



# Die Schere in Europas Kopf: Wahrnehmung und Koordinierung deutscher Europapolitik

EU-in-BRIEF | Ausgabe 01-2014

Von Dr. Rainer Wend

**„Deutschland“, „Berlin“, „Kanzlerin“. Dieser Dreiklang war in der EU selten stärker als heute. Doch die deutsche Europapolitik ist nicht aus einem Guss. Denn unter der medialen Oberfläche verstrickt sich der Regierungsapparat. Kaum jemand weiß, welches Kabel die deutsche Ampel auf Grün, Rot oder doch meist auf Gelb schaltet. Die Großkoalitionäre hätten das Gewicht und die Chance, in der Europa koordinierung endlich einen vernünftigen Schaltplan zu entwerfen.**

Das europaweite Presseecho auf die Eurokrise liest sich einfach und verständlich: Im Kanzleramt wird kontinentale Politik gemacht, hier entscheidet sich Europas Zukunft, so die Lesart der Medien in den Nachbarländern. Die austeritätskritischen „Madame No“-Bilder in südlichen Krisenländern – gefährlich, aber nicht weniger simpel als die Darstellung, wie einfach deutsche Europapolitik funktioniert. Nachvollziehbar ist diese Sicht im europäischen „Ausland“ schon. Es fehlt am Verständnis komplexer deutscher Verhältnisse. Zu passiv hatte sich Deutschland nach seiner kriegerischen, ja mörderischen Vergangenheit verhalten müssen, als dass sich irgendjemand intensiv mit den komplizierten Mechanismen deutscher Innenpolitik befasst hätte.

Unser Bundesstaat im Herzen Europas ist erfrischend stark ausdifferenziert. In der Krise hilft es uns, dass viele an Lösungen

arbeiten. Was uns im Inneren zusammenhält, wird in Brüssel, Paris, London, Zagreb oder Lissabon jedoch kaum verstanden. Föderalismus, Sozialpartnerschaft, kommunale Selbstverwaltung, Daseinsfürsorge, duales Ausbildungssystem, Kirchenrecht, Energiewende – um nur einige deutsche Besonderheiten zu nennen – werden gefördert und getragen von einer Vielzahl unterschiedlicher Interessengruppen aus Gesellschaft und Wirtschaft.

## Deutschlands Vielfalt als Herausforderung

Können wir aber „normale“ Innenpolitik in Dossiers, Talkshows und Leitartikeln auch dank einer überaus reichen und dezentralen Medienlandschaft noch einordnen, so schaffen wir es nicht, den Ursprung deutscher Themen auf der europäischen Ebene wiederzuerkennen. Der fast schon

monatliche Blick auf den EU-Gipfel ist in Deutschland eigentlich nur ein Tunnelblick auf das Kanzleramt.

Wie entstehen deutsche Positionen? Und wie werden sie in Brüssel wahrgenommen? Erstickt deutsche Intransparenz den nationalen Europa-Diskurs im Keim, und wird damit ein bürgerfernes Europa in Kauf genommen?

## Nach der Krise ist vor der Krise

Während der Euro-Krise wurde die Rolle der Regierungschefs enorm gestärkt, um die Handlungsfähigkeit der Union zu sichern. Die Verlagerung wichtiger Entscheidungen in den EU-Gipfel ist nun beliebter Standard. So herrscht hinter dem schweren Vorhang der Elysées und Kanzlerämter ein nationales Demokratiedefizit. Europaöffentlich wirkmächtig sind heutzutage nur noch wenige Regierungszentralen.

Um nicht falsch verstanden zu werden: In Zeiten der Krise ist schnelles Handeln vonnöten. Das beeindruckende Krisenmanagement des Bundeskanzleramtes im Zusammenspiel mit dem Bundesfinanzministerium darf aber nicht dazu verleiten, sonstige „deutsche Positionen“ als gut koordiniert zu beschreiben. Eher hat die Allgegenwärtigkeit der Eurokrise von den Koordinierungsschwierigkeiten des Kanzleramtes abgelenkt.<sup>1</sup>

Denn wie deutsche Positionen zur EU-Politik entstehen, ist selbst für Experten von Gesellschaft, Wirtschaft und Parteien schwer nachvollziehbar. Oft bleibt nur ein Achselzucken mit dem Hinweis auf das Kanzleramt oder eine lange EU-Gipfelnacht.

<sup>1</sup> Vgl. Henrik Müller und Christoph Neßhöfer, „Mehr Ruhe wagen“, *Manager Magazin* 7/2013, 81 – 86, S. 86.

