

# Bundesrepublik Deutschland

Josef Janning

Für die deutsche Politik verdichtet sich das zurückliegende Jahr zu einer Zeit krisenhafter Zuspitzung grundlegender Fragen auf deutscher wie auf europäischer Ebene. Auf beiden Handlungsebenen traf die Politik der Bundesregierung auf Problemkonstellationen, Widerstände und Hürden, denen sie nicht ausweichen konnte, deren Intensität sie jedoch durch eigenes Handeln oder Unterlassen mitgeprägt hatte. Am greifbarsten wurde diese Lage für die deutsche Politik einerseits in der Krise der Europäischen Verfassung nach den beiden negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden, andererseits in den gescheiterten Verhandlungen über die Finanzielle Vorausschau der EU. Inhaltlich hatte die deutsche Europapolitik die Ergebnisse in beiden Dossiers maßgeblich mitbestimmt, doch fehlten ihr in der heutigen Europäischen Union sowohl die Möglichkeit als auch die Kraft, vielleicht auch die Fähigkeit zur Gestaltung der Entwicklung im eigenen Sinne.

Die Schwerpunkte deutscher Europapolitik dieser Zeit fallen nahezu sämtlich in den Bereich der drei Krisenursachen, die Außenminister Joschka Fischer seit Sommer 2005 zur Erklärung der Lage anbietet: zum ersten eine „Vereinigungskrise“ aus der Ernüchterung nach der Osterweiterung, zum zweiten die durch den Druck der Globalisierung erzeugte Verunsicherung und die sozialen Ängste sowie drittens eine „Identitätskrise“ der EU-Bürger.<sup>1</sup> Dies betrifft die für Deutschland zentralen Themen der Verfassungsratifikation, die Haushaltsplanung der EU sowie die vor allem 2004 intensiv debattierte Frage eines Beitritts der Türkei, aber auch die immer wieder aufflammende Debatte um die Vollendung des Binnenmarkts – hier im letzten Jahr Themen wie die Dienstleistungsrichtlinie und, noch immer, die Daseinsvorsorge. Großthemen auf der deutschen Agenda wie die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts, der deutsche Nettobeitrag zum EU-Haushalt oder die Europatauglichkeit des deutschen Föderalismus demonstrieren daneben die Verknüpfung der Europapolitik mit der innenpolitischen Reformagenda.

Der Blick auf die europapolitische Strategie Deutschlands enthüllt Konstellationsprobleme der deutschen Außenpolitik. Sicherlich waren die Konfliktlinien in der EU in den letzten Jahren schärfer gezogen als in früheren Zeiten, sicherlich hat die Last der Innenpolitik dem Handlungsspielraum deutscher Europapolitik engere Grenzen gezogen als früher, doch der Eindruck schwindender Gestaltungskraft, den die deutsche Europapolitik vermittelt, scheint auch Folge eines von den Berliner Akteuren nicht verarbeiteten Konstellationswandels in der EU zu sein. Im Europa der 25 vermag Deutschland zwar, auch unter ungünstigen Umständen seine Interessen zu sichern, wie das Ergebnis der Reformverhandlungen um den Stabilitätspakt zeigt, aber es besitzt zu wenig Gestaltungsmacht, um das für die deutsche Interessenlage so wichtige „Milieu“ der Integration zu formen, wie das Scheitern der Kompromissuche zur Finanziellen Vorausschau demonstriert. Über den Hebel markant vortragener deutsch-französischer Forderungen hat die deutsche Europapolitik ihre Verhinderungsmacht im Kreis der 25 unterstreichen können; doch sie kann damit die wesentlichen Konflikte in der EU nicht über Sonderbeziehungen austarieren. Der deutsch-französische

<sup>1</sup> Nico Fried, „Herausforderung, wie sie seit langem nicht existiert hat“, SZ, 21. 6. 2005, S. 7.

Reflex, auf Krisen mit einer Intensivierung der Abstimmung zu reagieren, wirkt offenbar nicht in der heutigen Konstellation der 25 – einen Versuch, diesen Reflex im Dreieck Paris – London – Berlin zu etablieren, haben Schröder und Chirac nicht unternommen. Zugleich gewinnt der Betrachter den Eindruck, als seien die Schlüsselakteure in Paris und Berlin dabei, das Trauma von Nizza durch Über-Kompensation überwinden zu wollen – im Blick auf die nötigen Koalitionsbildungen einer großen EU erscheint die bilaterale Verbindung schon zu eng, zumal die markante Rhetorik der französischen Europapolitik durch die deutsche nicht effektiv gemäßigt werden kann. In die Rückschau auf ein krisenhaftes Jahr gehört deshalb auch die Frage nach der Grundorientierung deutscher EU-Politik und der europapolitischen Strategie der Bundesregierung.

