

Der Status quo ist keine Option

Wie Berlin und Paris die EU zusammenhalten und voranbringen können

Daniela Schwarzer | **Das „Warten auf Berlin“ hat ein Ende. Doch müssen Deutschland und Frankreich die EU in einem Moment reformieren, in dem der Zusammenhalt von außen und innen so bedroht ist wie nie zuvor. Berlin ist in der Pflicht, Kompromisse zu schließen und Brücken zu bauen. Denn die Stabilisierung Europas liegt im ureigenen deutschen Interesse.**

Die Europäische Union kommt wohl mit einem blauen Auge davon. Auch wenn mit Großbritannien eine Säule wegbricht, scheint die Konstruktion zu halten: Das Entscheidungssystem in Brüssel funktioniert. Die europäische Wirtschaft ist wieder angesprungen und wächst derzeit fast so stark wie die der USA. Die schlimmsten Befürchtungen, dass etwa die Rechtspopulistin Marine Le Pen zur französischen Staatspräsidentin gewählt wird, sind 2017 nicht wahr geworden. Stattdessen regiert in Paris mit Emmanuel Macron ein europafreundlicher Politik-Entrepreneur. Die Europäische Kommission hat den Mitgliedstaaten eine „Roadmap“ vorgelegt, wie die Vertiefung der EU vorangetrieben werden soll. Vom Europäischen Rat im Juni werden Beschlüsse zur Reform der Eurozone, zumindest zur notwendigen Vervollständigung der Bankenunion, und zur Zusammenarbeit in der Migrationspolitik erwartet.

Doch unter der Oberfläche ist die EU porös geworden. Sie gilt vielen nicht mehr als weithin geschätztes Laboratorium für immer engere Kooperation zwischen Regierungen und die Verflechtung von Gesellschaften. In einigen Staaten, etwa in Ungarn oder Polen, dominieren nationalistische und EU-kritische Stimmen. Über Reformen, die auf den Rückbau von Demokratie zielen und Rechtsstaatlichkeit aushöhlen, wird mit den EU-Partnern gestritten. Das Vertrauen zwischen Mitgliedstaaten und das in die EU-Institutionen ist mancherorts erschüttert. All dies macht neue Integrationsschritte schwierig.

Die dahinterliegenden Veränderungsprozesse haben weit vor 2015 begonnen. Doch es war die Migrationskrise, die in Reaktion auf den gefühlten Kontrollverlust innerhalb der EU für neue, alte Grenzziehungen gesorgt hat. Die Verunsicherung und Angst, die vielerorts zu spüren ist, hat gemäßigte politische Entscheidungsträger zögerlich werden lassen. Rechts- und Linkspopulisten sind in vielen Staaten erstarkt, autoritäres Gedankengut beschleunigt die Krise des Liberalismus, auf dessen politischen und wirtschaftlichen Grund-

prinzipien die EU fußt. Wer heute mit der europäischen Integration vorangehen will, muss mehr tun, als zu erklären, warum die Europäischen Gemeinschaften einst geschaffen wurden. Wozu die EU dient, und zwar den Bürgerinnen und Bürgern, muss neu und überzeugender begründet werden und durch sehr konkrete Politiken unterfüttert werden.

Damit steht die EU vor einem Paradox: beherzte Integrationsinitiativen traut sich derzeit – mit Ausnahme von Macron – kaum jemand zu. Und gleichzeitig sind die Gründe für ein stärkeres und handlungsfähigeres Europa so offenkundig wie nie zuvor. Denn die Welt um uns herum verändert sich. Die USA stellen sich unter Präsident Donald Trump als wichtigster Alliiertes, Sicherheitsgarant der Europäer und Garant einer westlich-liberalen Weltordnung selbst infrage. Zeitgleich hat der Konflikt mit Russland Dimensionen angenommen, die seit dem Ende des Kalten Krieges niemand mehr für möglich gehalten hätte. China arbeitet derweil konsequent an der Umsetzung seiner Vormachtstrategie – mit politischen und ökonomischen Folgen für Europa.

Neu in der Geschichte der europäischen Integration ist, dass die EU gezielt von außen untergraben wird. China und Russland haben es verhältnismäßig leicht, schwelende innereuropäische Konflikte auszunutzen, zumal China in schwachen Regionen notwendige Infrastruktur finanziert, während die EU vergleichsweise wenig Geld in die Hand nimmt. So schafft Peking Abhängigkeiten und sichert sich Einfluss auch auf EU-Entscheidungen.

