

Europa nach dem Brexit – deutsche Positionen und Perspektiven

Eric BONSE

Januar 2017

Das Französische Institut für Internationale Beziehungen (Ifri) ist in Frankreich das wichtigste unabhängige Forschungszentrum, das über große internationale Fragen informiert und diskutiert. Von Thierry de Montbrial im Jahr 1979 gegründet, ist das IFRI als gemeinnütziger Verein anerkannt (Gesetz des Jahres 1901). Es ordnet sich keiner Amtsvormundschaft unter, legt nach eigenem Ermessen seine Aktivitäten fest und publiziert regelmäßig seine Berichte.

Durch seine Studien und Debatten, die interdisziplinär angelegt sind, bringt das Ifri Politiker, Wirtschaftswissenschaftler, Forscher und Experten auf internationaler Ebene zusammen.

Mit seinem zweiten Büro in Brüssel (Ifri-Bruxelles) positioniert sich das Ifri als eines der wenigen französischen think tanks im Kern der europäischen Debatte.

Die Verantwortung für die im weiteren Text geäußerten Standpunkte tragen die Autoren.

Diese „Note du Cerfa“ wird im Rahmen des „Deutsch-französischen Zukunftsdialogs“ veröffentlicht. Der „Deutsch-französische Zukunftsdialog“ ist ein Projekt des Studienkomitees für deutsch-französische Beziehungen (Cerfa) des Institut français des relations internationales, der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik und der **Robert Bosch Stiftung**.

Die Aktivitäten des Cerfa (Forschung, Editing und Publikationen) werden von dem Referat Frankreich des Auswärtigen Amtes und dem Planungsstab des Ministère des Affaires étrangères et du Développement international gefördert.

ISBN : 978-2-36567- 659-5

© Alle Rechte vorbehalten, Ifri, 2017

Diese Veröffentlichung zitieren:

Eric Bonse, „Europa nach dem Brexit – deutsche Positionen und Perspektiven“,
Notes du Cerfa, n° 135, Ifri, Januar 2017.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles

Rue Marie-Thérèse, 21 1000 – Brüssel – BELGIEN

Tél. : +32 (0)2 238 51 10 – Fax : +32 (0)2 238 51 15

E-mail : bruxelles@ifri.org

WebSite: Ifri.org



Notes du Cerfa

Die Reihe „Notes du Cerfa“ erscheint seit 2003 in monatlichem Rhythmus und analysiert die politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung des heutigen Deutschlands: Außen- und Innenpolitik, Wirtschaftspolitik und Gesellschaftsthemen. Die „Notes du Cerfa“ bieten kurze wissenschaftliche Analysen mit einer klaren policy-Orientierung. Die Publikation wird in elektronischer Form kostenlos an etwa 2.000 Abonnenten versandt, ebenso wie die „Visions franco-allemandes“, und ist zudem auf der Internetseite des Cerfa verfügbar, von der die Beiträge ebenfalls kostenlos heruntergeladen werden können.

Das Cerfa

Das „Comité d'études des relations franco-allemandes“ (Studienkomitee für deutsch-französische Beziehungen, Cerfa) wurde 1954 durch ein Regierungsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich gegründet. Die Amtsvormundschaft des Cerfa kommt seitens Frankreich dem Ifri und seitens Deutschland der DGAP zu. Das Cerfa wird paritätisch durch das Ministère des Affaires étrangères et du Développement international und das Auswärtige Amt finanziert. Des Weiteren besteht der Verwaltungsrat aus einer gleichen Anzahl an deutschen und französischen Persönlichkeiten.

Das Cerfa setzt sich das Ziel, Prinzipien, Bedingungen und Lage der deutsch-französischen Beziehungen auf politischer, wirtschaftlicher und internationaler Ebene zu analysieren; Fragen und konkrete Probleme, die diese Beziehungen auf Regierungsebene stellen, zu definieren; Vorschläge und praktische Anregungen zu finden und vorzustellen, um die Beziehungen zwischen den beiden Ländern zu vertiefen und zu harmonisieren.

Dieses Ziel wird durch regelmäßige Veranstaltungen und Seminare, die hohe Beamte, Experten und Journalisten versammeln sowie durch Studien in Bereichen gemeinsamen Interesses verwirklicht.

Dr. Barbara Kunz und Prof. Dr. Hans Stark sind Herausgeber der Publikationen des Cerfa. Katja Borck ist Projektmanagerin. Catherine Naiker ist Assistentin im Cerfa.

Über den Autor

Eric Bonse ist ein deutscher Politikwissenschaftler und Journalist. Während seiner journalistischen Tätigkeit in Frankreich (1994-2001) hat er sich intensiv mit den deutsch-französischen Beziehungen und der französischen Außen- und Europapolitik beschäftigt. Seit 2004 arbeitet er als EU-Korrespondent in Brüssel für deutsche und internationale Medien mit Schwerpunkt Wirtschaftspolitik und Eurokrise. Er war als Berater für den wirtschaftspolitischen Thinktank Bruegel in Brüssel tätig und gehört als EU-Experte der deutsch-französischen Reflexionsgruppe an, die vom IFRI und der Stiftung Genshagen getragen wird.

Zusammenfassung

Die britische Entscheidung für den Brexit trifft Deutschland und die Europäische Union zu einem kritischen Zeitpunkt. Sie verschärft die „Polykrise“ der letzten Jahre und wirft brisante Fragen auf: Wie soll die EU ohne Großbritannien aussehen? Was ist das Ziel, die „Finalität“, der europäischen Einigung? Und welche Rolle soll Deutschland künftig spielen?

Die Bundesregierung in Berlin ist auf diese Fragen bisher eine Antwort schuldig geblieben. Sie möchte die Stellung Deutschlands als ausgleichende „Macht in der Mitte“ konsolidieren und die damit verbundenen Vorteile bewahren. Gleichzeitig schreckt sie aber vor einem Neustart oder Umbau der Union zurück und bremst alle Initiativen in diesem Sinne aus.

Nur im Bereich der Sicherheitspolitik ist Deutschland, gemeinsam mit Frankreich, zu einer engeren Zusammenarbeit bereit. In den meisten anderen Politikfeldern wehrt sich Berlin jedoch gegen „mehr Europa“. Dies gilt insbesondere für die Wirtschafts- und Währungsunion, wo sich sogar neue Konflikte um die künftige Governance abzeichnen.

Für Deutschlands Partner wirft dies neue Probleme auf. Zwar bemüht sich Berlin wieder mehr um Einheit. Andererseits ist die Bundesregierung aber bestrebt, aus dem Brexit keine (voreiligen) Schlüsse zu ziehen und keine Entscheidungen zu treffen, die Bindewirkung entfalten könnten. Damit bleibt die EU in einer prekären Lage ohne klare Perspektive.

Abstract

The British decision to leave the European Union comes at a critical moment for Germany and the EU. It exacerbates the “polycrisis” of recent years and leads to controversial questions: What should the EU look like without Great Britain? What is the objective, the “finality”, of European integration? And what role should Germany play in the future?

The federal government in Berlin has so far failed to provide an answer to these questions. It wants to consolidate Germany’s position as a balancing “power at the center” and preserve the advantages linked to it. At the same time, it shies away from a restart or reorganization of the Union and thwarts all initiatives to that effect.

It is only in the field of security policy that Germany, together with France, is ready for closer cooperation. In most other policy fields, Berlin is rejecting „more Europe“. This notably holds true for the Economic and Monetary Union, where even conflicts pertaining to its future governance loom on the horizon.

This creates new problems for Germany’s partners. On the one hand, Berlin again puts efforts into finding unity. On the other hand, the federal government seeks to avoid drawing (premature) conclusions from Brexit and making decisions that could turn out to be binding. The EU consequently remains in a precarious situation without any clear perspective.

