So viel muss sich ändern Das Ende der Ära Merkel wird neue Dynamiken auf EU-Ebene freisetzen. Die nächste Bundesregierung muss radikale Lösungen anstreben und schnell handeln.

Von Jana Puglierin

Was gut für Europa ist, war und ist gut für uns" – so argumentierte Bundeskanzlerin Angela Merkel kurz vor Beginn der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im Juni 2020 in einem Interview mit sechs großen europäischen Zeitungen. Umgekehrt traf dieser Satz sicherlich nicht immer auf ungeteilte Zustimmung. Deutschlands europäische Partner hatten in den vergangenen 16 Jahren so manches Mal das Gefühl, dass am deutschen Wesen die EU genesen solle – und dass die Europapolitik der Kanzlerin primär dem Wohl Deutschlands und weniger dem europäischen Gesamtwohl diente.

Rückblickend ragen zwei konträre, sich aber nicht unbedingt widersprechende Erzählungen über das europapolitische Vermächtnis der Kanzlerin heraus. Die eine handelt von Europas Krisenmanagerin-in-Chief, der es anderthalb Jahrzehnte lang mit unendlicher Geduld und viel Pragmatismus gelang, die EU zusammenzuhalten, allen Fliehkräften zum Trotz. Und die in nächtelangen Sitzungen in Brüssel immer wieder zwischen unterschiedlichen Ansprüchen und Interessen vermittelte, um tragfähige Kompromisse auszuhandeln. In dieser Erzählung bleibt Merkel vor allem als ehrliche Maklerin in Erinnerung, die Deutschland als europäische Macht im Herzen Europas verankerte und die die Europäer noch schmerzhaft vermissen werden.

Die andere Erzählung handelt von einer deutschen Kanzlerin ohne Visionen für die Zukunft der EU und ohne den Willen zu nötigen Reformschritten. Die sich auch auf europäischer Ebene oft davor gescheut hat, klare Positionen zu beziehen und es stattdessen vorzog, Probleme auszusitzen, um dann im letzten Moment auf eine Lösung des kleinsten gemeinsamen Nenners einzuschwenken. Und die so einen ungesunden Status quo in der EU zementierte, von dem vor allem Deutschland profitierte.

Vielfache Enttäuschungen

Wie so oft liegt die Wahrheit irgendwo dazwischen und ganz im Auge des Betrachters, wie es im Englischen sprichwörtlich heißt. Viele Mittel- und Osteuropäer sahen in Angela Merkel auf europäischer Ebene vor allem ein positives Gegengewicht zum

Dr. Jana Puglierin leitet das Berliner Büro des European Council on Foreign Relations (ECFR).

französischen Präsidenten Emmanuel Macron – weil sie anders als dieser immer darauf bedacht war, alle EU-Mitgliedstaaten mit ins Boot zu holen, anstatt nur mit einigen wenigen voranzugehen. Als es allerdings um die Bewältigung der Migrationskrise 2015 ging, stieß Merkels Vorgehen bei ihnen auf schroffe Ablehnung. Auch ihr stoisches Festhalten am Pipelineprojekt Nord Stream 2 mit Russland, trotz des erbitterten Widerstands insbesondere der Polen und der baltischen Staaten, wurde als Beleg dafür gewertet, dass Deutschland seine eigenen Interessen, wenn es darauf ankommt, den europäischen Interessen überordnet und rücksichtslos durchboxt.

Die „Frugals", die „sparsamen", vor allem nordeuropäischen Mitgliedstaaten (Schweden, Dänemark, die Niederlande, Österreich) wiederum fühlten sich unter Merkels Führung in der EU lange Zeit sehr gut vertreten. Berlins Kehrtwende bei der gemeinsamen EU-Verschuldung zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Pandemie im Frühjahr 2020 wurde jedoch mit starkem Widerwillen und großer Sorge aufgenommen.

