewältigung der Flüchtlingskrise 2015/2016 durch die Vorbereitung eines Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Türkei.⁸⁵ Vor allem hat sich die Bundesregierung bei der Überwindung des wirtschaftlichen Einbruchs im Zuge der COVID-19-Pandemie in besonderer Weise engagiert. Anders aber als bei der Stabilisierung der Eurozone, in deren Folge Deutschland als Verfechter der Austeritätsauflagen unter den Generalverdacht der Hegemonie gestellt wurde und es zu vielen anti-deutschen Reflexen in den Peripheriestaaten der Eurozone kam, ging die Bundesregierung bei der Pandemiebewältigung auf Frankreich und die Südstaaten, vor allem Italien, zu und setzte sich sogar für einen kreditfinanzierten Aufbaufonds ein. Die schwierigen MFR-Verhandlungen für den Zeitraum 2021–2027 wurden unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft erfolgreich zum Abschluss gebracht und mit NGEU das größte schuldenfinanzierte EU-Programm aller Zeiten aufs Gleis gesetzt, um der geschwächten europäischen Wirtschaft wieder auf die Beine zu helfen und gleichzeitig eine Transformationsagenda zu unterstützen, wie sie die Europäische Kommission mit dem Green Deal lancierte.⁸⁶ Zudem gelang es, die Zuteilung von Mitteln aus dem NGEU-Aufbaufonds an rechtsstaatliche Kriterien zu binden. Dies alles war auch auf das persönliche Engagement Merkels zurückzuführen, die häufig mit dem französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron an einem Strang zog. Auch

82 Vgl. auch im Folgenden Göler/Jopp/Plottka in diesem Band sowie Daniel Göler/Mathias Jopp: Deutschlands konstitutionelle Europapolitik, 2021, insbesondere S. 67–69.

83 Vgl. hierzu auch Beichelt in diesem Buch.

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

85 Vgl. Tekin in diesem Buch.

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

der deutsche Ständige Vertreter Michael Clauß, der mit viel Geschick die Verhandlungen in Brüssel über den MFR führte, spielte eine entscheidende Rolle.

Die Ampelregierung, die im Dezember 2021 die Regierungsgeschäfte übernahm, hatte besonderes Pech. Kaum zwei Monate im Amt und noch immer mit den Folgeproblemen der Corona-Krise bei geschwächten Lieferketten kämpfend, brach der Krieg in der Ukraine durch den russischen Angriff aus. Damit stürzte auf die Ampelregierung herein, was man sich zuvor kaum vorstellen konnte, mit innenpolitischen Auswirkungen durch die Verknappung der Energieversorgung und entsprechend steigenden Preisen sowie Aktivitäten eines grünen Wirtschafts- und Klimaschutzministers, die auf den Einkauf von fossilen Brennstoffen im Nahen Osten sowie auf den Bau von LNG-Terminals in Nord- und Ostsee zielten.

In der Reaktion der Europäischen Union auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine spielte Deutschland schnell eine sehr wichtige Rolle.⁸⁷ Dies ist unbestritten, selbst wenn Bundeskanzler Scholz das Image des Zögerers und Zauderers nicht los wird – und das, obwohl gerade er nur drei Tage nach dem russischen Angriff den elementaren Umbruch in der Geschichte Europas und der Welt als erster europäischer Regierungschef mit dem Ausdruck der „Zeitenwende“ auf den Begriff brachte und noch vor der Versailler Erklärung der Staats- und Regierungschef:innen unter französischer Ratspräsidentschaft vom 11. März 2022 sowie fast vier Wochen vor dem in deutlicher Sprache verfassten Strategischen Kompass der Europäischen Union ein massives Aufrüstungsprogramm für die Bundeswehr verkündete.⁸⁸

Bei der Aufstockung der intergouvernementalen Europäischen Friedensfazilität (EPF) um 5 Mrd. Euro im Frühjahr 2024, um die Militärhilfe für die Ukraine zu erhöhen, bestand die Bundesregierung darauf, sich 1,2 Mrd. Euro bilaterale Militärhilfe auf den von ihr für die EPF zu leistenden Beitrag anrechnen zu lassen.⁸⁹ Argumentiert wurde dabei auch, die Dauerblockade Ungarns bei der Militärhilfe für die Ukraine zu umgehen. Bei den Wirtschaftssanktionen, dem schärfsten Schwert der Europäischen Union, hat sich Deutschland anfangs sehr zurückgehalten bzw. gebremst. Erst wollte die Bundesregierung nur zögerlich die Nord-Stream-Pipelines stilllegen, dann wehrte sie sich gegen den Ausschluss russischer Großbanken vom internationalen Zahlungssystem SWIFT. Wegen der ehemals extrem hohen Abhängigkeit der deutschen Industrie von Energie- und Rohstofflieferungen aus Russland konnte das Kohleembargo der Europäischen Union vom April 2022 erst vier Monate nach seiner Verabschiedung und das Ölembargo vom Juni 2022 erst fast ein halbes Jahr später im Dezember 2022 umgesetzt werden, wodurch praktisch noch viele Petroldollars in die russische Kriegskasse flossen.⁹⁰ Auch das 14. Sanktionspaket der Europäischen Union, welches sich u. a. gegen Russlands

87 Vgl. auch im Folgenden Mathias Jopp: Die Europäische Union und der Krieg in der Ukraine, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2022, Baden-Baden 2022, S. 45–58 sowie Mathias Jopp: Die Europäische Union und der Krieg in der Ukraine, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2023, Baden-Baden 2023, S. 51–62.