Inhaltsverzeichnis

EINLEITUNG.....	7
DER BREXIT UND DIE FOLGEN	10
DIE REFORM DER WÄHRUNGSUNION.....	15
DER STREIT UM DIE FLÜCHTLINGSPOLITIK	18
INNERE UND ÄUßERE SICHERHEIT.....	21
DIE KÜNFTIGE DEUTSCHE ROLLE IN DER EU	24

Einleitung

Der Sieg des Brexit-Lagers beim britischen EU-Referendum 2016 bedeutet eine Zäsur in der Europapolitik, auch für Deutschland. Zum ersten Mal entscheidet sich ein großes EU-Land dazu, die Union zu verlassen. Und zum ersten Mal verliert Deutschland einen wichtigen Partner. Gemeinsam mit London hatte Berlin in den letzten Jahren eine Kürzung des EU-Budgets durchgesetzt, die Mitgliedstaaten auf Wettbewerbsfähigkeit eingeschworen und eine Reform der EU-Gesetzgebung eingeleitet („Better regulation“).

Zwar konnte Berlin in der Flüchtlingskrise nicht auf britische Hilfe zählen. Dennoch war Kanzlerin Angela Merkel die Zusammenarbeit mit London so wichtig, dass sie versprach, alles zu tun, um Großbritannien in der Union zu halten. Auch nach dem Brexit-Votum blieb Merkel auf pro-britischem Kurs. Während die Präsidenten der drei großen Brüsseler EU-Institutionen einen schnellen Austritt nach Artikel 50 des EU-Vertrags forderten, mahnte die Kanzlerin zu Geduld. Keine Eile, kein Druck, so ihre Devise.¹

Viel Zeit lässt sich Merkel auch bei der Frage, wie es mit Europa nach dem Brexit weitergehen soll. Zwar setzten Außenminister Frank-Walter Steinmeier und Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble frühzeitig eigene Akzente, doch die Kanzlerin wartet ab.² Merkel ging auf die Initiativen ihrer Minister ebenso wenig ein wie auf die Debatte um ein „Kerneuropa“ oder eine „differenzierte Integration“. Sie ließ sich auch nicht in ein neues Führungstrio mit Frankreich und Italien einbinden, ein Dreiergipfel mit Präsident Francois Hollande und Ministerpräsident Matteo Renzi in Ventotene blieb ohne Folgen.

Vielmehr präsentierte sich Merkel als eine Kanzlerin, die mit allen EU-Partnern zusammenarbeiten möchte. Vor dem Sondergipfel in Bratislava, der als Antwort auf den Brexit einberufen wurde, hielt sie ungewöhnlich umfangreiche Konsultationen ab. Berlin wurde für einige Tage die

1. „Ehrlich gesagt, soll es nicht ewig dauern, aber ich würde mich jetzt auch nicht wegen einer kurzen Zeit verkämpfen.“ zit. nach Spiegel online vom 26 Juni 2016, www.spiegel.de.

2. Steinmeier plädierte unmittelbar nach dem britischen Referendum für eine Wiederbelebung der Gruppe der EU-Gründerstaaten, die er auch nach Berlin einlud. Schäuble sprach sich umgekehrt gegen ein festes Kerneuropa aus und wirbt für flexible Koalitionen einzelner EU-Länder.

Hauptstadt Europas und Merkel wieder zur Kanzlerin, die sich um Ausgleich bemüht.³

Man mag dies als Versuch sehen, nach den umstrittenen deutschen Vorstößen der letzten Monate – etwa zu Griechenland oder zur Migrationspolitik - verlorenes Vertrauen zurückzugewinnen. Eine andere Interpretation wäre, dass Berlin nach dem Nein der Briten nicht allein die Verantwortung für Europa übernehmen möchte, sondern möglichst viele Partner sucht - ohne sich allerdings festzulegen. Doch dauerhaft wird auch Merkel nicht um eine Positionsbestimmung herumkommen.

Denn von Berlin wird, nach der amerikanischen Präsidentschaftswahl mehr denn je, eine klare Linie erwartet. Wie soll die Europäische Union nach dem Brexit aussehen? Was ist das Ziel, die „Finalität“, der europäischen Einigung? Und welche Rolle soll Deutschland künftig spielen, in Europa und der Welt?

Diesen Fragen geht die vorliegende Studie nach, die im Wesentlichen auf Recherchen in den Brüsseler EU-Institutionen und in deutschen EU-Kreisen beruht. Im Mittelpunkt stehen dabei die großen Reform-Baustellen, wie sie beim Sondergipfel in Bratislava definiert wurden. Außerdem werden die deutschen Vorstellungen zum Brexit untersucht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Brexit nicht der wichtigste Faktor der deutschen Europapolitik ist. Eine noch größere Bedeutung wird in Berlin der französischen Präsidentschaftswahl sowie der Bundestagswahl im Herbst 2017 zugemessen. Erst danach sollen die Weichen gestellt werden.

In welche Richtung es geht, deutet sich aber schon jetzt an. Die deutsch-französische Zusammenarbeit wird – zumindest in der Außen- und Sicherheitspolitik – wieder an Bedeutung gewinnen, die EU-Kommission und das Europaparlament dürften dagegen weiter an Gewicht verlieren. Denn Deutschland setzt, wie Frankreich und die Mehrheit der EU-27, mehr denn je auf intergouvernementale Zusammenarbeit. Dies wurde vor allem beim Sondergipfel in Bratislava deutlich. Ein weiterer Sondergipfel ist im März 2017 in Rom geplant – erneut im Kreise der Staats- und Regierungschefs.

Ein echter Neubeginn zeichnet sich jedoch nicht ab. Auch nach dem Brexit, der einen historischen Bruch für Europa bedeutet, setzt die Bundesregierung auf Kontinuität. Sie möchte die Rolle Deutschlands als ausgleichende „Macht in der Mitte“ konsolidieren und die damit

3. Die deutsche Rolle als „Ausgleicher und Balancier“ betont vor allem H. Münkler: *Die Macht der Mitte*, Hamburg, edition Körber-Stiftung, 2015, p. 137ff.

verbundenen Vorteile bewahren.⁴ Angesichts der nahenden Bundestagswahl ist Deutschland auch zu sehr mit sich selbst beschäftigt, um große Integrationsschritte oder einen radikalen Umbau der EU zu wagen. Erst nach der Wahl dürfte Berlin wieder bereit sein, neue Impulse zu geben – oder Initiativen aus Brüssel oder Paris aufzugreifen.

4. H. Münkler ebd.

Der Brexit und die Folgen

Die britische Entscheidung für den Brexit trifft die EU unvorbereitet. Zwar hatte sich die Union auf einem Sondergipfel Anfang 2016 auf Maßnahmen verständigt, die im Falle eines Sieges des „Remain“-Camps in Kraft treten sollten. Für den Fall einer Niederlage wurden jedoch keine Vorbereitungen getroffen. Dies hat eine paradoxe Folge: Nicht nur Großbritannien, sondern alle EU-Mitglieder betreten mit dem Brexit Neuland und müssen improvisieren.⁵

Vor allem für Deutschland ist dies schmerzlich. Denn Großbritannien hat sich zu einem der wichtigsten EU-Partner entwickelt. Während Frankreich im Zuge der Eurokrise an Einfluss verlor, stützte sich die Bundesregierung zunehmend auf das Vereinigte Königreich, um seine Ziele durchzusetzen. Zudem ist Großbritannien ein wichtiger Handelspartner. Nach den USA und Frankreich ist es der drittgrößte Exportmarkt. Sollte das Land aus dem Binnenmarkt ausscheiden, so hätte dies negative Folgen für die deutsche Exportwirtschaft. Einige Studien kommen sogar zu dem Ergebnis, dass Deutschland unter dem Brexit besonders stark leiden könnte.⁶

Vor diesem Hintergrund ist es nicht erstaunlich, dass Kanzlerin Merkel nach dem britischen Referendum eine vorsichtige Haltung einnahm. Während die Präsidenten der drei großen EU-Institutionen auf einen schnellen Brexit drängten, mahnte Merkel zu Geduld. Es liege allein bei London, den Austritts-Antrag nach Artikel 50 des EU-Vertrags zu stellen und Verhandlungen auszulösen.⁷ Damit nahm Merkel eine erste wichtige Weichenstellung vor. Sie überließ die Initiative der neuen britischen Regierung unter Premierministerin Theresa May, was diese zu einer Verzögerung des Artikel-50-Prozesses nutzte.

