



EUROPEAN  
COUNCIL  
ON FOREIGN  
RELATIONS

ecfr.eu

POLICY  
BRIEF

# DIE POLITISCHE MITTE BAUEN: DEUTSCHLANDS NEUE ROLLE IN EUROPA

Josef Janning & Almut Möller

## ZUSAMMENFASSUNG

- Deutschland spielt in der europäischen Außenpolitik eine zunehmend gewichtige Rolle, angetrieben durch die Notwendigkeit, mit Konflikten in der EU-Nachbarschaft – insbesondere in der Ukraine – und mit dem Zustrom von Flüchtlingen umzugehen.
- Dabei investiert Berlin in hohem Maße in diplomatische Lösungen und übernimmt größere Risiken, wie sich an seiner Rolle in dem umstrittenen Flüchtlingsdeal zwischen der EU und der Türkei zeigt. Es ist entschlossen, sich stärker in den Bereichen Sicherheit und Verteidigung zu engagieren.
- Aufgrund seiner Machtposition in Europa hat Deutschland zwar das Potential, Führung zu übernehmen. Doch dies kann Widerstände unter anderen Mitgliedsstaaten hervorrufen. Anstatt auf eine statische Gruppe von „Kern“-Mitgliedsstaaten zu setzen, sollte sich Berlin vielmehr für die Wiederherstellung einer politischen Mitte innerhalb der EU engagieren, der flexible Koalitionen zugrundeliegen.
- Dieser Ansatz läge auch im Interesse anderer EU-Mitglieder. Er öffnet die beste Möglichkeit, auf Deutschlands veränderte Rolle zu reagieren. Durch ihn bleibt die EU im Fokus deutscher Bestrebungen. Zudem wird die Position von Staaten gestärkt, die Koalitionen eingehen. Und es werden alle Mitgliedsstaaten darin bestärkt, das Interesse Europas als Ganzes im Auge zu behalten.

Im Laufe des letzten Jahrzehnts hat Deutschland eine natürliche Führungsrolle in Wirtschafts – und Währungsfragen der EU übernommen. Dadurch ist die „deutsche Frage“ – wie nämlich der Rest Europas mit Deutschlands Macht umgehen sollte – wieder ins Zentrum des europäischen Projekts gerückt. In der jüngeren Vergangenheit hat Berlin nun auch in der Außen- und Sicherheitspolitik eine größere Rolle eingenommen. Das Drängen von Bundespräsident Joachim Gauck, Außenminister Frank-Walter Steinmeier und Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen für ein stärkeres Deutschland in der Außen- und Sicherheitspolitik ist innerhalb kurzer Zeit von der akuten Notwendigkeit eingeholt worden, auf Krisen und Kriege in und um Europa zu reagieren.

Berlin hat eine Schlüsselposition bei der Reaktion auf die drei wichtigsten Herausforderungen Europas im Jahr 2015 eingenommen – den Konflikt in der Ukraine, den jüngsten Ausbruch der Eurokrise in Griechenland und die Flüchtlingskrise – und hat sich für gemeinsame europäische Antworten stark gemacht. Jede dieser Krisen wurde jedoch maßgeblich durch Entscheidungen und Handlungen – oder deren Ausbleiben – deutscher politischer Entscheidungsträger beeinflusst. Diese wachsende Handlungskompetenz wird auch in den Ergebnissen der jährlichen Scorecard des European Council on Foreign Relations (ECFR) deutlich, in der EU-Länder nach ihrem Einfluss auf die europäische Außenpolitik bewertet werden. Hier stand Deutschland 2015 und 2016 erstmals an der Spitze.

Zeitweise erschien das Berliner Führungsmodell jedoch einseitig und spiegelte Friedrich Schillers Satz „Der Starke ist am mächtigsten allein“ wider. Bundeskanzlerin Angela Merkel und ihre Regierung handelten in diesen Krisen zwar gemein-

sam mit anderen Mitgliedsstaaten – im Falle der Ukraine mit Frankreich und Polen; in der Griechenland-Frage mit Frankreich, den Niederlanden, anderen Ländern der nördlichen Eurozone und der Europäischen Kommission; bei der Flüchtlingskrise mit Italien, der Europäischen Kommission und Ländern entlang der Balkanroute und beim Türkei-Flüchtlingsdeal mit der niederländischen EU-Präsidentschaft und der Kommission. Dennoch war es in jedem dieser Fälle Berlin, das die Verantwortung für den zeitlichen Ablauf und die Ausgestaltung von Initiativen übernahm.

