

# Bundesrepublik Deutschland

Josef Janning

Mit der Zeitspanne zwischen Abschluss der Arbeit des Konvents und der Einigung der Regierungskonferenz auf den Verfassungsvertrag im Juni 2004 hat erkennbar ein neues Kapitel deutscher Außenpolitik begonnen. Jede der für Deutschland zentralen Fragen dieser Zeitspanne war unter den Vorzeichen der großen EU-25 und der sie prägenden Interessenlagen und Konstellationen zu beantworten: In der Regierungskonferenz wirkten die Implikationen der Erweiterung ebenso gravierend wie in der Außen- und Sicherheitspolitik. Selbst im Ringen um den Stabilitätspakt und dem davon nicht trennbaren Komplex der Finanzierung und der Ausgabenentwicklung europäischer Politik bestimmte die Perspektive der großen EU die Interessenvertretung deutscher Politik. Im Popularitätstief der Sozialstaatsreform schlugen darüber hinaus das eine ums andere Mal die Innenpolitik oder die Gemütslage wichtiger innenpolitischer Gruppen direkt auf die deutsche Europapolitik durch. So etwa in der deutschen Haltung zur Fusionskontrolle (dankbar: die Gewerkschaften), in den mit Großbritannien und Frankreich vorgetragenen Forderungen nach einer neuen Industriepolitik (Zückerchen auch für die Industrie) oder in Schröders Veto der Statuts der Abgeordneten im Europäischen Parlament (erfolgreich: die Kampagne der Bild-Zeitung), in der Ablehnung der Budgetplanung der Kommission (erleichtert: Finanzminister und der ominöse deutsche Steuerzahler) und, schließlich, in der Suche nach einer neuen Interpretation für den Stabilitätspakt, dessen Kriterien Deutschland vorerst nicht mehr einhalten kann (Balsam für die geschundene Seele der SPD). Dahinter stecken wohl weniger „deutsche Gleichgültigkeit und die Ignoranz, mit der das System der EU mittlerweile behandelt wird,“ wie Klaus-Dieter Frankenberger urteilt,<sup>1</sup> als vielmehr tagespolitische Ausschläge einer ihrer Kernagenda verhakten Regierung. In einer solchen Lage bestimmt den Zusammenhang von Innenpolitik und Europapolitik das Gesetz der Atempause eher als der weitere Horizont der Forderung von Helga Haftendorn, Deutschland müsse seine „Wirtschaft wieder konkurrenzfähig machen, um die für eine weltpolitische Mitsprache erforderliche ‚soft-power‘ zurückzugewinnen.“<sup>2</sup>

## **Klimawandel: Misstrauen unter den EU-Partnern**

Neben den innenpolitischen Zwängen prägte vor allem der Klimawandel in der Europapolitik selbst die Handlungsmöglichkeiten deutscher Europapolitik. Das zurückliegende Jahr wurde bestimmt von den Folgen eines politischen Misstrauens unter den EU-Staaten: Diese Grundstimmung begrenzte die Wirksamkeit deutsch-französischer Positionen in der Regierungskonferenz, vor allem in Bezug auf das deutsche Kernanliegen, die doppelte Mehrheit durchzusetzen. Misstrauen gründierte die Initiativen der so genannten Kleinen in der Regierungskonferenz. Das Beharren Berlins zementierte eher die Blockade Spaniens und Polens – bis in die letzten Minuten des Brüsseler Gipfels vom Dezember

1 Klaus-Dieter Frankenberger: Nicht des Kanzlers Ding, FAS, 30.11. 2003, S. 14.

2 Helga Haftendorn: Sicherheitspolitik im strategischen Dreieck „Berlin – Paris – Washington“, in: Politische Vierteljahresschrift, 1/2004, S. 1-8, hier S. 8.

