

Kleine Schritte statt großer Würfe

Eine Bilanz schwarz-roter Europapolitik

Werner Weidenfeld

Deutsche Außenpolitik, Europäische Union

Schwarz-Rot vertritt wie keine andere deutsche Regierung vor ihr selbstbewusst deutsche und europäische Interessen, ohne dieses Selbstbewusstsein bemüht zur Schau zu stellen. Deutschland hat in den vergangenen Jahren ganz selbstverständlich die Rolle des Antreibers europäischer Politik für sich reklamiert. Jedoch erwiesen sich Merkel und Steinmeier dabei mehr als realistische Pragmatiker denn als Visionäre.

Der Koalitionsvertrag von Union und SPD vom 11. November 2005 verhiß Großes. Die gegenwärtige Krise der EU solle, so ist dort zu lesen, als Chance verstanden werden, „das europäische Projekt an den Anforderungen unserer Zeit auszurichten. Wir müssen verloren gegangenes Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger zurückgewinnen“¹.

Die EU befand sich zu dieser Zeit in einer der schwersten Krisen ihrer Geschichte. Nachdem Franzosen und Niederländer dem Verfassungsvertrag eine Absage erteilt hatten, hatte sich die Staatengemeinschaft eine etwa einjährige Phase der Reflexion auferlegt. Wie es weitergehen sollte, wusste niemand. Die Große Koalition setzte in dieser Phase ein Zeichen: Ein Zeichen, dass es weitergehen muss. Ein Zeichen auch dafür, dass Deutschland den Erwartungen seiner europäischen Partner gerecht werden wolle. Deren Hoffnung konzentrierte sich darauf, dass Deutschland wieder in die Rolle des europäischen Motors schlüpfen und den gordischen Knoten kontinentaler Ratlosigkeit durchschneiden werde. Die Große Koalition nahm diese Herausforderung an: „Deutschland wird im ersten Halbjahr 2007 die Präsidentschaft in der Europäischen Union übernehmen. In entscheidender Zeit stehen wir in besonderer Verantwortung für das europäische Projekt. Wir werden alle Anstrengungen unternehmen, um unsere Präsidentschaft zu einem Erfolg zu führen.“²

- 1 Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, Berlin, 11. November 2005, S. 18.
- 2 Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, Berlin, 11. November 2005, S. 148.



Prof. Dr. Werner Weidenfeld, geb. 1947, Direktor des CAP-München, Mitglied des Club of Rome.
werner.weidenfeld@lrz.uni-muenchen.de

Europapolitik als Chefsache

Im Gegensatz zu vielen ihrer Vorgänger erkannte Bundeskanzlerin Merkel den „Charme der Ressource Außenpolitik“³ nicht erst im Laufe ihrer Amtszeit, sondern unmittelbar nach ihrer Vereidigung. Die Konstellation war günstig. Helmut Kohl und Gerhard Schröder mussten zu Beginn ihrer Kanzlerschaft das Feld der Außenpolitik teilen mit Hans-Dietrich Genscher und Joschka Fischer, beide gewichtige und populäre Führungspersönlichkeiten. Frank-Walter Steinmeier dagegen besaß 2005 zwar durchaus außenpolitische Expertise, jedoch weder das öffentliche Profil noch die innerparteiliche Reputation, um mit der Bundeskanzlerin auf Augenhöhe agieren zu können.⁴ Merkel wusste dies und machte sofort deutlich, dass deutsche Europapolitik Chefsache sei. Im Ringen um die finanzielle Ausstattung der EU für die Jahre 2007 bis 2013 trat sie nicht mit der Zurückhaltung einer soeben ins Amt gewählten Regierungschefin auf. Vielmehr demonstrierte sie sogleich, dass sie gewillt war, eine europäische Führungsrolle zu übernehmen und diese mit deutscher Verhandlungstaktik auszufüllen. An der Suche nach einem Kompromiss beteiligte sich Merkel intensiv und profilierte sich als Vermittlerin zwischen Jacques Chirac und Tony Blair.