Russische Desinformationskampagnen, Wahlmanipulation und die Unterstützung radikaler Kräfte destabilisieren derweil demokratische Systeme und befeuern die größere Auseinandersetzung zwischen offenen und autoritären Gesellschaftsmodellen. Und selbst der US-Präsident provoziert die Europäische Union mit einer konfrontativen Haltung im Handel und seiner Unterstützung populistischer Strömungen. Für Deutschland wird die europäische Führungsaufgabe somit immer komplexer: Zu den bestehenden Nord-Süd- und Ost-West-Spaltungen innerhalb der Union gesellt sich die größere Frage, wie sich die EU auf der Weltbühne und gegenüber nicht immer wohlgesonnenen Partnern aufstellt.

Erstmals wird die EU gezielt von außen untergraben

Die Notwendigkeit zu handeln

Die Kombination aus mangelnder Einigkeit, Druck und Einflussnahme von außen verleiht der Zielsetzung, Europa zusammenzuhalten, größere Priorität und Komplexität. Zusammenhalten kann dabei nicht allein heißen, beim Status quo zu verharren. An zwei Bereichen zeigt sich, dass unvollständige Integration zu Rückschritten, ja sogar zur Untergrabung der Legitimität des gesamten Integrationsvorhabens führen kann. Ein Beispiel ist der Schengen-Raum. Die Schaffung eines gemeinsamen Raumes ohne Kontrollen ist eine europäische Errungenschaft mit vielen positiven Folgen für die Bürgerinnen und Bürger. Doch der Abbau von Binnengrenzen ging nicht mit einer äquivalenten Stärkung der Kompetenzen im Bereich der inneren Sicherheit auf europäischer Ebene einher. Entgrenzung hat zu gefühltem Kontrollverlust geführt, der durch die Flüchtlingskrise besonders stark wahrgenommen wurde.

**Bereitstellung von
Sicherheit ist erste
Integrationsaufgabe**

Ein ähnliches Muster gilt für die Eurozone. Mit der Vergemeinschaftung der Geldpolitik und der Begrenzung der Haushaltspolitik ging auf nationaler Ebene Steuerungsfähigkeit verloren, die bislang noch nicht vollständig durch Instrumente auf EU-Ebene ausgeglichen wurde. Obwohl seit Überschwappen der Finanzkrise aus den USA 2008 erfolgreich Krisenmanagement und maßgebliche Governance-Reformen parallel bewältigt wurden, ist die Eurozone heute nicht ausreichend krisenfest und auch in volkswirtschaftlichen Wachstumszeiten nicht ausreichend gut aufgestellt. Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, dass die EU als Sündenbock herhalten muss für Fehlentwicklungen im nationalen oder globalen Kontext, die mit Europa nur marginal zu tun haben. Die Integrationsaufgabe heute lautet daher, Handlungsfähigkeit herzustellen und die Bereitstellung von Sicherheit, im klassischen wie im wirtschaftlichen Sinne zu gewährleisten.

Höchste Zeit für eine deutsch-französische Initiative

Die Frage ist, wer dabei die Führungsaufgabe übernimmt. Macron hat sich klar positioniert. Seit Monaten wartet Paris auf eine Antwort auf die umfassende EU-Agenda des französischen Staatspräsidenten, nachdem in den Jahren zuvor Deutschland auf Frankreich gewartet hat. Nun ist es höchste Zeit für eine gemeinsame Initiative, die strategisch wichtige Entscheidungen für Europas Zukunft anstößt. Zumindest für die Eurozone ist ein Termin gesetzt: Reformvorschläge sollen zum Europäischen Rat am 28./29. Juni 2018 präsentiert werden.

Macrons Ideen stellen Deutschland vor Herausforderungen. In Berlin sorgt man sich, dass eine rasche Vertiefung der Währungsunion einen Keil zwischen den „Kern“ der Eurostaaten und die „Peripherie“ der Nicht-Eurostaaten wie Polen und einige skandinavische Länder treiben könnte. In Paris wird die Währungsunion als „natürlicher Kern“ wahrgenommen, manche plädieren für noch kleinere Kooperationsformate. Hinter der französischen Vorstellung, in welchen Konstellationen Europa vorangebracht werden sollte, steht eine gewisse Skepsis gegenüber der Osterweiterung. Deutschland dagegen hat bedeutende Wirtschaftsinteressen in den neuen Mitgliedstaaten: Wegen geringerer Lohnkosten und niedrigerer Steuersätze haben deutsche Unternehmen erfolgreich große Teile ihrer Produktion ausgelagert und neue Exportmärkte erschlossen. Der deutsche Wunsch, die östlichen Partner bei weiteren Integrationsschritten mitzunehmen, hat daher politische wie wirtschaftliche Gründe. Deutschland ist zudem von der Sorge getrieben, dass sich sonst antieuropäische und autoritäre Tendenzen in einigen der Länder noch verstärken könnten.