### Wie weit reicht Europa – die Frage nach dem Beitritt der Türkei

Ob und in welchem Rahmen die Türkei der Europäischen Union beitreten könne und solle, gehörte im Herbst 2004 zu den Schlüsselfragen der europapolitischen Auseinandersetzung in Deutschland. Regierung wie Opposition suchten die Abgrenzung und Auseinandersetzung über dieses Thema und demonstrierten Kontinuität im politischen Kalkül, auch gegen widrige Umstände. Die rot-grüne Koalition blieb bei ihrer konditionierten Befürwortung Beitritts auch im Angesicht einer weit überwiegend kritischen öffentlichen Meinung in Medien und Demoskopie. Die Oppositionsparteien, vor allem CSU und CDU, beharrten auf ihrer Ablehnung auch dann noch, als erkennbar war, dass sich dieses Thema nach einer Entscheidung des Europäischen Rats auf einige Zeit nicht mehr zur Profilierung eignen würde.

Für Bundeskanzler Gerhard Schröder sprachen angesichts der Reformleistungen in der Türkei vor allem drei Gründe für eine Entscheidung zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen: Wenn das Land die Bedingungen für einen Beitritt erfülle, erfordere es die Glaubwürdigkeit europäischer Politik, ihre früheren Versprechen zu halten und entsprechende Verhandlungen zu eröffnen. Zum zweiten wäre ein erfolgreicher Beitritt ein Beleg für den Geltungsraum europäischer Werte und ein Vorbild für andere. Ein türkischer Beitritt demonstrierte, dass islamisches Bekenntnis und europäische Werte kein Widerspruch seien. Schließlich biete ein Beitritt der Türkei der EU und Deutschland große wirtschaftliche Chancen.<sup>2</sup> Für Außenminister Joschka Fischer bildet ein Beitritt der Türkei seit den Anschlägen des 11. September 2001 die neue strategische Frage Europas: Danach gehe es für Europa darum, „dass wir in der arabisch-islamischen Welt entweder die Transformation unterstützen oder in Kauf nehmen, auf eine Explosion zuzusteuern, die dann irgendwann kommen wird.“<sup>3</sup> An die Oppositionsführerin Angela Merkel gewandt, ergänzte Fischer im Bundestag: „In dieser Situation ohne Not Nein zu sagen, halte ich für dermaßen blind und gegen die Interessen Europas, der gesamten westlichen Welt und Deutschlands gerichtet, dass ich Sie noch einmal auffordern möchte, Ihre Position im Lichte der Fakten noch einmal zu überprüfen.“<sup>4</sup>

Aus Sicht von CDU und CSU würde ein Beitritt der Türkei Europa überfordern und die „Zukunft des Aufbauwerks der EU“<sup>5</sup> gefährden. Eine privilegierte Partnerschaft zwischen EU und Türkei, die die CSU im November 2004 auch in ihrem Parteiprogramm verankert hatte, hielt die Opposition für die bessere Option, insbesondere für den Fall eines Scheiterns von

---

2 Gerhard Schröder, Warum die Türkei in die EU gehört, *Die Welt*, 13.10. 2004, S. 1.

3 148. Sitzung des 15. Deutschen Bundestages am 16.12. 2004, dokumentiert in: *Das Parlament*, Nr. 52/53, 20./27.12. 2004, hier S. 22.