Zwar erfuhr der im Dezember 2005 ausgehandelte Finanzkompromiss heftige Kritik. Die Strategie der Bundeskanzlerin jedoch ging auf. Hatten ihr Umfragen vor der Bundestagswahl Defizite gerade in der außenpolitischen Vertretung deutscher Interessen bescheinigt (im Vergleich zum damaligen Kanzler Schröder), trauten der Großen Koalition nun, nur einen Monat nach ihrer Konstituierung, 85 Prozent der Deutschen zu, Deutschland angemessen in der Welt vertreten zu können.⁵

Merkel hatte frühzeitig ihr Terrain abgesteckt und erlaubt seitdem Außenminister Steinmeier nur selten, sich auf dem Feld der Europapolitik zu profilieren. Doch liegt dies nicht allein an der strategisch erfolgreichen Personalisierung deutscher Europapolitik durch die Bundeskanzlerin. Vielmehr verhindert auch die inhaltliche Übereinstimmung zwischen Merkel und Steinmeier in zentralen Fragen öffentliches Kompetenzgerangel. Zwar gab und gibt es unterschiedliche Auffassungen im Detail. Vor allem in der Frage, wie Europa

3 Korte, Karl-Rudolf (2001): Was kennzeichnet modernes Regieren? Regierungshandeln von Staats- und Regierungschefs im Vergleich, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 5/2001, S. 3-13, hier: S. 11.

4 Vgl. Der Nachlassverwalter, in: *Der Spiegel*, Nr. 42, 17. Oktober 2005, S. 26f.

5 Vgl. *Infratest dimap, Deutschland-Trend September 2005 II extra und Dezember 2005*.

sein Verhältnis zu Russland zu definieren habe – zugespitzt zu greifen zur Zeit der Kaukasuskrise im Sommer 2008 –, sind Differenzen zu erkennen: Während Merkel sich massiv aufseiten Georgiens schlug, sich für dessen NATO-Mitgliedschaft aussprach und Russlands Anerkennung der georgischen Regionen als „völkerrechtswidrig“ und „absolut nicht akzeptabel“ bezeichnete,⁶ interpretierte Steinmeier den „unverantwortlichen“ Militäreinsatz Georgiens als Beginn der Gewaltspirale.⁷ Auf dem Brüsseler EU-Gipfel vom September 2008 demonstrierten beide jedoch Einigkeit und agierten im Hintergrund Hand in Hand als Vermittler zwischen den europäischen Partnern, um eine Spaltung der EU zu verhindern.

Rückkehr und Aufbruch

Die Kaukasuskrise zeigt beispielhaft, wie sich die Große Koalition bemüht, neue außenpolitische Akzente in ihrer Europapolitik mit alten Grundprämissen deutscher Außenpolitik zu verbinden:

- Mit großer Deutlichkeit bekennt sich Schwarz-Rot zu Europa und der Europäischen Union. Immer wieder fordern Merkel wie Steinmeier Einigkeit unter den EU-Staaten ein. Die Große Koalition rüttelt so nicht an Europa als strategischem Ankerpunkt deutscher Außenpolitik. Vielmehr setzt sie angesichts der weltpolitischen Machtarchitektur wie keine andere deutsche Regierung zuvor auf ein geeintes Europa, das nicht nur den kontinentalen Frieden sichern, sondern im Sinne der Präambel des Grundgesetzes dem Frieden auf der Welt dienen soll.
- Statt wie Schröder vorrangig auf Russland als europäischen Partner zu setzen, knüpft die schwarz-rote Regierung verstärkt an den Gedanken einer neuen, strategisch erweiterten Ostpolitik an. Die Anfang Mai 2009 auf einem Gründungsgipfel in Prag ins Leben gerufene östliche Partnerschaft zu Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Moldawien und der Ukraine fand in Deutschland, das in der Partnerschaft ein strategisches Korrektiv zur von Frankreich initiierten Mittelmeerunion sieht, seinen einzigen Verfechter unter den europäischen Schwergewichten.⁸ Schon in den Verhandlungen um einen Ausweg aus der Verfassungskrise hatte die schwarz-rote Außenpolitik bei den mittelosteuropäischen Staaten – allen

6 Vgl. Kalte Grüße aus Moskau, in: Frankfurter Rundschau, 27. August 2008.

7 Vgl. Steinmeier fordert Deeskalation von Russland und Georgien, in: Associated Press Worldstream, 31. Juli 2008.

8 Vgl. EU gründet Ost-Partnerschaft mit früheren Sowjetrepubliken, in: Agence France Presse, 7. Mai 2009.

voran Polen – Vertrauen gewinnen können, indem sie zu Zugeständnissen bereit gewesen war. Mit Beginn der Großen Koalition endete dagegen das vertraute und zuweilen unkritische Verhältnis zwischen Deutschland und Russland, wie es Bundeskanzler Schröder gepflegt hatte. Zu Russland ging Schwarz-Rot auf freundschaftliche Distanz.

- Und auch in den Beziehungen zu den USA klingen wieder neue, gleichzeitig vertraute Töne an. Gegenüber Washington geben sich Merkel und Steinmeier versöhnlicher als Schröder. Der Hinweis im Koalitionsvertrag, Europa und die Vereinigten Staaten würden als Teil derselben Wertegemeinschaft verstanden,⁹ verweist auf den traditionellen Gedanken der Westbindung als zentralem Pfeiler deutscher Außenpolitik. Eine Rückkehr zur traditionellen Grundprämisse deutscher Außenpolitik, sich nicht zwischen den Vereinigten Staaten und Frankreich entscheiden zu müssen, ist nach den Jahren der Schröder'schen Achse Moskau-Berlin-Paris greifbar.

Neu an der deutschen Außenpolitik unter Schwarz-Rot ist dagegen die Gelassenheit, mit der das Selbstbewusstsein des souveränen Deutschlands demonstriert wird. Was Gerhard Schröder noch mit dem Verweis auf deutsche Interessen und einen „dritten Weg“ offensiv für sich einforderte, ist für Schwarz-Rot Selbstverständlichkeit, über die kaum noch Worte zu verlieren sind. Beispiele hierfür gibt es mannigfach:

- Zugeständnisse an Polen ja – aber ebenso deutliche Kritik an polnischen Alleingängen außerhalb von EU und NATO hinsichtlich der Stationierung von US-Raketenschutzschildern in Europa.
- Versöhnliche Töne Richtung Washington, zugleich aber scharfe Kritik am Gefangenenlager Guantánamo Bay und einer „angelsächsischen“ Übermacht auf den Finanzmärkten zuungunsten Europas.¹⁰
- Beschwörungen der deutsch-französischen Motorrolle in Europa einerseits, deutliches Veto gegen eine französisch dominierte Mittelmeerunion ohne die Beteiligung aller 27 EU-Staaten andererseits.

9 Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, Berlin 11. November 2005, S. 18.

10 Vgl. Merkel beklagt Dominanz der USA, in: Süddeutsche Zeitung, 12. Juni 2008.

Pragmatismus statt Visionen

Schwarz-Rot vertritt wie keine andere deutsche Regierung vor ihr selbstbewusst deutsche und europäische Interessen, ohne dieses Selbstbewusstsein bemüht zur Schau zu stellen. Dazu passt auch, dass Deutschland in den vergangenen Jahren ganz selbstverständlich die Rolle des Antriebers europäischer Politik für sich reklamierte. Jedoch erwiesen sich Merkel und Steinmeier dabei mehr als realistische Pragmatiker denn als Visionäre; besonders deutlich abzulesen an den zwei zentralen Herausforderungen, mit denen sich die deutsche EU-Ratspräsidentschaft konfrontiert sah:

- Unter deutscher Führung wurde mit dem Vertrag von Lissabon ein Ersatz für die gescheiterte Verfassung auf den Weg gebracht. Die Lähmung nach den gescheiterten Verfassungsverfahren konnte überwunden, ein erheblicher Fortschritt in Sachen Parlamentarismus, Demokratie und Effektivität innerhalb der EU erzielt werden. Die Frage nach der Zukunft der Staatengemeinschaft beantwortet der Lissabonvertrag jedoch nicht.¹¹ Nicht nur finden sich in ihm zahlreiche Ausnahmeregelungen für verschiedene Staaten, beispielsweise hinsichtlich des Geltungsbereiches der Grundrechtecharta, die den inneren Zusammenhalt der Union infrage stellen. Auch besticht der Vertrag statt durch Klarheit und Transparenz durch eine Fülle undurchsichtiger bürokratischer Details, die nicht geeignet sind, die europäischen Bürger für Europa zu begeistern.
- Erfolge wurden auch in der europäischen Klimaschutzpolitik erzielt, die Merkel zu einem der Hauptziele der deutschen Präsidentschaft ausgerufen hatte. Auf dem Brüsseler Gipfel vom Frühjahr 2007 einigten sich die Staats- und Regierungschefs darauf, den Anteil erneuerbarer Energien am Verbrauch bis 2020 auf 20 Prozent zu steigern. Doch was damals noch als „historische Einigung“ gefeiert wurde,¹² fand seine Relativierung in Zeiten der Finanzkrise: „Der EU-Gipfel wird keine Klimaschutz-Beschlüsse fassen, die in Deutschland Arbeitsplätze oder Investitionen gefährden. Dafür werde ich sorgen“¹³, ließ Bundeskanzlerin Merkel, nun ganz deutsche Bundeskanzlerin, im Dezember 2008 wissen.

11 Vgl. Weidenfeld, Werner (Hrsg.) (2008): Lissabon in der Analyse, Baden-Baden.

12 Vgl. Pressemitteilung der deutschen Präsidentschaft der Europäischen Union vom 09.03.2007, online: <http://www.eu2007.de>.

13 Vgl. Merkel: Klimaschutz nicht um jeden Preis, in: Die Welt, 9. Dezember 2008.

Die Europapolitik der kleinen, durchsetzbaren Schritte, welche Deutschland unter Merkel und Steinmeier verfolgt, ist gut, weil nur so in diesem Europa der Zögerer Integrationsfortschritte möglich sind. Gleichzeitig aber ist sie schlecht, weil der Verzicht auf Visionen Europa diese Kraft nimmt, die es bräuchte, um sich künftig innenpolitisch zu legitimieren und weltpolitisch zu behaupten. Das schwarz-rote Versprechen vom Beginn der Legislaturperiode, „das europäische Projekt an den Anforderungen unserer Zeit auszurichten“, ist nur bedingt eingelöst worden:

- Die EU verheddert sich zunehmend in Details und nationalstaatlichen Hahnenkämpfen, eine wirksame Strategie für das Europa der Zukunft sucht man vergebens. Selbst wenn der Lissabonvertrag Gültigkeit erlangen sollte, müsste ein wirklich großer Wurf, der die EU institutionell für die bevorstehenden Herausforderungen rüstet, rasch folgen.
- Während es Deutschland zwischen 2005 und 2008 vermochte, eine europäische Motorrolle auszufüllen, erodierte dieser Führungsanspruch im Strudel der weltweiten Wirtschaftskrise. Kritik der europäischen Partner, Deutschland entferne sich aus dem strategischen Zentrum Europas, brandete frühzeitig auf.¹⁴ Die Angst um die nationale Wirtschaft treibt alle europäischen Staaten gleichermaßen um und lässt die Staatengemeinschaft weitgehend führungslos zurück.
- Schließlich gelang es Schwarz-Rot gleichfalls nicht, das Vertrauen der Deutschen zu Europa zurückzugewinnen. Die Kluft zwischen den Regierenden und den Regierten in Europa ist nicht geschrumpft, sondern eher weiter angewachsen. Die geringe Beteiligung an der Wahl zum europäischen Parlament 2009 ist hierfür beredtes Beispiel.



Weiterlesen:
Kerniges Europa
WeltTrends 50

Die Probleme Europas sind immens, die Initiativen der europäischen Staaten dagegen mutlos. Die nächste Bundesregierung wäre daher gut beraten, sich noch deutlicher die Worte Helmut Kohls ins Stammbuch zu schreiben: „Wir haben nicht viel Zeit. Die Welt, in der wir leben, ist nicht bereit zu warten, bis wir unsere inneren Probleme gelöst haben“ – ein Satz, den sowohl der deutsche Präsident des Europäischen Parlamentes, Hans-Gert Pöttering, als auch Angela Merkel selbst im Februar 2007 beschworen.

14 Vgl. Zurück zu den Lemmingen, in: Der Spiegel, Nr. 50, 8. Dezember 2008, S. 22-26.