2003 hatte Polen ein Kompromissangebot Deutschlands erwartet. In diesem Klima wurde folgerichtig der von Deutschland initiierte Brief der Nettozahler an die Kommission in Polen als Straffaktion gegen unbotmäßige Mitgliedstaaten interpretiert. Misstrauen lud schließlich die Aussetzung des Strafverfahrens gegen Deutschland und Frankreich im Rahmen des Stabilitätspakts zum Menetekel auf. Die deutsche Politik „hat damit dem Prinzip der Vertragstreue in einem supranationalen System schweren Schaden zugefügt“<sup>3</sup> – im Klima des letzten Jahres vertiefte der Schritt die Unsicherheiten im Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander weiter. So trafen die Treffen der „großen Drei“ 2003/2004 auf prinzipielle Distanz unter kleineren Mitgliedstaaten wie bei Italien, Spanien und Polen. Vor allem Deutschlands Rolle in diesem Führungstrio traf auf Kritik, signalisiert sie doch eine „Normalisierung“ des deutschen Verhältnisses zur Integration und damit die Abkehr von einer beinahe prinzipiellen Kompromissbereitschaft.<sup>4</sup>

Folgt man der deutschen Europadebatte, so entsteht der Eindruck, Ursache und Triebkraft dieses Misstrauens sei vor allem die Politik der Bundesregierung, die zudem noch ihre eigentliche Rolle versäume, Frankreich von europäischem Hegemonialstreben abzuhalten. Wolfgang Schäubles Interpretation in der Bundestagsdebatte vor dem Dezember-Gipfel 2003 bringt das Grundmuster der in Opposition, wie in den Medien breit vertretenen Einschätzung, auf den Punkt: „Wenn wir sehen, wie jetzt um Stimmrechtsanteile in einer Tonart gerungen wird, die wir für falsch halten, dann zeigt sich darin, dass die Politik der deutschen Regierung zusammen mit ihren Partnern, die von anderen als der rücksichtslose Versuch der Dominanz verstanden worden ist und verstanden werden musste, zur Zerstörung von Vertrauen geführt und die Einigungsmöglichkeiten in Europa dramatisch erschwert hat. Das ist der Bundesregierung anzulasten. Das darf nicht fortgesetzt werden.“<sup>5</sup>

### **Konstellationswandel: Suche nach der kritischen Masse**

Sicherlich hat das Klima des Misstrauens der deutschen Europapolitik Optionen des Interessenausgleichs verstellt. Berlins Beharren auf dem Vorschlag des Konvents haben andere EU-Regierungen über den Dominanzvorwurf zu schwächen versucht. Doch haben für Berlin die Konstellationsverschiebungen des zurückliegenden Jahres nicht nur negativ gewirkt. Manche Verbindung und manches Urteil hat nicht gehalten: Das viel zitierte „neue Europa“ an der Seite der USA verschwand mit den Gipfelberatungen im Dezember 2003. Die Option einer Gegenachse Großbritanniens mit Italien, Spanien und Polen verflüchtigte sich lange vor dem Regierungswechsel in Spanien und der Regierungskrise in Polen und selbst der Vorwurf einer Spaltung Europas durch den so genannten Pralinengipfel im April 2003 in Brüssel wird aus heutiger Sicht zur Rhetorik des Augenblicks. Mit der Einigung auf die Sicherheitsstrategie und die deutsch-französisch-britische Übereinstimmung zur ESVP-Entwicklung im zurückliegenden Jahr ist die Agenda des Vierergipfels von Brüssel mit nur geringen Änderungen Grundlage der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU geworden. Überdies brachten die Eigeninteressen amerikanischer und deutscher Politik

---

3 Thomas Risse: Kontinuität durch Wandel: Eine „neue“ deutsche Außenpolitik?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 11/2004, S. 24-31, hier S. 28.

4 So die Kritik bei Gunther Hellmann: *Normality is not in everyone's interest*, IHT, 17.2. 2004, S. 6.

5 Zitiert nach: Regierungserklärung und Debatte zum Europäischen Rat am 12. und 13. Dezember in Brüssel, 82. Sitzung des Deutschen Bundestages am 11. 12. 2003, in: *Das Parlament*, 51/2003, S. 17-22, hier S. 18.

Bush und Schröder wieder zusammen und die deutsche UN-Politik bot Washington seit Herbst 2003 trotz fortbestehender Unterschiede in der Irak-Frage keinen echten Anlass zur Eskalation.

