

Arbeitspapier

Forschungsgruppe EU/Europa
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Barbara Lippert

Deutsche Europapolitik zwischen Tradition und Irritation

Beobachtungen aus aktuellem Anlass

SWP-Arbeitspapiere sind Online-
Veröffentlichungen der
Forschungsgruppen. Sie
durchlaufen kein förmliches
Gutachterverfahren wie SWP-
Studie, SWP-Aktuell und SWP-
Zeitschriftenschau.

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

**Arbeitspapier FG EU/Europa, 2015/ 07, Oktober 2015
SWP Berlin**

Inhalt

Rückkehr der deutschen Frage.....	3
Instabilität europapolitischer Präferenzen.....	4
Zum Multilateralismus: notfalls doch alleine?.....	5
Deutschland – ein integrationspolitischer Wackelkandidat?.....	8
Fazit.....	11

Dr. Barbara Lippert ist Forschungsdirektorin der SWP / Institutsleitung.

Rückkehr der deutschen Frage

Ein Blick in europäische und US-amerikanische Medien zeigt: Die deutsche Frage ist zurückgekehrt,¹ ja eine „neue deutsche Frage“² fordere Nachbarn und Partner Deutschlands heraus. Die Interpreten befassen sich zumeist mit Deutschlands Qualitäten und Defiziten als Führungsmacht Europas. Auch die akademische Debatte über deutsche Europapolitik greift die Leadership-Thematik auf. Darin werden Deutschland Rollenkonzepte zugeschrieben wie die „Zentralmacht“³, die „Macht in der Mitte“⁴ oder der mit unterschiedlichen Attributen versehene „Hegemon“⁵. An die Rollenkonzepte knüpfen sich Erwartungen und Anforderungen. Deren Referenzpunkte aus jüngster Zeit sind zumeist die Art und Weise, wie die Bundesregierung und die deutsche Politik insgesamt mit der Finanz- und Wirtschaftskrise in der Eurozone umgehen, vor allem im Fall von Griechenland, und wie die deutsche Diplomatie in der Krise um die Ukraine agiert, besonders im Verhältnis zu Russland. Deutschlands Verhalten in der aktuellen Flüchtlingskrise hat nun den Topos vom deutschen Sonderweg, einer „deutschen Sondermoral“ und die Rede vom „Diktat“ aus Berlin wiederaufleben lassen.⁶

1 Roger Cohen, »The German Question Redux«, in: *New York Times*, 13.7.2015.

2 Timothy Garton Ash, »The New German Question«, in: *New York Times Review of Books*, 15.8.2013.

3 Damit aufgreifend Hans-Peter Schwarz, *Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, Berlin: Siedler Verlag, 1994.

4 Herfried Münkler, *Macht in der Mitte. Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa*, Hamburg: Ed. Körber-Stiftung, 2015.

5 Hegemonie wird im Sinn von Heinrich Triepel (*Die Hegemonie*, 1938) als bestimmender Einfluss eines Staates in einem Beziehungsgefüge verstanden. Vgl. zum *zögerlichen und unwilligen Hegemon*: Simon Bulmer/William E. Paterson, »Germany as the EU's reluctant hegemon? Of economic strength and political constraint«, in: *Journal of European Public Policy*, 20 (2013) 10, S. 1387–1405; William E. Paterson: »The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union«, in: *Journal of Common Market Studies*, 49 (2011) Suppl. 1, S. 57–75; zum *stillen Hegemon* bzw. *„großzügigen Hegemon“* William Wallace, »Deutschlands zentrale Rolle: Ein Versuch, die europäische Frage neu zu definieren«, in: *integration*, (1990) 1, S. 13–20, hier S. 16 und 20. Zum *„embedded hegemon“* Beverly Crawford, *Power and German Foreign Policy. Embedded Hegemony in Europe*, Houndmills u.a.: Palgrave Macmillan, 2007; als *„hilfloser Hegemon“* siehe Konrad Popławski, *Germany after the Greek summit – the helpless hegemon*, Warschau: Centre for Eastern Studies (OSW), 15.7.2015; George Soros, »Deutschland muss führen oder aus dem Euro austreten«, *Spiegel online*, 9.9.2012; *„halbherziger Hegemon“*: Quentin Peel, »Halbherziger Hegemon. Die deutsche Diplomatie wirkt oft schwerfällig, hat aber auch ihre guten Seiten«, in: *Internationale Politik*, (2015) 9, S. 76–79.

6 Vgl. u.a. Christian Wernicke, »Frankreich und die Flüchtlinge. Diese Deutschen. Die Nachbarn sorgen sich vor moralischem Druck aus Berlin«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 21.9.2015; Duncan Robinson/Henry Foy, »Migrants crisis sets Germany at odds with neighbours to the east«, in: *Financial Times*, 17.9.2015; vgl. Nicola Abé et al., »Herzdame«, in: *Der Spiegel*, Nr. 39, 19.9.2015, S. 16–24; Eckhart Lohse, »Ein Verstoß gegen das europäische Regelwerk?«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4.9.2015; Heinrich August Winkler, »Deutschlands moralische Selbstüberschätzung«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30.9.2015.

