

Eine Bilanz **Deutsche Europapolitik ohne inneren Kompass**

Marianne Kneuer

Auf den ersten Blick unterscheidet sich die zweite Amtsperiode der rot-grünen Regierung in Bezug auf die Europa- und Außenpolitik deutlich von der ersten. So war das Profil Gerhard Schröders im Wahlkampf 1998 und bei Regierungsantritt zuvorderst innenpolitisch geprägt, Außenpolitik spielte im Kontext des Machtwechsels 1998 kaum eine Rolle. 2002 dagegen wurde Außenpolitik zum wahlkampfbestimmenden und ihn mit entscheidenden Thema, da Bundeskanzler Schröder die Frage der deutschen Rolle im Irak-Konflikt benutzte, um seinen innenpolitischen Prestigeverlust und den Rückstand seiner Partei bei den Meinungsumfragen aufzuholen. Während Deutschland in der ersten Amtsperiode durch das militärische Engagement im Kosovo, Mazedonien und Afghanistan seine weltpolitische Verantwortung signifikant erhöht hatte, reduzierte die Haltung der Regierung Schröder im Irak-Konflikt die deutschen Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten vor allem im transatlantischen Verhältnis erheblich und über den Konflikt hinaus.

Das europäische Betätigungsfeld hatte der Bundeskanzler in der ersten Amtsperiode zu einem großen Teil seinem Außenminister überlassen, während Schröder in den letzten Jahren Gefallen gefunden hat an der staatsmännischen Geste und dem Repräsentieren auf dem europäischen Parkett. Ein weiterer Unterschied der Amtsperioden liegt in der Veränderung innerhalb des deutsch-französischen Verhältnisses. Denn nachdem

Berlin die Beziehungen zu Paris seit 1998 vernachlässigt, durch unsensibles Agieren gar unnötig belastet hatte (Hanns W. Maull), wurde 2002 aus der Not eine Tugend: Die Isolierung der deutschen Regierung durch ihre Haltung im Irak-Konflikt ließ eine deutsch-französische Zweckgemeinschaft als willkommene Alternative erscheinen.

Besonders deutlich fällt die unterschiedliche Etikettierung der Amtsperioden aus, die die selbst gesteckten Ziele widerspiegelt: Für die erste Amtsperiode deklarierte Schröder wie Fischer außen- und europapolitische Kontinuität, die zweite Amtsperiode wurde mit dem Wort vom „deutschen Weg“ eingeläutet. Welche Konzepte und Strategien standen hinter diesen Etiketten, welche Ziele spiegeln sich darin wider, wie wurden sie umgesetzt und mit welchem Ergebnis?

Kontinuität?

Für die außen- und europapolitische Kontinuität, die die rot-grüne Regierung bei ihrem Amtsantritt 1998 deklarierte, gab es mehrere gute Gründe. Zum einen sollten damit die Sorgen der Nachbarn und Partner zerstreut werden, die durch die Regierungsbeteiligung der Grünen und deren programmatischen Ziele wie einseitige Abrüstung und Auflösung der Militärblöcke entstehen konnten. Zum Zweiten stand Deutschland in der Europäischen Union bestens platziert da; die Leistungen der Regierung Helmut Kohl für die europäische Einigung waren auch in der rot-grünen Regierung unbestritten.

Zum Dritten wurden mit der Deklaration von Kontinuität die *raisons d'Etat* Deutschlands – Einigung Europas, Freundschaft mit Frankreich, Freundschaft mit den USA – quasi bestätigt.

Neuer Ton und verspielte Mediatorrolle

Dieses nach außen und innen projizierte Bild der Kontinuität bekam aber bald Kratzer. Das hatte vor allem mit dem Stil Schröders zu tun, der bereits während des Wahlkampfes einen neuen Ton anschlug. Gerade europapolitisch gilt es im Übrigen sehr genau zu differenzieren zwischen dem Bundeskanzler und dem Außenminister. Dem „Integrationisten“ Fischer stand ein Bundeskanzler gegenüber, der um die Haushaltsdisziplin besorgt war und dort die Prioritäten setzte. Während Fischer sich bereits vor 1998 in Bezug auf die europäische Einigung und die Westverankerung in die Traditionslinie Adenauers und Kohls gestellt hatte, benutzte Schröder im Wahlkampf europapolitische Themen zur Profilierung im Inneren. Dass er den Euro als „kränkelnde Frühgeburt“ bezeichnete oder die Nettozahler-Diskussion anheizte mit Formulierungen wie die Deutschen bezahlten „mehr als die Hälfte der Beiträge, die in Europa verbraten werden“, brachte ihm in der deutschen Öffentlichkeit Punkte ein. Bei den europäischen Kollegen löste dies dagegen Unmut aus. Mehr als die inhaltliche Frage verärgerte der Stil des deutschen Bundeskanzlers. Die Forderung nach Reduzierung der deutschen Zahlungen war weder neu noch sehr umstritten. Was damals kritisiert wurde, war, dass Schröder die Karte spielte von „nationalem Populismus, europäischer Ambivalenz und allgemeinen Belehrungen“, so die *Süddeutsche Zeitung*.