Nach Paris galt Merkels zweite Reise nach ihrer Bestätigung im Amt dem polnischen Ministerpräsidenten Mateusz Morawiecki, und auch im Koalitionsvertrag finden sich – gleich nach Frankreich – die „besondere Bedeutung“ der deutsch-polnischen Partnerschaft sowie der Aufruf, das Weimarer Dreieck wiederzubeleben. Polen auf diese Weise eng in europäische Reformkonsultationen einzubinden, ist eine klare Ansage Deutschlands, dass es seine Rolle als Brückenbauer ernst nimmt. Polen verkörpert zusammen mit Ungarn derzeit die politischen Herausforderungen der Ost-West-Spaltung. Diese Spannung

Bild nur in Printausgabe verfügbar

ausschließlich als Wertekonflikt zu verstehen, ließe viele andere Aspekte außer Acht. Ob Polen ein verlässlicher Partner bei europäischen Reformvorhaben sein wird, bleibt fraglich. Doch aus deutscher Perspektive hält das Land weiterhin eine wichtige Schlüsselposition im Osten der EU. Trotz der kürzlichen Wiederwahl Viktor Orbáns ist Ungarn nicht stark genug, um die zentrifugale Renationalisierungsbewegung und eine Unterminierung europäischer Werte alleine voranzutreiben.

Macron hat einige Ideen entwickelt, um die Währungsunion zu vervollständigen. Viele von ihnen decken sich mit den Vorschlägen der Europäischen Kommission: ein Budget für die Eurozone, einen dazugehörigen Finanzminister sowie ein Parlament nur für die Euroländer sollen bestehende Strukturen ergänzen. In Berlin werden die meisten Vorschläge skeptisch gesehen. Sie bedeuten eine stärkere Risikovergemeinschaftung, was in Deutschland auf wenig Unterstützung stößt. Doch muss auch gesehen werden, dass seit Beginn der Währungsunion kein französischer Präsident so nah an deutschen Vorstellungen zur Bedeutung von mitgliedstaatlicher Eigenverantwortung und strukturellen Reformen war und durch ambitionierte Reformen im eigenen Land ein Beispiel setzt.

Auch Berlin wird Bereitschaft zu Kompromissen zeigen müssen, was nicht bedeutet, seine Prinzipien aufzugeben. So könnte beispielsweise statt einem Eurozonenbudget ein Posten für die Eurozone im mehrjährigen Finanzrahmen (EU-Budget) geschaffen werden. Ein Euro-Finanzminister wäre aus Berliner Perspektive allenfalls dann sinnvoll, wenn zu seinen Aufgaben auch die Überwachung nationaler Haushalte gehörte. Das Geld für Investitionen auszugeben, würde in beiden Ländern höchstwahrscheinlich Unterstützung finden – darüber hinaus können damit Anreize zur Strukturreform geschaffen wer-

den, für die sich Deutschland einsetzt. Uneinigkeit könnte es jedoch darüber geben, welche Mitgliedstaaten davon profitieren sollen: nur die Euroländer – so die Vorstellung in Paris – oder alle EU-27, wofür Deutschland plädieren könnte.

Französische Vorschläge für automatische konjunkturelle Stabilisierungsmechanismen, die dabei helfen, antizyklische Divergenzen der Eurozone auszugleichen, wie eine europäische Arbeitslosenversicherung, stoßen in Berlin ebenfalls auf wenig Begeisterung – wirtschaftliche Divergenz innerhalb der Eurozone hat aus deutscher Sicht vor allem strukturelle Ursachen. Hier ist ein intensiver Dialog zwischen Paris, der neuen Regierung in Berlin und anderen Eurozonenmitgliedern nötig, denn nach wie vor divergiert das Verständnis dessen, was im Zuge der Eurokrise geschehen ist und welche Ansätze tauglich sind, um für mehr Konvergenz und Wachstum zu sorgen.

**Einfachere Regeln,
die konsequenter
angewandt werden**

Legitimitätsfragen haben sich für Deutschland immer dann ergeben, wenn sich andere Eurostaaten nicht an die gemeinsam beschlossenen Haushaltskriterien hielten. Andere hinterfragten die Legitimität der gemeinsamen Währung im gegenteiligen Fall: nämlich dann, wenn ein starres europäisches Regelwerk eine individuelle Herangehensweise an eine nationale wirtschaftliche Erholung blockierte. So könnte sich ein Konsens herausbilden, dass die Regeln, wie sie im Stabilitäts- und Wachstumspakt oder dem europäischen Fiskalpakt festgeschrieben sind, vereinfacht und konsequenter angewandt werden müssen. Doch gerade weil die Durchsetzungsfrage immer auch eine politische Frage bleibt, wird sich Berlin mit hoher Wahrscheinlichkeit für eine Stärkung der Marktdisziplin einsetzen, etwa indem bei der Weiterentwicklung des Europäischen Stabilitätsmechanismus zu einem Europäischen Währungsfonds auch ein Rechtsrahmen und ein Verfahren zum Umgang mit Staatsinsolvenzen geschaffen werden.