Während Bundeskanzlerin Merkel hoffte, dass Europa stärker als zuvor aus der Krise um die Eurozone hervorgehen werde,⁷ konstatieren kritische Beobachter, dass vor allem oder gar allein Deutschland gestärkt daraus hervorgehe, und dies zu Lasten der EU-Mitglieder, zu Lasten der EU-Organe und zu Lasten der Einigungs-idee.⁸ Merkel bekräftigte mit ihrer Aussage zwar eine traditionelle Grundüberzeugung deutscher Europapolitik, wonach das, was Deutschland nutzt, auch der EU nutzt, und umgekehrt. Allein, viele Mitgliedstaaten, zunächst im Süden der EU, nun wohl auch im Osten, sehen darin eine gefährliche Dominanz durch Deutschland, das den anderen seine Politik oktroyiert.

In den aktuellen Einlassungen schwingen Aussagen über Kontinuität und Wandel, Brüche und Ziele deutscher Europapolitik seit der deutschen Einheit 1990 mit. Die Frage, wie es Deutschland mit der Europapolitik hält, ist schon allein deshalb politisch relevant, weil die europäische Integration und Deutschlands Mitgliedschaft in der EG/EU sowie in der NATO die ultimative Antwort auf die deutsche Frage sein sollte. Deutschlands Macht sollte durch Integration ausbalanciert und verträglich werden. Die relative Gewichtszunahme Deutschlands im EU-Verbund – auch angesichts der Schwäche der triangulären Führung mit Frankreich und Großbritannien – führt in jeder denkbaren Konstellation der Akteure (Mitgliedstaaten und EU-Institutionen) und in nahezu jedem Politikfeld dazu, dass es auf Deutschlands Handeln und Nichthandeln ankommt.⁹ Deutschland ist, ob bei der gemeinsamen Währung oder dem Schengen-Raum, systemrelevant.

Instabilität europapolitischer Präferenzen

Fragt man nach den leitenden Vorstellungen (der strategischen Vision), die die deutsche Europapolitik von Kohl 1990 bis Merkel 2015 bestimmen, so kann man, vereinfacht gesagt, eine Entwicklungslinie ziehen. Sie beginnt mit dem Leitbild *der immer engeren Union der Völker*, das einen Kompass für Entscheidungen bot. Dafür steht der Vertrag von Maastricht. Die Entwicklung gelangt heute in eine Phase, in der eine *Instabilität europapolitischer Präferenzen* zu beobachten ist, die sich auf keine Formel, kein eindeutiges Leitbild beziehen lassen. Dafür steht zum Beispiel der Zickzackkurs beim Euro-Krisenmanagement und, aus Sicht mancher EU-Partner, in der Flüchtlingspolitik. Ob es sich nur um das Ausschlagen des Pendels handelt, oder ob sich gerade eine „neue deutsche Europapolitik“ verfestigt, lässt

⁷ Vgl. dazu u.a. die »Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel zu den Ergebnissen des Europäischen Rates vor dem Deutschen Bundestag«, 14.12.2011; vgl. die Rede von Bundeskanzlerin Merkel zu Griechenland im Deutschen Bundestag am 1.7.2015.

⁸ Vgl. u.a. Bastian Brinkmann, »Die Rechnung, bitte«, in: *süddeutsche.de*, 14.5.2014; Axel Hansen, »Die Härte des Gewinners«, in: *Zeit Online*, 3.2.2015; Jérémie Cohen-Setton, *Blogs review. The deflationary bias of Germany's current account*, Brüssel: Bruegel, 6.11.2013. Sowie weiter z.B.: Jonathan Portes, »Wo Deutschland versagt«, in: *Zeit Online*, 14.11.2014; Zanny Minton Beddoes, »Europe's reluctant hegemon«, in: *The Economist*, 15.6.2013.

⁹ Vgl. Radoslav Sikorski, »I fear Germany's power less than her inactivity«, in: *Financial Times*, 28.11.2011.

sich noch nicht ausmachen, ist aber eine spannende Frage. Jedenfalls zeigt die deutsche Europapolitik Momente von Tradition und Irritation.

Ich möchte zwei Beispiele für die augenscheinliche Präferenzinstabilität aufgreifen. Präferenzen als bevorzugte Verhaltensweise und Positionierung zielen auf normative, politische und/oder ökonomische Nutzenmaximierung, sie spiegeln damit auch politische Überzeugungen (beliefs) und Interessen wider und sind dann stabil, wenn sie regelmäßig praktisch zur Geltung kommen und dadurch auch für andere berechenbar werden.