Das Unwohlsein, das Schröder mit seinem Amtsantritt bei den europäischen Partnern auslöste, hatte nicht nur etwas mit dem forschen Auftreten und

den undiplomatischen Gebärden zu tun. Deutschland entfernte sich von seiner traditionellen Rolle als Mediator, die es im wohlverstandenen Sinne in der Ära Kohl übernommen hatte. Vermisst wurde auch die Führungsrolle, die die Regierung Kohl in zentralen Fragen wie der Weiterentwicklung der Union zusammen mit Frankreich eingenommen hatte, eine Führungsrolle, die nach dem Prinzip ausgefüllt wurde, dass die Inhalte konsensfähig und der Stil konsensorientiert sein musste. Das heißt, innereuropäische Spaltungen waren vermieden worden, das Ziel hatte darin bestanden, möglichst viele Staaten mitzunehmen, was intensive, oft schwierige Abstimmungsprozesse erforderte – jene „lohnende Kleinarbeit“ (Helmut Kohl). Die Kärnerarbeit vertikaler und horizontaler Abstimmungsprozesse, die intensive Pflege bilateraler Beziehungen und Netzwerke, das Ausbalancieren der verschiedenen Interessen unter den Mitgliedern – dies war jedoch nicht Schröders Sache. Er wollte deutsche Interessen selbstbewusst vertreten, worauf die europäischen Partner missbilligend und vor allem Frankreich mit heftiger Gegenwehr reagierte.

Unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft (siehe auch *Die Politische Meinung* Nr. 359) kollidierten auf dem Kölner Gipfel im Juni 1999 vehement deutsche und französische Vorstellungen über die künftige Finanzierung der Agrarpolitik und die Senkung des deutschen Beitrages. Schröder stand im Zielkonflikt zwischen Osterweiterung und Reform der gemeinsamen Agrarpolitik. Dass daraus ein Junktim herausgelesen werden konnte, war kein gutes Signal an die osteuropäischen Beitrittskandidaten, war Deutschland doch bislang als ihr Anwalt aufgetreten. So weit sich Deutschland aus dem Fenster gelehnt hatte, so musste es den Kopf wieder einziehen. Bei den so laut vertretenen Positionen in Bezug auf

Agrarpolitik und deutschen Beitrag musste die deutsche Regierung letztlich des Kompromisses halber zurückstecken. Den Tiefpunkt erlangte das deutsch-französische Verhältnis auf dem Gipfel von Nizza im Dezember 2000, als Schröder aufgrund der höheren Bevölkerungszahl Deutschlands mehr Einfluss im Ministerrat forderte und das Gezerre darum den für die Osterweiterung essenziellen Gipfel fast zum Scheitern brachte.

Es gab wichtige Anstöße wie die zur Grundrechtecharta und zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität. Aber auf anderen Feldern blieben die Inhalte auf der Strecke – insbesondere dort, wo neue Akzente gesetzt werden sollten, wie die vom Bundeskanzler geforderte Weiterentwicklung einer Sozial- und Umweltunion (Regierungserklärung vom 10. November 1998). Das gilt etwa für die Idee des Arbeits- und Sozialministers Walter Riester, verbindliche und überprüfbare Zielvorgaben eines europäischen Beschäftigungspaktes festzuschreiben. Und das Abstimmungsverhalten Deutschlands bei der Altautorichtlinie brach nicht nur das ungeschriebene Gesetz, dass ein Land die Ratspräsidentschaft nicht benutzt, um seine Interessen durchzusetzen; es hatte weniger die „Umweltunion“ im Blick als vielmehr die Interessen der deutschen Automobilindustrie.