Ein wichtiges Beispiel: Der „Mehrjährige Finanzrahmen“, der EU-Haushalt für die Jahre 2014-2020, wurde im November 2012 in seinen Grundzügen beschlossen. Obwohl von einer Vielzahl von Interessenverbänden gefordert, wurde die finanzielle Ausstattung der EU in Deutschland nicht öffentlich debattiert. Erst auf der Zielgeraden, zum großen Showdown der Staats- und Regierungschefs, gab es eine gewisse Aufmerksamkeit. Mit Recht verweist die EU-Haushaltskommissarin a.D. Michaela Schreyer in diesem Zusammenhang kritisch auf die „Dominanz des nationalen Gefeihsches“.<sup>2</sup> Dies mag immer so gewesen sein. Nur scheint in den 90er-Jahren mit der alten Methode Kommunikation zumindest noch stattgefunden zu haben.

Warum müssen Kritiker der politischen Kommunikation in Deutschland immer und immer wieder das Offensichtliche erläutern – nämlich, dass die Staats- und Regierungschefs eben keinen Durchbruch erreichen, wenn durch versteckt geführte Verhandlungen weder ein europäischer Mehrwert entsteht noch grenzüberschreitende Innovation gewahrt ist?

## In der Europapolitik haben wir ein nationales Demokratiedefizit

Die EU-Gipfeltreffen sind alt. Die Wirkungsmacht des Europäischen Rates aber ist neu. Der Lissabon-Vertrag hat das Treffen der Staats- und Regierungschefs als EU-Organ etabliert und damit demokratiedefizitäre Fakten geschaffen.

Dieses Manko ist weniger ein Problem auf europäischer denn auf nationaler Ebene.

<sup>2</sup> Michaela Schreyer, „Verhandlungen zum EU-Haushalt: Zwischen Bakschisch und Rabatten“, *EU-in-BRIEF* 2-2013, 2013. Download unter: <http://www.netzwerk-ebd.de/news/eu-in-brief-2-2013-erschiene-verhandlungen-zum-eu-haushalt-zwischen-bakschisch-und-rabatten/>.

Auf dem Lissabon-Vertrag ruhten einmal viele demokratische Hoffnungen. Immerhin verschaffte er dem Europäischen Parlament mehr Mitwirkungsrechte und -felder.<sup>3</sup> In der Euphorie unbeachtet blieb zunächst eine Bodenstation für eine folgenschwere Raketenzündung: Befeuert durch die Eurokrise dominiert seit einigen Jahren der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs die Öffentlichkeit. Für ein Mitglied des Kabinetts Van Rompuy stand 2011 fest: Kein EU-Organ beherrscht so sehr die deutschen Wohnzimmer wie der EU-Gipfel.

Nun mag die Krise den Europäischen Rat hoch in den Orbit katapultiert haben. Der Antrieb dafür lag aber in den Elysées und Kanzlerämtern der EU. Es wird vielfach berichtet, wie sich die Gesichter der Staats- und Regierungschefs im Dezember 2009 aufhellten, als die Außenminister erstmals den EU-Gipfel verlassen mussten. Im November 2010 propagierte Bundeskanzlerin Angela Merkel am College of Europe die „Unionsmethode“ zur Europäischen Integration<sup>4</sup>: Deren Kern ist die intergouvernementale Abstimmung von einigen Wenigen in den Regierungszentralen. Es ging ihr um ein „abgestimmtes solidarischeres Handeln – jeder in seiner Zuständigkeit, alle für das gleiche Ziel“. Und doch gibt das Kanzleramt kaum Richtungen vor, der Richtlinienkompetenz der Kanzlerin zum Trotz.<sup>5</sup>

Das Gegenmodell zur „Unionsmethode“ ist die „Gemeinschaftsmethode“, die supranationale Institutionen fördert. In der Krise mag die Unionsmethode als Ergänzung zur demokratischeren Gemeinschaftsmethode etabliert worden sein – als Begriff hat sie sich

<sup>3</sup> Vgl. u.a. Art. 289 AEUV, Art. 17 EUV.

<sup>4</sup> <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2010/11/2010-11-02-merkel-bruegge.html>

<sup>5</sup> Vgl. Henrik Müller und Christoph Neßhöfer, „Mehr Ruhe wagen“, *Manager Magazin* 7/2013, 81 – 86, S. 82; s. auch Jan Grünhage, *Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands*, Baden-Baden: Nomos, 2007, S. 49 ff.

jedoch weder in Wissenschaft noch Politik durchsetzen können. Nach teils heftiger Kritik wird der Terminus nun nicht mehr genutzt. Schließlich hat selbst der CDU-Parteitag in Leipzig 2011 eindeutig der Gemeinschaftsmethode den Vorrang gegeben<sup>6</sup>.