Meine Beispiele sind: erstens die Präferenz Deutschlands für Multilateralismus gegenüber Alleingängen (unilateralem Verhalten) in der Außen- und Sicherheitspolitik wie in der Europapolitik; zweitens die Präferenz für „mehr Integration“, Vergemeinschaftung, kurzum „mehr Europa“ gegenüber bloßer Regierungszusammenarbeit. Dazu einige Beobachtungen.

Zum Multilateralismus: notfalls doch alleine?

Deutschlands präferierter Politikansatz ist multilateral. Das heißt, Deutschland setzt auf regelgebundenes und unter mehreren Akteuren oder in entsprechenden Organisationen und Gruppierungen vereinbartes Vorgehen, das auf gemeinsame Lösungen für europäische und internationale Probleme zielt. Die EU und die Vereinten Nationen (VN) sind deshalb ein zentraler Bezugs- und Handlungsrahmen für Deutschland. Im Hintergrund steht der Imperativ „Niemals allein“.

In der Außen- und Sicherheitspolitik gab es nach 1990 jedoch Entscheidungen der Bundesregierungen von Kohl über Schröder bis Merkel, die dem Vorwurf des Alleingangs und des Ausscherens ausgesetzt waren. Ich erinnere an den ersten Golfkrieg 1991, als Deutschland sich nicht an der Anti-Irak-Koalition beteiligte, die durch den VN-Sicherheitsrat legitimiert war,¹⁰ das Vorpreschen bei der völkerrechtlichen Anerkennung von Slowenien und Kroatien im Dezember 1991 (gegen die Absprache der EG-Staaten und dem Vorwurf ausgesetzt, Deutschland schaffe sich schnell neue Einflussgebiete in Südosteuropa), die aus heutiger Sicht gut begründete Nichtteilnahme an der Koalition der Willigen im dritten Golfkrieg gegen den Irak 2003 („der deutsche Weg“, so Bundeskanzler Schröder) und 2011 an die Enthaltung im VN-Sicherheitsrat zur Frage der militärischen Intervention in Libyen, als Deutschland zusammen mit China und Russland beiseite, jedenfalls nicht an der Seite von Frankreich, Großbritannien und den USA, stand.

Ins Bild der wiederholten außenpolitischen Alleingänge gehört, dass Deutschland sehr intensive Beziehungen zu China bis hin zu gemeinsamen Kabinettsitzungen im Rahmen der Regierungskonsultationen pflegt. Der von Deutschland zunächst unterstützte Ansatz der EU für strategische Partnerschaften würde, so Kritiker, dadurch konterkariert. Sie demons-

¹⁰ Der Vorwurf an die Regierung Kohl lautete: „Pay but not play“. Es begann dann die Debatte über „out of area“-Einsätze der Bundeswehr.

trierten die Dominanz des geoökonomischen Vektors in der deutschen Außenpolitik. Deutschland präsentiere sich als Handelsmacht, die auf dem geopolitischen Auge blind sei.¹¹ Die Einschätzung entkräftet Außenminister Steinmeier nur teilweise: „Als Europas größte Volkswirtschaft müssen wir in die europäische Integration investieren, denn sie ist die Quelle unserer Stärke und Handlungsfähigkeit. Zugleich müssen wir den Versuchungen widerstehen, die mit der gegenwärtigen starken Rolle Deutschlands einhergehen. Die USA, Russland und China bieten Deutschland auf jeweils ganz unterschiedliche Weise eine privilegierte Beziehung an. ... Wenn es um die Gestaltung der Globalisierung geht, ist Deutschland nur in einem soliden europäischen Rahmen wirklich handlungsfähig.“¹²

Offenbar ist die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) – einst ein Vehikel der außenpolitischen Emanzipation und Souveränitätsrückgewinnung Deutschlands – nicht länger der uneingeschränkt präferierte Handlungsrahmen, sondern eine Struktur, die Deutschland nutzt, wenn es opportun ist. Manche sagen, dieser Befund treffe generell auf die deutsche Europapolitik zu.¹³

Ein direkt mit der EU verbundenes Thema sind die Formate, die Deutschland unterhalb der EU-28 für die Politikformulierung und deren Durchsetzung wählt. Es geht um die Frage, warum ein besonders zugeschnittener Handlungsrahmen dem der EU-28 vorgezogen und wer inkludiert wird, wer außen vor bleibt.