Zudem setzte sie durch, dass die EU-27 keine Beschlüsse fassen, die London brüskieren und ein Ergebnis für die Post-Brexit-Ära präjudizieren könnten. Nur in einem Punkt legte sich Deutschland frühzeitig fest: Großbritannien soll nur dann den Zugang zum europäischen Binnenmarkt

5. B. Lippert, N. von Ondarza: „Der Brexit als Neuland“, SWP aktuell 42, 2016.

6. Siehe z.B. den *DIW-Wochenbericht* Nr. 32+33, 2016, S. 701.

7. „Wir nehmen darauf Bezug, dass Artikel 50 das rechtliche Fundament setzt, nach dem der Austritt vollzogen wird, und sagen, dass es natürlich die britische Regierung ist, die ihren Austritt erklären muss, wir uns aber wünschen, dass dies so schnell wie möglich geschieht.“ zit. nach bundesregierung.de. Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel zum Abschluss des Europäischen Rats am 29 Juni 2016.

behalten, wenn es die vier Grundfreiheiten – einschließlich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer - sicherstellt. Ein „Rosinenpicken“ werde es nicht geben, stellte Merkel klar.⁸ In diesem Punkt ist sie sich mit Frankreich und der EU-Spitze in Brüssel einig.

Keine Einigkeit besteht hingegen in den meisten anderen Fragen, die das britische EU-Referendum aufwirft:

- Wieso ist es zum Brexit gekommen, tragen die übrigen 27 EU-Staaten (insbesondere Deutschland als wichtigster Partner) eine Mitverantwortung?
- Ist der Brexit in erster Linie als eine Gefahr für den Zusammenhalt der Union zu betrachten, oder birgt er auch Chancen, etwa für eine Vertiefung?
- Kann die EU nach dem Referendum einfach weiter machen wie zuvor, oder braucht sie eine Änderung ihrer Arbeitsweise, gar einen Neustart?⁹

Darüber hinaus geht es auch um langfristige Grundsatz-Entscheidungen:

- Müssen nach dem Brexit die EU-Verträge überarbeitet werden, und braucht es dazu einen Konvent, wie ihn das Europaparlament wünscht?
- Sollte das Ziel einer Reform die im Lissabon-Vertrag verankerte „immer engere Union“ und eine stärkere Integration sein („mehr Europa“)?
- Oder es geht es vielmehr darum, die Mitgliedstaaten und ihre nationalen Parlamente zu stärken, wie es London bis zuletzt gefordert hat?¹⁰

Die Bundesregierung hat diese Fragen bisher nicht beantwortet. Eine mögliche deutsche Mitverantwortung für den Brexit, die man in London durchaus sieht¹¹, wurde in Berlin nie diskutiert. Und anders als in Straßburg oder Paris wird der Brexit auch nicht als Chance für einen Neustart oder eine Vertiefung begriffen. Jede Initiative, die auf „mehr

8. Regierungserklärung der Kanzlerin.

9. Diese Fragen wurden im Europaparlament aufgeworfen. „The European project must be relaunched now“, heißt es in einer Entschließung vom 28 Juni 2016, www.europarl.europa.eu.

10. Diese Fragen beherrschen die Fachdebatte, siehe B. Lippert, N. von Ondarza: ebd. p. 6f.

11. In London werden die Flüchtlingspolitik und die Haltung bei der Arbeitnehmer-Freizügigkeit als Probleme genannt, die einen Sieg des „Remain“-Camps erschwert hätten. Siehe *Financial Times* vom 25 Juni 2016, www.ft.com.

Europa“ hinausläuft, sei nach dem „No“ aus London nicht mehr vermittelbar, heißt es in Berlin.¹²

Ganz ähnlich fiel die Antwort beim EU-Sondergipfel in Bratislava aus, der als Reaktion auf das britische Nein einberufen worden war. Deutschland konnte sich dort mit seiner ausweichenden Haltung durchsetzen. Die 27 vermieden jedes Bekenntnis zu der „immer engeren Union“, wie sie im Lissabon-Vertrag vorgesehen ist, und konzentrierten sich darauf, die Sorge zu zerstreuen, die EU könne am Brexit und seinen Folgen zerbrechen. Es ging also um Schadenbegrenzung - und um ein, wenn auch vages, Bekenntnis zur Union.

„Obgleich ein Land seinen Austritt beschlossen hat, ist die EU nach wie vor für die übrigen Mitgliedstaaten unerlässlich“, heißt es in der „Bratislava Declaration“. Man sei entschlossen, „die EU mit 27 Mitgliedstaaten zum Erfolg zu führen“. Dazu werde man sich auf die Erwartungen der Bürger konzentrieren und „simplifizierenden Lösungen extremer oder populistischer politischer Kräfte“ entgegentreten.¹³ Nicht der britische EU-Austritt, sondern der europaweit florierende Populismus wird damit als zentrales Problem benannt. Die Frage nach den Ursachen des Brexit-Votums wird nicht näher untersucht.

Eine eingehende Analyse des britischen „No“ lässt auch die „Bratislava Roadmap“ vermissen.¹⁴ Statt einer kritischen Bestandsaufnahme der EU-Politiken, ihre Erfolge und Defizite, präsentieren die 27 einen „Fahrplan“, der in die Zukunft weisen soll und sich auf vier große Themen konzentriert:

1. Allgemeine Beurteilung und Zielsetzung
2. Migration und Außengrenzen
3. Innere und Äußere Sicherheit
4. Wirtschaftliche und soziale Entwicklung und junge Menschen

Gemeinsam ist diesen Themen, dass sie eine „positive Agenda“ setzen sollen, die den Erwartungen der Bürger folgt. Aus deutsch-französischer Sicht ist diese Intention weitgehend erfüllt. Denn der Deutsche Bundestag und die Assemblée Nationale setzen ganz ähnliche Akzente. In einer Studie haben sich beide Kammern dafür ausgesprochen, die Bereiche Migration

12. Für „mehr Europa“ hatten sich zunächst Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel und EU-Parlamentspräsident Martin Schulz ausgesprochen. Sie konnten sich damit aber nicht durchsetzen. Kanzlerin Merkel „Merkel reagierte zurückhaltender und plädierte zunächst für einen Weg, den man mit "ein besseres Europa" statt "mehr Europa" umschreiben könnte“, meldet N24, www.n24.de.

13. Europäischer Rat: Erklärung von Bratislava und Bratislava Roadmap, Brüssel, 16 September 2016, www.consilium.europa.eu.

14. ebd.

und Sicherheit in den Mittelpunkt der europapolitischen Bemühungen zu rücken.¹⁵

Bei näherer Betrachtung wird allerdings deutlich, dass die „Roadmap“ wichtige Fragen ausklammert. Vor allem ungelöste Streitthemen wie die Schuldenkrise in Griechenland, die Umverteilung von Flüchtlingen oder die Arbeitnehmer-Freizügigkeit kommen darin nicht vor. Die 27 konzentrieren sich auf Themen, die unstrittig erscheinen und eine positive öffentliche Wirkung entfalten könnten.

Dies erscheint vor dem Hintergrund der Streitigkeiten der letzten Monate durchaus sinnvoll. Sie hatten die EU in eine „Poly-Krise“ gestürzt, bei der sich Mitgliedsländer aus Nord und Süd (Schuldenstreit um Griechenland) und West und Ost (Flüchtlingskrise) teils unversöhnlich gegenüber standen. Auch Deutschland und Frankreich hatten Mühe, eine gemeinsame Linie zu finden.