4 Ebd.

5 Angela Merkel, ebd. S. 21.

Verhandlungen. Der Regierung hielt Merkel im Bundestag die Gefahr eines Automatismus vor, der ein anderes Ergebnis als den Beitritt ausschließe, wenn erst einmal Verhandlungen eröffnet worden seien. Sie berief sich dabei auch auf Altkanzler Helmut Kohl, der in einem großen Gespräch mit der FAZ vor der Entscheidung des Bundestags seine Überzeugung unterstrichen hatte, „daß die Türkei die Kopenhagener Kriterien nicht erfüllen wird“ – und so der Antwort ausweichen konnte, was geschehen solle, falls die Türkei diese Kriterien erfüllen könne.<sup>6</sup> In den Beratungen der europäischen Politik nutzten Regierung wie Opposition ihre Möglichkeiten zur Beförderung der eigenen Position. Vor dem Gipfel im Dezember beriet sich die Führung der Opposition – wie schon in der Entscheidung über den Kommissionspräsidenten – im Kreis der Europäischen Volkspartei, um über die konservativen Regierungschefs im Europäischen Rat Einfluss auf die Entscheidung zu nehmen, etwa indem die privilegierte Partnerschaft als eine Option in das Verhandlungsmandat der Kommission aufgenommen werde. Gleichzeitig unterstrichen führende Unionspolitiker die Entschlossenheit, nach einem Regierungswechsel in Deutschland eine Vollmitgliedschaft der Türkei zu verhindern.<sup>7</sup> Die Bundesregierung sicherte ihrerseits ihre Position in den bilateralen Gesprächen mit Frankreich ab und befürwortete Kompromissformulierungen im Kreis der EU-Regierungen. Während der Gipfelberatungen war es Aufgabe des Bundeskanzlers, den türkischen Ministerpräsidenten von der Annahme dieser Kompromissformulierungen zu überzeugen. Die Entscheidung des Gipfels bestätigte Position und Semantik der Bundesregierung: Der Beitritt bleibt Ziel, doch die Verhandlungen werden ergebnisoffen geführt werden. Eine Garantie für ein bestimmtes Ergebnis wird ausgeschlossen sowie Auflagen, Zeitpuffer und eine Aussetzungsklausel eingeführt. Dies kam den Anliegen der konservativen Regierungschefs weit genug entgegen, so dass Schröder die explizite Formulierung der privilegierten Partnerschaft zugunsten einer weichen Passage der Bindung und Verankerung an und in die europäischen Strukturen verhindern konnte. Damit war die Frage zunächst entschieden, flammte jedoch in der deutschen Politik 2005 immer wieder auf, etwa in der Ratifikationsdebatte des Verfassungsvertrags im Deutschen Bundestag. Nach der Ankündigung Schröders, Neuwahlen anzustreben, forderte die Opposition eine Verschiebung der Türkei-Entscheidung am 3. Oktober 2005; nach der Ablehnung des Verfassungsvertrags in Frankreich und den Niederlanden unterstrich Bayerns Ministerpräsident Edmund Stoiber, dass Schröder und Chirac mit ihrem forcierten Eintreten für den türkischen Beitritt „Totengräber der Europäischen Verfassung“<sup>8</sup> geworden seien.

### **Wie viel Stabilität benötigt die Währungsunion – die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts**

Eine andere Interessenkonstellation zwischen Regierung und Opposition kennzeichnet das zweite besondere Anliegen deutscher Europapolitik des zurückliegenden Jahres. In der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts war die Bundesregierung der Demandeur auf europäischer Ebene, wieder gegen starke Töne der Opposition und die überwiegende Meinung von Experten und Publizistik. Antrieb der deutschen Forderungen auf eine Reform war der Versuch, die politischen wie die finanziellen Folgen einer Sanktionierung des deutschen Defizits durch die EU zu vermeiden – bereits im Vorjahr hatte die Bundesregierung erhebliches politisches Kapital und ihr europapolitisches Gewicht eingesetzt, um ein Defizitverfahren abzuwenden. Anders als in der Türkeifrage stand die Regierung bei diesem Thema

6 „Es ist zynisch, etwas zu versprechen, was man selbst nicht einhalten muß“, FAZ, 15.12. 2004, S. 6

7 Vgl. u.a. Nico Fried, Schröder macht sich für die Türkei stark, SZ, 14.12. 2004, S. 1.

8 Zitiert nach Robert Roßmann, „Schröder ist der Totengräber“, SZ, 3.6. 2005, S. 5.

unter Druck und in der Defensive; immerhin verletzen die öffentlichen Haushalte in Deutschland 2005 zum vierten Mal in Folge die 3%-Grenze des Vertrags von Maastricht und die Bundesregierung gab im Sommer 2005 gegenüber der Kommission an, vor 2007 eine Einhaltung nicht ermöglichen zu können.<sup>9</sup>