Zu betrachten sind zunächst Spielarten differenzierter Integration, die unterdessen für das EU-System konstitutiv geworden sind. Deutschland zeigte sich seit dem Tindemans-Bericht von 1975 immer aufgeschlossen für diesen Ansatz „unterschiedlicher Geschwindigkeiten“, sofern sich daraufhin eine Avantgarde von Mitgliedstaaten formieren konnte, um Kooperation und Integration auf neue Politikfelder auszudehnen oder sie in hergebrachten Politiken zu vertiefen. Die Kerneuropa-Idee, die seit dem Schäuble-Lamers-Papier von 1994 immer wieder als eine, vielleicht die wahre, strategische Vision Deutschlands in der erweiterten Union gedeutet wurde, gehört zum Repertoire der europapolitischen Optionen Deutschlands. Sie basiert auf der ältesten Kerngruppe, nämlich Frankreich und Deutschland. Als Finanzminister Schäuble einen temporären Austritt Griechenlands aus der Eurozone ins Gespräch brachte, entzündete das sofort die Vermutung, hier kehre die Kerneuropa-Idee in der grobschlächtigeren Form der Nord-Süd-Spaltung Europas zurück auf die Tagesordnung.¹⁴

¹¹ Vgl. Hans Kundnani, »Germany as a geo-economic power«, *The Washington Quarterly*, 34 (2011) 3, S. 31–45.

¹² Frank-Walter Steinmeier, »Zur „DNA“ der deutschen Außenpolitik«, in: *Die Welt*, 26.2.2015.

¹³ Vgl. zu den Einschätzungen von in- und ausländischen Beobachtern aus der Wissenschaft Annegret Bendiek, »Abschied von der Juniorpartnerschaft. Für mehr deutsche Führung in und durch Europa«, *Internationale Politik*, (2014) 5, S. 60–66; dies., »Review 2014“: *Grundpfeiler deutscher Außenpolitik und weltweite Erwartungen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Mai 2015 (Arbeitspapier der FG EU/Europa, 2015/Nr. 3).

¹⁴ Vgl. Ralph Bollmann, »Hassfigur«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19.7.2015; Markus

Jedoch bieten primär die intergouvernementalen Felder Gelegenheit zur Differenzierung und plurilateralem Verhalten. So bevorzugt die Bundesregierung bei ihrer Ukraine-/Russlanddiplomatie das Normandie-Format mit Frankreich, Russland und der Ukraine und ließ das Weimarer Dreieck ruhen, mit dem Ergebnis, dass Polen außen vor blieb, aber ebenso fehlte die Hohe Vertreterin Mogherini, wie kürzlich vom früheren Staatssekretär des Auswärtigen Amts W. Ischinger kritisiert. Hier werde ein anderer Weg beschritten als bei den E3-plus-3-Gesprächen mit Iran, als sich „alle Mitgliedstaaten, auch die vielen kleineren, voll beteiligt fühlen“ konnten.¹⁵

In diesen für eine Führungsmacht wichtigen Variationsmöglichkeiten spiegeln sich neue Spielräume fürs Handeln und Gestalten. Deutschland ist inzwischen aufgeschlossener gegenüber Gruppenprozessen wie den Visegrád-Staaten und entwickelt mit diesen punktuelle Konsultationszusammenhänge.¹⁶ Das Kanzleramt hat die Initiative für einen Dialog mit den Ländern des Westbalkans 2014 ergriffen und führt ihn mit den EU-Partnern Frankreich, Italien und Österreich durch. Weder Ungarn noch ein anderer Visegrád-Staat sind mit von der Partie.

Eine Abkehr von der Selbstbindung an multilaterale Regelsysteme erkennen manche Beobachter auch in einer abgeschwächten Westbindung,¹⁷ insbesondere einem Appeasement gegenüber Russland. Sie diagnostizieren eine Art „kulturellen Exzeptionalismus“, der in der Tradition der „Betrachtungen eines Unpolitischen“ von Thomas Mann aus dem Jahr 1918 stehe. Deutschland entferne sich damit vom Projekt des Westens – manifestiert in der angelsächsischen Welt und Frankreich – und sei also nicht, wie der Historiker Winkler aufzeigt, endgültig im Westen angekommen.¹⁸

Jüngste Beispiele für Alleingänge und ein Vorpreschen, das andere EU-Mitgliedstaaten unter Zugzwang setzt, liefern die deutsche Energiewende

Siervers, »Schäuble spielt Risiko«, *Frankfurter Rundschau*, 12.7.2015; André Gauron, »La rigueur au coeur du projet allemand pour l'euro«, *Le Monde*, 23.7.2015. Quentin Peel interpretiert Schäubles Haltung als Reflektion dessen Glaubens an eine vertiefte Integration in der Eurozone und als Furcht, dass ein Verbleiben Griechenlands in dieser ein „Kerneuropa“ verhindern könne (Peel, »Halbherziger Hegemon«, wie Fn 5, S. 78). Außerdem schon früher: Ludwig Greven, »Schäubles Weg zum Euro-Staat«, in: *Zeit Online*, 16.10.2012. Adam Soboczynski, »Die Ungeliebten«, in: *Die Zeit*, Nr. 30, 23.7.2015. Philipp Oltermann, »Jürgen Habermas's verdict on the EU/Greece debt deal – full transcript«, in: *The Guardian*, 16.7.2015. Ludwig Greven, »Schäuble hat Europa gespalten«, in: *Zeit Online*, 13.7.2015; Wenke Börsen, »Die Angst vor dem Riss«, in: *tagesschau.de*, 12.7.2015; Marlies Uken, »Ein Papier, das Europa spaltet«, in: *Zeit Online*, 12.7.2015.