Ein deutsch-französischer Kompromiss wird ein besseres Zusammenspiel von Marktdisziplin, Risikoausgleich und Risikoverringerung ermöglichen müssen. Dies lässt sich an einem europäischen Einlagensicherungssystem als notwendige Vervollständigung der Bankenunion zeigen; es ist aus deutscher Sicht nur dann akzeptabel, wenn Bankbilanzen aufgeräumt und nationale Banken besser überwacht werden.

Eine breite europäische Agenda

Selbst wenn die Antwort der neuen Bundesregierung auf Macron noch aussteht, wird die Bereitschaft zur Weiterentwicklung der Integration doch schon sichtbar. So heißt es im Koalitionsvertrag, dass die gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU gestärkt werden müsse: Die Gründung der ständigen strukturierten Zusammenarbeit im Dezember 2017 ist ein signifikanter Schritt in diese Richtung. Frankreich unterstützt eine engere außenpolitische Zusammenarbeit, legt allerdings weniger Wert auf Institutionalisierung und Rahmensetzung, sondern sucht eher eine rasche Abstimmung und Handlungsfähigkeit, auch außerhalb des EU-Rahmens.

Das Ausmaß, in dem Deutschland die internationale Rolle der EU stärken kann, ist auch davon abhängig, ob es der Großen Koalition gelingt, die deutsche

Verteidigungsfähigkeit zu stärken. In der innerdeutschen Debatte sollte dabei klarer hervorgehoben werden, dass sich EU- und NATO- Partner ein stärkeres deutsches Engagement in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik sehr deutlich wünschen. Es wird sich zeigen, ob Frankreich mit seinem eher traditionellen Verteidigungsverständnis gewillt ist, auf Deutschland zuzugehen und die EU auch als Zivilmacht weiterzuentwickeln, und ob Deutschland sich in seinem strategischen Denken und seiner tatsächlichen Einsatzbereitschaft entwickelt. Gemeinsam sollten beide Partner die anstehenden Beschlüsse vorbereiten und Brücken zu Mitgliedstaaten bauen, die misstrauisch auf Deutschland und Frankreich blicken. Gebraucht werden europäische Lösungen für eine verbesserte Grenzsicherung, eine gemeinsame Asylpolitik, die Umverteilung von Geflüchteten, aber auch für den langfristigen Umgang mit Migration. Bei diesem Thema muss Berlin eine stärkere Vermittlerrolle einnehmen. Das Konfliktpotenzial ist groß, wie die Situation in Italien zeigt.

Angesichts globaler Umbrüche ist die EU unverzichtbar

Berlin und Paris stehen also vor einer umfassenden Herausforderung, die EU voranzubringen und gleichzeitig die Konfliktlinien, zwischen Nord und Süd, Ost und West, kleinen und großen Staaten zu überbrücken. Dieser Balanceakt setzt diplomatisches Geschick und Kompromissbereitschaft voraus und den Einsatz von großer politischer Energie und Führungsbereitschaft. Einen Vorgeschmack bietet der Brief eines von den Niederlanden geführten „nordischen Bündnisses“ aus acht Euro- und Nicht-Eurostaaten, das sich Anfang März gegen Eurozonenreformen ausgesprochen hat. Um aus der Konfrontationshaltung in einen konstruktiven Dialog zu kommen, sind eine frühzeitige Einbindung und eine sehr grundlegende Verständigung über eine gemeinsame Problemanalyse und geteilte Interessen notwendig.

Deutschland muss sich dabei vor Augen halten, dass es in seinem ureigenen Interesse ist, sich für die Stabilität der Europäischen Union und der Eurozone einzusetzen. Dies rechtfertigt höhere Investitionen in die EU – sowohl politisch als auch finanziell. Es geht darum, jetzt die Erfolgsgeschichte der vergangenen 60 Jahre zukunftsfähig zu machen. Dabei sollte die Ausgestaltung eines pragmatischen „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ wohlüberlegt sein: Bestimmte Reformen im exklusiven Kreis anzugehen, kann viele vor den Kopf stoßen. Je nach Ausgestaltung kann differenzierte Integration europäische Desintegration vorantreiben, nämlich dann, wenn die Institutionen in Brüssel mit ihrer konsensbildenden und oftmals ausgleichenden Rolle marginalisiert werden. Gerade in Zeiten politischer Volatilität ist ein solides paneuropäisches Gebälk im EU-Gefüge unverzichtbar. In dieser Phase der Unsicherheit und Reform wird die deutsche Rolle als Brückenbauer noch wichtiger: Auch wenn die Polarisierung und Diversifizierung der EU vorerst rückläufig scheint, wird die Gemeinschaft im Angesicht globaler Umbrüche unverzichtbar.



Dr. Daniela Schwarzer ist die Direktorin der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP).