



Jenseits technischer Europa- koordinierung: Mehr Politik und mehr Public Diplomacy wagen!

EU-in-BRIEF | Ausgabe 02-2016

Von Bernd Hüttemann

„Diplomatie ist nicht innenpolitisch genug und Fachpolitiken sind nicht diplomatisch genug.“ Auf diese Formel brachte Bernd Hüttemann das Dilemma der Rahmenbedingungen für europapolitische Koordinierung auf EU- und Bundesebene. Lösungsperspektiven bieten, so Hüttemann, die Modernisierung der staatlichen Europa-Organisation, die zwischen Einzelinteressen eines Ressorts auch das Gesamtinteresse der Bundesrepublik abbilden kann, und eine neue European Public Diplomacy, die den strukturierten Dialog zu europapolitischen Themen über die staatliche Akteure hinaus auf gesellschaftliche Gruppen erweitert. Das EU-in-BRIEF basiert auf einem Impulsvortrag von EBD-Generalsekretär Bernd Hüttemann auf der Führungsklausur der Europaabteilung des Bundesministeriums der Finanzen im November 2016.

„In der Regel erfolgt die Meinungsbildung zu europäischen Gesetzesvorschlägen in Deutschland viel zu spät, sehr oft gibt es keine einheitliche Meinung, [...] und unsere Partner in der EU sind verwirrt. Eine kraftvolle Interessenvertretung sieht anders aus.“

Dies ist nicht etwa ein Zitat von 2016, nein, dies schrieb 2010 unsere ehemalige Präsidentin Dr. Monika Wulf-Mathies. Sie konnte nicht ahnen, was sich europapolitisch noch alles tun würde: Wirtschafts- und Finanzkrise, Ukraine- und Syrienkrieg, in der Folge eine Flüchtlingskrise, Brexit und jetzt auch noch Trump. Aber wem sage ich das? „Trotz alledem und alledem“ möchte ich mich sehr für die Einladung in diese Führungsklausur bedanken. Mit dem Bundesministerium der Finanzen verbindet die EBD eine mittlerweile langjährige

Zusammenarbeit. Die ECOFIN De-Briefings haben mit den höchsten Zulauf unter unseren Dialogveranstaltungen, aber auch einen hohen Informationsgehalt. Schon seit 2004 führt die EBD De-Briefings nach Europäischen Räten durch.

Damals sorgte ein Anruf eines entliehenen Beamten des Finanzministeriums im Kanzleramt dafür, dass die EBD die De-Briefings gemeinsam mit dem Auswärtigen Amt und dem BMF aufnahm. Carsten Pillath war der erste und letzte BMF-Beamte, der die Erstunterrichtung von Interessengruppen zum Europäischen Rat durchführte. Denn bis 2005 war, wie Sie natürlich wissen, das BMF neben dem Auswärtigen Amt das koordinierende Ministerium. Heute ist es das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, allerdings mit einem kleinen, aber

feinen Unterschied: Die Weisungsbefugnis für den Eurozonen- und ECOFIN-Rat liegt noch immer hier, in Ihrem Hause.