„Neuer Pragmatismus“

Mit europapolitischer Kontinuität lässt sich die erste Amtsperiode schwerlich überschreiben. Schröder veränderte insbesondere den Stil, aber auch die Grundlage deutscher Europapolitik. Dass die deutschen Präferenzen in den Schlüsselfeldern des deutschen Integrationsbeitrages ihren Ausdruck finden müssen, daran zweifelt niemand. Da dies aber auch für alle anderen Mitglieder gilt, kommt es auf den Ausgleich dieser Ansprüche an:

„Wer ihn ins Werk setzen will, muss seine eigenen Präferenzen klar definieren, darf Führung nicht scheuen und sollte dennoch nicht zögern, seine Macht in den Dienst der Integration zu stellen“ (Josef Janning). Schröder jedoch vertrat jene so stark in den Vordergrund gestellten deutschen Interessen in Einzelfällen unnötig undiplomatisch und konfrontativ bei gleichzeitigem Aufgeben der traditionellen *honest broker*-Rolle. Die traditionelle Rolle des deutsch-französischen Motors fiel dem Blick auf nationale Vorteile und kleinliches Taktieren gegeneinander (so Helmut Schmidt in: *Die Welt*, 27. Mai 2003) zum Opfer. Damit waren zentrale Komponenten des deutschen europapolitischen Selbstverständnisses über Bord geworfen.

Die selbst gewählten Begriffe „Pragmatismus“ und „Realismus“ bezeichneten aber nicht nur einen unterschiedlichen Stil. Oft mit dem Adjektiv „neu“ kombiniert, deuteten sie auf einen Wandel der Einstellung zur historischen und künftigen Bedeutung der EU hin. Die historische und idealistische Interpretation der europäischen Einigung, die seit der Gründung der EGKS *common sense* war, wurde von Schröder durch eine Sichtweise pragmatischer Interessenvertretung ersetzt. Die Suche nach europapolitischen Visionen wich dem Wunsch nach „Normalisierung“. War die europäische Integration bislang als übergeordnetes deutsches Interesse betrachtet worden, so lautet Schröders Perspektive: „Wenn wir das betonen, was in unserem eigenen Interesse liegt, tun wir zugleich etwas für Europa.“ (Interview in: ARD, 9. August 2002)

„Konturlos“ und „diffus“

Mit der Zeit wurde aber erkennbar, dass diese Versuche, ein neues deutsches Selbstbewusstsein zu transportieren, nicht einhergingen mit einer konzeptionellen Unterfütterung. Wenn die

Neue Zürcher Zeitung die Europapolitik Deutschlands als „konturlos“ und „diffus“ rekapitulierte (7. Dezember 2000), dann weil Schröder einerseits das gewachsene Gewicht Deutschlands herausstrich, andererseits aber die Führungsrolle in Europa nicht ausfüllte; weil er einerseits Detailfragen wie die Stimmgewichtung im Rat zu einem prioritären Anliegen machte, andererseits wenig Engagement für viel wichtigere Aspekte wie etwa die Ausweitung des Mehrheitsentscheidendes aufbrachte. Der Eindruck der Diffusität mag auch deswegen entstanden sein, weil der veränderte Stil, die veränderte Perspektive des Bundeskanzlers sich nicht mit dem Ansatz des Außenministers deckten, der konsensorientiert agierte, für den die Geschichte sehr wohl Referenzpunkt des europäischen Einigungsprojektes und deutscher Europapolitik darstellte und für den der Maßstab des Handelns in „kluger Selbstbeschränkung“ bestand (Weimarer Reden, 10. April 2002). Insofern personifizierten Kanzler und Außenminister jeweils Selbstbehauptung und Selbstbeschränkung – die beiden Muster deutscher Außenpolitik, allerdings innerhalb einer Regierung –, eine Konstellation, die jedoch ein klares Leitbild deutscher Europapolitik verhinderte.