15 Wolfgang Ischinger, »Dann aber alle Mann nach vorne«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1.9.2015.

16 Zuletzt vor allem beim Krisenmanagement hinsichtlich der Ukraine (23.3.2015) und des Flüchtlingsstroms (Prag, 11.9.2015) auf der Ebene der Außenminister.

17 Vgl. wenig überzeugend Hans Kundnani, »Leaving the West behind. Germany Looks East«, in: *Foreign Affairs*, 94 (2015) 1. Vgl. auch Jan C. Behrends, »Mythos Ostpolitik«, in: *Zeit Online*, 12.12.2014; Natalie Nougayrède, »Why Angela Merkel is saying farewell to Ostpolitik«, in: *The Guardian*, 26.11.2014.

18 Heinrich August Winkler, *Der lange Weg nach Westen*, München 2000.

als Antwort auf Fukushima 2011 und das derzeit wieder als Flip-Flop-Politik kritisierte Vorgehen der Bundesregierung bei der Umsetzung der Flüchtlingspolitik.¹⁹ Wird Deutschland zum europapolitischen Wackelkandidaten?

Deutschland – ein integrationspolitischer Wackelkandidat?

Die Europapolitik von Kanzlerin Merkel wurde spätestens seit 2010 durch die Linse der von ihr so genannten „Unionsmethode“ interpretiert. Diese wurde zum Gegenkonzept zur Gemeinschaftsmethode stilisiert, wobei die Kanzlerin es eher als eine die Opposition von Vergemeinschaftung und Intergouvernementalismus aufhebende (im Hegelschen Sinne) Methode verstanden wissen wollte: „Abgestimmtes solidarisches Handeln – jeder in seiner Zuständigkeit, alle für das gleiche Ziel. Das ist für mich die neue „Unionsmethode.“²⁰ Ihr Beispiel war damals die Energiepolitik.

Wie auch immer, es ist kaum haltbar, die Intergouvernementalisierung²¹ zu dem Grundzug des policy making in der EU zu stilisieren. Denn es lassen sich einige gegenläufige Trends finden, die zeigen, dass Vergemeinschaftung doch zum Zuge kommt.²² Einerseits wurden zwar sowohl der Fiskalpakt als auch der Europäische Stabilitätsmechanismus außerhalb des EU-Rechtsrahmens auf zwischenstaatlicher Grundlage beschlossen. Auf europäischem Recht basieren andererseits aber sowohl der „six-pack“ als auch der „two-pack“, welche der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie der Verbesserung der wirtschaftspolitischen Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten dienen und neue Maßnahmen zur Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte beinhalten. Auch Integrationssschritte wie z.B. die Etablierung der Bankenunion mit ihren zwei zentralen Säulen, d.h. erstens dem Europäischen Aufsichtsmechanismus unter der Leitung der Europäischen Zentralbank sowie zweitens dem einheitlichen Mechanismus für die Bankenabwicklung, sind in das europarechtliche Gefüge eingebettet.²³

19 Die Parallele zieht ein so besonnener Diplomat wie Janusz Reiter, «Deutschland braucht mehr Realismus», in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23.9.2015; Behrends, »Mythos Ostpolitik«, wie Fn. 17; Nougayrède, »Why Angela Merkel is saying farewell to Ostpolitik«, wie Fn. 17. Außerdem Kai-Olaf Lang, *Rückzug aus der Solidarität? Die Visegrád-Länder und ihre Reserviertheit in der Flüchtlingspolitik*, Berlin: SWP, 2015 (SWP-Aktuell 84/2015).

20 Rede der Bundeskanzlerin Merkel anlässlich der Eröffnung des 61. Akademischen Jahres des Europakollegs Brügge, 2.11.2010.

21 Christopher J. Bickerton/Dermot Hodson/Uwe Puetter, »The New Intergovernmentalism. European Integration in the Post-Maastricht Era«, in: *Journal of Common Market Studies*, 53 (2015) 4, S.703–722.

22 Vgl. Frank Schimmelfennig, »What’s the News in ‚New Intergovernmentalism‘? A Critique of Bickerton, Hodson and Puetter«, in: *Journal of Common Market Studies*, 53 (2015) 4, S.723–730; ders., »Die Eurokrise: Testfall für Integration und Integrationstheorie«, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 25 (2015) 2, S. 249–256.