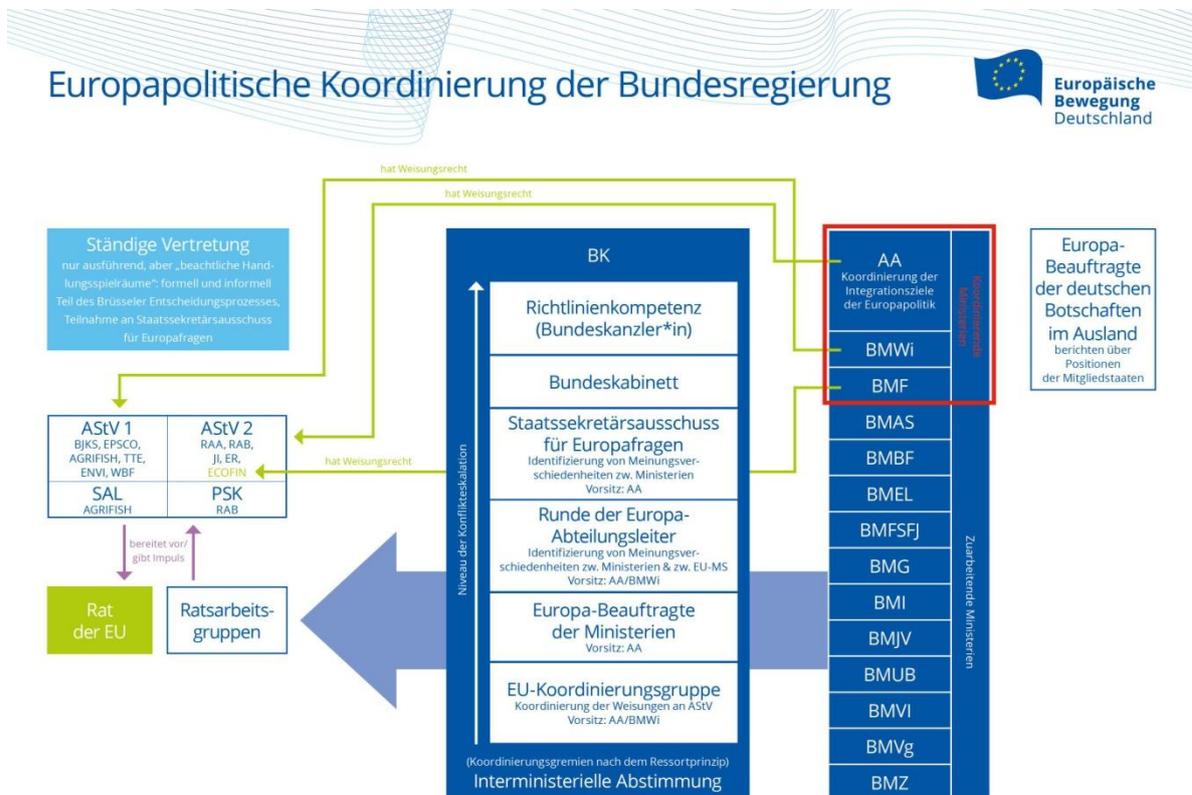
Nochmals zurück zu Monika Wulf-Mathies. Sie war vieles in einem und für die EBD eine wichtige Reformerin. Als Ex-EU-Kommissarin und spätere Kanzleramtsberaterin in Fragen der Europapolitik gehört sie zu den wenigen, die sowohl in der Kommission als auch im Kanzleramt gearbeitet haben. Noch wichtiger: Die heutige EBD-Ehrenpräsidentin ist ehemalige Chefin einer der größten Einzelgewerkschaften der Welt, der ÖTV, heute ver.di. Ihre Erfahrung im intermediären Bereich, also zwischen Staat und Bürgerinnen und Bürgern, floss direkt in die Arbeit der EBD ein.

Mein Thema heute Abend sind die Rahmenbedingungen nicht nur für die technisch klingende deutsche Europakoordination, sondern für nichts weniger als die gesamte Europapolitik.

Europapolitik ist im Verständnis der EBD nicht nur eine Frage von politischer Führungs- oder hoher Beamtenkunst, sondern sie muss ein demokratisches Gesamtkunstwerk werden, das viele Interessen strategisch berücksichtigt, um im pluralistischen Wettstreit zu den bestmöglichen Ergebnissen zu kommen.

Viele Interessen? Kompliziert? Das ist zunächst einmal kein Problem. Der Staatsauftrag Deutschlands liegt in der repräsentativen, aber auch assoziativen Demokratie und zwar unter Einschluss eines europäischen Auftrags. Und wenn Sie Kompliziertheit scheuen, denken Sie an Wikipedia, das auf fast alles eine Antwort hat, nicht immer kohärent ist und oft Fehler hat, aber schon längst den guten alten Brockhaus besiegt hat.

Für die EBD ist es einfach und schwer zugleich, im Herbst des Jahres 2016 über europapolitische Defizite zu sprechen.



Die Politischen Forderungen 2016/17, die von 252 Mitgliedsorganisationen in einem Konsultations- und Abstimmungsprozess im Juni beschlossen wurden, geben den Grundton für meinen Impuls für unsere Diskussion vor. Aber gute Diskussionen brauchen Provokation:

- Dank EU-Vertiefung und Krisen: Diplomatie und Fachpolitiken driften seit Jahren auseinander.
- Die europapolitische Koordinierung der Bundesregierung ist strukturell veraltet.
- Die Mitgliedstaaten haben sich voneinander entfremdet.
- Diplomatische Vertretungen in EU-Hauptstädten werden zunehmend sinnentleert.
- Die öffentliche Meinung ist zutiefst verunsichert: Kommunikation über Pressearbeit mit wenigen Leitmedien reicht nicht mehr.
- Interessengruppen nutzen kurzfristig und lobbyistisch Koordinierungsvakua und verlieren sich doch im „Schwarzen Loch“.