Allerdings sind die Konflikte durch Ausklammerung strittiger Themen keineswegs gelöst, sie können jederzeit wieder aufbrechen. Die „Bratislava Roadmap“ reflektiert deshalb nur einen fragilen Minimalkonsens, der die fehlende Einheit der 27 in zentralen Fragen der EU-Politik überdecken soll.¹⁶

Dennoch sprachen Kanzlerin Merkel und Frankreichs Staatschef François Hollande in Bratislava von einem neuen Geist der Kooperation. Die Ziele dieser Kooperation seien bewußt offen formuliert worden, um keine neuen Gräben aufzuwerfen, erläuterte ein Diplomat. Großbritannien werde noch mindestens zwei Jahre EU-Mitglied sein. Deshalb seien auch keine Initiativen diskutiert worden, die London nicht mittragen könne.¹⁷

Bratislava diene demnach vor allem als „show of unity“, bei der alle Optionen offen gehalten werden sollten. Allerdings birgt dieses Vorgehen neue Risiken.

Wenn nämlich der Eindruck entstehen sollte, dass die EU aus dem Brexit keine Konsequenzen zieht und die versprochenen Reformen nicht „liefert“, könnte dies das Vertrauen weiter schwächen - also das Gegenteil des von den 27 intendierten Resultats bewirken. Diese Gefahr ist durchaus real, da die meisten in der „Bratislava Roadmap“ vorgesehenen

15. S. Blesse, P. C. Boyer, F. Heinemann und E. Janeba: „Searching for a Franco-German Consensus on the Future of Europe – Survey Results for Bundestag, Assemblée Nationale and Sénat“, ZEW policy brief Nr. 16-05, Mannheim, 2016.

16. E. Bonse: „Die Einheit auf dem Tiefpunkt.“ Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 10/2016, p. 13-16.

17. Hintergrund-Briefing vor dem Europäischen Rat im Oktober 2016 in Brüssel.

Maßnahmen schon lange auf der EU-Agenda stehen und auch nicht kurzfristig umsetzbar sind.

Immerhin haben sich die 27 bis zu einem neuen Sondergipfel in Rom im März 2017 Zeit gegeben, um die geplanten Projekte voranzutreiben. Beim ersten regulären Europäischen Rat nach Bratislava im Oktober 2016 konnten sie jedoch keine Fortschritte melden. Die britische Premierministerin May deutete sogar an, dass sie Initiativen der 27 blockieren könne. Der Weg von Bratislava nach Rom dürfte steinig werden, ein Erfolg scheint fraglich.¹⁸

Insgesamt ist die deutsche Position nach dem Brexit-Referendum ambivalent. Einerseits bemüht sich Berlin wieder um Einheit. Andererseits ist die Bundesregierung bestrebt, aus dem Brexit keine (voreiligen) Schlüsse zu ziehen und keine Entscheidungen zu treffen, die eine Bindewirkung entfalten könnten. Damit bleibt die EU in einer prekären Lage ohne klare Perspektive.

18. J. A. Emmanouilidis: „The bumpy road from Bratislava to Rome: the results of a (un)spectacular summit“, EPC, Brüssel 2016, www.epc.eu.

Die Reform der Währungsunion

Die Zukunft der Gemeinschaftswährung und die Reform der Eurozone gehörten jahrelang zu den wichtigsten Prioritäten der deutschen EU-Politik. Beim Streit um die Schuldenkrise in Griechenland im Sommer 2015 nahm Deutschland sogar eine – wenn auch kontroverse – Führungsrolle ein. Während sich Frankreich für den Verbleib des Landes im Euro aussprach, brachte Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble die Möglichkeit eines zeitweisen Ausscheidens aus der Währungsunion ins Gespräch. Bei einem befristeten „Time-out“ wollte Schäuble auch eine Umschuldung ermöglichen.¹⁹

Heute ist davon keine Rede mehr. Der Brexit hat den „Grexit“ verdrängt. Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion hat keine Priorität. Dies zeigt sich besonders deutlich an der Debatte über den so genannten Fünf-Präsidenten-Bericht zur „Vollendung“ der Währungsunion.²⁰ Der Bericht wurde im Juni 2015 von der EU-Kommission vorgelegt und verfolgte das Ziel, noch ausstehende Reformen abzuschließen und neue anzustoßen. Dies ist jedoch nicht gelungen, im Gegenteil: Der Reformprozess ist weitgehend zum Erliegen gekommen. Während es beim Europäischen Rat im Dezember 2015 noch hieß, der Bericht solle zügig umgesetzt werden, wurde er in Bratislava nur noch beiläufig erwähnt.

Vor allem die geplante Vollendung der Bankenunion ist in Verzug geraten. Schäuble machte mehrere Vorbehalte geltend, die die geplante dritte Stufe – die gemeinsame Einlagensicherung – ausgebremst haben. In einem Non-Paper bezeichnete Schäuble die EU-Vorschläge sogar als „inakzeptabel“.²¹ Bevor über eine „weitere Vergemeinschaftung von Bank-Risiken über eine gemeinsame Einlagensicherung oder ein europäisches Einlagen-Rückversicherungssystem“ geredet werden könne, müssten zunächst die vorhandenen Risiken bei den Banken abgebaut werden.

19. „Greece should be offered swift negotiations on a time-out from the Eurozone, with possible debt restructuring, if necessary, in a Paris Club - like format over at least the next 5 years.“ Non-Paper des deutschen Finanzministers, zit. nach MEP Sven Giegold, www.sven-giegold.de.

20. EU-Kommission, „Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden“, Brüssel 2015, siehe ec.europa.eu.

21. „To now start a discussion on further mutualization of bank risks through a common deposit insurance or an European deposit reinsurance scheme is unacceptable“ in: „The EMU needs a stronger Banking Union, but must get it right“ Non Paper, Berlin 2015, dokumentiert in der *Financial Times* vom 11. September 2015, blogs.ft.com.

Obwohl Deutschland mit dieser Position anfangs in der Minderheit war, konnte es sich durchsetzen. Die EU-Finanzminister verständigten sich darauf, die Arbeit auf technischer Ebene fortzusetzen. Gespräche auf politischer Ebene sollen aber erst dann stattfinden, wenn es ausreichenden weiteren Fortschritt bei der Risikoreduzierung gibt.²² Wann das sein wird, ist unklar.

Nicht nur bei der Bankenunion gibt es Probleme. Die Bundesregierung erhebt auch grundsätzliche Einwände gegen das Fünf-Präsidenten-Papier, wie ein weiteres, im Februar 2016 verbreitetes Non-Paper belegt. Darin stellt Berlin zusätzliche Bedingungen für eine grundlegende Reform der Eurozone.²³ Zunächst gehe es um eine „glaubwürdige Umsetzung von bereits beschlossenen Maßnahmen und Regeln, von Strukturreformen und Konsolidierungsvorgaben“, heißt es in dem Papier, das die konsolidierte Haltung der gesamten Bundesregierung (also nicht nur des BMF) wiedergibt. Eine vollständig vergemeinschaftete Einlagensicherung lehnt die deutsche Regierung darin ebenso ab wie „Budgettransfers in einer makroökonomisch relevanten Größenordnung“. Diese würden „die Zahlungsbereitschaft der wirtschaftsstärkeren Mitgliedstaaten deutlich überfordern und damit den Zusammenhalt der WWU in Frage stellen“, heißt es in dem Papier.