Die europapolitische Bilanz der ersten Amtsperiode fiel demnach recht mager aus. Die Ergebnisse blieben hinter den eigenen Erwartungen und den sachlichen Erfordernissen zurück (Christian Hacke). Schröder musste gerade dort, wo er die „deutschen Interessen“ in die Waagschale geworfen hatte, zurückstecken. Zwischen Frankreich und Deutschland „lief kaum noch etwas“, „und damit fehlte der Vertiefung der europäischen Integration generell wie insbesondere in der Außen- und Sicherheitspolitik der Impulsegeber“ (Hanns W. Maull). Frankreich und Deutschland liefen unkoordiniert nebeneinander her. In dieser für die

EU wichtigen, die Osterweiterung vorbereitenden Phase waren die fehlende Führung und Abstimmung ebenso kontraproduktiv wie der konfrontative Stil der deutschen und französischen Regierungen.

„Europäisierung des Kanzlers“

Nachdem der Innenpolitiker Schröder die ersten Jahre das europapolitische Feld größtenteils seinem Außenminister überlassen hatte, entdeckte er es ab 2001 ganz neu und mutierte – in den Worten Gunter Hofmanns – vom „populistischen Europamuffel zum Avantgardisten“ (*Die Zeit*, 10. Mai 2001). Schröder übernahm die bislang allein von Fischer vorangetragene „Staffel ebenso visionärer wie integrationsfreundlicher Europaphilosophien“ und setzte sich an die Spitze der EU-Finalitätsdebatte. Dafür ließen sich verschiedene Gründe finden: In Vorausschau auf den Wahlkampf 2002 musste die SPD ihr europa- und außenpolitisches Profil schärfen, und zwar gegenüber dem grünen Koalitionspartner, auf den die Meriten von Außenminister Fischer abstrahlten, ebenso wie gegenüber der CDU, um ihr den Wind aus einem Europa-Wahlkampf zu nehmen. Der unter der Federführung von Schröder entstandene SPD-Leitantrag „Verantwortung für Europa“ vom Frühjahr 2001 dürfte daher eher nach innen als nach außen gerichtet gewesen sein. Denn es war klar, dass die Inhalte für die EU-Partner inakzeptabel und daher nicht zuletzt innenpolitisch motiviert waren. Zum anderen entdeckte der Kanzler den staatsmännischen Auftritt auf europäischem Parkett als medienwirksamen Handlungsrahmen.

Die innenpolitische Motivation für europapolitische Rhetorik war also ein Muster, das sich 2001/2002 wiederholte. Das galt auch über Europapolitik hinaus, wie die Instrumentalisierung der Irak-Problematik zeigte – mit noch größerem

Widerhall im Inneren und noch größerem Schaden im Äußeren. Ähnlich wie bei den europapolitischen Missgriffen 1998/1999 ging es vielen Kritikern Schröders um die Frage des Wie seiner Außenpolitik, um die Art und Weise, wie die deutsche Position den Partnern gegenüber vertreten und vermittelt worden ist. Ohne auf das Thema Irak näher einzugehen, sollte nicht unbeachtet bleiben, dass, so wie anfangs die traditionelle Mediatoren-Rolle Deutschlands in Europa vernachlässigt worden war, Schröder in der Irak-Frage noch mit einer weiteren traditionellen Grundlage deutscher Außenpolitik brach, nämlich mit der des *balancers* zwischen Frankreich und den USA.

Inneren Problemdruck abwälzen

Dass die Innenpolitik wieder in die Außenpolitik zurückgekehrt ist, wie Helga Haftendorn feststellt, ist weder bedenklich noch unplausibel, vielmehr Ausfluss der weiter zunehmenden internationalen Verflechtung, aber auch der Tatsache, dass die Grenzen zwischen Europa- und Innenpolitik längst verschwimmen. Bemerkenswert ist eher, wie und mit welchen Intentionen innenpolitische Interessenlagen Eingang finden in das europapolitische oder auch außenpolitische Handeln der deutschen Regierung.

Bei der Frage des „Wie“ lässt sich feststellen, dass Schröder sein Ohr nahe am Herzschlag der öffentlichen Meinung hält. Mit dem Einfordern stärkerer Berücksichtigung deutscher Interessen in Europa traf der Kanzler einen Trend in Öffentlichkeit und Teilen der Elite, bei der Irak-Thematik stellte er sich vor die überwiegende Ablehnung eines Krieges. Die öffentliche Meinung bildet dabei nicht nur Resonanzboden, sondern auch Legitimierungsreferenz. Dies unterscheidet die Irak-Diskussion von anderen großen außenpolitischen Auseinandersetzungen in der deutschen Öffentlichkeit.