Das bedarf natürlich einiger Erklärungen:

Diplomatie und Fachpolitiken driften seit Jahren auseinander

Die klassische Aufteilung zwischen den Themen der wirtschaftspolitischen Integration und den Großthemen der Europapolitik funktioniert nicht mehr. Spätestens seit dem Maastrichter Vertrag und der Einführung des Euro sind funktionalistische „Spill-over-Effekte“ von Wirtschaftspolitik etwa auf Umwelt- oder Verbraucherschutzpolitik nicht mehr nur Teil einer technischen Koordinierung. Finanz- und

Schuldenpolitik sind nun höchst innenpolitische Fragen, die eine Europäisierung von innerstaatlichen Politikfeldern bewirkten, nicht nur in Krisenländern. Im Lissaboner Vertrag, der – wir vergessen das – 98% des Verfassungsvertrages gerettet hat, kam noch die Vergemeinschaftung der Innenpolitik hinzu. Was vor Maastricht vielleicht noch Sinn machte, ist seit der Finanz- und Flüchtlingskrise obsolet geworden.

Die Aufteilung des Ausschusses der Ständigen Vertreter in technische Gemeinschaftsangelegenheiten (ASTV-I) und politische Unionsangelegenheiten (ASTV-II) wird den Realitäten nicht mehr gerecht. Da aber weiterhin an dem Primat der Diplomatie für den ASTV-II festgehalten wird, der ASTV-I aber davon vielfach getrennt ist, entsteht eine Schere zwischen getrennter Koordinierung und tatsächlicher Verwobenheit von Politikfeldern. Diplomatie ist aber nicht innenpolitisch genug und Fachpolitiken sind nicht diplomatisch genug. Vielleicht ist es kein Zufall, dass ausgerechnet die Politikfelder in die Krise geraten sind, die nicht mehr in fachlich-diplomatischer Gesamtschau betrachtet werden können.

Die europapolitische Koordinierung ist strukturell veraltet

Die europapolitische Koordinierung der Bundesregierung hat sich auf diese Fragen am wenigsten eingestellt. Wenn man es sich einfach machen möchte, muss man sagen: Es kann nicht sein, dass sich seit 2005 mit all den Krisen und all den Vertragsänderungen und Kompetenz-erweiterungen in der EU gar nichts ändern muss. Was noch unglaublicher ist: Der Lissabon-Vertrag hatte in keinsten Weise eine Auswirkung auf die Form der Koordinierung. Materiell hatte die Entmachtung der Diplomatie im Europäischen Rat aber sehr wohl eine große

Auswirkung: Plötzlich – und wiederum verstärkt durch die Krisen – wurden die 28 Staatskanzleien „entdiplomatisiert“, da nun die Außenminister nicht mehr beim EU-Gipfel dabei sein durften. Von lächelnden Gesichtern bei Staats- und Regierungschefs wurde damals berichtet, als die Außenminister den Europäischen Rat verlassen mussten.

In der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt blieb, dass damit die früher bewährte [europapolitische Koordinierung](#) durch Diplomaten in die Hände Weniger gelegt wurde, die nur über Ministäbe verfügen (im Kanzleramt sind das gerade einmal 28 höhere Beamte). Der EBD-Präsident nennt das Phänomen übrigens [Sherpakratie](#). Aber auch zwischen Diplomaten und sonstigen Beamten der Bundesregierung entstand eine große Kluft! Warum sind nicht einmal ein Prozent der Diplomaten vorübergehend in Fachressorts tätig?