Deutlich wird in den größeren Linien der deutschen Europapolitik des letzten Jahres das Tasten nach Gestaltergruppen, durch deren Zusammenwirken die unübersichtlichen Konstellationen der erweiterten EU balanciert werden könnten. Das deutsch-französische Sonderverhältnis reicht dazu nicht mehr aus – bei Licht besehen hat es seit der Erweiterung auf zwölf Mitglieder zumeist nur in Kombination mit anderen Faktoren ausgereicht, um die Europapolitik voranzubringen: entweder der Zustimmung der Gründer zu einer deutsch-französischen Initiative oder etwa der Unterstützung durch Spanien.

Eine der aus deutscher Sicht klassischen Gruppen ist der Kreis der Gründerstaaten, dessen Stärke für Berlin derzeit vor allem in der Kombination großer und kleinerer Mitgliedstaaten liegt, deren Integrationsinteresse weitgehend übereinstimmt. Silvio Berlusconi Europapolitik und sein Verhandlungsstil schwächen die Gruppe und überdecken damit den Umstand, dass selbst mit einer anderen Position Roms dieser Kreis die kritische Masse nicht zuverlässig aufbringt. Eine andere für Deutschland wesentliche Gruppe ist die der Nettozahler der Union – vor allem im Blick auf die anstehende Finanzplanung. Die Konstellation besitzt, wie ihr Brief an den Kommissionspräsidenten vom 15.12. 2003 und die Kompromissbemühungen der Kommission 2004 zeigen, die Fähigkeit, zumindest sektoral die EU-Politik zu prägen. Als Steuerungskonstellation für die EU-25 eignen sich die Nettozahler kaum, da ihnen ein klarer integrationspolitischer Konsens fehlt, wie ein Blick auf Schweden und Österreich in dieser Gruppe zeigt.

Eine dritte Gruppe, die im letzten Jahr in der deutschen politischen und akademischen Debatte wiederholt ventiliert wurde, ist das Weimarer Dreieck Deutschlands und Frankreichs mit Polen. In dieser Konstellation als außenpolitischer Kern könne Deutschland, sowohl als solidarischer Partner erscheinen, als auch den „zunehmend schwierigen Spagat zwischen europäischer und atlantischer Orientierung aushalten.“<sup>6</sup> Ob Hellmanns Erwartung, die Hinzunahme Polens verschaffe dem deutsch-französischen Tandem internationales Gewicht in der operativen Politik trägt, darf trotz des polnischen Engagements im Irak bezweifelt werden. Warschau kann jedenfalls – das hat die letzte Regierungskonferenz demonstriert – nicht für die neuen Mitglieder in Ostmitteleuropa sprechen. In Bezug auf die Gestaltungsfragen der Europapolitik agiert Polen zu aufgeregt und scheinbar aus einem Grundgefühl der Benachteiligung heraus, um ein strategischer Partner Berlins zu sein.

Die wesentliche Schwäche dieser Optionen ist jedoch, dass Konstellationen ohne Großbritannien in der EU-25 stets das Risiko einer von London geführten konkurrierenden Alternative, die ebenfalls zwei oder mehr größere und eine Reihe kleinerer Mitgliedstaaten versammelte, eingehen.<sup>7</sup> Aus Berliner Sicht war deshalb die Chance, Großbritannien in eine engere Abstimmung mit Deutschland und Frankreich zu bringen, zumal Tony Blair diese Dreierkonstellation selbst aktiv betrieb, zu wichtig, um sie aktuellen Vorwürfen der Direktoratsbildung und Hegemonialpolitik zu opfern. Auf mittlere Sicht könnten Paris, London und Berlin ohnehin nur dann führen, wenn ihre Impulse zustimmungsfähig sind,

6 Gunther Hellmann: Von Gipfelstürmern und Gratwanderern: „Deutsche Wege“ in der Außenpolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 11/2004, S. 32-39, hier S. 39.

7 Wolfgang Schäuble hat dies klar erkannt und ein um Großbritannien erweitertes Weimarer Dreieck als zentrale Handlungsachse vorgeschlagen; siehe Weimarer Viereck, *FAZ*, 26.1. 2004, S. 10.