88 Olaf Scholz: The Global Zeitenwende. How to avoid a New Cold War in a Multipolar Era, Foreign Affairs, 5.12.2022, abrufbar unter: <https://www.foreignaffairs.com/germany/olaf-scholz-global-zeitenwende-how-avoid-new-cold-war> (letzter Zugriff: 26.6.2024); Scholz: Regierungserklärung, 27.2.2022; siehe hierzu auch Müller-Brandeck-Bocquet in diesem Buch.

89 Jacob Hanke Vela: EU's €5B defense fund mirage, in: POLITICO: Brussels Playbook, 14.3.2024 (online).

90 Rat der Europäischen Union: Verordnung (EU) 2022/576 des Rates vom 8. April 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 111/5, 8.4.2022, Art. 3 sowie Europäischer Rat: Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (30./31. Mai 2022), Schlussfolgerungen, EUCO 21/22, S. 2 und Verordnung (EU) 2022/879 des Rates vom 3. Juni 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 153, 3.6.2022, Art. 1, Abs. 7.

milliardenschwere Geschäfte mit Flüssiggas richtet, konnte wegen der deutschen Bundesregierung erst verzögert beschlossen werden. Insbesondere das Bundeskanzleramt sah wegen der ebenfalls beschlossenen schärferen Maßnahmen gegen die Umgehungen der Sanktionen einen Nachteil für deutsche Tochterfirmen in Drittstaaten und setzte nach einigen Wochen eine Abschwächung bei der sogenannten No-Russia-Klausel durch.

Auch bei der Waffenhilfe an die Ukraine ging es sehr zögerlich voran. Deutschland lieferte in bestimmten Bereichen erst nach einer engen Abstimmung mit den USA. Das war so bei den schweren Haubitzen und den Leopard-Panzern und das ist so bei den Marschflugkörpern vom Typ Taurus, die eine Reichweite von über 500 Kilometern haben, denn auch die USA achten aus Gründen der Eskalationskontrolle auf Systeme begrenzter Reichweite. Nichtsdestotrotz führt Deutschland die Liste der Waffenlieferanten an die Ukraine bis April 2024 mit 10,2 Mrd. Euro vor dem Vereinigten Königreich mit 8,8 Mrd. Euro unter den Europäern an⁹¹ und hat durch beständiges Drängen des Bundeskanzlers und des Verteidigungsministers andere europäische Staaten, vor allem auch Frankreich und das Vereinigte Königreich, zur Erhöhung ihrer Anstrengungen für die Ukraine animiert. Deutlich wurde Letzteres im Umfeld des von Macron am 26. Februar 2024 einberufenen Gipfels in Paris zur militärischen Unterstützung der Ukraine⁹² oder auch während der von Scholz gemeinsam mit der Ukraine einberufenen „Ukraine Recovery Conference“ im Juni 2024.

Bei der Frage der Erweiterung von Europäischer Union und NATO war die deutsche Politik erneut eher zögerlich. Hinsichtlich der NATO überwogen ähnlich wie bei der Biden-Administration die Bedenken. In der Frage der EU-Erweiterung um die Ukraine, Moldau und Georgien kam der Umschwung erst durch eine Reise von Scholz und Macron (gemeinsam mit dem damaligen italienischen Ministerpräsidenten Mario Draghi) im Juni 2022 nach Kyjiw,⁹³ nachdem schon einige Zeit vorher die Kommissionspräsidentin von der Leyen gegenüber Wolodymyr Selenskyj eine Beitrittsperspektive angedeutet hatte.⁹⁴ Seit dem Beschluss des Europäischen Rates in dieser Sache Ende Juni 2022 hält die Bundesregierung an dem Beitrittsprozess für die Ukraine fest. Scholz betont aber auch die Notwendigkeit einer Reform der Europäischen Union, um sie auf die Aufnahme neuer Mitglieder nicht nur aus Osteuropa, sondern auch aus dem westlichen Balkan vorzubereiten.⁹⁵

Mehr „German Votes“?

Ganz anders als bei den großen integrations- und weltpolitischen Fragen, tut sich die deutsche Europapolitik in den Niederungen der EU-Gesetzgebung gelegentlich schwer. Das in Brüssel weitläufig bekannte „German Vote“ kommt schon seit Jahren immer wieder vor und gehört quasi zur Anatomie deutscher Europapolitik, wenn es um Abstimmungen im Rat der

91 Kiel Institute for the World Economy: Ukraine Support Tracker, Update 6.6.2024, abrufbar unter: <https://www.iw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/> (letzter Zugriff: 26.6.2024).

92 Théo Bourgerie-Gonse: „Mehr und besser“: In Paris beraten 26 Nationen über die Ukraine, in: Euractiv, 26.2.2024 (online).

93 Vgl. zur Erweiterung Funda Tekin: Die „Zeitenwende“ in Europa: Ein Momentum für die Erweiterungspolitik der Europäischen Union?, in: *integration* 2/2022, S. 91–105.

94 Jopp: Die Europäische Union und der Krieg in der Ukraine, 2022, S. 45–58.

95 Olaf Scholz: Rede, Prag, 29.8.2022, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rade-von-bundeskanzler-scholz-an-der-karls-universitaet-am-29-august-2022-in-prag-2079534> (letzter Zugriff: 26.6.2024); vgl. auch Franco-German Working Group on EU Institutional Reform: Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st century, Report, Berlin/Paris, 18.9.2023.

Europäischen Union geht. Es bezeichnet die Schwierigkeit aufgrund von Uneinigkeit zwischen den Koalitionspartnern ein klares Votum abzugeben, was zu einer Enthaltung im Rat der Europäischen Union führt. Da dies bei Deutschland auffällig ist, wird gerne vom „German Vote“ gesprochen.⁹⁶ Schon während der rot-grünen Koalition unter Bundeskanzler Gerhard Schröder (1998–2005) kam es zur Enthaltung des grünen Umweltministers Jürgen Trittin bei der Altautorichtlinie, da der Kanzler auf Drängen der deutschen Automobilindustrie und insbesondere des VW-Vorstands massiv interveniert hatte.