Dagegen begrüßten insbesondere die südlichen EU-Staaten aber genau jenen deutschen Sinneswandel, gerade weil er in krassem Gegensatz zu Merkels Umgang mit der Eurozonen-Krise ein Jahrzehnt zuvor stand. Damals trugen Demonstranten in Athen und Thessaloniki Bilder von Angela Merkel in Nazi-Uniform und mit Hitler-Bärtchen vor sich her, als Reaktion auf das rigide Spardiktat aus Berlin.

Auf europäischer Ebene war die Kanzlerin also widerstreitenden Interessen und Erwartungen ausgesetzt, und Berlin sah sich oft vor einem Dilemma: Politische Maßnahmen, die die EU-Skepsis im Süden Europas verringern könnten, würden unweigerlich die EU-Skepsis im Norden (auch in Deutschland) oder Osten weiter anheizen – und umgekehrt. Merkels Reaktion darauf bestand darin, gerade so viel zu verändern, dass das fragile europäische Gesamtgefüge nicht ins Wanken geriet.

Merkels Vision

Dabei war sich die Kanzlerin bewusst, dass die Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit innerhalb der EU und des Euroraums, die Defizite in der Konstruktion der Wirtschafts- und Währungsunion und der Architektur des Schengen-Raums dauerhaft nicht tragfähig sein können.

2012 sprach sie sich in einer bemerkenswerten Rede für eine politische Union aus, für „eine Europäische Union mit einer Kommission, die mit den Kompetenzen, die wir als Nationalstaaten abgeben, als europäische Regierung fungiert, mit einem starken Europäischen Parlament – das im Zuge der europäischen Integration schon immer stärker geworden ist –, mit einem Rat der Staats- und Regierungschefs als zweiter Kammer und mit einem Europäischen Gerichtshof als oberster europäischer Instanz, der wir uns dann auch fügen müssen". Fast zehn Jahre später scheint diese politische Union in noch weitere Ferne gerückt als damals schon – vielleicht auch, weil Merkel die dafür notwendigen politischen Reformen für politisch nicht durchsetzbar hielt und sich nie mit Verve für sie eingesetzt hat.

Als sie 2005 ihr Amt antrat, wusste sie noch nicht, dass sie zahllose Mitstreiter, darunter vier französische Präsidenten, drei spanische Ministerpräsidenten und ganze acht italienische Regierungschefs kommen und gehen sehen würde, während sie die EU durch die globale Finanzkrise, die Krise der Eurozone, die Migrationskrise, den Brexit, die Trump-Präsidentschaft und die Pandemie steuerte – als Leuchtturm der Stabilität in

einem immer stärker polarisierten Europa. Im Moment ihres Abtretens gibt es absehbar niemanden, der über ein ähnliches politisches Gewicht in Europa verfügte und ihren Platz einnehmen könnte.

Ein Macron / Draghi-Duo?

Nicht, dass Emmanuel Macron es nicht versuchen würde. Aber Frankreichs Präsident wurde in den vergangenen Jahren von zu vielen in Europa als Spalter empfunden. Sein Wunsch nach einer Annäherung an Wladimir Putins Russland und seine Bezeichnung der NATO als „hirntot" haben ihn viele Sympathien in Mittel- und Osteuropa gekostet. Mit seinen Reformvorschlägen wollte er die ungelösten Probleme der EU angehen. Doch im Gegensatz zu Merkel machte er dabei deutlich, dass es ihm vor allem um europäische Handlungsfähigkeit (oft im französischen Sinne) und nicht so sehr um die Geschlossenheit der EU-27 geht. Hinzu kommt, dass Macron innenpolitisch stark umstritten und seine Wiederwahl alles andere als sicher ist. Nach der Bundestagswahl bleibt ihm nur wenig Zeit, bevor er selbst mitten im Wahlkampf steht, der einen Großteil seiner Energien absorbieren wird.