im Kreis der Gründerstaaten und darüber hinaus. Die ‚natürlichen‘ Handlungsfelder dieser Konstellation ist 2003/2004 bereits sichtbar geworden: die Weiterentwicklung autonomer Fähigkeiten und Strukturen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, sowie Krisenmanagement und Krisendiplomatie in der Weltpolitik. Werner Link folgert in seiner geopolitischen Analyse deutscher Außenpolitik in der erweiterten EU, dass Berlins vitales Interesse an der Handlungsfähigkeit Europas konsequent zu einer durch die großen drei Staaten geführten differenzierten Vertiefung der EU führe. Deutschlands Interesse liege im Zweifel stets eher in Europa als in einer Junior-Partnerschaft mit den USA. Das in den Grundsatzdebatten des letzten Jahres immer wieder zu lesende Axiom, deutsche Außenpolitik müsse vermeiden, zwischen Frankreich und den USA, zwischen atlantischer und europäischer Orientierung wählen zu müssen, trifft aus dieser Sicht die Lage nicht mehr: „in dubio pro Europa.“<sup>8</sup> Die „Balancierung des transatlantischen Verhältnisses“ sieht Link vielmehr als eine der Aufgaben für ein „Gravitations- und Aktionszentrum“ in der EU, dessen Bildung nicht auf amerikanisches Wohlwollen rechnen könne: „Schritte zur verstärkten europäischen Zusammenarbeit von der Zustimmung der USA abhängig zu machen, hieße, auf sie zu verzichten.“

In den Stationen deutscher Europapolitik des letzten Jahres findet sich das empirische Material dieser Debatte: Die stärkste Prägekraft ging 2003/2004 nicht vom deutsch-französischen Verhältnis aus, auch wenn die Beziehungen zwischen Berlin und Paris immer wieder für Aufmerksamkeit sorgten – so in der Bitte des Kanzlers an den französischen Präsidenten, seine Position beim Brüsseler Sondergipfel zu vertreten und gegebenenfalls für ihn abzustimmen,<sup>9</sup> in dem Gedankenspiel einer deutsch-französischen Union vom November 2003,<sup>10</sup> und in der Einladung Gerhard Schröders zum 60. Jahrestag der alliierten Landung in der Normandie durch Jacques Chirac. Wirksamer für die Machstruktur der EU-Politik war dagegen die sichtbare Kooperation und Abstimmung der großen Drei: in der Einigung über die Inhalte der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in der Initiative zur Wettbewerbsfähigkeit, Industrie- und Forschungspolitik gegenüber der EU-Kommission, wie in der damit verbundenen Überlegung, einen Super-Kommissar für Wirtschaft neben den künftigen Kommissionspräsidenten zu stellen, in der Krisenmission der drei Außenminister in Teheran und schließlich in der Abstimmung über die Streitfragen der Regierungskonferenz nach dem Scheitern einer Einigung unter italienischer Präsidentschaft im Dezember 2003. Jedes der bisher fünf Treffen der großen Drei – davon drei zwischen September 2003 und Februar 2004 – wurde von den EU-Partnern argwöhnisch betrachtet. Zu einem „Direktorat“ reicht der Konsens bislang jedoch nicht: In den Verhandlungen um die Nachfolge Romano Prodis zeigte die Abstimmung unter den drei Hauptstädten Schwächen. Die subtilen Signale der Zustimmung oder Duldung wurden zwischen London und Berlin in der entscheidenden Phase nicht richtig verstanden. Die Abstimmung der Drei blieb in diesem Fall weniger wirksam als die erstmalige Demonstration der Möglichkeiten europäischer parteipolitischer Abstimmung. Angela Merkel und (mit geringeren Anteilen) Edmund Stoiber gelang es, über den Verbund der Europäischen

---

8 Werner Link: Grundlinien der außenpolitischen Orientierung Deutschlands. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 11/2004, S. 3-8, hier S. 6. Zitate im Folgenden ebd.; siehe dort auch Links Abwägung weiterer möglicher Gestaltungscoalitionen.

9 Anderswo wurde diese Symbolik dramatischer wahrgenommen als in Deutschland, fand die Geste doch unmittelbar nach Abschluss eines zähen Ringens im UN-Sicherheitsrat um die Irak-Resolution 1511 statt. Siehe Schuller, Konrad: Auf dem Weg zurück in die Mitte, *FAS* v. 19.10. 2003, S. 9.