Da sich die Enthaltung bzw. das „German Vote“ dann in der Regierungszeit Merkels (2005–2021) bei koalitionsinternen Konfliktthemen quasi notorisch eingeschliffen hatte, versprach nach dem Regierungswechsel im Herbst 2021 die „Koalition der Ermöglichung“⁹⁷ der Ampelparteien Abhilfe, indem sie sich „durch eine stringenter Koordination eindeutig und frühzeitig zu Vorhaben der Europäischen Kommission“ festlegen wollte.⁹⁸ Ganz im Gegensatz dazu divergieren die Interessen in der komplizierten Dreierkoalition aber mehr als gedacht. Es kommt deshalb schon fast wie früher immer wieder zum „German Vote“, weil die Regierung nicht zu einer gemeinsamen Position finden kann. Häufig ist dies auf Spannungen zwischen den Grünen oder der SPD auf der einen und der FDP auf der anderen Seite zurückzuführen. Das deutsche Abstimmungsverhalten ist dabei vor allem in jüngerer Zeit durch sehr kurzfristiges Umschwenken in der Position bei eigentlich schon als Konsens gehandelten Gesetzesvorhaben unkalkulierbarer geworden.⁹⁹ Hin und wieder wird Deutschland auch schon „Wankelmütigkeit“ oder gar mangelnde „Verlässlichkeit“ in der Sekundärrechtsetzung der Europäischen Union bescheinigt.¹⁰⁰ Es ist jedenfalls nicht leichter geworden, jahrelang verhandelte Gesetze durch ausreichende Mehrheiten zum Abschluss zu bringen, wenn gerade das Abstimmungsverhalten eines Mitgliedstaates wie Deutschland mit großer Bevölkerung besonders ins Gewicht fällt.¹⁰¹

Ein Beispiel ist die Verordnung zum Verbot von Erstzulassungen von Neuwagen mit Verbrennermotor vom 19. April 2023. Was noch zuvor als Formsache und als wichtige umweltpolitische Maßnahme galt, wurde zur „Zitterpartie“, weil Deutschland gegen Ende des Gesetzgebungsprozesses die Zustimmung zu einem zwischen Rat und Parlament ausgehandelten Kompromiss verweigerte.¹⁰² Verkehrsminister Volker Wissing hatte kurzfristig auf Ausnahmen für Fahrzeuge mit E-Fuels bestanden, was schließlich zu Zugeständnissen in der angepassten Verordnung von 2019 und den dazugehörigen neuen Erwägungsgründen führte.¹⁰³ Dass

96 Oliver Noyan: The Brief – The New German vote: Chimera-style EU politics, in: Euractiv, 23.5.2023 (online); Europäische Bewegung Deutschland: EBD-Newsletter Februar 2024: „German Vote“ in der EU-Gesetzgebung, 21.2.2024, abrufbar unter: <https://netzwerk-ebd.de/aktuelles/nachrichten/ebd-newsletter-februar-2024-german-vote-in-der-eu-gesetzgebung/> (letzter Zugriff: 26.6.2024).

97 Franziska Brantner: Lasst uns diese Koalition zu einer Koalition der Ermöglichung machen. Für Europa, für Teilhabe und Chancengerechtigkeit! #Länderrat #Ampel #Koalitionsgespräche, 17.10.2021, abrufbar unter: <https://x.com/fbrantner/status/1449741949615972354> (letzter Zugriff: 26.6.2024).

98 Koalitionsvertrag: Mehr Fortschritt wagen, 2021, S. 107.

99 Antonia Zimmermann/Louise Guillot: The EU compromise machine is breaking – and everyone’s blaming Germany. Germany’s domestic spats are gumming up the EU’s delicate policy making process, in: POLITICO, 27.3.2024 (online).

100 Europäische Bewegung Deutschland: German Vote in der EU-Gesetzgebung, 2024.

101 Jan Schulte: Zittern vor dem „German Vote“, in: Tagesspiegel (Background), 7.3.2024 (online); Thu Nguyen, in: ZDF heute: „German Vote“ in der EU. Deutschland als unzuverlässiger Europäer?, 9.2.2024 (online).

102 Vgl. in diesem Zusammenhang auch die gute Gesamtdarstellung zu mehreren „German votes“ bei Hendrik Kafsack: Berlin ist auch beim EU-Zwangsarbeitsgesetz isoliert, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.3.2024 (online).

103 Verordnung (EU) 2023/851 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. April 2023 zur Änderung der Verordnung EU 2019/631 im Hinblick auf eine Verschärfung der Emissionswerte für neue Personenkraftwagen

Trilogvereinbarungen in letzter Minute infrage gestellt werden, kommt zwar durchaus auch bei anderen Ländern vor, für Deutschland war dies jedoch eher ungewöhnlich. Trotz finaler Annahme des Gesetzes – auch mit Zustimmung Deutschlands – bleibt allerdings die Frage der E-Fuels vorläufig nicht gelöst, weil sich die zuständigen Ausschüsse mit der Definition synthetischer Kraftstoffe schwertun. Dies muss jedoch erfolgen, bevor die Kommission überhaupt „einen Vorschlag für die Zulassung nach 2035 von Fahrzeugen, die ausschließlich mit CO₂-neutralen Kraftstoffen betrieben werden“, ¹⁰⁴ unterbreiten kann.

Ein anderes Beispiel ist die Lieferkettenrichtlinie, bei der sich Deutschland auf Drängen der FDP im Kreise der „Ständigen Vertreter“ Mitte März 2024 enthielt, obwohl über ein abgeschwächtes Gesetz abgestimmt wurde. ¹⁰⁵ Auch hier waren sich die Unterhändler:innen der Mitgliedstaaten eigentlich schon im Dezember 2023 einig gewesen, bevor dann die FDP Sorgen über zu geringe Praxistauglichkeit und vor zu viel neuer Bürokratie, die Überlastung von mittelständischen Betrieben, rechtliche Risiken und Befürchtungen der Abwanderung von Unternehmen aus Europa geltend machte. Hierüber war es zu heftigen Diskussionen zwischen den Ampelparteien gekommen, sodass nur eine Enthaltung möglich blieb. Dies ist umso erstaunlicher, als es ja bereits ein deutsches Lieferkettengesetz gibt, das teilweise als Blaupause für das EU-Gesetz diene. Nach dem deutschen Gesetz können aber Unternehmen bei Verstößen gegen Umwelt- und Menschenrechtsstandards in ihren Lieferketten nicht zur Rechenschaft gezogen werden. Im EU-Gesetz ist hingegen eine Haftung für Unternehmen vorgesehen, die gerichtlich geltend gemacht werden kann. ¹⁰⁶ Allerdings mussten nach langen Verhandlungen und etlichen Widerständen bei großen Mitgliedstaaten Holdinggesellschaften ausgenommen und die Kriterien nach Umsatz und Beschäftigtenzahl für Unternehmen, die unter die Gültigkeit des EU-Gesetzes fallen, entschärft bzw. heraufgesetzt werden. Auch wurden Risikosektoren wie die Landwirtschaft und die Textilbranche nicht mehr explizit aufgeführt. Nur so konnten Italien und Frankreich dem Gesetz zustimmen, wozu es im Mai 2024 eine qualifizierte Mehrheit gab, während sich Deutschland, Österreich und einige andere Mitgliedstaaten enthielten. ¹⁰⁷

Ein weiteres Beispiel für das „German Vote“ ist die EU-Richtlinie zur Plattformarbeit. Hierbei ging es darum, Fahrer:innen und Lieferant:innen, die über Plattformen vermittelt werden und häufig scheinselbstständig sind, zu mehr Rechten zu verhelfen. Auch hier stellte sich die FDP quer, während SPD (vor allem Arbeitsminister Hubertus Heil) und Grüne vergeblich versuchten, diese noch umzustimmen. Deutschland enthielt sich dann ebenso wie Frankreich, die

und für neue leichte Nutzfahrzeuge im Einklang mit den ehrgeizigen Klimazielen der Union, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 110, 25.4.2023, Art. 14a (2j) und Erwägungsgrund 11.

¹⁰⁴ Ebd., Erwägungsgrund Nr. 11.

¹⁰⁵ Jakob Pflügl: Langwierige Verhandlungen: EU-Staaten einigen sich auf Lieferkettengesetz, in: Der Standard, 1.3.2024 (online); Olga Scheer/Julian Olk/Josefine Fokuhl: German Vote. Wie Deutschland sein Vertrauen verspielt, in: Handelsblatt, 9.2.2024 (online).

¹⁰⁶ Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung, Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit: Rat und Parlament erzielen Einigung zum Schutz der Umwelt und der Menschenrechte, Brüssel, 14.12.2023, 1026/23.

¹⁰⁷ John McGowin: After Delays, EU approves Corporate Sustainability Due Diligence law, 15.5.2024, abrufbar unter: <https://www.forbes.com/sites/jonmcgowan/2024/03/15/after-delays-eu-approves-corporate-sustainability-due-diligence-law/> (letzter Zugriff: 26.6.2024); Rat der Europäischen Union: Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1973 – Letter to the Chair of the JURI Committee of the European Parliament, Brüssel, 15.5.2024, 6145/24.

zusammen aber nicht mehr über eine Sperrminorität verfügen, da Griechenland und Estland die Viererkoalition verlassen hatten.¹⁰⁸

Schließlich musste sich Deutschland auch bei der Verordnung zum Einfuhrverbot für Produkte aus Zwangsarbeit (z. B. aus der chinesischen Provinz Xinjiang), die Mitte März 2024 verabschiedet wurde, wegen Uneinigkeit in der Koalition enthalten, obwohl schon Ende Februar 2024 eine Trilog-Einigung zustande gekommen war.¹⁰⁹

Beim Migrations- und Asylpaket, das nach jahrelangem Ringen im Mai 2024 vom Rat der Europäischen Union verabschiedet werden konnte, hat erst das Machtwort von Kanzler Scholz eine einvernehmliche Position der Bundesregierung ermöglicht und somit ein weiteres „German Vote“ verhindern können. U. a. hatten die Grünen kritisiert, dass mit der in dem Paket vorgesehenen Krisenverordnung im Falle eines besonders starken Anstiegs von Migration der Zeitraum verlängert werden kann, in dem Asylsuchende unter haftähnlichen Bedingungen festgehalten werden können.