Auch der italienische Ministerpräsident Mario Draghi wird kaum in Merkels Fußstapfen treten können. Zwar verfügt er über viel Erfahrung, kennt sich als ehemaliger Präsident der Europäischen Zentralbank (EZB) mit den EU-Institutionen gut aus und verfügt über ein breites europäisches Netzwerk. Durch seine Rolle an der Spitze der EZB als „Retter des Euro" ist er ein glaubwürdiger und vertrauenswürdiger Verfechter einer engeren europäischen Integration. Er hat Italien rehabilitiert, nachdem es jahrelang von europaskeptischen Populisten regiert worden war. Nun will er das Land, das lange als Europas großes Sorgenkind galt, wieder in einen Gestalter innerhalb der EU verwandeln.

Man könnte sich leicht vorstellen, dass das Duo Draghi / Macron nach der Bundestagswahl Spielräume nutzt, um einige ehrgeizige Projekte anzuschieben, zum Beispiel indem die beiden die Notwendigkeit von dauerhaften Stabilisierungs- und Transfermaßnahmen für die Währungsunion betonen und sich für eine Ausweitung der Kreditaufnahme durch die EU einsetzen.

Je mehr sie jedoch in diese Richtung vorpreschen, desto stärker müssen sie mit dem Widerstand der „Frugals" und ähnlich Gesinnten rechnen. Der niederländische Ministerpräsident Mark Rutte

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Wer tritt in der EU in Merkels Fußstapfen? Genannt werden oft der Franzose Macron und der Italiener Draghi – beide kämpfen gegen einigen Widerstand.

hat es in der Vergangenheit verstanden, die Staats- und Regierungschefs der nordischen und baltischen Staaten sowie Irlands für die gemeinsame Sache gegen eine solche Reform der Eurozone hinter sich zu bringen. Nichts deutet darauf hin, dass er die gemeinsame Schuldenaufnahme zur Finanzierung des Wiederaufbaufonds als Einstieg in eine Fiskalunion sieht.

Man kann sich leicht vorstellen, dass das Duo Mario Draghi / Emmanuel Macron versuchen könnte, nach der Bundestagswahl Spielräume zu nutzen

Wie auch Macron dürfte Draghi ohnehin gezwungen sein, sich vor allem auf die Innenpolitik zu konzentrieren. Seine Priorität muss die Wiederbelebung der italienischen Wirtschaft sein, die lange kaum wuchs. Schon vor der Covid-19-Krise war Italien hoch verschuldet, es kämpft mit großen Problemen bei der Infrastruktur, Energie und Technologie. Allein die 191,5 Milliarden Euro gezielt und effektiv einzusetzen, die Italien aus dem EU-Konjunkturprogramm erhält, ist eine große Herausforderung.

Die innenpolitische Lage ist nach wie vor prekär, Draghis Regierungskoalition instabil und stets am Rande des Zusammenbruchs. Sein Tagesgeschäft besteht darin, die vielen verschiedenen Akteure in seiner Regierung bei Laune zu halten und Streitigkeiten zu schlichten – während die rechtsextreme Partei Brüder Italiens inzwischen die zweitgrößte politische Kraft nach der Lega von Matteo Salvini ist. Draghi wäre sowohl wegen seiner proeuropäischen Vision als auch wegen seines Charismas und seiner Fähigkeiten ein legitimer Erbe Merkels, aber seine Bürde ist Italien mit all seinen Schwächen.

Spanisches Modell

Somit bleibt Spaniens Ministerpräsident Pedro Sánchez als potenzieller Gestalter in der EU nach Merkels Abgang. Spanien boxt auf der europäischen Ebene seit vielen Jahren unterhalb seiner Gewichtsklasse, nicht zuletzt wegen der instabilen innenpolitischen Lage. Von 2016 bis 2019 gingen die Spanier viermal zu den Urnen, um eine neue Regierung zu wählen. Seit seiner Amtsübernahme im Juni 2018 ist Sánchez jedoch bestrebt, Spanien zu einem stärkeren und sichtbareren Akteur auf EU-Ebene zu machen.