Was das bedeutet, wurde beim informellen Treffen der Euro-Finanzminister in Bratislava im September 2016 deutlich. Dort blockierte Berlin gemeinsam mit anderen Staaten einen Vorstoß des slowakischen Ratsvorsitzes, ein Euro-Budget oder eine gemeinsame Arbeitslosenkasse auf den Weg zu bringen.²⁴

Zur Begründung hieß es, eine europäische Arbeitslosenversicherung sei nur nach einer Vertragsänderung möglich. Diese sei derzeit nicht durchsetzbar. Außerdem sei das Brexit-Referendum auch ein Votum gegen eine weitere Vertiefung gewesen. Dies sehe man auch in anderen Ländern so.²⁵

In der Tat steht Deutschland mit seiner Haltung nicht allein. Die Niederlande, aber auch Finnland und sogar ehemalige Eurokrisen-Programmländer wie Spanien oder Irland stützen die deutsche Position.

22. „Schlussfolgerungen des Rates zu einem Fahrplan zur Vollendung der Bankenunion“, 17 Juni 2016 Brüssel, www.consilium.europa.eu.

23. „Fortentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion – Elemente für die Debatte“ Non-Paper, Berlin 2016 (empfangen im Februar 2016).

24. Da es sich um ein informelles Treffen handelte, wurden keine Beschlüsse gefasst. Zum Hintergrund siehe: „EU finance ministers meet in Bratislava to discuss a vision for the euro area, taxation and investments“, www.eu2016.sk.

25. Gespräch mit einem BMF-Sprecher.

Bis zur Bundestagswahl 2017 ist daher kaum noch mit Fortschritten bei der EMU-Reform zu rechnen.

Wie sich die deutsche Haltung nach der Wahl entwickeln wird, ist schwer abzusehen. Bei der letzten Bundestagswahl wurden die europapolitischen Grundlinien erst während der Koalitionsverhandlungen zwischen CDU/CSU und SPD festgelegt. Schon damals lehnte Berlin eine Vergemeinschaftung von Schulden oder den Aufbau einer Transferunion ab. Dies führte dazu, dass Pläne für Eurobonds oder einen Schuldentilgungsfonds aus der Debatte verschwunden sind. Im Fünf-Präsidenten-Papier tauchen sie nicht mehr auf.

Wenig Chancen dürften auch die Vorschläge haben, die Wirtschafts- und Währungsunion mit einer Politischen Union zu krönen. Schon im Fünf-Präsidenten-Papier wird dies nur noch als Fernziel für die „Endstufe“ bis 2025 genannt. Die deutsche Debatte kreist jedoch um ganz andere Themen. Im Mittelpunkt steht in Berlin die Rolle der EU-Kommission. Sie wird für ihre allzu politische Haltung gegenüber „Defizitsündern“ in der Eurozone kritisiert. Finanzminister Schäuble hat sogar vorgeschlagen, der Kommission die Kontrolle über die Budgetdefizite zu entziehen und sie einer unabhängigen Behörde oder dem Eurorettungsfonds ESM zu übertragen.²⁶

Bisher ist noch unklar, ob diese Haltung auch von Kanzlerin Merkel mitgetragen wird. Der Vorstoß zeigt jedoch, dass die deutsche Debatte nicht auf eine Stärkung der Gemeinschaft, sondern auf eine Neuverteilung von Kompetenzen zulasten der Kommission hinausläuft. Nicht „mehr Europa“, sondern mehr Effizienz heißt das Motto.²⁷ Dies gilt auch für die Eurozone. Der Brexit hat daran nichts geändert, im Gegenteil: Deutschland wehrt sich mit Verweis auf das britische „No“ noch mehr gegen eine Vertiefung der Währungsunion. Statt der „Vollendung“ zeichnen sich sogar neue Konflikte um die künftige Governance ab. Deshalb haben auch alle Pläne, die Eurozone zum festen „Kern“ einer neu organisierten EU zu machen, derzeit wenig Chancen.

26. Interview mit der Stuttgarter Zeitung am 15 Oktober 2016, www.stuttgarter-zeitung.de.

27. Video-Podcast mit Kanzlerin Merkel vom 02 Juli 2016, www.welt.de.

Der Streit um die Flüchtlingspolitik

Die Migration war bis 2015 kein Schwerpunkt der deutschen Europapolitik. Deutschland verstand sich nicht als Einwanderungsland. Zudem verließ sich die Bundesrepublik auf ihren Status als „Macht in der Mitte“, die nach dem Dublin-Abkommen von sicheren EU-Ländern umgeben war und kaum noch legal von Flüchtlingen erreicht werden konnte.²⁸ In der Flüchtlingskrise 2015 nahm Kanzlerin Merkel jedoch eine radikale Neubestimmung der deutschen Politik vor. Nachdem sie zunächst eine abwartende Haltung eingenommen hatte, öffnete sie im Herbst überraschend die Grenzen für Flüchtlinge, die über Ungarn und Österreich nach Deutschland einreisen wollten.

Es ist hier nicht der Ort, über die Hintergründe dieser Entscheidung zu spekulieren. Festzuhalten bleibt aber, dass Deutschland mit seiner überraschenden Wende ins Zentrum der europäischen Migrationspolitik gerückt ist. Merkels Haltung beeinflusste sowohl die britische EU-Debatte vor dem Referendum als auch die Lage in Griechenland und auf dem Balkan. Sie führte jedoch nicht, wie Merkel dies gehofft haben mag, zu einer Welle der Solidarität in Europa. Der von der EU-Kommission vorgelegte Vorschlag über die Umverteilung von Flüchtlingen wurde nicht umgesetzt, eine von Merkel einberufene „Koalition der Willigen“ scheiterte. Auch das von Berlin initiierte Abkommen mit der Türkei hat daran nichts geändert.

Deutschland steht, wenn schon nicht isoliert, so doch ziemlich einsam mit seiner neuen Flüchtlingspolitik da. Frankreich zieht nicht mit, auch der zeitweilige Partner Österreich hat sich von der deutschen Linie distanziert. Selbst in der EU-Kommission, die Kanzlerin Merkel unterstützt hatte, werden Vorbehalte gegen neue deutsche Vorstöße laut, etwa in Afrika.²⁹

Was bedeutet dies für die Migrationspolitik, welche Rolle wird Deutschland in Zukunft spielen? Der Sondergipfel in Bratislava im September lieferte erste Hinweise. Ratspräsident Tusk formulierte dort die

28. In einem Interview mit der „Zeit“ am 5. Oktober 2016 räumte Merkel erstmals ein, sich zu lange auf Dublin verlassen zu haben. Siehe www.zeit.de.

29. Dabei geht es um die sog. Migrations-Partnerschaften. Brüssel möchte sie zunächst auf fünf beschränken, Berlin fordert mehr Engagement. Die Entscheidung wurde auf Dezember 2016 vertagt. Siehe dazu die *Schlussfolgerungen* des Europäischen Rates, 20./21. Oktober 2016 sowie diverse Presseberichte, z.B. hier: „EU will keine weiteren Flüchtlingsabkommen“, *n-tv*, 8. Oktober 2016, www.n-tv.de.

Grundlinien eines neuen Konsenses, der die Sicherung der Außengrenzen in den Mittelpunkt stellt und die Frage der europäischen Solidarität weitgehend ausklammert.

Dies spiegelt auch die Schlusserklärung von Bratislava wieder.³⁰ Als vorrangiges Ziel der gemeinsamen Flüchtlingspolitik wird darin erklärt, „eine „Wiederholung der unkontrollierten Migrationsströme des letzten Jahres“ auszuschließen. Als weitere Ziele werden die „vollständige Kontrolle über die Außengrenzen“ und die „Rückkehr nach Schengen“ genannt. Die bisher vor allem von Deutschland geforderte Lastenteilung wird hingegen nur vage angesprochen. Die 27 erklären, sie wollten den Konsens über die langfristige Migrationspolitik vertiefen und dabei die „Grundsätze von Verantwortung und Solidarität“ anwenden. Von einem verpflichtenden Mechanismus ist jedoch nicht mehr die Rede.