10 Vgl. John Vinocur: Short life of a grand initiative. In: *IHT* v. 21.11. 2003, S. 1 u. 4.

Volkspartei mit Chris Patten zunächst einen Kandidaten ins Rennen zu schicken, der ohne echte eigene Chance war aber Chiracs und Schröders Wunschkandidat Guy Verhofstadt torpedierte, und anschließend in den eigenen Reihen den späteren Kommissionspräsidenten zu identifizieren und ihn Chirac und Schröder zu vermitteln.<sup>11</sup>

### **„Nicht aufschnüren:“ Deutschland in der Regierungskonferenz**

Trotz mancher Unterschiede in der Bewertung des Verfassungsentwurfs des Konvents entwickelte sich ein Konsens unter den politischen Kräften in Deutschland, das Ergebnis der Konventsarbeit in der Regierungskonferenz zu bewahren. Vor Beginn der Regierungskonferenz hatte die CSU ihre Schwester CDU in einen Beschluss zur Änderung des Entwurfs getrieben, der in vielen Punkten auf einer detaillierten Kritik aus der Feder der bayerischen Staatskanzlei beruhte. Der Beschluss fordert unter anderem die explizite Aufnahme des Gottesbezuges in die Verfassung, wendet sich gegen Kompetenzübertragungen in den Bereichen der Daseinsvorsorge, der Wirtschafts- und Sozialpolitik oder des Strafrechts. Die Entscheidung über die Beitragszahlungen der Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt müsse national bleiben ebenso wie die Entscheidung über die Zahl der aufzunehmenden Ausländer oder die Frage der Wahlberechtigung von EU-Ausländern in ihrem Aufenthaltsland.<sup>12</sup>

Die Bundesregierung konnte mit diesen Beschlüssen leben, da sie ihrer Grundposition in den Verhandlungen indirekt zugute kamen. Auch in Regierungskreisen wurden Puntationen erstellt und Forderungskataloge entwickelt für den Fall, dass eine Verabschiedung des Entwurfs nicht möglich sein sollte – für diesen Fall sollten nicht nur Verwässerungen, sondern auch Verbesserungen des Textes auf dem Verhandlungstisch liegen. Bis dahin konnten Forderungen aus Regierung und Opposition dazu genutzt werden, anderen EU-Partnern zu signalisieren, dass auch Deutschland Kompromisse eingehe, wenn der Konventsentwurf unverändert übernommen werde bzw. dass im Falle des Aufschnürens auch Deutschland Forderungen stellen werde.

In der Regierungskonferenz selbst hielt die Bundesregierung ihre Kernposition, das Entscheidungssystem des Konventvorschlags mit der doppelten Mehrheit im Rat nicht anzutasten, konsequent durch, zeigte sich in anderen Fragen dagegen Änderungen aufgeschlossen – etwa in der Stellung des EU-Parlaments in Haushaltsfragen oder der Befugnisse der Kommission in der Feststellung eines übermäßigen Haushaltsdefizits. Trotz grundsätzlicher Befürwortung von Mehrheitsentscheidungen wollte Deutschland die Einstimmigkeit punktuell gern bewahren – so in der Zuwanderung und der Sozialpolitik.

Je schärfer sich 2003 die Debatte unter den Regierungen an den Modalitäten des Entscheidungssystems festbiss, desto klarer äußerte die deutsche Politik, den Entwurf „durchbringen“ zu wollen. Intensiv beteiligte sich Berlin an Signalen in Richtung Spanien und Polen, deren Wirkung auch deshalb begrenzt blieb, weil Deutschland und Frankreich zugleich kommunizierten, ihnen sei kein Ergebnis der Regierungskonferenz lieber als ein schlechtes. Enttäuscht wurden Berlin und Paris dabei von der britischen Verhandlungstaktik. Blair war im Kreis der großen Drei nicht bereit, seinerseits Druck auf Spanien und Polen auszuüben, sondern schlug vor, den Streit um die doppelte Mehrheit auf 2009 zu ver-

<sup>11</sup> Siehe zum Gesamtkomplex Kommissionspräsidentschaft den „EuroComment“ von Peter Ludlow: The IGC and the European Council of June 2004, Briefing Note Nr. 3.2 v. 29.6. 2004; ergänzend zur Rolle Angela Merkels: Karl Feldmeyer: Erweiterter Radius, FAZ 1.7. 2004, S. 3.