Die Mitgliedstaaten haben sich voneinander entfremdet

2013 wurde der als Élysée-Vertrag bezeichnete deutsch-französische Freundschaftsvertrag zum 50 Jahre alt. Die Feierlichkeiten dazu waren, so kann man es heute sagen, von der europapolitischen Debatte vollkommen abgekoppelt. Die mittlerweile weit fortgeschrittene Europäisierung beider Länder hätte vielfältige Diskussionsmöglichkeiten schaffen können. Die Entfremdung beider Länder mag von der klassischen Diplomatie und guten Sonntagsreden überdeckt worden sein, aber strategische Impulse sind ausgeblieben. Vollkommen von der Bundesregierung vernachlässigt wurden – nicht erst seit den Zeiten von Berlusconi – die Beziehungen zu Italien. Beide Länder waren traditionell Integrationsmotoren für ein demokratisches Europa. Beide Länder sind bei den

Großherausforderungen Staatsschulden und Flüchtlingspolitik eng miteinander verbunden. Doch die beiden Nationen haben trotz allergrößten Handlungsbedarfs weder strukturell noch kommunikativ an die 80er-Jahre bei der Kompromissfindung und gemeinsamen Europastrategie anknüpfen können. Deutsch-italienische Europapolitik findet in einer breiten Strategie nicht statt.

Das ist aber nicht nur ein Phänomen bei großen EU-Staaten. Ähnliche Entfremdungen fanden auch zwischen Belgien, Luxemburg und den Niederlanden statt. Seit 15 Jahren gibt es keine BeNeLux-Strategie mehr in Sachen EU. Dies wurde jüngst im Bundeskanzleramt ausgeblendet, als man versuchte, die Ministerpräsidenten der drei Länder zur Konsultation mit der Kanzlerin einzuladen.

Diplomatische Vertretungen in EU-Hauptstädten werden zunehmend sinnentleert

Viele Mitgliedstaaten sind zentralistischer und etatistischer aufgestellt – teils aus Tradition, aber auch aus einer gewissen Philosophie heraus, über aggressive Medienarbeit Politik zu gestalten. Ich denke hier natürlich zum einen an Frankreich und zum anderen an das Vereinigte Königreich, das vom Thema Spitzenkandidaten bis hin zum Brexit in realpolitische Fallen geraten ist, die es medial selbst gestellt hatte. Aber auch Länder wie Ungarn haben ihre Europapolitik lediglich auf zentralisierte Kommunikation des Regierungsamts ausgerichtet.

In allen drei Fällen spielen diplomatische Vertretungen keine starke Rolle mehr, es sei denn als Megafon ihrer Staatskanzleien. Wer erlebt, wie sehr ausländische Diplomaten in Berlin zwischen Bundeskanzleramt, Auswärtigem Amt und Fachministerien und Bundestag hin- und hergerissen sind, der

kann erahnen, wie wenig gerade Diplomaten aus kleineren Ländern die Bundesrepublik Deutschland in all ihrer Kompliziertheit überhaupt noch verstehen. Umgekehrt dürften selbst deutsche Diplomaten in anderen europäischen Hauptstädten ähnliche Erfahrungen machen.

Das frühere Alleinstellungsmerkmal der Diplomatie, zentrale Relaisstation für Politik und Gesellschaft zu sein, machen Onlinekommunikation und günstige Flüge vollends zunichte. Leider ist die [Modernisierung der europapolitischen Diplomatie](#) auch im Review-Prozess des Auswärtigen Amtes 2014 sehr konservativ ausgefallen. Im Prinzip dürfte sich auch hier nichts ändern.

Kommunikation über Pressearbeit mit wenigen Leitmedien reicht nicht

Der Brexit-Schock hat die EU immerhin in den meisten Ländern wieder in ein positiveres Licht gerückt. Man ahnt, was man am Projekt Europa schätzt. Aber die öffentliche Meinung ist äußerst volatil – Umfragen sollten wir immer weniger trauen. Fakt ist, die Menschen sind zutiefst verunsichert. Sie werden mit innenpolitischen Fragen anderer Länder dermaßen konfrontiert, dass immer mehr „Brüssel“ und auch den nationalen Hauptstädten eine wirkliche Lösungskompetenz absprechen.

Vielfach werden Zusammenhänge nicht mehr klargestellt. Warum hat die Öffentlichkeit nicht erfahren, dass Deutschland in der Flüchtlingskrise gar nicht so isoliert ist, wie es den Anschein hat? Warum gewinnt die ungarische Regierung mit ihrer destruktiven Politik größere Aufmerksamkeit als die kroatische oder gar die italienische? Das liegt sicherlich an der „besseren“, zentralisierten, provokanten Medienarbeit Ungarns. Es mag aber auch daran liegen, dass uns der Überblick über die „Gefechtslage“ abhanden

gekommen ist. Wenn die Pressestellen aller Ministerien einer einheitlichen Strategie folgen würden, dann erschiene vielleicht auch in Berlin das ganze Bild viel klarer.