Ist dies terminologische Erbsenzählerei? Nein, es geht um demokratische Mitbestimmung, denn faktisch lebt die Unionsmethode im Handeln der nationalen Regierungen fort. Wichtige Entscheidungen, die eigentlich in die demokratische Auseinandersetzung zwischen den beiden Gesetzgebungskammern Parlament und Rat und dem Initiativ- und Exekutivorgan Kommission gehören, wurden in die EU-Gipfel verlagert. Und das, ohne eine breite Kommunikation der Themen in die Interessengruppen oder gar an die Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten.

## Eine antike Europakoordinierung

Wie sieht es denn aber mit der Wahrnehmung dieser Missstände in Deutschland selbst und in der Wissenschaft aus? Europakoordinierung ist ein Schlagwort, das außerhalb der Ministerialbürokratie vor allem von Staatsrechtlern und Politikwissenschaftlern genutzt wird, um System und Lenkung deutscher Europapolitik zu beschreiben<sup>7</sup>. Doch die Darstellungen sind alt<sup>8</sup>, im breiten Bewusstsein der Gesellschaft verankert ist

<sup>6</sup> CDU-Parteitagsbeschluss Nov. 2011 „Starkes Europa – gute Zukunft für Deutschland“, S. 16 Punkt 9: <http://www.leipzig2011.cdu.de/images/stories/docs/1111114-beschluss-europa.pdf>

<sup>7</sup> Von Monika Wulf-Mathies und Bernd Hüttemann 2005 als Dauerbrenner beschrieben: [http://www.netzwerk-ebd.de/fileadmin/files\\_ebd/eu-in-brief/EBD\\_EU-in-BRIEF\\_05-2.pdf](http://www.netzwerk-ebd.de/fileadmin/files_ebd/eu-in-brief/EBD_EU-in-BRIEF_05-2.pdf). Einen Überblick boten 2007 Jan Grünhage und Martin Große Hüttmann: <http://www.bpb.de/apuz/30626/die-koordination-der-deutschen-europapolitik>. Gesamtdarstellung: [https://de.wikipedia.org/wiki/Europakoordinierung\\_%28Deutschland%29](https://de.wikipedia.org/wiki/Europakoordinierung_%28Deutschland%29)

<sup>8</sup> Weitere Einblicke lässt der Europäisierungsdiskurs zu, z.B. Tim Beichelt, „Deutschland und Europa“, Wiesbaden 2008 (2. Aufl. 2013)

der Begriff nicht, obwohl es dabei um Einflussphären und Machtfragen bis hin zu Ressortzuschnitten geht. Ein öffentlicher Diskurs über die Abläufe und Zuständigkeiten der EU-Koordinierung fehlt bis heute. War das in den 90er-Jahren schon ein Problem, muss es angesichts der krisenbedingt gesteigerten Aufmerksamkeit für die Europapolitik jetzt erst recht bedenklich stimmen.

Zwar bieten diplomatisches Corps und Fachressorts den besten Überblick über die Auswirkungen der Europapolitik auf Gesellschaft und Wirtschaft, sie werden aber kaum gefragt. Die ministerielle Vogelperspektive hilft bei der Vorbereitung europäischer Politik. Der Bundestag wiederum bietet die beste demokratische Rückkopplung mit dem Wahlvolk. Aber allein das Kanzleramt tritt europapolitisch öffentlich in Erscheinung. Dabei ist seine personelle Ausstattung sehr klein<sup>9</sup>, viel kleiner als die an Einfluss verlierenden Fachabteilungen im Auswärtigen Amt und anderen zuständigen Ministerien. In wenigen Dialogen, meist mit anderen Hauptstädten, werden dann von einer Handvoll Akteure einsame Entscheidungen getroffen: Die Unionsmethode wirkt im Geheimen und nur punktuell, aber sie wirkt fort.

De jure schlägt sich in Deutschland diese neue Kräfteverlagerung nicht nieder. Die Geschäftsordnungen der Bundesregierung wurden selbst mit Lissabon nicht angepasst. Noch immer sind die beiden koordinierenden Ministerien das Auswärtige Amt und das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Dies hat gute Gründe. Die Genese liegt in der Etablierung des Binnenmarktes, der das Europa der Richtlinien schuf und dafür sorgte, dass es zu einer zahlenmäßigen Explosion deutscher EU-Akteure kam – nicht nur beim Gesetzgeber Europäisches Parlament, sondern auch beim Rat. Gut abzulesen ist das an der Ständigen

<sup>9</sup> Vgl. Henrik Müller und Christoph Neßhöfer, „Mehr Ruhe wagen“, *Manager Magazin* 7/2013, 81 – 86, S. 82

Vertretung in Brüssel, die 450 deutsche Lobbyisten offen als Dialogpartner präsentiert.<sup>10</sup> Die 1987 in Kraft getretene Einheitliche Europäische Akte schuf bis heute mehr als 7.000 deutsche EU-Akteure, mit Lobbyisten und Pressestellen.

Dies alles scheint die zentralistische Arbeitsweise des Kanzleramtes nicht zu beeinflussen. Des Sachverständigen der Ressorts bedient man sich hier nicht: So fehlt es im entscheidenden Moment an Expertise, wie etwa im März 2013, als die Eurogruppe entgegen geltender EU-Regelungen private Bankguthaben für ein zyprisches Hilfspaket mobilisieren wollte.<sup>11</sup> Die deutsche Europapolitik der Richtlinien und Verordnungen löst sich von der Europapolitik der großen Krisenthemen und der vertraglichen Blaupausen. Und die öffentliche Akzeptanz? Versagen gesellschaftliche Rückkopplungsprozesse ausgerechnet in der Europapolitik? Wer schlägt die Brücke zwischen den 7.000 Multiplikatoren und den drei Dutzend Entscheidern im Kanzleramt?

Das beachtenswerte DFG-Forschungsprojekt „Europäische Vergesellschaftungsprozesse“ an der Universität Oldenburg stellt weitere Fragen: „Welche Akteure treiben die Europäisierung jenseits der politisch-administrativen Regulierung voran? Auf welche Widerstände stoßen diese Akteure? Welche Strategien und Ressourcen können sie dafür mobilisieren und worin bestehen die stärksten Beharrungskräfte?“<sup>12</sup> Auf die Antworten darf man gespannt sein. Noch nie wurde die Öffentlichkeit so intensiv mit Europapolitik konfrontiert wie seit Ausbruch der Finanz-, Schulden- und Eurokrise.

<sup>10</sup> [http://www.bruessel.eu.diplo.de/Vertretung/bruessel\\_eu/de/05-Dt-Interessenvertretungen/\\_C3\\_9Cbersicht\\_20Deutscher\\_20Interessenvertretungen.html](http://www.bruessel.eu.diplo.de/Vertretung/bruessel_eu/de/05-Dt-Interessenvertretungen/_C3_9Cbersicht_20Deutscher_20Interessenvertretungen.html)

<sup>11</sup> Vgl. Henrik Müller und Christoph Neßhöfer, „Mehr Ruhe wagen“, *Manager Magazin* 7/2013, 81 – 86, S. 84.

<sup>12</sup> <http://www.horizontaleuropeanization.eu/de/europ%C3%A4ische-vergesellschaftungsprozesse-horizontale-europ%C3%A4isierung-zwischen-nationalstaatlicher-und>

Längst fordert sie Einblicke und Beteiligung. Es geht dabei nicht um PR-Arbeit. Es geht um frühzeitige politische Kommunikation und die Einbindung gesellschaftlich relevanter Kräfte.

Im Grunde stammt der Bauplan für die Entscheidungsfindung und Lenkung deutscher Europapolitik noch aus den 60er-Jahren und ist faktisch obsolet, da die tatsächlichen Entscheider darin nicht erwähnt werden. Folglich sehen wir uns konfrontiert mit einer wachsenden Kluft – zwischen dem Bild in der Öffentlichkeit und der Realität im Kanzleramt.<sup>13</sup> Es entsteht eine gefährliche Schere zwischen öffentlicher Wahrnehmung und tatsächlicher Koordinierung.

Ein Verwaltungsproblem? Nein, es geht um Führung, um Akzeptanz und Verständnis der Europapolitik in der Demokratie. Im Bundespresseamt wird die gesamte Öffentlichkeitsarbeit zur EU von drei Personen betreut. Zurück bleiben eine überwiegend ratlose deutsche Bevölkerung und eine verärgerte Öffentlichkeit in den Krisenländern. Das Kanzleramt schaut hinter schwerem Vorhang ungerührt zu. Es ist ja vorgeblich nur für wenige Konfliktthemen zuständig. Koordinieren tun offiziell andere.