Statt mit festen Quoten, wie bisher vereinbart, wollen die meisten EU-Staaten lieber mit freiwilligen Kontingenten arbeiten. „Flexible Solidarität“ nennt dies Ungarns Regierungschef Viktor Orban, der kritisierte, dass es nicht gelungen sei, die bisherige Migrationspolitik zu beenden.³¹ De facto läuft eine „flexible“ Solidarität aber wohl genau darauf hinaus: auf das Ende der Quoten und einer „europäischen Lösung“, wie sie die Kanzlerin 2015 propagiert hatte.

Merkel zeigte sich in Bratislava dennoch bereit, über die „flexible Solidarität“ zu reden. Offenbar will sie nicht zu Zwangsmitteln greifen, wie dies unter anderem EU-Parlamentspräsident Martin Schulz gefordert hatte.³² Angesichts der prekären deutschen Position könnte sich offener Druck als kontraproduktiv erweisen und die Spannungen weiter anheizen. Vielversprechender erscheint eine Politik kleiner Nadelstiche. So deutete Bundesinnenminister Thomas De Maizière an, dass Deutschland ab 2017 Asylbewerber nach Griechenland zurückschicken könnte.³³ Im Ministerrat in Brüssel ließen Diplomaten erkennen, dass die „Rückkehr zu Schengen“ so lange hinausgezögert werden könne, bis die „flexible Solidarität“ greift.³⁴

Deutschland möchte offenbar einen Preis für die Rückkehr zur Normalität einfordern und sich im Zweifelsfall erneut einen Sonderstatus sichern, wie er schon vor der Flüchtlingskrise bestand. Dabei spielen auch innenpolitische Motive eine Rolle. Kurz vor der Bundestagswahl geht es

30. ebd. (9)

31. „Er (der Gipfel) war insofern erfolglos, als dass es nicht gelungen ist, die Einwanderungspolitik Brüssels zu ändern“ zit. nach ZEIT online, 17 September 2016, www.zeit.de.

32. M. Schulz: „Mittelosteuropäer haben Deutschland im Stich gelassen“, FAZ vom 15. September 2016.

33. Siehe Die Zeit, Online-Ausgabe vom 4. September 2016, www.zeit.de.

34. Hintergrund-Gespräch zum Treffen der EU-Innenminister im Oktober 2016.

aus Regierungssicht darum, den Dauerstreit in der Koalition zu beenden und die Erfolgsserie der EU-kritischen und xenophoben AfD zu stoppen. Um diese Ziele zu erreichen, hat Kanzlerin Merkel bereits einen Kurswechsel vollzogen. Die Abschiebungspraxis soll erleichtert werden, während gleichzeitig der Druck auf die Bundesregierung durch den Rückgang der Flüchtlingszahlen zurück gegangen ist. Diese Entwicklung ist indes äußeren Faktoren geschuldet, insbesondere dem (von Berlin initiierten) EU-Türkei Abkommen von April 2016, sowie der (von Berlin nicht gewünschten) Schließung der sogenannten „Balkanroute“ durch die ost-mitteleuropäischen Nachbarstaaten. Die Einführung einer jährlichen Aufnahmequote für Flüchtlinge, nach dem Vorbild Österreichs und von der CSU vehement gefordert, lehnt die Bundeskanzlerin ab. Selbst Migranten aus Frankreich und anderen EU-Ländern, so genannte „EU-Ausländer“, werden Beschränkungen unterworfen: Sie müssen künftig fünf Jahre warten, bevor sie Anspruch auf Sozialhilfe erhalten, wenn sie nicht arbeiten.³⁵

Insgesamt zeichnet sich die deutsche Migrationspolitik durch ein bisher nicht gekanntes Maß an Volatilität aus. Berlin hat innerhalb weniger Monate mehrere Kurswechsel vollzogen und dabei wenig Rücksicht auf die EU und ihre Regeln genommen. Das britische Referendum hat nun zwar eine Rückkehr zu einem konsensorientierten Kurs bewirkt. Doch von einer solidarischen „europäischen Lösung“ der Flüchtlingskrise ist Berlin so weit entfernt wie zuvor.

35. Bundesministerium für Arbeit und Soziales: „Klarstellung beim Zugang zu Sozialleistungen für EU-Ausländer“, Berlin 2016, www.bmas.de.

Innere und äußere Sicherheit

Die sicherheitspolitische Debatte in der EU wurde bisher von Frankreich und Großbritannien beherrscht. Als Vetomächte im Uno-Sicherheitsrat übernahmen Paris und London die Initiative, Berlin hielt sich zurück. Doch schon vor dem Brexit-Votum deutete sich ein Kurswechsel an. Deutschland müsse mehr außenpolitische Verantwortung übernehmen, forderten Bundespräsident Joachim Gauck und Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier.³⁶

Durch den Brexit hat diese Diskussion an Dringlichkeit gewonnen, da Großbritannien in absehbarer Zeit aus der europäischen Sicherheitspolitik ausscheiden dürfte. Auch die Präsidentschaftswahl in den USA hat die Debatte belebt. Europa müsse nach der Wahl von Donald Trump mehr Verantwortung übernehmen, hieß es bei einem Treffen der EU-Außenminister in Brüssel. Künftig könne sich die EU nicht mehr ohne weiteres auf die USA verlassen.³⁷

Daraus könnten neue Anforderungen an Deutschland, aber auch an Frankreich erwachsen. Gleichzeitig eröffnet die Perspektive des EU-Austritts die Chance, britische Blockaden zu lösen und lange tabuisierte Themen wie eine Europäische Armee zu diskutieren. Seit der Wahl Trumps kommt noch die Notwendigkeit hinzu, die transatlantischen Beziehungen zu überdenken. Im Verhältnis zu Russland deuten sich bereits Meinungsverschiedenheiten an.

Deutschland hat in dieser komplizierten Gemengelage eine vorsichtige, aber markante Neubestimmung seiner Politik vorgenommen. Unter dem sanften Druck Frankreichs, aber auch aus eigenen sicherheits- und außenpolitischen Interessen, nimmt Berlin eine aktivere Rolle ein. Die schrittweise Ausweitung des deutschen Engagements hat zwar noch nicht zu einer „neuen Politik aus einem Guss“ geführt, eine strategische Vision fehlt.³⁸

Für die deutsch-französische Zusammenarbeit bedeutet dies dennoch einen großen Fortschritt. So legten Deutschland und Frankreich im September 2016 eine gemeinsame Verteidigungs-Initiative vor, die unter

36. C. Major, C. Mölling: „Zwischen Krisen und Verantwortung: Eine erste Bilanz der neuen deutschen Verteidigungspolitik“, *Notes du Cerfa* Nr. 127, Paris 2015.

37. „Man war sich einig, dass auf Europa nun sicher noch mehr Verantwortung für die eigene Sicherheit zukommen wird“, hieß es in deutschen Diplomatenkreisen nach dem Treffen im November 2016. Zit nach *Zeit online* vom 14. November 2016, www.zeit.de.

38. ebd.

anderem mehr Rüstungskooperation und ein ständiges europäisches Hauptquartier für zivile wie militärische Kriseneinsätze vorsieht.³⁹ Diese Initiative, die sich in die neue Europäische Globalstrategie einfügt, soll bis Ende 2016 zu Beschlüssen führen. Die EU-Außenbeauftragte Mogherini wurde beauftragt, die verschiedenen Vorschläge in ein Aktionsprogramm umzusetzen.