So war es bei der Nachrüstungsdebatte Anfang der achtziger Jahre die Tatsache, dass die Regierungen Schmidt und Kohl *gegen* die öffentliche Meinung entschieden wollten beziehungsweise entschieden, die das Thema zum kontroversen Gegenstand machte. Und ganz anders als Kanzler Helmut Schmidt, der seine eigene Karriere riskierte in deutschem Interesse und aus transatlantischer Überzeugung, habe Gerhard Schröder „um seiner Karriere willen deutsche Interessen und transatlantische Überzeugungen“ vergessen (Thomas Kleine-Brockhoff, Michael Thumann, in: *Die Zeit*, 26. September 2002).

Was ist der Grund dafür, Europapolitik innenpolitisch zu verwerfen? Es kann sich um eine Ablenkungsstrategie handeln, die „Erleichterung von der Bürde innenpolitischer Probleme verspricht“ (Gunther Hellmann). Innerer Problemdruck werde so in Richtung EU abgewälzt und von der Verantwortung für innenpolitische Fehlentwicklung abgelenkt auf die EU-Ebene; hier findet sich der Bundeskanzler übrigens in trautem Gleichklang mit dem französischen Präsidenten. Ein Beispiel ist die Einhaltung der Kriterien des Stabilitätspaktes. Auch die Forderung nach stärkerer Berücksichtigung industriepolitischer Interessen versteht sich als Muskelspiel nach innen.

Deutscher versus europäischer Weg?

All diese Punkte deuten auf ein eher situatives und taktisches Handeln hin, und damit stellt sich wieder die Frage nach der konzeptionellen Unterfütterung. Auch Politiker, die dem unilateralen Agieren der Bush-Administration oder einer generellen Dominanz der USA durchaus kritisch gegenüberstanden und -stehen, fühlten sich mit dem Diktum vom „deutschen Weg“, in dem der Bundeskanzler das bereits vorher manifestierte neue

Selbstbewusstsein Deutschlands begrifflich kulminieren ließ, äußerst unwohl. „Vergessen Sie den deutschen Weg“, kommentierte Außenminister Fischer, und Helmut Schmidt meinte, von dem „Geschwätz über Deutschlands Rolle halte er nicht viel“. Nicht zuletzt deswegen, weil jener deutscher Weg einen europäischen Weg auszuschließen schien und tatsächlich dann auch zu der Spaltung der EU inklusive ihrer Beitrittskandidaten führte.

In einer Situation, in der eine gemeinsame europäische Position angezeigt und nützlich gewesen wäre, spielte Schröder die nationale Karte. Statt potenziell gegenläufige Positionen innerhalb der EU aufzufangen und durch Abstimmung größeren Schaden an Image und Handlungsfähigkeit zu vermeiden, ja vielleicht einen europäischen Nenner zu finden, bei dem Deutschland eine starke Rolle gespielt hätte, konterkariert der „deutsche Weg“ einen möglichen europäischen. Inzwischen will niemand mehr etwas vom „deutschen Weg“ hören.

Deutsch-französische Freundschaft

Ein europäischer Weg, der allenthalben vermisst wurde, hätte bereits vor der Eskalation der Irak-Krise und der deutsch-amerikanischen Entzweiung einer konzeptionellen Grundlage bedurft. Der Motor deutsch-französischer Zusammenarbeit aber lag im Graben, Impulse zur Weiterentwicklung des Integrationsprozesses fehlten auf weiter Flur. So kritisierte Helmut Schmidt während der Irak-Krise: „Ich kann nicht erkennen – und konnte das auch während des Bundestagswahlkampfes nicht –, was der Regierungschef und der Kanzlerkandidat zum Beispiel an Absichten in Bezug auf die künftige Entwicklung der Europäischen Union verfolgen wollen.“ (*Der Spiegel*, 3. Februar 2003)

Zwar schien das Zusammenrücken der seit dem Nizza-Gipfel entfremdeten Part-

ner Jacques Chirac und Gerhard Schröder ein positives Produkt der deutsch-amerikanischen Entzweiung zu sein, dennoch fehlte dem aus der Not geborenen Relaunch die entsprechende Substanz. Der vierzigste Jahrestag des Elysée-Vertrages bot dann eine gute Gelegenheit, durchaus nicht nur symbolisch, sondern auch inhaltlich den Willen zur Neugestaltung zum Ausdruck zu bringen. Eine substantielle Vertiefung, insbesondere im Sinne des impulsgebenden Motors, steht aber noch aus. „Von einer deutsch-französischen Europapolitik zu sprechen wäre gegenwärtig eine Floskel ohne konkreten Inhalt.“ (Helmut Schmidt, *Die Zeit*, 16. Januar 2003)