Aus deutscher Sicht sollte eine Reform des Paktes die spezifischen Umstände des Defizits eines Mitgliedstaates stärker berücksichtigen. Reformen in konjunkturschwachen Zeiten sollten entsprechend positiv bewertet und Anteil der Zukunftsinvestitionen an den Ausgaben berücksichtigt werden. Die besonderen Lasten für die Folgen der deutschen Einheit wollte Bundesfinanzminister Hans Eichel ebenso betrachtet sehen wie den deutschen Nettobeitrag zum EU-Haushalt: „Mir leuchtet nicht ein, wieso unsere EU-Zahlungen unser Defizit verschärfen, die Empfängerstaaten aber entlastet werden.“<sup>10</sup> Teil der Reform sollte aus deutscher Sicht auch eine Veränderung des Verfahrens sein. Statt des Ministerrates sollte bereits die Kommission die Prüfung der Umstände vornehmen und anstelle automatischer Strafen sollte ein Defizitverfahren nur dann eröffnet werden, „wenn ein Mitgliedstaat von den von ihm eingegangenen Konsolidierungsverpflichtungen selbstverschuldet abweicht.“<sup>11</sup> Die Balance dieser Flexibilisierung sollte nach den Vorstellungen der Bundesregierung durch Haushaltsüberschüsse in guten Zeiten gehalten werden. Für die Opposition wurde Eichel mit seiner „Klempnerei an Maastricht“<sup>12</sup> zum „Haupttotengräber“<sup>13</sup> des Stabilitätspakts. Für die CSU schlug Bayerns Finanzminister Kurt Faltlhauser vor, anstelle einer Lockerung die Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit des Paktes dadurch zu stärken, dass in einer „konjunkturellen Normallage“ ein annähernd ausgeglichener Haushalt verpflichtend gemacht werde und die Verletzung dieser Regel bereits die Einleitung eines Defizitverfahrens zur Folge habe. Ferner sollte die Kommission anstelle des Ministerrates dieses Verfahren eigenverantwortlich einleiten können, das durch den Europäischen Gerichtshof entschieden und mit Sanktionen bewehrt werden solle.<sup>14</sup>

In den rund halbjährigen Verhandlungen zwischen Oktober 2004 und März 2005 stand die Bundesregierung mit ihren Maximalpositionen zwar weitgehend allein, doch mit zunehmender Dauer der Beratungen wuchs die Bereitschaft zum Kompromiss entlang abgeschwächter Linien des deutschen Vorstoßes. Kurzzeitig war dabei der Verdacht aufgekommen, Deutschland versuche über Entgegenkommen im Dissens über die Finanzielle Vorausschau der EU eine Einigung zu erzwingen, doch die Hartnäckigkeit der deutschen Verhandlungslinie in der Haushaltsfrage wie Hinweise aus der Bundesregierung, Kompromisse beim Haushalt kämen Deutschland teurer als eventuelle Sanktionen ließen entsprechende Berichte verebben.

Die am 21. März 2005 maßgeblich von Jean Claude Juncker zustande gebrachte Einigung der Finanzminister bedeutete für die deutschen Forderungen einen „praktisch kompletten Triumph.“<sup>15</sup> Bis zuletzt hatte Eichel die deutschen Forderungen auch gegen den Konsens der übrigen Euro-Staaten aufrecht erhalten, sich aber mit semantischen Verpackungen der Berücksichtigung des Nettobeitrags („Finanzbeiträge zugunsten der internationalen Solidarität“) und der Lasten der deutschen Einheit („Prozess der Einigung Europas“) einverstanden erklärt, da

---

9 Deutschland droht Verschärfung des Defizitverfahrens, FAZ, 13.7. 2005, S. 11.

10 „Wir müssen weg von den automatischen Strafen.“ SZ-Interview mit Hans Eichel, SZ, 15./16.1. 2005, S. 21.

11 Ebd.

12 Wolfgang Gerhardt am 17.3. 2005 im Deutschen Bundestag; Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 166. Sitzung, S. 15508.

13 So ihr Finanzexperte Michael Meister, zitiert nach: CDU nennt Eichel einen „Totengräber“, SZ, 17.1. 2005, S. 19.

14 Kurt Faltlhauser, Drei Vorschläge zur Stärkung des Stabilitätspakts, FAZ, 7.3. 2005, S. 15.

15 Werner Mussler, Wie Deutschland seine gesamte Wunschliste erfüllt bekam, FAZ, 22.3. 2005, S. 13.

die paktspezifischen Forderungen Deutschlands Teil der Einigung waren. Politische Konsequenz der Einigung war auch, dass die Kommission das ruhende Defizitverfahren Deutschlands wohl erst unter den neuen Regeln wiederaufnehmen wird. Leicht dürfte auch dann angesichts der kritischen Datenlage der deutschen Politik die Begründung nicht fallen, doch immerhin könnte selbst eine unionsgeführte Bundesregierung von der Reform profitieren.

### **Wer zahlt, bestimmt – das Ringen um den Haushalt der EU**

Nach Jahren sinkenden Nettosalden steigen die Nettobeiträge Deutschlands wieder – 2004 wurde ein Saldo von 9,5 Mrd. Euro erreicht. Der entsprechende Bruttobeitrag von rund 22 Mrd. Euro könnte sich selbst unter der Prämisse einer Begrenzung der Ausgaben auf ein Prozent des BIP, wie Deutschland und fünf andere Nettozahler gefordert hatten, bis zum Ende der kommenden Finanziellen Vorausschau verdoppeln.<sup>16</sup> Gleichzeitig haben die Verschiebungen der wirtschaftlichen Lage innerhalb der EU Deutschland beim Bruttoinlandsprodukt pro Kopf auf Platz 11 abrutschen lassen, während es in den Nettozahlungen pro Kopf auf dem dritten Platz liegt. Vor diesem Hintergrund konnte über die Budgetposition der deutschen Europapolitik innenpolitisch kaum großer Streit entstehen; die Lager von Regierung und Opposition produzierten vielfältige Forderungen der Korrektur, allenfalls gemildert durch die Sorgen etlicher Ministerpräsidenten vor den Auswirkungen sinkender EU-Ausgaben auf die Regionalförderung in den deutschen Ländern. Die Grundkonstellationen der Beratungen unter den EU-Partnern wurde mit dem Dezember-Gipfel des Europäischen Rats unter niederländischer Präsidentschaft bestätigt: Deutschland und Frankreich blieben bei ihrer Forderung einer Begrenzung der Ausgaben auf ein Prozent und der Weigerung, den Agrarkompromiss von 2002 aufzuschmüren, der vorsieht die Ausgaben in diesem Bereich auf dem Stand von 2006 einzufrieren, während Großbritannien eine Verhandlung des britischen Rabatts ablehnte.

Diese Konstellation blieb 2005 unter Luxemburger Präsidentschaft zunächst bestehen, in den Beratungen auf geforderte Kürzungen zeigte sich zudem, dass der Kreis der Befürworter einer rigiden Budgetkürzung wie eines zu verhandelnden Korrekturmechanismus der Nettobeiträge größer wurde. Mehr Bewegung in Richtung der Nettozahler erzeugte die Verfassungskrise – nach dem niederländischen Referendum wollte auch die deutsche Politik ein positives Signal in der Europapolitik setzen. Schröders Initiative eines Impulses der Gründerstaaten scheiterte an der Absage der Niederländer, so dass die neuen Budgetvorschläge der Präsidentschaft zum zentralen Bezugspunkt einer Strategie wurden, die Handlungsfähigkeit in der Krise demonstrieren sollte. Junckers Vorschläge bedeuteten für Deutschland eine effektive Entlastung um fünf Mrd. Euro gegenüber dem vorherigen Verhandlungsstand, zugleich aber auch eine weitere Reduzierung der Regionalförderung für die deutschen Länder: Nach dem Vorschlag der Kommission hätte der Mittelrückgang bei einem Prozent gelegen, Junckers Kompromissvorschlag hätte eine Kürzung von rund 20 Prozent zur Folge.<sup>17</sup> Unter dem Vorbehalt einer Einigung auf eine Rabattformel für die Nettozahler zeigten sich Deutschland und Frankreich kompromissbereit – die deutsche Europapolitik verließ mit der Zustimmung zu Ausgaben in Höhe von 1,06 Prozent des EU-BIP ihre Kernposition.

Gleichzeitig erhöhten Deutschland und Frankreich – vor allem in den Erklärungen der deutsch-französischen Spitzentreffen – den Druck auf Großbritannien, den seit 1984 bestehenden Rabatt in das Kompromisspaket einzubringen. Die britische Gegenoffensive über die

<sup>16</sup> Zahlen nach Han-Jürgen Leersch, *Deutscher EU-Beitrag steigt kräftig*, *Die Welt*, 22. 10. 2004, S. 11.