Insgesamt scheinen in den Jahren 2023 und 2024 die „German Votes“ noch ein Stück weit unvorhersehbarer geworden zu sein als in den Jahren zuvor, weil die Kontroversen zwischen den Koalitionspartnern nach schon vorausgegangenen Einigungen auf europäischer Ebene kurzfristig aufbrachen. Zumindest kann bei Enthaltungen kaum von einer „aktive[n] Europapolitik“ und einer „besondere[n] Verantwortung in einem dienenden Verständnis für die EU als Ganzes“¹¹⁰, wie im Koalitionsvertrag angestrebt, gesprochen werden. Wenn zudem die deutsche Zustimmung gerade bei weitreichenden Umwelt- und Klimagesetzen oder Menschen- und Arbeitsrechten fraglich erscheint, verliert Deutschland Vertrauen und Glaubwürdigkeit sowie Möglichkeiten, Einfluss auf das Mainstreaming bei der Sekundärrechtssetzung zu nehmen.¹¹¹ Da 2024 nach den Europawahlen noch drei deutsche Landtagswahlen im Herbst anstehen und im darauf folgenden Jahr die Bundestagswahl stattfindet, sind die Aussichten auf eine deutsche Prägekraft (und nicht Verhinderungskraft) bei noch anstehenden schwierigen Entscheidungen über EU-Gesetze denkbar schlecht.

108 Julian Olk/Jan Hildebrand/Olga Scheer: Digitalplattformen. Nächstes „German Vote“ – Bundesregierung enthält sich bei EU-Gesetz für Uber-Fahrer und Co., in: Handelsblatt, 16.2.2024 (online); Rat der Europäischen Union: Procedure 2021/0414 (COD). COM(2021) 762 final: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Plattformarbeit, 8.3.2024 (first reading); Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung. Plattformbeschäftigte: Rat bestätigt Einigung über neue Vorschriften zur Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen, 11.3.2024, 194/24; Zoran Radosavljevic: Nach langem Tauziehen: EU- Gesetz zur Plattformarbeit verabschiedet, in: Euractiv, 12.3.2024 (online).

109 Hendrik Kafsack: Berlin ist auch beim EU-Zwangsarbeitsgesetz isoliert, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.3.2024 (online); s. hierzu auch: Scheer/Olk/Fokuhl: German Vote, 2024; Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung. Rat und Parlament erzielen vorläufige Einigung über Verbot von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten, Brüssel, 5.3.2024, 184/24; Europäisches Parlament: Provisional Agreement resulting from interinstitutional negotiations. Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council on prohibiting products made with forced labour on the Union market, 13.3.2024, COM (2022)0453 – C9-0307/2022 – 2022/029(COD); und zuvor Pressemitteilung. Zwangsarbeit: Rat verabschiedet Standpunkt zum Verbot von unter Zwangsarbeit hergestellten Produkten auf dem EU-Markt, 26.1.2024, 52/24; Rat der Europäischen Union: Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council on prohibiting products made with forced labour on the Union market – Mandate for negotiations with the European Parliament, Brüssel, 26.1.2024, 5903/24.

110 Koalitionsvertrag: Mehr Fortschritt wagen, 2021, S. 107, 104.

111 Scheer/Olk/Fokuhl: German Vote, 2024.

Theoretische Perspektiven

Im vorliegenden Handbuch werden verschiedene theoretische Zugänge zur deutschen Europapolitik sichtbar.¹¹² Hierzu zählt besonders die Europäisierung¹¹³ des deutschen Systems mit den Auswirkungen europäischer Entscheidungen und Anforderungen auf Strukturen und Prozesse in Deutschland. Hierbei haben alle Bundesregierungen Möglichkeiten genutzt, Politikänderungen im nationalen System mit europäischer Legitimation vorzunehmen, die rein national nur schwer zu verwirklichen gewesen wären,¹¹⁴ oder auch um in umgekehrter Weise Uploading zu betreiben und Gestaltungsansprüche hinsichtlich des politischen Systems der Europäischen Union oder einer ihrer Politiken durchzusetzen. Dies gelang etwa bei der Rettung des Verfassungsvertrags oder während des Krisenmanagements in der WWU im Zeitraum von 2008 bis 2012/2013, wobei allerdings die längerfristige Stabilisierung des Euroraumes noch nicht vollständig gesichert ist.¹¹⁵ Die Orientierung deutscher Europapolitik an funktionalen Notwendigkeiten in einer ganzen Reihe von Politikfeldern wie in der WWU¹¹⁶ oder in der Innen- und Justizpolitik als Äquivalent zum Binnenmarkt ohne Binnengrenzen lässt sich in neofunktionalistischem Sinne¹¹⁷ genauso nachweisen wie das Schnüren von Paketen im Sinne des Intergouvernementalismus¹¹⁸ bzw. des liberalen Intergouvernementalismus¹¹⁹ – 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) Institutionalismus¹²⁰ thematisiert, in der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik vor und auch nach der Zeitenwende.¹²¹ Da deutsche Europapolitik wesentlich von grundlegenden Ideen und Vorstellungen getragen wird, lässt sie sich mit sozialkonstruktivistischen Ansätzen gut erschließen.¹²² Das gilt insbesondere für den Bereich der Leitbilder, der konstitutionellen Europapolitik und z. B. der lange Zeit rein zivilmachtorientierten Außen- und Sicherheitspolitik.¹²³ In etlichen Beiträgen des Handbuches wird aber auch eine klare realpolitische Interessenverfolgung deutlich, bei der deutsche Positionen mit Nachdruck in das Verhandlungssystem der Europäischen Union eingebracht wer-

112 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.

113 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.

114 Vgl. hierzu die Erweiterung des Verbraucherschutzes in Deutschland durch die Europäische Union bei Buscke in diesem Buch.

115 Vgl. hierzu auch Resende Carvalho/Posch/Petersen in diesem Buch sowie Gnath/Guttenberg/Redeker: *Deutschland und die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion*, 2021.

116 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.

117 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.

118 Vgl. hierzu auch Schimmelfennig in diesem Buch; 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*, Cambridge 1993.

119 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.