Während der letzten dieser Krisen – verursacht durch eine beispiellose Zahl von Flüchtlingen, die innerhalb weniger Monate in der EU ankamen – begann Deutschlands Führungsposition jedoch zu wanken. Die deutsche „Willkommenspolitik“ verhinderte einen Rückstau von Flüchtlingen in südöstlichen Mitgliedsstaaten und den Zusammenbruch des EU-Migrationssystems, so die Lesart Berlins. Deutschland rief mehrmals zu Solidarität und bei der Unterstützung von Flüchtlingen zur Lastenverteilung in Europa auf – allerdings mit geringer Wirkung.

Darauffin richtete die Bundesregierung ihr Augenmerk mehr und mehr auf das Aushandeln einer Lösung mit der Türkei, dem Einfallstor für viele Flüchtende, die aus dem Nahen Osten nach Europa kommen. So handelte Deutschland im März 2016 mit Ankara ein Abkommen („einer rein, einer raus“) aus, demgemäß Europa zustimmte, syrische Flüchtlinge aus türkischen Lagern im Austausch dafür nach Europa umzusiedeln, dass die Türkei aus Griechenland zurückkehrende syrische Flüchtlinge aufnehmen würde. Das Abkommen wurde offiziell im Namen der EU geschlossen, in Wirklichkeit war es jedoch weitgehend ein Deal, der von Kanzlerin Merkel verfolgt wurde. Angesichts des wachsenden Drucks im eigenen Land und von Wahlen in drei Bundesländern musste sie die Zahl ankommender Flüchtlinge senken, um Unruhe in der Bevölkerung und den Eindruck eines Kontrollverlusts zu verhindern. Zum ersten Mal nach einem Jahrzehnt im Amt waren Merkels Leistungen auf EU-Ebene und bei der Bewältigung internationaler Krisen direkt mit ihrem Ansehen in der Innenpolitik verknüpft. Im Ergebnis führte Berlin die EU in ein zerbrechliches und umstrittenes Abkommen mit der Türkei.

Dieser Policy Brief analysiert, wie Deutschland seiner Führungsposition gerecht wird, und fragt, ob seine neue Rolle von Dauer sein wird – insbesondere in der europäischen Außenpolitik. Zunächst erörtert der Text das Konzept deutscher Führung, ehe darauf eingegangen wird, wie die EU, Europas Nachbarn und die Welt insgesamt im Jahr 2016 aus der Perspektive Berliner Politikerinnen und Politiker aussehen. Anhand außenpolitischer Entscheidungssituationen aus der jüngeren Vergangenheit, in denen Berlin maßgeblich an der Ausgestaltung einer europäischen außenpolitischen Reaktion mitwirkte, diskutiert der Policy Brief, wie weit die deutsche Führung in diesen Fällen mit dem gesamteuropäischen Interesse im Einklang stand.

Abschließend werden in dieser Arbeit Empfehlungen formuliert, wie eine deutsche Führungsrolle zur Stärke und zum Wohl der EU insgesamt beitragen kann.

## Ein Wandel in der deutschen Führungsrolle?

### *Deutschlands zweideutige Position in Europa*

In den letzten Jahren ist die Rolle Deutschlands in der EU zum Gegenstand von Debatten und Kontroversen geworden. Wiederholt wurden dabei zwei entscheidende Fragen gestellt. Erstens, ob sich Deutschlands Interessen mit jenen der EU insgesamt abgleichen lassen, und zweitens, ob Deutschland willens und in der Lage ist, mehr als eine geo-ökonomische Macht zu sein, die sich zur Durchsetzung ihrer Interessen eher auf wirtschaftliche als außenpolitische Instrumente stützt. Das vorherrschende Narrativ zur Rolle Deutschlands in Europa erkennt Berlins Stärke und Bereitschaft an, in europäische Lösungen zu investieren (wenn auch zu seinen eigenen Bedingungen). Dies setzt hohe Erwartungen an Berlins Führungsrolle im Hinblick auf innen- und außenpolitische Themen der EU-Politik.