<sup>17</sup> Zahlen nach: *Deutschland droht Kürzung der EU-Hilfen*, *FAZ*, 11.6. 2005, S. 9.

Verknüpfung des Rabatts mit der Überprüfung der Agrarausgaben traf die deutsch-französische Position an einer empfindlichen Stelle: Dies war der Streitpunkt zwischen Paris und Berlin bei der Agenda 2000 unter deutscher Präsidentschaft, als es Schröder nicht gelang, eine weitergehende Reform der Ausgaben durchzusetzen; die bilaterale Einigung im Agrarbereich war jedoch zugleich einer der Schlüsselkompromisse der „deutsch-französischen Achse“ von 2002, die seit der Irak-Krise für den überraschenden Gleichklang deutsch-französischer Europapolitik steht.<sup>18</sup> Unter Bedingungen des Vorwahlkampfes zündete Blairs Offensive auch im Bundestag. Während der Bundeskanzler für die Regierung vorrechnete, dass es „keine wirkliche Rechtfertigung mehr“ für den Briten-Rabatt gebe, forderten Angela Merkel und Wolfgang Gerhardt für die Opposition, Berlin müsse Frankreich in der Agrarfrage zum Kompromiss bringen: „Auch dieses alte Tandem muss sich jetzt bewegen.“<sup>19</sup> Bayerns Ministerpräsident hatte zu Beginn der entscheidenden Verhandlungswoche den Bundeskanzler bereits aufgefordert, keine finanziellen Zugeständnisse zu machen und das „Scheckbuch fürs Geschichtsbuch in der Tasche“ zu lassen.<sup>20</sup> Merkels Besuch bei Blair und ihr von dort berichtetes Verständnis für die britische Position wertete Schröder in der Debatte als „Bärendienst“ an „Juncker und Deutschland.“ Auf dem Gipfel selbst zeigte sich, dass die deutsche Position weitgehend in der Gipfelvorlage Junckers berücksichtigt war: Zehn Mrd. Euro Entlastung für Deutschland, finanziert durch den Erlass von Beiträgen aus dem nationalen Mehrwertsteueraufkommen sowie vermehrte Rückflüsse in den Strukturfonds, die vor allem Ostdeutschland zugute kommen würden.<sup>21</sup> Das Scheitern des Pakets an Großbritannien (trotz weitgehender Aufgabe der Rabatforderung) und den Niederlanden (wegen nicht hinreichender Zugeständnisse beim Nettobeitrag) wertete die Berliner Politik als extrem tiefe Krise, da der Dissens die Grundlagen der Integration erreicht habe. Aus Sicht der Opposition hatte Schröder überreizt, mit den Schuldzuweisungen an London und Den Haag setze er „seinen europapolitischen Crash-Kurs“ fort.<sup>22</sup>

Im Ergebnis hatte das deutsch-französische Tandem sein Ziel, Europas Handlungsfähigkeit und Geschlossenheit in der Krise unter Beweis zu stellen, verfehlt. Wenn die Absicht war, durch öffentliche Solidaritätsforderungen an Großbritannien die Position Blairs zu bewegen, dann war diese gründlich gescheitert. Weder die schärfere Rhetorik Frankreichs in der Budgetfrage noch die Polarisierung zwischen London und Paris hatte Berlin moderieren können – keiner der drei Großen schien zudem bereit, zunächst untereinander und ohne öffentliche Erklärungen nach einem Ausgleich der Positionen zu suchen.

### **Was soll Europa – Ratifikation und Krise der Europäischen Verfassung**

Gemessen an den übrigen Themen deutscher Europapolitik erinnerte im Grunde nur die Debatte über die Europäische Verfassung an die alte Grundorientierung, den traditionellen überparteilichen Konsens und an das besondere institutionelle Engagement deutscher EU-Politik. Gleichwohl schlugen auch hier innenpolitische Debatten und öffentlichkeitswirksame Positionierungen durch. Nachdem beispielsweise die FDP und die Grünen im Europawahlkampf 2004 ein Referendum auch in Deutschland gefordert hatte und der Gedanke

---

<sup>18</sup> Siehe dazu die Beiträge zur deutschen Europapolitik in den Jahrbüchern der europäischen Integration 1998/99 sowie 2002/2003

<sup>19</sup> Siehe dazu Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 181. Sitzung am 16.6. 2005.

<sup>20</sup> Zitiert nach: Stoiber warnt vor Geschenken, SZ, 13.6. 2005, S. 7.