23 Vgl. die Vorschläge zur Fortentwicklung von Sigmar Gabriel/Emmanuel Macron, »Warum Europa zu einer Sozialunion werden muss«, in: *Die Welt*, 4.6.2015 (u.a. „Diese Änderungen würden eine Architektur der Eurozone schaffen, die zunehmend auf gemeinsamen Institutionen beruht. (...) dass neue Exekutivbefugnisse auf Ebene des Euro-

Die Frage ist hier, ob Deutschland eine eindeutige, eine „eigentliche“ Präferenz für zwischenstaatliche oder gegen gemeinschaftliche Lösungen hat. Ich meine nein. Nehmen wir die aktuelle Flüchtlingspolitik der EU. Hier ist beides anzutreffen: Nach dem kurzfristigen Alleingang zur Notaufnahme von Flüchtlingen, ohne auf einer Registrierung und Durchführung der Anerkennungsverfahren im ersten Ankunftsland zu beharren, und der – mit dem EU-Recht konformen – vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen zu anderen Schengen-Ländern ficht Deutschland im Rat und im Europäischen Rat für europäische, nicht nationale Lösungen. Dabei geht es nicht nur um die Lastenteilung in der akuten Lage (Stichwort Flüchtlingsquoten), sondern es geht um die Gestaltung von robusten Zugangspolitiken in den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Die weitergehenden Vorschläge zum Aufbau von sogenannten „Hot spots“, Sammellagern an den EU-Außengrenzen, stehen in der Perspektive einer Vergemeinschaftung der Flüchtlingspolitik inklusive des Aufbaus eines europäischen Grenzschutzes. Für manche Partner gewöhnungsbedürftig zeigt sich Deutschland assertiv und setzt Entscheidungen auf dem Weg der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit mit durch. Die Verfahren funktionieren und Handlungsfähigkeit wird hergestellt, allerdings bei ramponiertem Gemeinschaftssinn und unterentwickelter Interessenakkordierung. Mehrheitsentscheidungen als Ausdruck beschränkter Souveränität sind keine theoretische, sondern eine reale Option.²⁴

Neue Ambivalenzen deutscher Europapolitik zeigen sich bei Fragen der so genannten Politischen Union. Einzelfragen, wie die der Direktwahl des Kommissionspräsidenten, Spitzenkandidaten bei den Wahlen zum Europäischen Parlament oder der Einführung eines Superkommissars für Finanzen der Eurozone („Finanzminister“), zeigen, dass quer durch die Parteien und die Regierungsfraktionen Positionierungen vorgenommen werden, die den Blick fürs Ganze – die „politische Vision“ – fehlen lassen. Eine Vorstellung, wohin man aktiv das politische System entwickeln will (die berühmte „finalité“), existiert offenbar nicht. Das ist „form follows function“ in extremis.²⁵

Allerdings: Die Faktoren, die im Land der europäischen Mitte schon lange den Trend zu Gemeinschaftslösungen unterstützten, wirken fort. Deutschland hat kraft seiner Lage, Geschichte und seines Gestaltungsanspruchs ein starkes Interesse an einer funktionierenden Union. Anders als

Raums mit Reformen der ökonomischen Steuerungsmechanismen einhergehen müssen, die zu einer stärkeren demokratischen Verantwortlichkeit führen – beispielsweise gegenüber einer „Euro-Kammer“ innerhalb des Europäischen Parlaments. Ein „Euro-Kommissar“ könnte ein zusätzliches Exekutivorgan einer stärkeren Euro-Zone sein. (...) Eine stärkere Euro-Zone sollte das Herzstück einer vertieften EU sein. Wir brauchen eine einfachere und effizientere Union mit mehr Subsidiarität und einer verbesserten Steuerung. Das grundlegende Instrument der EU-Integration ist der Binnenmarkt (...).“

²⁴ Vgl. Barbara Lippert, *Mehrheitsentscheidungen in der EU sind keine leere Drohung*, Berlin: SWP, 2015 (Kurz gesagt, 29.09.2015).

²⁵ Vgl. Barbara Lippert, *Die EU zusammenhalten – aber wie? Überlegungen zur Zukunftsdebatte*, Berlin: SWP, März 2013 (Arbeitspapier der FG1, 2013/Nr. 1).

in Großbritannien ist „Exit“ keine Option, die in den Eliten, Medien und der Bevölkerung fest verankert wäre. Europäische Lösungen sind für Deutschland weiterhin keine Default-Lösungen, auf die man zurückfällt, obwohl man sie nicht will. Deshalb ist die Hauptaufgabe der Zentralmacht Deutschland, die EU zusammenzuhalten, den Zentrifugalkräften entgegenzuwirken und eine konsensorientierte Willensbildung in der EU zu fördern. Damit soll erreicht werden, dass die Union einen breit abgestützten Kurs einschlagen und halten kann. So schlecht ist Deutschlands Bilanz trotz des gelegentlich forcierten Auftretens nicht.²⁶ Es hat zudem weder eine effektive Allianz der Mittelmeerländer, der Linksregierungen noch der Visegrád-Länder gegeben, die sich als Anziehungspole neben dem Gravitationszentrum Deutschland hätten etablieren können.