Im Sommer 2015 führte der ECFR in allen EU-Mitgliedsstaaten eine Befragung von Experten und Entscheidungsträgern durch und stellte dabei fest, dass sich die politischen Eliten in sämtlichen Staaten darin einig sind, dass Deutschland der einflussreichste Mitgliedsstaat ist.<sup>1</sup> Dieser Auffassung waren auch die deutschen Teilnehmer. Zudem ergab die Umfrage, dass sich die meisten Mitgliedsstaaten in EU-Angelegenheiten generell zuerst und/oder am häufigsten an Deutschland wenden. Während nicht deutsche Experten und Entscheidungsträger Deutschland als am einflussreichsten in der Außenpolitik, Sicherheit und Verteidigung einstufen, rangierte in diesem Punkt bei deutschen Teilnehmern interessanterweise Frankreich an der Spitze. Die Gesprächspartner aus Europa waren insgesamt weniger beunruhigt über eine deutsche Machtposition als vielmehr über das Erstarken nationalistischer Parteien in Europa und machten sich Sorgen, „dass Deutschland wie wir werden wird“, in dem Sinne, dass die eigenen nationalen Interessen über den traditionellen Integrationismus des Landes gestellt werden.















Zwar erkennen die EU-Partner die deutsche Machtstellung an, doch bleibt die Frage offen, ob sie ihrer Meinung nach den europäischen Interessen insgesamt zugute kommt. Es gibt in diesem Zusammenhang auch noch eine andere Geschichte über deutsche Macht, und zwar eine, die von anderen Regierungen weniger offen artikuliert wird – die Geschichte der Frustration über deutsche Dominanz. In vielen Gesprächen zeigt sich, dass Regierungen in ganz Europa zwar die Notwendigkeit eines Zusammenwirkens mit diesem wichtigen Gatekeeper (Torwächter) erkennen, sich aber insbesondere in Anwesenheit offizieller deutscher Vertreter eher nicht über die Auswirkungen der deutschen Macht auf ihre eigene Rolle und Schlagkraft innerhalb der EU äußern.

Unsere Erhebungen legen den Schluß nahe, dass die mangelnde Bereitschaft europäischer Partner zur Unterstützung Deutschlands in der Teilung der Lasten der Flüchtlingskrise auch durch deren Erfahrung deutscher Dominanz in der

1 Zu Daten und Analysen, Aufschlüsselungen nach Ländern und Vergleichen siehe „Rethink: EU28 survey“, European Council on Foreign Relations, 6. Juni 2016, unter [http://www.ecfr.eu/article/commentary\\_rethink\\_europe\\_eu28\\_survey](http://www.ecfr.eu/article/commentary_rethink_europe_eu28_survey) (nachstehend „Rethink: EU28 survey“).

## Die fünf am meisten bevorzugten EU-Partner der kleinen, wohlhabenden Mitgliedsstaaten (Dänemark, Schweden, Finnland, Belgien, die Niederlande, Luxemburg und Österreich)

Ranking nach Umfang gleicher Auffassungen (Like-mindedness), Entgegenkommen (Responsiveness) und Kontakt-Priorität

	1	2	3	4	5
Gleiche Auffassungen					
Entgegenkommen					
Kontakt-Priorität					

Eurokrise bestimmt wurde. Selbst bei einem so mächtigen Land wie Frankreich hat die deutsche Stärke Narben hinterlassen. Berlins Hilfsbedürftigkeit in der Flüchtlingsfrage wurde als Chance gesehen, das asymmetrische Machtverhältnis zwischen Deutschland und dem Rest der Union wieder ins Gleichgewicht zu bringen.

Die Auswirkung deutscher Macht auf den Rest der EU ist noch immer zu wenig erforscht. Offensichtlich hat eine Reihe von EU-Mitgliedsstaaten angefangen, über bessere Einflussmöglichkeiten auf den Berliner Politikapparat nachzudenken, und einige haben ihre EU-Strategien um Deutschland herum zentriert. Die Europäer investieren in ein besseres Verständnis und eine bessere Interpretation der deutschen politischen Elite und Regierungen sowie Akteure in der Finanz-, Geschäfts- und Medienwelt haben ihre Analysen der deutschen Politik und ihre Präsenz in Deutschland ausgebaut.