Interessanterweise hat er nicht versucht, aus dem deutsch-französischen Duo ein Trio zu machen, sondern hat sich offen für flexible und kreative Koalitionen gezeigt. Kürzlich hat Spanien gemeinsam mit den Niederlanden ein Non-Paper zur strategischen Autonomie verfasst – einem Land, mit dem es in Sachen europäischer Wirtschafts- und Finanzpolitik nur wenig gemein hat. Sánchez versucht aktiv, Brücken zu jenen Ländern zu bauen, die weder geografisch noch ideologisch nahe beieinander liegen, und zwar auf der Grundlage sehr spezifischer Interessen.

Durch die Schaffung und Stärkung flexibler Koalitionen zwischen den Mitgliedstaaten zur Bewältigung politischer Herausforderungen steht die spanische Europapolitik für einen modernen Ansatz der EU-Zusammenarbeit jenseits klassischer Lager und Bündnisse. Dies könnte ein Vorbild für die Zukunft der EU-Integration in einem weniger deutsch-zentrierten, stärker gespaltenen und transaktionalen Europa sein.

Neue deutsche Europapolitik

Und welche Rolle könnte der nächste Bundeskanzler oder die nächste Bundeskanzlerin spielen? Ob Armin Laschet, Annalena Baerbock oder Olaf Scholz am Ende das Rennen machen – alle sind überzeugte Europäer, deren Ziel es sein wird, den deutschen Einfluss auf europapolitischer Ebene zu erhalten.

Allerdings verfügen sie alle nicht über Merkels politisches Gewicht in Europa, das sie am Ende einfach schon dadurch hatte, dass sie länger als alle anderen am Ruder war. Noch entscheidender aber ist, dass sich die Voraussetzungen für die deutsche Europapolitik sehr verändert haben und die „Methode Merkel" an ihre Grenzen stößt.

Merkel hat sich auch deshalb so sehr für den Erhalt des Status quo in der EU eingesetzt, weil Deutschland wie kein anderes europäisches Land davon profitierte. Anders als viele seiner Nachbarn ging es als klarer Gewinner aus dem vergangenen Krisenjahrzehnt hervor. Das Land blieb von den politischen und wirtschaftlichen Problemen verschont, mit denen andere Teile Europas zu kämpfen hatten: Die deutsche Wirtschaft boomte, die Arbeitslosigkeit war auf einem Rekordtief und der Haushalt ausgeglichen.

Folglich mangelte es den Deutschen an Motivation, auf radikale Veränderungen zu drängen. Sie gehörten zu den größten Nutznießern des EU-Binnenmarkts und der Eurozone, so wie sie bislang aufgestellt waren. Es ist keinesfalls garantiert, dass dieser Wohlfühlmodus noch lange anhält – nicht nur, weil die Nachbarn ihn nicht mehr mittragen wollen, sondern auch, weil die Pandemie und der sich verschärfende Konflikt zwischen China und den USA die von Globalisierung und Export abhängige Wirtschaft vor enorme Herausforderungen stellen. Zudem hat Deutschland die digitale Revolution und ihre Entwicklungen zu spät und zu halbherzig aufgegriffen.

Anders als in Frankreich oder Italien gab es außerdem während der Merkel-Jahre keine grundlegende Erosion des politischen Parteiensystems. Zwar zeichnet sich ein solcher Umbruch auch nach dieser Bundestagswahl nicht ab, aber die nächste Kanzlerin oder der nächste Kanzler wird voraussichtlich in einer auf Bundesebene noch nie dagewesenen Dreierkonstellation regieren müssen und deshalb weniger innenpolitischen Rückhalt haben.