Was sich definitiv geändert hat, ist, dass auch in Deutschland eine Vielfalt der Optionen und kontroversen Positionierungen Einzug in die europapolitische Debatte gefunden hat, für manche noch zu wenig.²⁷ Die Begründungspflicht für weitere Vertiefung, das interessegeleitete Ausloten von Alternativen ist nicht nur wegen der „Integrationsbremsen“²⁸ in den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts gestiegen – sie werden nicht mehr verschwinden, weil die Legitimitätszweifel angesichts schwacher Performance die Souveränitätsreflexe anstacheln. In der deutschen Europapolitik schlägt sich dies in einer weniger permissiven öffentlichen Meinung nieder. Die Rede vom „constrained consensus“, der den „permissive consensus“ abgelöst hat, drückt die Fesseln der Europapolitik aus. So konstatiert der britische Politikwissenschaftler Simon Bulmer, dass die zögerliche Politik Deutschlands in der Euroraum-Krise auf den innenpolitischen Kontext zurückzuführen sei. Die öffentliche Meinung, parteipolitische Rücksichten und die Rolle etwa des Bundesverfassungsgerichts engten den Manövrierraum der deutschen Europapolitik ein. Innenpolitische Zwänge führen dazu, so Bulmer, dass Deutschland völlig auf seine ordoliberalen Prinzipien (Preisstabilität, fiskalischer Konservatismus, internationale Wettbewerbsfähigkeit) zurückfällt und eine Richtung einschlägt, in der das prinzipielle Engagement für die europäische Integration als ein „freistehendes Ziel“ schwindet.²⁹ Bulmers Diagnose läuft darauf hinaus, dass sich die deutsche Europapolitik nicht bloß in der Phase der Pragmatisierung befindet, sondern dass sich ein Leitbildwechsel vollzieht, indem sich ein ordoliberaler Kern herauschält, von dem aus die wesentlichen europapolitischen Ableitungen getroffen werden. Europa als

²⁶ Siehe Herfried Münkler, *Macht in der Mitte. Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa*. Hamburg: Ed. Körber-Stiftung, 2015, hier S. 163.

²⁷ So Timothy Garton Ash, »Why a Germany of robust debate would be better for Europe«, in: *The Guardian*, 27.7.2015.

²⁸ Peter Becker/Andreas Maurer, *Deutsche Integrationsbremsen. Folgen und Gefahren des Karlsruher Urteils für Deutschland und die EU*, Berlin: SWP, Juli 2009 (SWP-Aktuell 41/2009).

²⁹ Simon Bulmer, »Germany and the Eurozone Crisis. Between Hegemony and Domestic Politics«, in: *West European Politics*, 37 (2014) 6, S.1244–1263, hier S. 1245 und 1249; siehe auch die Brüsseler Korrespondenten Cerstin Gammelín/Raimund Löw, »Jedem seine Scheiße“: Wie Angela Merkels nationaler Egoismus die EU aufs Spiel setzt«, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, (2014) 5, S. 43–58.

politisches Projekt wäre demnach für Berlin passé, was doch über den Befund einer vor allem pragmatischen Europapolitik hinausgeht. Diese Pragmatisierung der deutschen Europapolitik hatte schon am Ende der Kohl-Ära eingesetzt, als ihr attestiert wurde, immer britischer bzw. utilitaristischer zu werden.³⁰

Es trifft zu, dass das Management der Finanzkrise im Kern technokratisch, zwischen den Regierungen ausgehandelt und kurzatmig verlief. Unter dem Gesichtspunkt der Stabilität oder Instabilität deutscher Präferenzen betrachtet, hat Deutschland jedoch ein hohes Maß an Stabilität der Interessen und Grundsätze gezeigt – trotz aller Windungen oder, positiv, trotz aller Flexibilität. Sie lassen sich, wie auch Bulmer analysiert, mit dem Begriff des Ordoliberalismus umreißen. Daraus leitete sich schon der Bauplan für den Binnenmarkt und die Wirtschafts- und Währungsunion ab. Deren Regeln dienten deutschen Interessen und das gilt auch heute bis hin zum Beschweigen und Gewährenlassen Draghis beim Dehnen der Regeln. Was neu ist und als Wankelmut angesehen werden kann, ist, dass Deutschland in Verhandlungssituationen – wegen seiner wirtschaftlichen Dominanz und aufgrund der Schwäche anderer (Frankreich, Vereinigtes Königreich) – seine eigenen Präferenzen besser durchsetzen kann.³¹ Bei den materiellen Zielen, den „Habenzielen“, funktioniert das (aber auch nicht immer). Jedoch steht Deutschland bei den Fragen, in denen es um die Architektur, die Bauprinzipien von Politiken geht (um die „Milieuziele“), früher das Hauptspielfeld deutscher Europapolitik, oft allein.³² Deutschland hat in den Fragen der Gestaltung (siehe Wirtschafts- und Währungsunion) keine Diskurshoheit. Deutschland fehlt somit eine wichtige Ingredienz für einen Hegemon, dem die Übrigen bereitwillig folgen.³³

Fazit

Insgesamt lassen sich also über die Jahre Instabilitäten der Präferenzen deutscher Europapolitik aufzeigen. Diese betreffen einstweilen vor allem die Methoden (und sind zum Leidwesen anderer auch experimentell), aber weniger die Inhalte. Wenn Präferenzen Deutschlands instabiler als zuvor

³⁰ So der damalige Staatssekretär von Ploetz in einer Pressekonferenz 1997. Siehe Peter Hort, »Die deutsche Europapolitik wird britischer«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30.10.1997.