<sup>12</sup> Vgl. „Union: EU-Verfassungsentwurf ändern“, FAZ, 30.9. 2003, S. 5.

tagen.<sup>13</sup> Für Deutschland war eine Verschiebung nicht akzeptabel – Joschka Fischer dazu in seiner Regierungserklärung vor dem Gipfel vom Dezember: „Eine Rückkehr zu den Ergebnissen von Nizza bedeutete unweigerlich, dass ein gesamteuropäischer Integrationsprozess auf Dauer politischen Schaden nehmen würde. Fast zwangsläufig würde damit die Entwicklung eines Europas der unterschiedlichen Geschwindigkeiten und Kerne vorgezeichnet.“<sup>14</sup> Fischer wollte dies weder als Drohung noch als Taktik verstanden wissen, sondern als Warnung vor einem Ergebnis, das die „Arbeit an der Vollendung Europas über Jahre verzögern oder gar behindern würde.“ Für die deutsche Europapolitik ging es dabei nicht um den eigenen Statuszuwachs gegenüber der Regelung von Nizza; für Berlin bildet die doppelte Mehrheit einen „fairen Interessenausgleich zwischen den Großen und Kleinen“ und symbolisiert die „zweifache Natur der europäischen Union“ – die „Union der Staaten und die Union der Bürger.“ Nach dem Scheitern des Gipfels am Dissens über die doppelte Mehrheit setzte die deutsche Europapolitik auf Zeit. Berlin wollte im Lauf des Jahres 2004 eine Zustimmung Spaniens und Polens erreichen, jedoch nicht um den Preis der Aufgabe der doppelten Mehrheit: „Wir wollen diesen Verfassungsvertrag, aber wir wollen nicht, dass man beim Abstimmungsverfahren auf den Vertrag von Nizza zurückfällt. Deshalb werden wir uns um einen Kompromiss bemühen – und zwar auf der Grundlage des neuen Systems, welches da heißt: Gestaltungsmehrheit statt Blockademinderheiten!“<sup>15</sup> In den weiteren Verhandlungen bis zur Einigung im Juni war die deutsche Europapolitik stärker als die französische an einer Lösung auf der Basis des Konventmodells engagiert. Berlin beteiligte sich an der Ventilierung von Variationen der Mehrheitsquoten und brachte die Überlegung ins Spiel, das Staatenquorum auf 55% zu erhöhen und das Bevölkerungsquorum auf 55% zu senken. Damit waren aus deutscher Sicht die Interessen der kleineren Mitgliedstaaten eher gewahrt als mit dem späteren Ergebnis eines Bevölkerungsquorums von 65%. Dies entsprach eher den Statusinteressen Spaniens und Polens und erforderte zusätzliche Regelungen zur Sperrminorität – „Girlanden“ in einer, so Fischer rückblickend, „großen Leistung aller beteiligten 28 Staaten.“<sup>16</sup>

### **Stabilitätspakt und Defizit: Deutschlands Dilemma**

Neben den Beratungen der Regierungskonferenz waren die Entscheidungen von Kommission und Finanzministern zum Defizitverfahren gegen Deutschland und Frankreich von besonderer Wirkung für die deutsche Europapolitik. Das in Deutschland verbreitete Misstrauen gegen die monetäre Disziplin mancher EU-Partner, das die deutsche Politik auf einen Pakt zur Fortgeltung der Eintrittskriterien drängen ließ, schlug 2003 auf seinen Urheber zurück – in einer Phase der wirtschaftlichen Stagnation, der anhaltenden Strukturkrise im Osten und nach einem Jahrzehnt der ausbleibenden Reformen des kosten- und subventionsintensiven Sozialstaats. Deutschlands Defizit verfehlte die Zielmarke zum dritten Mal in Folge. Die von der Kommission verlangten zusätzlichen Einsparungen im Haushalt 2004 in Höhe von rund vier bis sechs Mrd. Euro einerseits wie die Einleitung der nächsten Stufe des Defizitverfahrens andererseits hätten die innenpolitisch schwer ringen-

---

<sup>13</sup> Vgl. Christian Wernicke: Europäische Verfassung vor dem Scheitern, SZ 1.12. 2003, S. 1 u. 4.

<sup>14</sup> Regierungserklärung und Debatte zum Europäischen Rat am 12. und 13. Dezember in Brüssel; a.a.O. (Anm. 5), hier S. 17; Zitate im Folgenden ebd.