Interessengruppen nutzen lobbyistisch Koordinierungsvakua und verlieren sich doch im „Schwarzen Loch“

Schließlich darf ein Netzwerk aus 252 unterschiedlichen Interessengruppen die eigene Verantwortung nicht kleinreden. Die Bundesregierung wird natürlich durch Lobbying beeinflusst, das ich hier ganz bewusst neutral benutze. Denn die lobbyistischen Ziele von Interessengruppen sind eigentlich klar und transparent. Einflussnahme durch gesellschaftliche Kräfte auf die Politik ist Teil der bundesrepublikanischen Verfassung und der Geschäftsordnung der Bundesregierung.

Unklar ist hingegen, welche deutschen Regierungsstellen von wem mit welcher Wirkung auf dem Brüsseler Parkett beeinflusst werden. Unklar ist auch, welches Mitgliedsland von welchen Interessen beeinflusst wird. Ich habe dies einmal in meinem Artikel [„Das Schwarze Loch der Europapolitik“](#) untersucht, der Ihnen heute auch vorliegt. Mein provokanter Eindruck hier: Nicht einmal das Kanzleramt weiß, wer schlussendlich wo eingewirkt hat – auch hier fehlen die Kapazitäten und der Überblick.

Mein Lieblingsbeispiel für eine gelungene Lobbyarbeit mit großen PR-Elementen ist unser Mitglied „Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e.V.“ (BVR): In der gleichen Zeit, in der er aktiv und öffentlich Lobbying gegen die Vorschläge der EU-Kommission zur Einlagensicherung gemacht hat, bezahlte er

die Öffentlichkeitsarbeit zur Karlspreisverleihung an Papst Franziskus in Rom. +

Wo stehen wir nun? Drei Lösungswege

Deutsche Staatsorganisation

europäisieren: Wir dürfen nicht länger die Augen davor verschließen, dass nicht nur die „Polity“ der europäischen Institutionen, das heißt die institutionelle Ordnung des politischen Systems EU, geändert werden muss. Auch die Bundesrepublik muss ihre Staatsorganisation ändern – und zwar mit Mut! Die kommende Bundestagswahl bietet dafür eine gute Gelegenheit.

Dieser Mut muss **Pluralismus und strukturierten Dialog** beinhalten. Der Wettbewerb der Fachressorts, das Ressortprinzip, ist ein hohes Gut, das strategisch und nicht bloß taktisch eingesetzt werden muss. Aber es muss in der Gesamtschau möglich sein, zwischen Einzelinteressen eines Ressorts auch das Gesamtinteresse der Bundesrepublik zu erkennen. Das verlangt Weitsicht, welche Erfolge in einem Ressort zu Kollateralschäden am Gesamtsystem der EU führen können.

Diplomatie und strategisch ausgerichtete Europapolitik müssen miteinander verschmolzen werden. Dabei muss eine **neue European Public Diplomacy** darauf hinwirken, dass der strukturierte Dialog zwischen vielfältigen Akteuren und nicht nur zwischen den Regierungen stattfindet.

Das Politische System der Europäischen Union muss auf die alten europäischen Traditionen des pluralistischen Wettbewerbs, aber auch des Korporatismus zurückgreifen können und gleichzeitig die repräsentative Demokratie auf allen Ebenen fördern. Diplomatie sollte vor allem als Empathie für andere nationale Politiken begriffen werden. So gesehen brauchen wir Diplomatie dringend in allen Bereichen: in Politik, Staat und Gesellschaft.

Über den Autor

Bernd Hüttemann ist seit 2003 Generalsekretär der Europäischen Bewegung Deutschland e.V. und seit 2013 Vizepräsident der Europäischen Bewegung International (EMI). Zum Thema Lobbyismus und Public Diplomacy in der EU lehrt er am Jean-Monnet-Lehrstuhl der Universität Passau und an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin.

Kontakt: bernd.huettemann@netzwerk-ebd.de

Beim Zitieren dieses Artikels verweisen Sie bitte auf https://www.netzwerk-ebd.de/wp-content/uploads/2016/12/Mehr-Politik-und-mehr-Public-Diplomacy-wagen-EU-in-BRIEF-2_2016.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

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

Die Europäische Bewegung Deutschland e.V., gegründet 1949, ist das größte zivilgesellschaftliche Netzwerk in Deutschlands und institutioneller Partner des Auswärtigen Amtes.