In Berlin hat man andererseits das Gefühl, dass die politische Elite Deutschlands vom Ausmaß des Interesses und der Erwartungen gelegentlich überfordert ist, wenngleich viele in der Regierung in Interviews das hohe Ranking auf der ECFR-Scorecard als angemessen und im Einklang mit der eigenen Wahrnehmung akzeptieren. Berlins politische Akteure befinden sich immer noch in einem Lernprozess im Hinblick darauf, was deutsche Macht bedeutet, wozu auch der Umgang mit der Erfahrung gehört, von anderen aufgrund wahrgenommener Dominanz missverstanden oder abgelehnt zu werden – etwas, das für Deutsche besonders schwierig bleibt.

Insgesamt sind sowohl Deutschland als auch der Rest der EU noch immer dabei, sich an Berlins Stärke zu gewöhnen – und die Frage, was dies für die EU und die anderen Mitglieder bedeutet, ist weiterhin unbeantwortet.

### *Die EU und die Welt in den Augen der Deutschen*

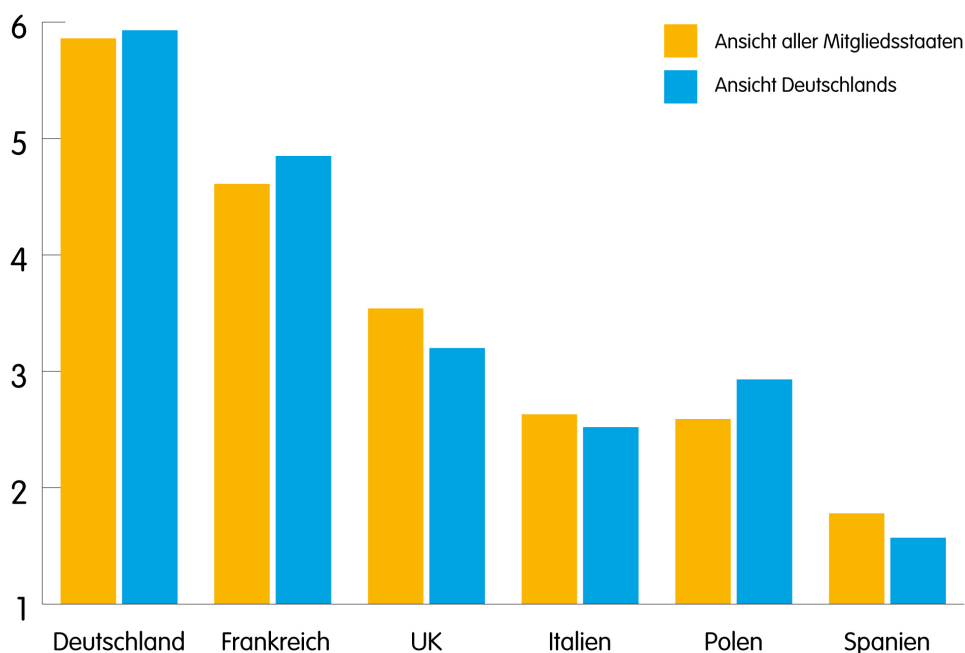
In den letzten Jahren hat sich in der deutschen politischen Klasse die Wahrnehmung der EU-Politik, der europäischen Nachbarschaft und der Welt im Ganzen grundlegend verändert. Während das dominante Narrativ seit dem Fall der Ber-

liner Mauer eher die Chancen als die Bedrohungen betonte, sehen die Dinge 2016 anders aus. In Berlin hat man das Gefühl, dass die negative Seite der Globalisierung Europa getroffen hat und dass sich Regellosigkeit und der Verlust von Ordnung nicht nur in globaler Perspektive, sondern auch auf dem europäischen Kontinent selbst breitmachen. In der Nachbarschaft der EU sind Konflikte entstanden, die eine direkte Wirkung auf den Zusammenhalt sowohl zwischen EU-Regierungen als auch innerhalb der europäischen Gesellschaften haben.