<sup>21</sup> Vgl. zu den Zahlen Cornelia Bolesch u.a., Berlin fühlt sich als Sieger im EU-Finanzstreit, SZ, 17.6. 2005, S. 1.

<sup>22</sup> Siehe Wohin treibt die EU?, FAZ, 20.6. 2005, S. 1.

auch in den Unionsparteien um sich griff, schwenkte auch die Koalition im Oktober 2004 um und schlug ihrerseits eine Verfassungsänderung vor, die generell die Möglichkeit von Referenden schaffen sollte. Diese Wende wurde – Logik des parteipolitischen Ringens – nicht zum Startschuss einer Grundgesetzänderung, sondern erwies sich als Blattschuss auf die Forderungen: Keine der großen Parteien trat danach mit einer Initiative hervor; der Entwurf der FDP-Fraktion blieb ein Versuch. Im Vorfeld der Ratifizierungsberatungen rückten andere Auseinandersetzungen nach. Soweit sie unter dem Stichwort der „Europa-tauglichkeit“ Deutschlands die Rolle der Länder betrafen, waren sie Teil der erfolglosen Überlegungen der Bundesstaatskommission zur Reform der bundesstaatlichen Ordnung. Soweit sie die Ebene der Bundespolitik betrafen, fokussierte sich die Debatte auf die Rolle und die Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte des Bundestags. Das Unbehagen an der Verfassung vor allem in den Reihen von CSU und CDU war breiter – vom fehlenden Gottesbezug bis zum Tempo der Erweiterung reichten die Vorbehalte von Abgeordneten, die zuerst in der Kreuther Klausur der CSU, später auch bei Abgeordneten der CDU zur Ablehnung einer Ratifikation führten. I-Punkt dieser Haltung wurde Peter Gauweilers These von der Entmachtung des deutschen Souveräns durch den Verfassungsvertrag und seine entsprechende Klage beim Bundesverfassungsgericht.

Die parlamentarischen Beratungen zum Ratifikationsgesetz kreisten bei breiter Übereinstimmung in der positiven Gesamtbeurteilung des Verfassungsvertrages um vier Kernpunkte: Während die Opposition eine formelle Stärkung der Mitwirkungsrechte beider Kammern erreichen wollte, setzte die Koalition auf eine Verbesserung der vorhandenen Möglichkeiten. Das Klagerecht des Bundestages sollte nach dem Willen der FDP bereits vor einer Fraktion ausgeübt werden können, die Koalition wollte sie an einen Beschluss der Mehrheit binden. Eine Änderung des Artikels 23 GG wollte die Koalition nicht im Rahmen des Ratifikationsgesetzes, sondern erst bei einer Wiederaufnahme der Arbeit der Föderalismuskommission dort beraten. Eine Vorabentscheidung und entsprechende Bindung der Regierung in Fragen der Erweiterung oder beim Übergang zu Mehrheitsentscheidungen nach der Passarelle-Klausel, wie sie von der Opposition gefordert wurde, lehnte die Koalition ab.<sup>23</sup> Mit der Entscheidung des Bundestages am 12. Mai hatte sich die Opposition weitgehend durchgesetzt – dennoch lehnten 20 Abgeordnete von CDU und CSU trotz starker Disziplinierungsbemühungen der Führung das Ratifikationsgesetz ab.

Da Bundesregierung und Koalitionsfraktionen angesichts der schwankenden Aussichten für das französische Referendum eine Entscheidung über die Verfassung durch Bundestag und Bundesrat vor dem Datum der Entscheidung in Frankreich erreichen wollten, eröffneten sich auch für die Länder neue Möglichkeiten der Einflussnahme. Der Bundesrat wollte insbesondere sein Klagerecht selbst wahrnehmen, vorab über Anwendungen der Passarelle-Klausel entscheiden, die Länderbeteiligung über den Artikel 23 auch auf informelle Beratungen der EU auszudehnen, an informellen Ratssitzungen teilnehmen zu können und eine Vertretung der Länder in der Ständigen Vertretung zu ermöglichen.<sup>24</sup> In der Summe erreichten beide Kammern des Parlaments im Ratifizierungsverfahren eine deutlich weitergehende Mitwirkung, während die Bundesregierung eine Vorabbindung der Verhandlungsposition und die Veränderung des Artikels 23 abwenden konnte.<sup>25</sup>

23 Siehe dazu Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 160. Sitzung am 24.2. 2005, sowie die Anträge von CDU/CSU (Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/4716), SPD und Bündnis 90/Die Grünen (15/4925) und FDP (15/4937).