Gerade im Europawahljahr ist die Zeit reif, um die deutsche Europakoordinierung neu zu sortieren. Immerhin fand der Begriff „europapolitische Koordinierung“ erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik Eingang in einen Koalitionsvertrag. Noch dazu versehen mit dem Vorsatz: „Um eine bestmögliche Vertretung deutscher Interessen auf europäischer Ebene zu erreichen, wird die Bundesregierung ein geschlossenes Auftreten gegenüber den europäischen Partnern und Institutionen sicherstellen.“

## Europakoordinierung: Premiere im Koalitionsvertrag

Zwar bleibt der Koalitionsvertrag in der Formulierung vage, doch birgt er durchaus Spielraum, um mutig umzusteuern in Richtung Transparenz, Verantwortung und Fachverstand. Das eindeutigste Signal – die Schaffung eines „Außen- und Europaministeriums“ – bleibt auch in dieser Legislaturperiode aus. Doch es geht viel einfacher: So wird deutsche EU-Politik effizienter, wenn die Europaexpertise der Fachministerien ausgebaut und endlich stärker miteinander verwoben wird. Gleichzeitig sollte für Beamte der routinemäßige Wechsel zwischen den Ressorts und nicht vornehmlich zum Kanzleramt zum Standard werden. Akteure und Kommunikation hinter und vor den Kulissen müssen endlich wieder zueinander passen.

Ein vom Auswärtigen Amt koordinierter nationaler Europakommunikationsplan muss die deutschen Positionen gleichermaßen im In- und Ausland vermitteln. Das Kanzleramt sollte da kommunizieren, wo es auch verantwortlich ist. Der Austausch mit Parlament und repräsentativen Organisationen ebenso wie in den Ressorts sorgt für die nötige demokratische Rückkopplung. Die letztlich technische Weisung einer besser abgestimmten Regierungsposition muss natürlich an einer Stelle gebündelt werden. Doch sollte dies rechenschaftspflichtig im Kollegialitätsprinzip geschehen, im Rahmen einer klar erkennbaren Richtliniensetzung der Bundeskanzlerin.

<sup>13</sup> Vgl. Henrik Müller und Christoph Neßhöfer, „Mehr Ruhe wagen“, *Manager Magazin* 7/2013, 81 – 86, S. 82.

## Über den Autor

**Dr. Rainer Wend** ist seit 2012 Präsident der Europäischen Bewegung Deutschland. Im Hauptberuf leitet der Jurist seit 2009 den Zentralbereich Politik und Regulierungsmanagement der Deutschen Post DHL. Davor war er ab 1998 Mitglied des Deutschen Bundestags, u.a. Vorsitzender des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit sowie wirtschaftspolitischer Sprecher der SPD-Fraktion. Von 1994 bis 2003 war er Bürgermeister der Stadt Bielefeld.

**Kontakt:** [rainer.wend@netzwerk-ebd.de](mailto:rainer.wend@netzwerk-ebd.de)

Beim Zitieren dieses Artikels verweisen Sie bitte auf: [http://www.netzwerk-ebd.de/fileadmin/files\\_ebd/eu-in-brief/EBD\\_PUB\\_EU-in-BRIEF\\_01\\_2014.pdf](http://www.netzwerk-ebd.de/fileadmin/files_ebd/eu-in-brief/EBD_PUB_EU-in-BRIEF_01_2014.pdf)

## Impressum

**EU-in-BRIEF | Analysen – Positionen – Vorausschau** ist ein kostenloses Informationsangebot im PDF-Format des Netzwerks Europäische Bewegung Deutschland.  
ISSN-Nummer: 2191-8252

**Zitier-Hinweise:** Bisher wurden keine verbindlichen Regeln zur Zitierweise digitaler Publikationen geschaffen. Daher bitten wir, folgende Angaben zu übernehmen, wenn Sie einen unserer Texte zitieren möchten: Autoren des Textes, Titel des Textes, Internetadresse wie angegeben. Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

© **Europäische Bewegung Deutschland e.V.**

Sophienstr. 28/29 | D-10178 Berlin  
T +49 30 3036201-10 | F -19  
[info@netzwerk-ebd.de](mailto:info@netzwerk-ebd.de)

Herausgeber: Bernd Hüttemann (V.i.S.d.P.)

## Mehr Wissen!

Auf der Website der EBD erfahren Sie alles Wesentliche über unsere Organisation und können kostenfrei auf eine Vielzahl von Informationen zu Europa zugreifen: [www.netzwerk-ebd.de](http://www.netzwerk-ebd.de)

Die Europäische Bewegung Deutschland e.V. ist institutioneller Partner des Auswärtigen Amtes.