In Berlin unterscheiden sich gegenwärtig die Diskussionen über die neue Globalstrategie der EU erheblich von jenen der Jahre unmittelbar nach dem 11. September 2001, als die Europäische Sicherheitsstrategie von 2003 erarbeitet wurde. Die Einleitung zu diesem Dokument liest sich wie ein Relikt aus längst vergangenen Zeiten: „Nie zuvor ist Europa so wohlhabend, so sicher und so frei gewesen.“ Dies war eine Zeit, in der intensiv über die Aufgaben und den institutionellen Aufbau der Union beratschlagt wurde; Debatten, die auch von aufeinanderfolgenden deutschen Regierungen in den 1990er und frühen Jahren des neuen Jahrtausends mit hohem Engagement geführt wurden. Damals ging es bei Deutschlands Führung in der EU viel um die Gestaltung von rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen der Europapolitik.

Die jetzige Lage könnte kaum unterschiedlicher sein. Heute erfordern Herausforderungen sowohl von außerhalb als auch innerhalb der Union die Fähigkeit, schnell und entschieden zu handeln, oft ohne einen klaren institutionellen Rahmen. Zunehmend sind Entscheidungen in den Bereichen Sicherheit und Verteidigung gefordert, in denen sich Deutschland und die EU insgesamt traditionell weniger engagiert haben. Und während die Herausforderungen der EU und ihrer Mitglieder bei der Wahrung der europäischen Sicherheit und des Wohlstands größer geworden sind, sieht die Union für die Berliner Politiker schwächer denn je aus. Europas andere stärkste Mächte – Frankreich und Großbritannien – haben an Einfluss verloren, und die USA erwarten zunehmend von den Europäern, dass sie ihre Angelegenheiten selbst regeln, während sich ihre eigene Aufmerksamkeit anderen globalen Krisenherden zuwendet.

## Die „sechs großen“ Mitgliedsstaaten der EU, eingestuft nach ihrem Einfluss auf die EU-Politik



Das Resultat des britischen EU-Referendums im Juni 2016 und die Entscheidung, die Union zu verlassen, sandte Schockwellen durch Deutschland und hat Berlin im Hinblick auf Zentrifugalkräfte innerhalb der Union noch mehr beunruhigt. Während die Herausforderungen zunehmen, erscheint die EU für Berlin heute fragmentierter als je zuvor seit Unterzeichnung der Römischen Verträge vor fast 60 Jahren. Traditionelle Gestaltungscoalitionen von Mitgliedsstaaten – wie die informelle Gruppe der sechs Gründungsmitglieder – sind verschwunden oder schwach. Neue Koalitionen sind entweder nicht entstanden, haben sich als nicht nachhaltig erwiesen oder konzentrierten sich eher darauf, politische Entscheidungen zu blockieren als voranzureiben. So gelingt es immer weniger, Führung im Sinne des Zusammenhalts von Mitgliedern oder der Herstellung eines Konsenses bereitzustellen. Paradebeispiele dafür sind das Abkühlen der polnisch-deutschen Beziehungen und der Widerstand der Visegrád-Gruppe – bestehend aus der Tschechischen Republik, Ungarn, Polen und der Slowakei – gegen die Umsiedlung von Flüchtlingen.

Entgegen seiner Erwartungen fand Deutschland mit dem Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens im Jahr 1995 oder auch der osteuropäischen Länder 2004 keine zuverlässigen und engagierten Partner. Bedenken, dass Deutschland durch die Erweiterung automatisch eine Vormachtstellung in der neuen EU-Konstellation erlangen würde, haben sich als falsch erwiesen. Die einzige kontinuierliche Koalition für Deutschlands EU-Politik bleibt die Beziehung mit Frankreich – und der gegenwärtige Zustand dieses Bündnisses bekräftigt die Auffassung in Berlins politischen Kreisen, dass Deutschland allein am Steuer sitzt.

In diesem Zusammenhang hat Deutschland schließlich angefangen, die schwache Führung seitens der Europäischen Kommission und der Hohen Vertreterin durch eigenes Handeln zu kompensieren. Traditionell glaubt man in Deutschland jedoch fest an die Kraft von europäischen Institutionen, die deutsche Macht im Zaum zu halten, sowohl zum eigenen Wohl als auch zum Wohl der EU insgesamt – Berlin weiß, dass seine Macht bei seinen Nachbarn Argwohn und Unmut auslösen kann.