³¹ David Art, »The German Rescue of the Eurozone. How Germany is Getting the Europe it Always Wanted«, in: *Political Science Quarterly*, 130 (2015) 2, S. 181–212; vgl. auch Frank Schimmelfenning, »Liberal intergovernmentalism and the euro area crisis«, in: *Journal of European Public Policy*, 22 (2015) 2, S. 177–195.

³² Vgl. zu dieser Unterscheidung unter Rückgriff auf Arnold Wolfers (The Goals of Foreign Policy, 1962) Simon Bulmer/Charlie Jeffrey/William E. Paterson, »Deutschlands europäische Diplomatie. Die Entwicklung eines regionale Milieus«, in: Werner Weidenfeld (Hg.), *Deutschlands Europapolitik. Optionen wirksamer Interessenvertretung*, Bonn 1998, S. 11–102.

³³ In anderen Worten siehe Josef Joffe, »Deutschland – isoliert. Im Euro-Kampf fehlt Berlin nicht das Argument, sondern die Zunge«, in: *Die Zeit*, Nr. 34, 20.8.2015.

erscheinen, dann liegt das auch daran, dass sich in den langen Jahren der pragmatischen deutschen Europapolitik in den Köpfen von deutschen Regierungsverantwortlichen das Leitmotiv der Integration, sprich einer weiteren Vertiefung, mehr und mehr verflüchtigt hat – und damit auch alte Gewissheiten und eine Sicherheit im politischen Urteil. Es ist durchaus so, dass sich politische Entscheidungsträger noch am Geländer der integrationsfreundlichen Grundorientierung, *der immer engeren Union*, entlanghangeln. Aber die alte, umfassende Stützfunktion bietet es nicht mehr. Um ein anderes Bild zu bemühen, man fährt auf Sicht und mit angezogener Handbremse, wechselt aber nicht die Richtung.³⁴

Großprojekte der EU, die wesentlich durch deutsche Europapolitik gestaltet wurden, wie die gemeinsame Währung und der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, zeigen Risse, und auch der innere Zusammenhalt in der EU bröckelt. Insofern spricht viel für die pointierte Erwidern von Winkler, dass nicht die deutsche Frage, sondern die europäische Frage so offen ist, wie sie im Maastricht-Vertrag gelassen wurde.³⁵

„Europa ist jetzt Jazz“,³⁶ will sagen: Das Europa der Ereignisse bestimmt die Politik. Dem Kontroll- und Steuerungsverlust auf allen Ebenen des Mehrebenensystems EU wäre demnach nicht anders beizukommen als durch Versuch und Irrtum sowie durch Improvisieren. In dieser Sichtweise, die ich normativ nicht teile, erscheint der Trend zur Pragmatisierung deutscher Europapolitik nur als eine Vorform von „Jazz“. Ein solcher Rhythmus würde für große Projekte gar keinen Ansatzpunkt mehr liefern. Tatsächlich ist die Scheu vor jedweder Vertiefungsoffensive enorm. Man könnte eine Ironie darin erblicken, dass in dem Moment, in dem die EU im Vertrag von Lissabon die Verfahren für die Vertragsänderung deliberativer und demokratischer legitimierte, sie zugleich dafür sorgte, dass die Verfahren wohl kaum zum Zuge kommen. Aber ich würde eine Wette darauf eingehen, dass sich die nächste Bundesregierung nach 2017 (nach dem In-/Out-Referendum in Großbritannien sowie den Wahlen in Deutschland und Frankreich) wieder für einen Anlauf zu Vertragsänderungen engagiert – und zwar aus der guten Tradition heraus, den EU-Handlungsrahmen so zu gestalten, dass er Deutschlands Interessen entspricht.

Der Beitrag wurde aus Anlass der Konferenz „Deutsch-ungarische Beziehungen im Kontext der deutschen Einheit“, 29.9.-30.9.2015, Andrassy-Universität Budapest erstellt.

³⁴ Vgl. z. B. Norbert Röttgen, »Diese Rettung liegt im deutschen Interesse«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15.8.2015.

³⁵ Heinrich August Winkler, »Folgen einer Fehlentscheidung. Die Griechenland-Krise enthüllt die Mängel von Maastricht«, in: *Internationale Politik*, 70 (2015) 9, S. 17–23.

³⁶ Bernd Ulrich, »Europa ist jetzt Jazz«, in: *Die Zeit*, 25.7.2015.