Auch im Bereich der inneren Sicherheit weitet Deutschland sein Engagement aus. So kündigten Bundesinnenminister Thomas De Maizière und sein französischer Amtskollege Bernard Cazeneuve die Schaffung eines europäischen Einreiseregisters und eines Zentrums gegen Radikalisierung an. Diese Initiativen zeigen auch auf EU-Ebene erste Ergebnisse. Beim Innenrat im Oktober wurden einige Vorschläge aufgegriffen und vorangetrieben.⁴⁰

Allerdings ist noch nicht zu erkennen, ob sich aus diesen Avancen ein neues kohärentes Konzept für die innere und äußere Sicherheit ableiten lässt. Bisher existiert ein solches Gesamtkonzept nur als vages Leitbild. Die „Roadmap“ von Bratislava verbindet innere und äußere Sicherheit, ohne eine gemeinsame, auf EU-Ebene integrierte Politik aufzuzeigen. Die Hauptlast soll weiter bei den Mitgliedstaaten liegen, die mit zwischenstaatlicher Kooperation oder den im EU-Vertrag vorgesehenen Mitteln der ständigen strukturierten Zusammenarbeit bessere Ergebnisse erzielen wollen. Ein „Schengen der Verteidigung“, wie es Italien vorgeschlagen hat, ist nicht vorgesehen.

Dennoch scheinen die deutsch-französischen Initiativen auf fruchtbaren Boden zu fallen. So kündigten die Verteidigungsminister Deutschlands, Frankreichs, Italiens und Spaniens in einem gemeinsamen Brief an die EU-Außenbeauftragte Federica Mogherini an, ihre militärischen Kräfte künftig stärker zu bündeln. Die EU müsse operativ und industriell mehr Autonomie gewinnen, um Einsätze stemmen zu können, die für die Nato nicht infrage kämen.⁴¹

Als Beispiele werden die Einsätze in Mali, Somalia, der Zentralafrikanischen Republik und im Kongo genannt - also Regionen, in denen bisher vor allem Frankreich engagiert war. Ausdrücklich betonen die Vier, dass ihre Initiative nicht als Konkurrenz zur Nato gedacht sei - und dass es nicht darum gehe, eine europäische Armee zu schaffen. Auch das

39. „Erneuerung der GSVP: Deutsch-französische Verteidigungsinitiative“, www.brussel-eu.diplo.de.

40. „Déclarations du ministre de l'Intérieur à l'issue du Conseil de l'UE“ (Luxembourg, 13 octobre 2016), www.rpfrance.eu.

41. „Große EU-Staaten wollen Kräfte in Verteidigung bündeln“, Reuters-Meldung vom 12 Oktober 2016, www.onvista.de.

neue operative Hauptquartier, das Teil des deutsch-französischen Plans war, rückt wieder in den Hintergrund.

Der Brexit wird deshalb nicht zu einem Quantensprung in der europäischen Sicherheitspolitik führen. Es geht mehr um eine Bündelung der vorhandenen Kräfte, um den britischen Beitrag zumindest teilweise auszugleichen. Seit der Wahl von Donald Trump zum neuen US-Präsidenten scheint dies dringlicher denn je. Nötig sei eine engere Verzahnung und Abstimmung innerhalb Europas, erklärte Bundesverteidigungsministerin Ursula von der Leyen, die "eklatante Ineffizienz" müsse beendet werden.⁴²

Ob die in Bratislava verkündeten Ziele erreicht werden, erscheint dennoch fraglich. Denn nicht alle EU-Länder ziehen mit, nicht alle teilen die Skepsis gegenüber Trump. So hat Polen den Plänen einen schweren Schlag versetzt, indem es einen Auftrag über die Lieferung von Militär-Hubschraubern bei Airbus stornierte.⁴³ Damit wird die von Deutschland und Frankreich angestrebte größere Autonomie im militärischen Beschaffungswesen konterkariert. Es gelte, die Nato zu stärken, und nicht die EU, heißt es in Warschau.⁴⁴

Auch die deutsche Neubestimmung der Sicherheitspolitik ist mit Fragezeichen zu versehen. Sie ist zwar in einen soliden innenpolitischen Konsens mit Frankreich eingebettet, der weitere wichtige Initiativen erwarten lässt.⁴⁵ Sie stößt jedoch an objektive Grenzen, was sich vor allem an der mangelhaften Ausrüstung der Streitkräfte und dem nach Nato-Maßstäben unzureichenden (wenn auch wachsenden) deutschen Verteidigungsbudget zeigt.⁴⁶ Frankreich und die EU sollten daher keine übertriebenen Erwartungen an Deutschland richten. In der inneren und äußeren Sicherheit macht Berlin zwar große Anstrengungen. Ohne den politischen Willen aller Beteiligten und ohne ein schlüssiges Gesamtkonzept wird der erhoffte Erfolg jedoch ausbleiben. In der Sicherheitspolitik bleibt die EU wohl auch nach dem Brexit auf Großbritannien angewiesen, Berlin wird London nicht ersetzen.

42. „Von der Leyen fordert europäische Emanzipation“, in: ZEIT online vom 16 November 2016, www.zeit.de.

43. „French fury as Poland ditches billion euro Airbus helicopter deal“, France 24 vom 11 Oktober 2016, www.france24.com.

44. M. Buzanski: Poland prepares for Trump, Carnegie Europe, carnegieeurope.eu

45. Laut der oben zitierten ZEW-Studie ist der Konsens im Sicherheitsbereich besonders groß, siehe ZEW (ebd.) p. 12.

46. Die Nato hat ihre Mitgliedstaaten aufgefordert, zwei Prozent der Wirtschaftsleistung für Verteidigung aufzuwenden. In Deutschland lag der Anteil zuletzt bei 1,2 Prozent. Nach der Wahl Trumps hat Kanzlerin Merkel angekündigt, den Anteil auf 2 Prozent heben zu wollen.

Die künftige deutsche Rolle in der EU

Deutschland ist in den letzten Jahren ins Zentrum der EU-Politik gerückt. Dieser Prozeß, der nach Ansicht der meisten Beobachter in der Eurokrise begonnen hat, fand in der Schuldenkrise um Griechenland und in der Flüchtlingskrise des Jahres 2015 seinen vorläufigen Höhepunkt. Nach dem Brexit-Votum ist jedoch unklar, welche Rolle Deutschland künftig in der EU spielen wird. Diese Unsicherheit hängt mit mehreren Faktoren zusammen.

Zum einen war die deutsche Rolle schon vor dem Brexit problematisch geworden. Mit ihrem Vorgehen in der Flüchtlingskrise hat sich Kanzlerin Merkel nach Ansicht vieler Beobachter isoliert. Die zögerliche Hilfe vieler EU-Staaten einschließlich Frankreichs, aber auch innenpolitische Probleme haben sie geschwächt.⁴⁷ Zum anderen hat das Brexit-Votum die deutsch-britischen Beziehungen erschüttert, die in den letzten Jahren immer enger geworden waren. Kanzlerin Merkel hatte Premier Cameron größtmögliche Unterstützung für das EU-Referendum zugesagt; der Ausgang ist für sie auch eine persönliche Niederlage. Sie hat nun keinen verlässlichen Partner in London mehr.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob Deutschland bereit und in der Lage ist, die Lücke zu füllen, die Großbritannien hinterlässt. Aus Berlin kommen dazu noch keine eindeutigen Signale. Seit dem Brexit ist zwar von einer größeren Verantwortung die Rede. So spricht der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses im Bundestag, Norbert Röttgen, von einer „klaren Führungsrolle“.⁴⁸ Die Bundesregierung macht sich dies bisher jedoch nicht zu Eigen. Von einer deutschen Führung, gar einem „deutschen Europa“ könne keine Rede sein, heißt es in Berlin. Deutschland wolle nicht den Kurs vorgeben, sondern nur die EU-Regeln durchsetzen, betonen Bundesfinanzminister Schäuble und seine Mitarbeiter.⁴⁹ Kanzlerin Merkel schweigt auch zu dieser Debatte.

47. Besonders die Landtagswahl in Mecklenburg-Vorpommern im September 2016 war für Merkel problematisch. „Merkels Bonus ist verpufft“ meldete die FAZ mit Hinweis auf Internationale Pressestimmen, www.faz.net.