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

121 Vgl. hierzu auch Lippert in diesem Buch.

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

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

den.¹²⁴ Bei den externen Politiken wird der realistische Umschwung, ob es sich um die militärische Ertüchtigung der Ukraine, die eigene Aufrüstung oder die Russlandsanktionen handelt, besonders deutlich bis hin zur Absicht, die Europäische Union im globalen „Balancing“¹²⁵ gegenüber den ökonomischen Machtpotenzialen Chinas, aber auch 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.¹²⁶ Besonders im Zuge des Managements der Finanz- und Schuldenkrise im Euro-raum¹²⁷ kam diese Debatte in verstärktem Maße auf.¹²⁸ In Italien wurde aufgrund der deutschen Dominanz während der Krisenbewältigung und des Insistierens auf Austeritätsprogrammen für die Reduzierung der Staatsverschuldungen gar die These eines „Vierten Reichs“¹²⁹ vertreten und in Deutschland beschäftigte man sich in Verlängerung der älteren Zentralmachtthese¹³⁰ mit der „Macht in der Mitte“.¹³¹ In der akademischen Debatte finden sich die verschiedensten qualifizierenden Merkmale einer möglichen Hegemonialstellung wie etwa ein „unverzichtbarer“, „gezähmter“, „wohlwollender“ oder gar „zögerlicher“ Hegemon.¹³² 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.¹³³ Die Tatsache, dass das Bruttoinlandsprodukt (BIP) Deutschlands um etwa 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 der Europäischen Union oder des Euroraumes der größte Teil von Risiko- und Haftungsübernahmen zufällt und außerdem das Land im intergouvernementalen Setting des „Eurokrisenmanagements“ oder bei der Bewältigung der Pandemieschäden wie auch in der Reaktion auf den Krieg in der Ukraine ein gewichtiges Wort hat.¹³⁴ Ob hier aber schon von Hegemonie und sogar einer unverzichtbaren gesprochen werden kann,¹³⁵ ist zu bezweifeln, zumal in vielen in diesem Band betrachteten Politikfeldern

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

125 Vgl. zu den Mechanismen des internen und externen Machtbalancing aus neorealistischer Sicht Werner Link: *Auf dem Weg zu einem neuen Europa*, Baden-Baden 2006.

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

127 Vgl. hierzu auch Becker sowie Resende Carvalho/Posch/Petersen in diesem Buch; Gnath/Guttenberg/Redecker: *Deutschland und die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion*, 2021.

128 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.

129 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.

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

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

132 Alberto Cunha: *Europe's Hegemon? The Nature of German Power During Europe's Crisis Decade*, in: *E-International Relations*, 23.8.2021 (online).

133 Vgl. hierzu auch Schimmelfennig in diesem Buch.

134 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.

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

anstelle der Rolle des Hegemons die Figur des Vetospielers eher zuzutreffen scheint.¹³⁶ Selbst diese Figur taugt aber nicht immer zur Erklärung, wenn sich kooperative Führung einstellt wie bei den Maßnahmen zur Überwindung des wirtschaftlichen Einbruchs im Zuge der COVID-19-Pandemie. Die deutsche Bundesregierung hat zumindest hier ordoliberalen Positionen, wie sie noch während des Eurokrisenmanagements dominierten, zugunsten gemeinschaftlicher Lösungen aus dem Grundinteresse am Zusammenhalt der EU-27 aufgegeben.

Deutsche Europapolitik im Spiegel der Wahrnehmung ausgewählter Partnerstaaten

In seiner Prager Rede im Sommer 2022 betonte Bundeskanzler Scholz mehrfach, um Vertrauen werben und als „ehrlicher Makler“ Ost und West, Nord und Süd in Europa zusammenführen zu wollen.¹³⁷ Doch anders als beispielsweise bei Macrons Rede an der Sorbonne 2017 blieb der große Nachhall unter den europäischen Partnern weitestgehend aus. Von der Absicht, „deutsche Interessen im Lichte europäischer Interessen“¹³⁸ zu definieren, spüren Deutschlands Partner häufig zu wenig. Hierbei spielen u. a. die oben dargelegte strukturell bedingte Zögerlichkeit bei Abstimmungen im Rat der Europäischen Union eine Rolle wie auch der vermehrt entstehende Vorwurf anderer Mitgliedstaaten, dass Deutschland ohne vorherige Abstimmung und Berücksichtigung der Auswirkungen auf Partner nationale Interessen in den Vordergrund stelle. Vor dem Hintergrund der vergangenen Jahre lohnt es sich also besonders, Perzeptionen deutscher Europapolitik in anderen (ehemaligen) Mitgliedstaaten detaillierter zu betrachten – auch um das Selbstverständnis deutscher Europapolitik in den Kontext zu setzen. In diesem Handbuch befassen wir uns mit vier nationalen Debatten und bilateralen Beziehungen zu Deutschland. Neben Frankreich, Italien und Polen wird hier auch das Vereinigte Königreich betrachtet, da das Land nach wie vor in der Außen-, Sicherheits-, Handels- und auch in der Klimapolitik ein wichtiger Partner der Europäischen Union ist.