Ganz im Gegenteil kann man sagen, dass die wirtschaftliche Schwäche Frankreichs und Deutschlands und ihre Rolle bei der Auslegung des Stabilitätspaktes eher einen Integrationsrückschritt bedeuten. Die Tatsache, dass sich der Rat der Finanzminister – im vollen Interesse Deutschlands und Frankreichs – im November 2003 über die Kommission hinwegsetzte, war ein Schlag gegen EU-Recht und ein Schlag gegen das supranationale Element im EU-Gefüge.

Eindeutig hat sich die Chemie zwischen Chirac und Schröder verbessert, die staatsmännischen Gesten, die sie nun öfter pflegen, lassen es zu, wieder von Freundschaft zu sprechen.

Betrachtet man die letzten zwölf Monate aus europapolitischer Sicht, so sind die Osterweiterung und der mühsam erungene Kompromiss auf die Verfassung wichtige Schritte für den europäischen Integrationsprozess gewesen. Die deutsche Regierung hat dabei nicht immer eine glückliche Rolle gespielt. Die Forderung nach Deckelung der EU-Haushaltsmittel nach dem Scheitern der Verfassung im Dezember 2003 ließ bei den Beitrittskandidaten, vor allem aber in Polen den Eindruck einer Strafaktion oder Drohbärde entstehen. Die Reduktion der deut-

schen Parlamentssitze, auf die sich Schröder bei dem Kompromiss für die Verfassung einließ trotz der allseits anerkannten Unterrepräsentation und trotz seines Wunsches nach stärkerem Gewicht, und die vielmaligen Auseinandersetzungen mit der Kommission in industrie-, wettbewerbs- und finanzpolitischen Fragen deuten auf eine schleichende Verschiebung des Kräfteverhältnisses zwischen den Organen hin. Das würde die These der Renationalisierungstendenz, die seit Nizza über Europa schwebt, verstärken.

Fehlgriffe und Niederlagen

Hinsichtlich der Personalien agierte Schröder recht unglücklich. Er hatte sich zusammen mit Chirac auf den links-liberalen belgischen Ministerpräsidenten Guy Verhofstadt festgelegt, offensichtlich ohne ausreichende Abstimmung mit den anderen Mitgliedstaaten. Jedenfalls fand der von Schröder präferierte Verhofstadt nicht die notwendige breite Unterstützung. Das hatte auch seinen Grund in dem Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament. Die christlich-demokratisch/konservative EVP konnte ihre 1999 erstmals errungene Mehrheit nicht nur halten, sondern leicht ausbauen gegenüber der sozialistisch/sozialdemokratischen SPE (276 zu 200 gegenüber 221 zu 181 in 1999). Da das Parlament über die Einsetzung des Kommissionspräsidenten abzustimmen hat, erlaubte dies die Forderung nach einer Besetzung dieses Postens aus dem christlich-demokratischen Lager.

Interessanterweise war das dennoch nicht der ausschlaggebende Punkt. Gegen das deutsch-französische Duo setzte sich die britisch-spanische Achse durch. Die linken Regierungschefs Blair und Zapatero wollten nicht den linken Kandidaten Schröders und Chiracs, sie favorisierten einen Konservativen, den Portugiesen Durão Barroso. Bei der Abstim-

mung im Parlament stimmten alle Abgeordneten der SPE gegen ihn – außer den spanischen und britischen.

Hier zeigt sich wieder einmal, dass in der EU die Uhren mitnichten immer parteipolitisch ticken. Und auch hier ging es wieder weniger um das „Was“ als um das „Wie“. Zwar haben Schröder und Chirac inzwischen erkannt, dass es ohne den deutsch-französischen Motor nicht geht, jedoch nicht verstanden, dass Führung nicht Alleingang bedeutet. Eine deutsch-französische Hegemonie ist wenig erwünscht, nicht von Großbritannien und auch nicht von Spanien und Polen, die von dem Basteln an kerneuropäischen Lösungen abgeschreckt sind.