48. N. Röttgen am 30 Juni 2016 im Fernsehsender *phoenix*, www.presseportal.de.

49. Einen interessanten Einblick in das Denken Schäubles gibt T. Speckmann, Leiter des Referats Reden und Texte im Bundesministerium der Finanzen, siehe Tagesspiegel vom 29 Juni 2016, www.tagesspiegel.de.

Man könnte dies als typische Reaktion eines „reluctant hegemon“ werten, der vor Verantwortung zurückschreckt.⁵⁰ In der Tat hat Merkel in der Vergangenheit meist zurückhaltend auf neue Ereignisse reagiert. Andererseits hat sie im Schuldenstreit um Griechenland und in der Flüchtlingskrise 2015 nicht gezögert, zu handeln, notfalls auch allein. Zögerlichkeit kann also nicht das einzige Motiv für die verhaltene deutsche Reaktion auf den Brexit sein.

Deutschland gehe es vor allem darum, den Status Quo zu wahren und das

„Ancien Régime“ im Europäischen Rates zu retten, vermuten andere Beobachter wie die französische Europaabgeordnete Sylvie Goulard.⁵¹ Für diese Einschätzung spricht, dass Kanzlerin Merkel bisher alles vermieden hat, was auf eine große EU-Reform hinauslaufen könnte. Entsprechende Vorstöße aus Paris oder Rom im Sommer 2016 ließ Berlin ins Leere laufen.

Dies liege vor allem daran, dass Deutschland als „Macht in der Mitte“ dazu aufgerufen sei, die EU zusammenzuhalten und für Ausgleich zu sorgen, argumentiert eine dritte Denkschule, die vor allem in Berlin beheimatet ist.⁵² Sie befürwortet zwar eine führende Rolle Deutschlands, mahnt aber mehr Rücksicht auf die Partner und den Aufbau neuer Koalitionen an. Als mögliche Koalitionspartner werden zuerst die kleineren EU-Staaten in Nordeuropa, Benelux oder auch Österreich genannt. Diese Länder repräsentierten einen wichtigen Anteil an der Wirtschaftskraft der Union, sie verfügten über gute Regierungssysteme und seien außenpolitisch mit Deutschland auf einer Wellenlänge, heißt es in einer Analyse des „European Council on Foreign Relations, die indes nicht die offizielle Position der Bundesregierung vertritt und dessen Analyse dementsprechend mit Abstand aufgenommen werden sollte.⁵³

Diese Analyse speist sich zudem aus der Vermutung, dass Frankreich wird darin als zwar notwendiger, aber nicht mehr hinreichender Partner betrachtet, der vor allem in der Außenpolitik gebraucht werde.⁵⁴ Besonders zeigt sich das in der Nähe, die die Bundesverteidigungsministerin Ursula von der Leyen zu Frankreich sucht. Bei der Reform der Eurozone hingegen wird Frankreich, auf Grund seiner gegenwärtigen wirtschaftlichen

50. Der Begriff wurde von William E. Paterson geprägt, siehe *The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union** in: *The JCMS Annual Review of the European Union in 2010* Volume 49, Issue Supplement s1, pages 57–75, September 2011.

51. S. Goulard: *Goodbye Europe*, Flammarion, Paris 2016, p. 98ff.

52. J. Janning, A. Möller: „Leading from the centre: Germany’s role in Europe“, ECFR, Berlin 2016.

53. ebd. p. 8.

54. ebd. p. 6.

Schwäche und bestehender Divergenzen zwischen Berlin und Paris hinsichtlich des richtigen „Policy-Mix“ in der Eurozone, als ein schwieriger Partner eingeschätzt. Es ist nicht auszuschliessen, dass diese Einschätzung, die insbesondere in den deutschen Medien sehr präsent ist, von Teilen der Berliner Regierungskreise geteilt wird

Auch Kanzlerin Merkel ist nach dem Brexit-Votum wieder auf Frankreich zugegangen. Beim Sondergipfel in Bratislava übte die Kanzlerin den Schulterchluss mit Frankreichs Staatschef Francois Hollande, auch in der Ukraine- und Syrien-Krise arbeiten Berlin und Paris eng zusammen.

Die weitere Entwicklung wird entscheidend vom Ausgang der Wahlen in Frankreich, aber auch vom Machtwechsel in den USA abhängen. Nach der Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten wird Deutschland zunehmend mit der Erwartung konfrontiert, nicht nur in Europa, sondern auch international eine Führungsrolle zu übernehmen. Bisher hat die Bundesregierung auf entsprechende Appelle, wie sie auch der scheidende US-Präsident Barack Obama formuliert hat, zurückhaltend reagiert.⁵⁵

Last but not least wird die Bundestagswahl einen wichtigen Einfluss auf die künftige deutsche Europapolitik haben. Dabei geht es nicht nur um das Abschneiden der AfD oder der CSU. Es geht auch um die Frage, ob sich ein neues Mehrparteiensystem herausbildet, das eine Große Koalition erzwingt.

Wegen der innenpolitischen Probleme erwarten einige Beobachter schon jetzt, dass Deutschland seine führende Rolle in Europa verlieren wird.⁵⁶ Andere argumentieren, dass sich die Bundesrepublik nur der europäischen Normalität annähert, in der populistische Parteien Aufwind verspüren. Diese Einschätzung liegt offenbar auch der Erklärung von Bratislava zugrunde.

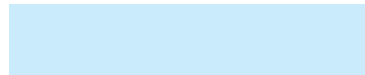
Insgesamt überwiegt der Eindruck, dass Deutschland seine künftige Rolle noch nicht gefunden hat. Das größte EU-Land ist zu sehr mit sich selbst beschäftigt und muss die Folgen der letzten umstrittenen Entscheidungen - vor allem in der Flüchtlingspolitik - erst noch bewältigen. Europa steht damit ohne engagierte Führung da, denn auch Frankreich ist geschwächt. Ob Berlin und Paris die EU wieder flott machen können, wird sich erst nach den Wahlen 2017 zeigen. Die verhaltene deutsche Reaktion auf das britische Referendum hat die Zweifel nicht ausgeräumt, sondern eher noch verstärkt.

55. „À Berlin, Obama salue le leadership d'Angela Merkel“, *France 24* vom 17 November 2016, www.france24.com.

56. A. Mody: „Europa nach Merkel“, *Project Syndicate* 2016, www.project-syndicate.org.

Letzte Veröffentlichungen des Cerfa

- B. Kunz, « [Le Livre blanc allemand 2016. La consolidation du “consensus de Munich” et des questions qui persistent](#) », *Notes du Cerfa*, n° 134, octobre 2016.
- M. Koopmann, « [L'Europe a besoin de Weimar. Perspectives du Triangle de Weimar en période de crise](#) », *Notes du Cerfa*, n° 133, octobre 2016.
- T. Fock, „[Die deutsche Agrarwirtschaft: Strukturen im Wandel](#)“, *Notes du Cerfa*, n° 132, September 2016.
- H. Scheller, “[Das Dilemma der öffentlichen Investitionspolitik in der Bundesrepublik – zwischen Schuldenbremse und wachsendem Investitionsstau?](#)”, *Notes du Cerfa*, n° 131, Juni 2016.
- J. Wanninger, “[Der Westliche Balkan – Prüfstein deutscher und europäischer Außenpolitik](#)”, *Notes du Cerfa*, n° 130, Mai 2016.
- M. Engler, “[Humanitäre Großtat oder gescheitertes Migrationsmanagement? Die aktuelle Flüchtlingskrise in Deutschland und Europa Trends, Herausforderungen und politische Reaktionen](#)”, *Notes du Cerfa*, n° 129, März 2016.
- S. Aykut, [Champions climatiques ? France, Allemagne et Europe dans les négociations sur l'Accord de Paris sur le climat](#), *Visions franco-allemandes*, n° 27, mai 2016.



ifri

institut français
des relations
internationales