Die deutsch-französischen Beziehungen haben eine essenzielle Bedeutung für die Fortentwicklung der europäischen Integration. Diese Beziehungen stehen spätestens seit der Finanz- und Staatsschuldenkrise, der sogenannten Flüchtlingskrise und angesichts der Konflikte und terroristischen Gefahren im nördlichen Afrika wie im Nahen Osten¹³⁹ sowie vor allem seit dem Überfall Russlands auf die Ukraine vor komplexen Herausforderungen.¹⁴⁰ Ein weiteres in den vergangenen Jahren sichtbar gewordenes Problem besteht im ökonomischen Ungleichgewicht zwischen den beiden Staaten. Wirtschaftliche Probleme auf französischer Seite trugen längere Zeit zur Schwächung der Stellung des Landes in der Europäischen Union und gleichzeitig unfreiwillig zur Stärkung der Position Deutschlands bei. So wies Frankreich Ende 2023 eine Staatsschuldenquote von 110,6 Prozent auf, während die von Deutschland bei 63,6 Prozent lag. Allerdings konnten 2023 auch gegenläufige Dynamiken in den jeweiligen Ländern festgestellt werden. Frankreichs Wirtschaft profitierte von den von Präsident Macron vorangetriebenen innen- und europapolitischen Reformen sowie einem günstigen Energiepreisgefälle,

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

137 Olaf Scholz: Rede, Prag, 29.8.2022.

138 Koalitionsvertrag: Mehr Fortschritt wagen, 2021.

139 Vgl. hierzu auch Annette Jünemann/Ardahan Özkan Gedikli in diesem Buch.

140 Vgl. Claire Demesmay in diesem Buch sowie Ulrich Krotz/Joachim Schild: Frankreich – unverzichtbarer Partner deutscher Europapolitik, in: Böttger/Jopp (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, 2016, S. 435–448.

während Deutschland in der Umsetzung wichtiger EU-Reformen zögerte. In der Frage der Bewältigung der wirtschaftlichen Krise durch die COVID-19-Pandemie ging Deutschland beim NGEU-Aufbaufonds jedoch entscheidende Schritte auf Frankreich zu. Auch wenn Frankreich für die deutsche Europapolitik trotz häufig unterschiedlicher Interessen der wichtigste Partner in der Europäischen Union bleibt,¹⁴¹ kam es in den vergangenen (Krisen-)Jahren immer wieder zu Irritationen. Während seiner ersten Amtsperiode war Präsident Macron vor allem von der fehlenden Replik Deutschlands auf seine Reformvorschläge, die er in der ersten Sorbonnerede 2017 formulierte, enttäuscht. Auch seit Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine laufen einige von Frankreichs Erwartungen an Deutschland ins Leere – etwa in der Verteidigungs- und Energiepolitik der Europäischen Union oder in der Frage eines NATO-Beitritts der Ukraine. Gleichzeitig untermauern beide Seiten immer wieder den Willen für eine Zusammenarbeit, so etwa durch die Unterzeichnung des Vertrags von Aachen im Januar 2019 als Ergänzung des Elysée-Vertrags von 1963,¹⁴² oder durch die Einsetzung einer deutsch-französischen Expert:innengruppe zu den institutionellen Reformen der Europäischen Union zum Anlass des 60-jährigen Jubiläums des Elysée-Vertrags.

Das Verhältnis zwischen Deutschland und Polen in der Europapolitik ist ambivalent, was u. a. ebenfalls mit einer wirtschaftlich bedingten Machtasymmetrie zu erklären ist. Darüber hinaus erfuhren die bilateralen Beziehungen während der Regierungszeit der Partei Recht und Gerechtigkeit (Prawo i Sprawiedliwość, PiS) von 2015 bis 2023 einen Tiefpunkt aufgrund ihrer europaskeptischen Politik und ihrer öffentlichen Kritik an Deutschlands früherer Russlandpolitik. Letztlich belasten auch immer wieder nationale Interessen die bilateralen Beziehungen wie etwa die Forderung nach Reparationszahlungen. So waren Wahlkämpfe in Polen – wie auch bei den Parlamentswahlen im Herbst 2023 – immer wieder durch eine starke antideutsche Propaganda der PiS mitgeprägt. Durch die Wahlen, die das Oppositionsbündnis unter Donald Tusk für sich entscheiden konnte (dieses Ergebnis wurde auch nochmals bei den Europawahlen im Juni 2024 bestätigt), stellt sich nun durch eine pro-europäische und auch pro-rechtsstaatliche Politik in Polen eine Entspannung in den deutsch-polnischen Beziehungen ein.¹⁴³ Auch wurde das Format des Weimarer-Dreiecks zwischen Frankreich, Polen und Deutschland im Jahr 2024 wieder intensiviert. Insgesamt können drei dominierende und zum Teil fast widersprüchlich anmutende Handlungsmotive der polnischen Europapolitik gegenüber Deutschland identifiziert werden: (1) die Forderung nach mehr deutscher Handlungsbereitschaft – so z. B. bei der wirtschaftlichen Stabilisierung der Europäischen Union und nun vor allem mit Blick auf die Unterstützung der Ukraine zur Behauptung gegen Russland; (2) die Unterstützung der deutschen Position, wenn es um die Bewahrung des Status quo in der Europäischen Union geht; (3) die Lösung des Paradoxon, dass Deutschland als wichtigster europäischer Partner für strategische Kooperation gilt und in Polen dennoch ein nachbarschaftliches Misstrauen vorherrscht aus Sorge, sich deutschen Interessen unterordnen zu müssen.¹⁴⁴

Unter den Gründerstaaten spielt seit den Tagen Alcide De Gasperi natürlich auch das Verhältnis zu Italien eine besondere Rolle. In Italien gab es in den vergangenen Jahren immer wieder

141 Vgl. Krotz/Schild: Frankreich, 2016.

142 Vgl. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration, 22.1.2019, abrufbar unter: https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/vertrag_von_aachen_cle857ef9.pdf (letzter Zugriff: 27.6.2024).

143 Maria Skóra: Polen ist zurück – Chancen für ein polnisch-deutsches Engagement in Europa nach den Parlamentswahlen 2023, in: *integration* 1/2024, S. 76–84.