Dies ist ein erster Ausblick darauf, wie schwierig sich in einer größeren EU die Suche nach dem größten gemeinsamen Nenner gestalten wird. Wer führen will, muss sich darauf einrichten, freilich mit den entsprechenden Methoden. Dazu gehören aber nicht laut ins Gemenge gerufene Forderungen wie etwa die von Bundeskanzler Schröder nach einer „Superminister-Position“ für den deutschen Kommissar Günter Verheugen, der von Durão Barroso nicht entsprochen wurde. Schröders Forderung nach einem zentralen Ressort für Verheugen zeigt zumindest einen Lernprozess, hatte Deutschland doch bei der letzten Kommission keines der Schlüssel-Portfolios besetzt, geschweige denn eine Vize-Präsidentschaft.

Eine weitere herbe Niederlage stellte das schlechte Ergebnis der SPD bei den Wahlen zum Europäischen Parlament dar. Zwar handelte es sich um einen innenpolitischen Denkkettel, weniger ein Abstrafen für das europapolitische Handeln, aber genau das dürfte Schröder geschmerzt haben. Je glitschiger es derweil auf dem innenpolitischen Parkett wird, desto wohler fühlt er sich auf dem europäischen. Die Frage ist nur, ob sich daraus neben der staatsmännischen Geste und

der deutsch-französischen Symbolik, die seit 2003 gepflegt wird, konzeptionelle europapolitische Impulse ergeben werden.

Vom Kerneuropa zur strategischen Dimension

Während sich der Kanzler seit dem Scheitern des Verfassungsgipfels im Dezember 2003, vielleicht auch wegen der Renaissance deutsch-französischen Miteinanders, für Kerneuropa erwärmt, hat Außenminister Fischer dieser von ihm selbst bei seiner Humboldt-Rede im Mai 2000 propagierten Idee inzwischen den Rücken gekehrt. „Die klein-europäischen Vorstellungen funktionieren einfach nicht mehr. Damit kann unser Kontinent die strategische Dimension nicht mehr ausfüllen“, erklärte er Anfang dieses Jahres (Interview in der *Berliner Zeitung*, 28. Februar 2004). Seit Fischer im Zusammenhang mit der Irak-Krise selbstkritisch das Versäumnis einer strategischen Debatte einräumte (so etwa vor dem Bundestag am 20. März 2003) und für die EU forderte, sich über die „eigene außenpolitische Strategie klar zu werden“ (Rede am 19. November 2003), taucht der Begriff „strategisch“ immer häufiger auf. Zu der historischen und der pragmatischen Dimension der EU sei nun die strategische hinzugekommen, so konzipiert er „das historische Projekt einer neuen europäischen Ordnung“ (Interview in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6. März 2004).

Damit wären wir wieder bei der Zweigleisigkeit der rot-grünen Europapolitik, die sich schon in der ersten Legislatur zeigte: einerseits der Kanzler auf kerneuropäischer Tour mit Frankreich, Belgien, Luxemburg, andererseits der Außenminister, der nun weiter und größer denkt. Eine EU mit der strategisch wichtigen Türkei ist dabei auch ein Aspekt. War es ihm vorher um die Vollendung der europäischen Einheit in Form einer Föderation gegangen, so scheint nun ein große-

res und damit mächtigeres Europa das Ziel zu sein. Weniger vertieft? Dafür Gegenpol zur USA? Was er genau mit „strategischer Dimension“ meint, bleibt unscharf.

Wo ist die Ratio?

Diffus war auch die Haltung der deutschen Regierung zu den drei zentralen Projekten der EU: In Bezug auf die Einführung des Euro und die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion schwenkte der Bundeskanzler nach anfänglichen Ausschlägen (siehe „kränkelnde Fehlgeburt“ Euro, siehe Lafontaines Angriff auf die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank und damit indirekt auf die EZB) auf die traditionelle Linie deutscher Europapolitik ein.