Ohne Zweifel war 2016 bis jetzt bereits ein Jahr voller Herausforderungen für Deutschlands politische Führung – eines, in dem die wichtigsten innenpolitischen Themen eng mit der Außenpolitik verknüpft sind. Berlins Politiker sind besorgt, dass die sich ausbreitende Unordnung im internationalen System sich auch innerhalb der Strukturen der EU und des eigenen Landes wiederholen könnte. Nie zuvor waren die Verbindungen zwischen Deutschlands Innen- und Außenpolitik so stark wie jetzt. Die Tatsache, dass Deutsche unter den Auswirkungen von Konflikten anderswo zu leiden hätten, ist keine bloße Möglichkeit mehr, sondern in Gestalt der ankommenden Flüchtlinge zur Gewissheit geworden. Deshalb betrachten deutsche Politiker die Außenpolitik nun in engem Zusammenhang mit innenpolitischem Problemdruck. Die sich schnell entwickelnde deutsche Debatte über die Verbindung zwischen beiden ist äußerst wichtig, insbesondere angesichts der im September 2017 anstehenden Bundestagswahlen.

## Die Herausforderung der Führungsrolle annehmen

In einer Analyse der deutschen Führungsrolle im Jahr 2016 sollten konkret drei Politikbereiche einer näheren Betrachtung unterzogen werden: das Flüchtlingsabkommen zwischen der EU und der Türkei, die transatlantischen Beziehungen und die europäische Sicherheit.

### *Die Flüchtlingskrise*

Aus Berliner Sicht hatte die Flüchtlingskrise eine andere innere Logik als die Konfrontation mit Moskau über die Ukraine oder die Zukunft Griechenlands in der Eurozone. Obwohl die Ukraine und Griechenland vitale Interessen Deutschlands betrafen, kam es in beiden Fällen nicht zu einem vergleichbaren innenpolitischen Druck der deutschen Bevölkerung wie in der Flüchtlingskrise.

In den Monaten vor dem Abkommen zwischen der EU und der Türkei nahm der Druck auf das europäische System und die am schlimmsten betroffenen Länder von Tag zu Tag zu. Angela Merkels Autorität wurde fühlbar schwächer, da Deutschland eine EU-weite Umsetzung der Entscheidungen, auf die es gedrängt hatte, nicht gewährleisten konnte. Gegen die Vorschläge der Kommission zur Flüchtlingsumsiedlung, zu Erstaufnahmeeinrichtungen und einer stärkeren EU-Grenzschutzagentur (Frontex), die alle von Berlin unterstützt wurden, legten nur sehr wenige Mitgliedsstaaten offen Widerspruch ein. Allerdings zeigten viele nur geringes Interesse an einer zügigen Realisierung dieser Beschlüsse. Selbst unter den Ländern, die von Migration am stärksten betroffen waren, einschließlich jener, die die Flüchtlinge auf ihrem Weg durchquerten, begann Merkels Gefolgschaft zu bröckeln.

Schließlich blieben von den Unterstützern Deutschlands nur noch Schweden, Österreich, die Europäische Kommission und die Luxemburger EU-Präsidentschaft übrig. Anfang 2016, nach dem Übergang Schwedens und Österreichs zu einer härteren Flüchtlingspolitik, schrumpfte die Unterstützerguppe praktisch auf die EU-Institutionen und die niederländische Präsidentschaft des Rates zusammen. Mit Frankreich, gelähmt durch den Aufstieg des nationalistischen Front National, und Polen, das seine Position in der politischen Mitte der EU zugunsten eines Rechtsrucks aufgab, kam nun auch von den beiden verlässlichsten bilateralen Partnern der deutschen EU-Politik in der Flüchtlingskrise keine Unterstützung mehr. Zu keiner Zeit seit dem Fall der Berliner Mauer war Deutschland in der EU so isoliert wie im Frühjahr 2016.