24 Siehe die Stellungnahme des Bundesrates, Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/4939.

25 Vgl. Johannes Leithäuser, Ein Minimum an Überzeugungskraft, FAZ, 13.5. 2005, S. 3.

In der allgemeinen Bewertung, wie mit den negativen Voten in den Referenden umzugehen sei, taten sich dagegen die für das zurückliegende Jahr kennzeichnenden Gegensätze auf. Aus der Opposition wurden Forderungen nach einem Wandel in der Erweiterungsstrategie, Nachverhandlungen mit Bulgarien und Rumänien sowie eine Kurskorrektur in der Türkei-Frage artikuliert, während die Bundesregierung jede Verknüpfung mit der EU-Erweiterung zurückwies. Alle führenden politischen Kräfte in Deutschland sprachen sich für eine Fortsetzung des Ratifikationsprozesses aus; die Union änderte ihre Position im Rahmen der Abstimmung unter den konservativen Regierungschefs – die Koalition zog nach, als sich ein Konsens über eine Reflexionsphase beim EU-Gipfel vom Juni 2005 abzeichnete.

### **Was wird – Konturen der künftigen Europapolitik Deutschlands**

In Zeiten der Krise – dies unterstreicht die Bilanz des zurückliegenden Jahres – wird Europapolitik zur Kanzlerpolitik. Die entscheidenden Phasen der Interessenvertretung bestritt 2003/2004 Schröder selbst, Außenminister und Finanzminister blieb die Rolle des Sekundanten. Für die Zukunft stellt sich damit die Frage einer wirksameren Bündelung des Regierungshandelns, einer Verklammerung von Innen- und Europapolitik wie eines leistungsfähigen administrativen Unterbaus. Die traditionelle Rollenverteilung entspricht zunehmend weniger den Handlungserfordernissen auf europäischer Bühne. Neu zu betrachten wäre auch die Koalitionsstrategie deutscher Europapolitik. Primär Anwalt der Kleineren sein zu wollen, wird in der EU der 25 und ebenso wenig hinreichen wie der Versuch, über die Brechstange deutsch-französischer Entente die Zustimmung der Partner zu erzwingen. Ob die Alternative zum Bilateralismus in einer Koalition der sechs größten Mitgliedstaaten liegt, wie aus der CSU im letzten Jahr zu hören war, darf angesichts der Friktionen dieses Kreises bezweifelt werden. Das Potential einer Führungskoalition der großen Drei dagegen erscheint nicht ausgeschöpft: In der Außenpolitik wie in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik hat die Kooperation zwischen London, Paris und Berlin Entscheidendes bewegt, ist in Feldern der klassischen Gemeinschaftspolitik dagegen überwiegend wirkungslos geblieben. Hier wäre aus dem deutsch-französischen Erfahrungshaushalt zu lernen, dass es weniger die Summe der Gemeinsamkeiten ist, die Wirkung ausmacht, sondern der Wille, die zahlreichen Unterschiede und Gegensätze zu überbrücken. Das zurückliegende Jahr demonstriert auch, dass dieser politische Wille nicht von der persönlichen Konstellation im Dreieck zu trennen ist – wahrscheinlich wird erst ein anderes Trio die Chance zur Führung ergreifen können.

### **Weiterführende Literatur**

- Thomas Fischer: Reformziel Aufgabenentflechtung, in: Jahrbuch des Föderalismus 2005, Baden-Baden: Nomos 2005, S. 100-117.
- Christian Hacke: Die Außenpolitik der Regierung Schröder/Fischer, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 32-33/2005, S. 9-15.
- Gunther Hellmann: Ex occidente Lux ..., in: Politische Vierteljahresschrift, 4/2004, S. 479-493.
- Daniela Kietz: Der Bundestag in der Europapolitik, SWP-Aktuell 19, Mai 2005.
- Adam Krzeminski: Zwischen Renationalisierung und Europäisierung. Ein polnischer Blick auf Deutschland, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 1/2004, S. 11-26.
- Gregor Schöllgen: Deutsche Außenpolitik in der Ära Schröder, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 32-33/2005, S. 3-8.
- Hans-Peter Schwarz: Das Ende der Übertreibungen, in: Internationale Politik, 8/2005, S. 8-15.