Und auch die EU hat sich verändert. Merkel hat dem Autoritarismus Viktor Orbáns lange zugeschaut, und auch beim Konflikt um die Unabhängigkeit der polnischen Justiz hoffte sie bis zuletzt auf einen Kompromiss, der beide Seiten zufriedenstellen könnte. Doch die EU kann nicht überleben ohne gemeinsame Standards für die Unabhängigkeit der Justiz, die Achtung der in den Artikeln 2 und 19 des EU-Vertrags verankerten Werte und die Anerkennung des Gerichtshofs der Europäischen Union als letzte Instanz, wenn es um die Auslegung dieser Grundsätze geht.

In der Merkel-Ära war Deutschland der klare Gewinner des Status quo in der EU; es mangelte an Motivation, auf radikale Veränderungen zu drängen

Die Verhandlungen über das EU-Haushaltspaket und den Rechtsstaatsmechanismus haben gezeigt, welch enormes Erpressungspotenzial Länder wie Ungarn

Die Zustimmung für Europa ist kein Selbstläufer, vielerorts bröckelt sie. 55 Prozent der Deutschen halten das politische System der EU für dysfunktional.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

und Polen haben, wenn sie wissen, dass es für Berlin im Zweifelsfall wichtiger ist, sie an Bord zu halten, als eine politische Entscheidung auf die Gefahr hin durchzusetzen, sie zu verlieren. Die neue Bundesregierung sollte klarstellen, dass es in Sachen Rechtsstaatlichkeit keine Sowohl-als-auch-Politik geben kann und dass sie hier keine Kompromisse macht.

Viele der anstehenden Probleme erfordern nicht nur kosmetische Anpassungen auf EU-Ebene, sondern radikalere Lösungen und schnelles Handeln, zum Beispiel beim Klimawandel und beim wachsenden geopolitischen Wettbewerb. Wenn die EU ohne Vertragsänderungen (für die es derzeit wohl keine Mehrheit gibt) nicht schnell genug vorankommt, sollte die nächste Bundesregierung entschiedener mit einer Gruppe von willigen Partnern in einzelnen Themenfeldern vorangehen.

Wachsende EU-Skepsis

Anderthalb Jahre nach Ausbruch der Coronavirus-Krise zeigt sich, dass auch die Deutschen gegen die wachsende EU-Skepsis nicht immun sind. Die nächste Kanzlerin oder der nächste Kanzler würden einen Fehler begehen anzunehmen, dass die fortgesetzte Unterstützung der EU-Integration in Deutschland ein Selbstläufer ist.

Eine vom European Council on Foreign Relations im April 2021 durchgeführte Umfrage zeigt, dass 55 Prozent der Deutschen das politische System der EU mittlerweile für dysfunktional halten – ein Anstieg von 11 Prozentpunkten seit April 2020. 49 Prozent der Deutschen geben an, seit Beginn der Coronavirus-Krise weniger oder viel weniger Vertrauen in die EU zu haben. Jene 28 Prozent, die „viel weniger“ Vertrauen bekunden, stellen dabei die größte Gruppe. 33 Prozent der Deutschen meinen, die Krise zeige, dass die EU-Integration zu weit gegangen sei, verglichen mit 23 Prozent im Jahr 2020.

Merkels Nachfolgerin oder Nachfolger wäre gut beraten, weniger oft davon zu sprechen, dass Deutschland aufgrund seiner Geschichte, Größe und Lage eine „besondere Verantwortung“ in Europa hat. Er oder sie sollte der Bevölkerung vielmehr erklären, wie die Bundesregierung die EU-Ebene nutzt, um ihren weltweiten Einfluss zu vergrößern und den Wohlstand, die Prosperität und die Sicherheit der deutschen Bevölkerung zu verbessern.

Das berühmte Zitat aus Giuseppe Tomasi di Lampedusas „Der Leopard“, dem zufolge sich „alles ändern muss, damit alles bleibt, wie es ist“, war eine Art inoffizielles Leitmotiv für die deutsche Europapolitik während der Merkel-Jahre; und die „notwenigen Änderungen“ blieben stets minimal. Für die Zukunft aber gilt: Vieles muss sich ändern, weil es so, wie es ist, nicht bleiben kann. IP