Berlin wusste, dass wenn es denselben Weg wie Schweden und Österreich einschlagen und den Zustrom von Asylsuchenden einschränken würde, die Auswirkungen auf das Schengener Abkommen noch verheerender wären. Weder wollte Angela Merkel Schengen begraben, noch wollte Berlin Griechenland, wo Tausende Flüchtlinge nach der Schließung der westlichen Balkanroute gestrandet waren, weiter destabilisieren. In seiner Entschlossenheit, die Grundpfeiler der europäischen Integration zu bewahren, verbündete sich Berlin bei der Suche nach

einer Lösung zum Schutz von Schengen mit der Europäischen Kommission. Doch die Lage in Deutschland wurde zunehmend schwieriger und angesichts von Wahlen in drei Bundesländern im März 2016 und Umfrageergebnissen, die auf einen alarmierenden Aufwärtstrend bei der Unterstützung für die nationalistische Alternative für Deutschland (AfD) hindeuteten, war Zeit für Kanzlerin Merkel ein wichtiger Faktor. Anfang 2016 ging es in den Berliner politischen Kreisen und in der Öffentlichkeit nur um eines, nämlich „die Flüchtlingszahlen zu senken“.

Offensichtlich war die innenpolitische Situation in Deutschland die wichtigste Triebkraft hinter Angela Merkels Handeln beim Türkei-Deal. Die Hoffnung bestand darin, dass das Abkommen eine schnelle Wirkung auf die Zahl der auf den griechischen Inseln Ankommenden haben würde. Aus deutscher Sicht hat der Deal bislang funktioniert und fürs Erste die Spannungen in Europa beigelegt.

Was lehrt uns die Aushandlung des EU-Türkei-Flüchtlingsdeals über Deutschlands Führungsansatz? Einerseits wirkte Angela Merkel darauf hin, die EU als Ganze zusammenzubringen, um die Herausforderungen der Flüchtlingskrise zu bewältigen. Die Kanzlerin glaubte daran, dass Europa eine humanitäre Verantwortung für die Flüchtlinge trägt, und investierte in den Schutz des europäischen Interesses als Ganzes – den Erhalt des EU-Migrationssystems und europäische Solidarität mit Griechenland. Andererseits hielten einige EU-Mitgliedsstaaten entgegen, dass Berlin selbst für die Flüchtlingsaufgabe verantwortlich sei, nachdem es einseitig das Dublin-System – wonach Flüchtlinge in dem ersten EU-Land Asyl beantragen müssen, in dem sie ankommen – außer Kraft gesetzt habe und sich dazu nicht mit dem Rest der EU abgesprochen habe. Dadurch schränkte sich Deutschlands Fähigkeit ein, eine gemeinsame europäische Koalition zu schmieden.

Als Berlins inklusiver Ansatz scheiterte, initiierte Deutschland zunächst eine Koalition europäischer Transit- und/oder Ziel-länder, bestand aber noch immer auf einem Lastenteilungsmechanismus für die gesamte EU, wobei es die Europäische Kommission und die EU-Präsidentschaft weiter mit an Bord hielt. Unter dem wachsenden Druck im eigenen Land ging Merkel schließlich in Realpolitik-Modus über, nachdem die Türkei als Schlüssel zur Senkung der Zahl von Ankömmlingen auf den griechischen Inseln erkannt worden war. Zu diesem Zeitpunkt war die Koalition der Europäer bereits auseinandergebrochen – die Europäische Kommission und die niederländische EU-Präsidentschaft waren noch dabei, doch letzten Endes war dies ein Deal, den Deutschland mehr als jeder andere Mitgliedstaat brauchte.

Der offensichtliche Gegensatz zwischen Berlins humanitären Argumenten einerseits, d. h. den Verpflichtungen aus der Flüchtlingskonvention von 1951, und seinem realpolitischen Ansatz bei der Türkei andererseits erzeugten eine Spannung, für die Deutschland seinen europäischen Partnern noch immer eine Erklärung schuldet. Wie weit ist Deutschland bereit zu gehen, wenn seine eigenen vitalen Interessen auf dem Spiel stehen? Inwieweit ist Deutschland bereit, Risiken einzugehen, die seine EU-Partner möglicherweise verprellen könnten?