Inzwischen steht aber mit gehörigem Zutun Deutschlands die Aufweichung des Stabilitätspaktes zur Debatte. Für die Osterweiterung trat die Bundesregierung zwar ein, unternahm jedoch wenig, um dem Prozess Dynamik zu verleihen. Vielmehr vermittelte sie nicht nur einmal die prioritäre Bedeutung von Haushaltsfragen im Zielkonflikt zwischen Osterweiterung und ihrer Finanzierung. Dass die deutsche Ratspräsidentschaft, katalysiert durch den Kosovo-Konflikt, in Köln 1999 die Gelegenheit zu einer Initiative stärkerer sicherheitspolitischer Zusammenarbeit in Form der Europäischen Verteidigung- und Sicherheitsidentität am Schopfe packte, war klug. In diesem Bereich hat sie sich stark engagiert. Andererseits war auch hier die Politik widersprüchlich, denn, so Maull, es wurden institutionelle Neuerungen eingerichtet, aber kein Wert darauf gelegt, dass sie auch entsprechend personell und finanziell ausgestattet wurden. So hinkte Deutschland wegen zu enger Haushaltsansätze und der unzureichenden Bundeswehrreform bei der Umsetzung seiner Zusagen den europäischen Verbündeten hinterher.

Bei genauerer Betrachtung lassen sich einige bereits seit der ersten Amtsperiode durchgehende Muster oder Linien europapolitischer Gestaltung der Regierung Schröder erkennen:

Erstens die Instrumentalisierung außen- und europapolitischer Themen für innenpolitische Profilierung,

zweitens der Bruch mit Konstanten deutscher Außen- und Europapolitik sowohl in Stil als auch im Inhalt; Letzteres zeigt sich insbesondere in

drittens der Überbetonung nationaler Interessen. Interessant ist, dass diese genannten Aspekte von

viertens einer Diskrepanz – wiederum in Stil und Inhalt – zwischen dem Bundeskanzler und dem Außenminister überwölbt werden. Vor allem aber mangelt es *fünftens* sowohl an der klaren Zielrichtung der deutschen Europapolitik als auch an Konzepten und impulsgebenden Ideen für die künftige Gestaltung der EU.

Auch ein adäquater Führungsmodus ist noch nicht gefunden: Selbstbehauptung allein genügt nicht, von Deutschland beziehungsweise vom deutsch-französischen Duo wird mehr erwartet.

„Zielloses Durchwursteln“ und Achsenverschiebung

Es hat sich bereits in der Vergangenheit gezeigt, dass es durchaus auch andere Allianzen mit Führungsambitionen gibt, die die Agenda bestimmen können: nämlich die spanisch-britische Achse (siehe hierzu *Die Politische Meinung* Nr. 366). Der Schulterchluss zwischen dem konservativen José María Aznar und Tony Blair und ihre spanisch-britische Initiative des Lissabonner Sondergipfels für eine Reform des Sozial- und Wirtschaftsmodells Europa haben erstmals eine Modifikation des europäischen Kräfteverhältnisses angedeutet. Damals konsta-

tierte Henri de Bresson, es sei nicht mehr die französisch-deutsche Achse, die gelte. Eine Tendenz, die sich verfestigen kann (wie etwa die Auswahl des Kommissionspräsidenten zeigte), wenn das deutsch-französische Duo nicht oder schlecht, das heißt nicht im Sinne der EU, funktioniert.

Darauf zielte auch Mario Monti, der bisherige Wettbewerbskommissar, als er kürzlich beklagte, Deutschland und Frankreich seien eine Bremse für die Weiterentwicklung der EU, und die Achse Spanien/Großbritannien habe sich als nützlicher für die europäische Integration erwiesen als die Zusammenarbeit zwischen Schröder und Chirac.

Das Problem liegt in dem Fehlen einer klaren Zielrichtung. Wenn man nicht weiß, wohin man will, kann man auch nicht führen, dann ersetzen Entscheidungen aus der Situation heraus und Taktiken die notwendigen Konzepte und Strategien. Die strategische Debatte, von Fischer zu Recht angemahnt, steht immer noch aus. „Es fehlt der rot-grünen Außenpolitik eine Ratio, ein innerer Kompass, aber auch eine äußere Zielbestimmung“, so Christian Hacke. Helmut Schmidt nennt es schlicht „zielloses Durchwursteln“. Wohin genau soll es gehen?

Auch wenn nun die Verfassung zumindest zu Stande gekommen ist, bleibt das aus deutscher europapolitischer Perspektive weiterhin unklar. Aber nicht nur die europäischen Partner erwarten dazu Antworten von Deutschland. Die erweiterte EU, die Bedeutung von Verfassung und Grundrechtecharta, die künftigen Grenzen der Europäischen Union – das sind Themen, bei denen einerseits ein enormes Informationsdefizit bei den Bürgern besteht, andererseits aber die Bürger mitgenommen werden müssen. Dazu müssen sie freilich wissen, wohin.