<sup>15</sup> Joschka Fischer im Deutschen Bundestag am 19.12. 2003, zit. nach Bulletin der Bundesregierung, Nr. 114-2 vom 19.12. 2003, hier S. 6.

<sup>16</sup> „In der Geschichte geht es nicht zu wie im Gesangverein“, SZ v. 25.6. 2004, S. 8.

de Regierung Schröder Ansehen und Handlungsspielraum gekostet. Die Bundesregierung argumentierte konjunkturpolitisch, die Kommission wolle Deutschland mit ihren Vorgaben zu einer prozyklischen Politik zwingen.<sup>17</sup> Die Folgen der Zurückweisung der Vorschläge durch die Finanzminister, der Aussetzung des Strafverfahrens und der nur politische Verpflichtung Deutschlands auf Einhaltung der Kriterien in den kommenden Jahren für Politik und Öffentlichkeit illustrierten 2003/2004 das Dilemma deutscher Politik: Die Erfüllung der Auflagen wäre für Deutschland weder konjunkturell vernünftig noch politisch machbar gewesen – dazu waren die Versäumnisse der Vergangenheit zu groß und die Handlungsmargen der Regierung zu klein. Gleichzeitig erscheint fraglich, ob eine Gemeinschaft seine größte Volkswirtschaft in eine politisch-fiskalische Krise treiben sollte. Europapolitisch musste die Entscheidung beträchtliche Kosten verursachen: Das Verhalten Deutschlands und Frankreichs beförderte das Misstrauen unter den EU-Staaten gerade im Kernpunkt des Entscheidungsverfahrens, es musste zu einer ‚Entlegitimierung‘ des Paktes selbst führen und es konnte fiskalische Fehlentscheidungen befördern, die deutsche Politik mit dem Stabilitätspakt gerade hatte verhindern wollen. Immerhin verletzen neben Deutschland und Frankreich 2004 auch Italien, die Niederlande, Portugal und Griechenland die Defizitkriterien des Pakts. Zu Wahrung seiner nationalen Interessen wie seiner europapolitischen Ziele musste Deutschland deshalb ein Interesse an einer Reform des Paktes entwickeln,<sup>18</sup> auch wenn die Glaubwürdigkeit deutscher Politik in dieser Frage beschädigt war.

Die Eskalation zwischen Rat und Kommission schlug Ende 2003 auf das nächste heiße Eisen durch: Aus deutscher Sicht waren die Budgetforderungen der Kommission auch deshalb nicht annehmbar, weil sie den in Berlin 1999 erreichten Kompromiss gefährdeten, der die deutschen Nettozahlungen an die EU in den letzten Jahren sinken ließ. Die Tendenz würde sich ab 2007 umkehren – im Bundeshaushalt müssten ab 2007 jährlich rund sieben Mrd. Euro mehr an Bruttozahlungen für Brüssel eingestellt werden als unter der Annahme eines auf 1% des Bruttonationaleinkommens begrenzten Etats, den die Nettozahler forderten.<sup>19</sup> Sensibel registrierte die Berliner Politik 2004 die Versuche der Kommission, die deutsche Position auszuhebeln – über die Ventilierung der Idee einer EU-Steuer oder die Mobilisierung der ostdeutschen Ministerpräsidenten bis zu Überlegungen zu einer Rabattregelung für alle Nettozahler. Da letztere den deutschen Nettobeitrag wohl steigen ließe und nur einstimmig anzupassen wäre, blieb die Reaktion der Bundesregierung zurückhaltend. Bundeshaushalt und EU-Haushalt stehen für den Kanzler in engem Zusammenhang – auf die Frage des Handelsblatts, was er zu Ratschlägen aus den neuen EU-Staaten für mehr Haushaltsdisziplin Deutschlands sage, antwortete Schröder nur: „Ich erinnere daran, dass wir 22 Prozent des EU-Haushalts finanzieren.“<sup>20</sup>

## Deutsche Debatten

Jenseits der konstitutionellen Fragen sind Europa-Debatten selten geworden in Deutschland. Fast alles wird bestimmt von der innenpolitischen Lage und den taktischen Dispositionen der Akteure. Der Wahlkampf zum Europäischen Parlament bot dafür reichlich Anschauungsmaterial: Bis auf den Grünen Daniel Cohn-Bendit fehlt den Listen die über

17 Siehe „Deutschland droht sich im Defizitstreit zu isolieren.“ SZ v. 21.11. 2003, S. 21.

18 Siehe dazu Caio Koch-Weser: Die Zukunft des Stabilitätspakts, FAZ, 20.7. 2004, S. 12.

19 Zahlen ermittelt nach „Der Poker um die Milliarden beginnt“, FAZ, 6.2. 2004, S. 14.

20 „Europa wird nicht immer mit einer Stimme sprechen“, in: Handelsblatt v. 30.4./1.2.5. 2004, S. 2.

den EU-Kontext hinaus breiter bekannten Gesichter; die beiden großen Parteien plakatierten Abstraktionen – die SPD das Wortspiel von der Friedensmacht, die Union Angela Merkel. Die FDP forderte, was sie in den vielen Jahren ihrer Regierungsbeteiligung nie gefordert hätte – ein Referendum zur EU-Verfassung. Das Wahlergebnis bot erwartungsgemäß mehr Aussagekraft zur Stimmungslage in Deutschland als europapolitische Orientierung. Die Wahlbeteiligung sank auf 40% und die Zahl der ungültigen Stimmen wie die Stimmenzahl für die „sonstigen Parteien“ verdoppelte sich gegenüber der letzten Wahl. Grüne und FDP konnten Stimmen zulegen, nach Wahlanalysen der Parteien Ergebnis ihrer dezidiert europapolitischen Kampagne. Die Volksparteien verloren – CDU und CSU büßten vier Mandate in Straßburg ein, die SPD entsendet zehn Abgeordnete weniger als 1999.<sup>21</sup>

Ebenso innenpolitisch geprägt wie die kurze Kontroverse um das Thema „Kerneuropa“ war die im zurückliegenden Jahr immer wieder aufflackernde Debatte über den EU-Beitritt der Türkei. In der Argumentation der Regierung ein Teil der strategischen Dimension der europäischen Integration, wurde die Beitrittsfrage in der Rhetorik der Opposition zum Identitätskonflikt Europas, der den Zusammenhalt der erweiterten Union schwächen und weitere Integrations Schritte verhindern könnte. Die Debatte war nicht ohne Risiken, angesichts der Stimmungslage in der Bevölkerung und der Versuchung populistischer Zungenschläge. In einer solchen Grundstimmung könnte schon die politische Instrumentalisierung des Themas das auslösen, was Friedbert Pflüger für den Fall einer Aufnahme der Türkei ausmalt: dass „Nationalisten der Weg geöffnet wird, Identitätsbedürfnisse auf eine für Europa verheerende, rückwärtsgewandte Weise zu befriedigen.“<sup>22</sup> In Ankara bekräftigten in kurzer Folge im Februar 2004 sowohl Angela Merkel ihre Position einer privilegierten Partnerschaft anstelle der Vollmitgliedschaft als auch Gerhard Schröder sein Credo, die Türkei könne sich auf Deutschland verlassen. Beides erschien primär in Richtung Berlin gesprochen.

Soviel Wandel war selten, und soviel an innenpolitischer Überlagerung war nie in der deutschen Europapolitik.

### Weiterführende Literatur

- Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, 11/2004 vom 8.3. 2004 (Themenheft zur deutschen Außen- und Europapolitik).
- Kenneth Dyson / Goetz, Klaus H.: Germany, Europe and the Politics of Constraint. Proceedings of the British Academy Nr. 119, Oxford: Oxford University Press 2003.
- Martin Koopmann / Stark, Hans: Zukunftsfähig? Deutsch-französische Beziehungen und ESVP, DGAP-Analyse Nr. 27, Januar 2004.
- Kai-Olaf Lang: Das Weimarer Dreieck. Ein neuer „Motor“ für die größere EU? SWP-Studie, S 21, Berlin, Mai 2004.
- Dieter Roth / Kornelius, Bernhard: Europa und die Deutschen: Die untypische Wahl am 13. Juni 2004. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 17/2004, S. 46-54.

---

21 Vgl. Johannes Leithäuser: Von geringer europapolitischer Bedeutung, FAZ, 15.6. 2004, S. 2.

22 Friedbert Pflüger: Das 29. Mitglied, FAZ, 1.9. 2003, S. 6.