144 Vgl. hierzu auch Cianciara in diesem Buch.

wechselnde Regierungskonstellationen sowie einen stetig wachsenden Europaskeptizismus, der zunächst durch die sogenannte Flüchtlingskrise 2015 und danach durch die COVID-19-Pandemie befeuert wurde. Dies kulminierte in dem Sieg der europaskeptischen postfaschistischen „Fratelli d'Italia“ bei den Parlamentswahlen im Jahr 2022. Seitdem regiert Giorgia Meloni in einer Dreierkoalition. Ihre Partei konnte ihre Position bei den Europawahlen 2024 weiter festigen. Diese Konstellation erschwert die Bedingungen für eine „Renaissance“ der deutsch-italienischen Beziehungen. War es noch während der Regierung Draghis (2021–2022) zu einer Annäherung gekommen, so passen Melonis europapolitische Visionen nicht mit den deutschen zusammen.¹⁴⁵

Die Perzeptionen deutscher Europapolitik im Vereinigten Königreich stellen seit dem Brexit zum 1. Februar 2020 eine wichtige externe, aber doch nahe Sicht dar. Mit dem Brexit hat eine Neujustierung zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich stattgefunden und auch die deutsch-britischen Beziehungen standen vor einer ernstzunehmenden Belastungsprobe.¹⁴⁶ Das bis zum Austritt aufgrund vielfältiger britischer roter Linien schwierige Verhältnis bei der Ausgestaltung des politischen Systems der Europäischen Union zeichnete sich andererseits über Dekaden durch gemeinsame Interessen an Liberalisierungsmaßnahmen auf dem EU-Binnenmarkt, an einer vorteilhaften EU-Handelspolitik oder einer stärkeren GASP aus. Nach dem Austritt des Vereinigten Königreiches wurde 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.

Deutsche Europapolitik wurde im Vereinigten Königreich im Zuge der verschiedenen europapolitischen Herausforderungen und Krisen unterschiedlich wahrgenommen. Im Zuge der deutschen Wiedervereinigung warnte die damalige Premierministerin Margaret Thatcher noch vor einem deutschen Übergewicht in der Europäischen Union. In den 2010er-Jahren setzte sich angesichts von Euro- und Migrationskrisen sowie Russlands Annektierung der Krim jedoch die Wahrnehmung durch, dass Deutschland eher zögerlich Führung übernimmt. Während der COVID-19-Pandemie wurde die deutsch-französische Initiative zum NGEU-Aufbaufonds positiv beurteilt. Seit Russlands umfassenden Angriffskrieg gegen die Ukraine entsteht wieder eine ambivalentere bzw. kritischere Position gegenüber Deutschland. Aus britischer Sicht geht es um einen pragmatischeren auf Verteidigungskapazitäten ausgerichteten Ansatz in der Sicherheitspolitik, sodass zumindest die von Scholz proklamierte Zeitenwende positiv gesehen wird.¹⁴⁷

Insgesamt legen die Analysen in diesem Teil des Handbuchs über die Außenansichten deutscher Europapolitik nahe, dass Deutschland auf Frankreich, Italien und Polen zugehen muss und gleichzeitig die kleineren und mittleren Mitgliedstaaten in eine Gesamtstrategie eingebunden werden sollten.

¹⁴⁵ Vgl. hierzu auch Gabriele D'Ottavio in diesem Buch.

¹⁴⁶ Vgl. hierzu auch Bulmer in diesem Buch.

¹⁴⁷ Vgl. hierzu auch Bulmer in diesem Buch.

Ausblick und Dank

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:innen besonders wichtig, da die deutsche Debatte häufig auf sich fokussiert ist und der „Blick über den Tellerrand“ aufschlussreich sein kann, um Deutschlands Rolle und Verantwortung in Europa zu verdeutlichen. Letzteres hat sich seit dem Brexit-Referendum und zuletzt seit Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine in der deutschen Europapolitik immer deutlicher abgezeichnet. Dies hat in einigen Fällen zu einer Politik geführt, die den Zusammenhalt der Europäischen Union priorisiert und bei ihrer Stabilisierung supranationale Elemente, gelegentlich auch als „Ausnahmeföderalismus“¹⁴⁸ bezeichnet, verstärkt nutzt – wie zuletzt in der COVID-19-Pandemie.¹⁴⁹ Gleichzeitig sind die geopolitischen Herausforderungen durch den Krieg in Europa für die deutsche Europapolitik eine Bewährungsprobe, bei der alte Leitbilder teilweise neu überdacht werden müssen.

Nahezu alle Autor:innen 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 des deutschen Handels mit China und möglicherweise heraufziehender neuer Handelskonflikte mit den USA im Falle einer Wiederwahl Donald Trumps wichtig sein, die Europäische Union zu einem stabilen System mit einem gut funktionierenden Binnen- und auch integriertem Kapitalmarkt mit einer soliden Gemeinschaftswährung auszubauen.

Abschließend möchten wir den Autor:innen 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 Staatsministerin Anna Lührmann, MdB, für ihre Unterstützung auch in Form eines neuen Vorwortes.

Darüber hinaus geht unser Dank an den Nomos Verlag und insbesondere Carsten Lang für die wie immer gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit. Danken wollen wir auch Friedrich von Treskow für einige wertvolle Recherchen. Unser abschließender und großer Dank geht aber an Sabine Hoscislawski, Janika Wiborny und Jakob Burger für die Mühen der Redaktionsarbeit, die das Erscheinen dieses Handbuchs erst möglich gemacht haben.

148 Vgl. hierzu auch Resende Carvalho/Posch/Petersen in diesem Buch in diesem Buch; Henrik Enderlein/Lucas Guttenberg: Ausnahmeföderalismus als Dauerzustand, in: Wirtschaftsdienst 6/2020, S. 400–404.

149 Vgl. hierzu auch Krzysztof Garcezowski: 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.