Wenn die Abrede mit der Türkei weiterhin ihr Versprechen erfüllt, „die Migrationskrise in Europa zu beenden“, schreibt die EU den Erfolg wahrscheinlich Merkels Führungsrolle zu. Tut sie es hingegen nicht, aus welchem Grund auch immer, dreht sich der Spieß um und das Scheitern wird der deutschen Kanzlerin angelastet. Zudem wird sie dann mit noch größeren Kollateralschäden konfrontiert sein, vor allem mit der Abhängigkeit der EU von der Türkei zu einer Zeit, in der Ankara keinen Zweifel mehr an seinem autokratischen Weg lässt. Die Kanzlerin wird sich mit dem Vorwurf auseinandersetzen müssen, dass sie den Rahmen der Gespräche zwischen der EU und der Türkei einseitig verändert habe. Früher erfolgte dies innerhalb der EU-Erweiterungspolitik, angeführt von der Europäischen Kommission und dem Europäischen Auswärtigen Dienst. Jetzt hat Deutschland die Beziehungen mit Ankara in eine zunehmend zwischenstaatliche Struktur verschoben, in der nationale Regierungen direkt mit Ankara im Gespräch sind und de facto nicht über EU-Institutionen gehen. In diesem Zusammenhang wird sich Berlin auch der Kritik stellen müssen, dass Deutschland europäische Institutionen zur Durchsetzung eigener Interessen benutzt und deren Legitimität unterlaufen habe, die Interessen der EU insgesamt zu vertreten.

Aus diesen Vorgängen hat Berlin gelernt, dass sein Einfluss leidet, wenn Europa schwach und gespalten ist. Deutschlands politische Klasse betrachtet die EU weiterhin als den besten vorhandenen Rahmen zur Artikulation ihres eigenen nationalen Interesses. Jedoch erfordert ein starkes und leistungsfähiges Deutschland, wie der Review-Prozess des Auswärtigen Amtes 2014 schlussfolgerte, eine starke und gleichgesinnte EU. Mit den Worten von Außenminister Frank-Walter Steinmeier: „(Wir) müssen Europa von unserer Stärke profitieren lassen, denn wir profitieren von Europas Stärke“.<sup>2</sup> Daher ist die Unfähigkeit der EU, die Folgen der Flüchtlingskrise kollektiv zu bewältigen, in Berlin mit tiefem Unbehagen zur Kenntnis genommen worden.

Durch das Scheitern der EU-Politik zur Bewältigung der Flüchtlingskrise wurde in Berliner Lesart auch die Fähigkeit der EU geschwächt, deutsche Positionen beim Abschluss des Deals mit der Türkei zu stärken. Für Deutschland heißt das, sich auf eine stärkere nationale Rolle vorzubereiten, was Kosten und Risiken mit sich bringt. Durch die sich verändernde Art der Entscheidungsfindung weg vom EU-Konsens hin zu zwischenstaatlichen Mehrheitskoalitionen kann Deutschland einen starken Einfluss auf Entscheidungen ausüben. Dies birgt aber zugleich das Risiko einer deutschen Dominanz in sich. Letzten Endes könnte dies andere EU-Mitglieder veranlassen, sich eher darauf zu konzentrieren, sich vor deutscher Macht zu schützen als darauf, gemeinsame europäische Antworten zu erarbeiten.

### *Transatlantische Beziehungen*

Wenn Barack Obamas Besuch in Großbritannien und Deutschland im April 2016 eines bekräftigt hat, dann das Ausmaß, in dem die politischen Eliten der USA über Europas Stärke und

Einheit beunruhigt sind – und wie sehr der Präsident nach Berlin schaut, wenn es um die Lösung von Problemen geht. Fehlender Konsens und ein schwindendes Gefühl von gemeinsamen Zielen, Untertöne politischer Rivalität und die zunehmende Wirkung von Identitätspolitik schwächen allesamt die EU und bereiten Sorge auf der anderen Seite des Atlantiks. Vergrößert werden Washingtons Sorgen über die Zukunft der EU zudem durch das Versinken des Vereinigten Königreichs in innenpolitische Wirren nach der Entscheidung für den Brexit.

Washingtons politische Kreise finden nur begrenzten Gefallen am Supranationalismus im Stile der EU. Vielmehr wollen die Amerikaner, dass Europa zusammenfindet, um die „europäische Frage“ zu klären, d. h. dafür Sorge zu tragen, dass auf das blutige 20. Jahrhundert nicht noch mehr Krisen, Kriege und Unruhen auf dem europäischen Kontinent folgen. Präsident Obama erwartet, dass Angela Merkel in der EU die Führungsrolle übernimmt, nicht nur beim Herstellen des Zusammenhalts im Innern sondern auch in der Außenpolitik. Die Kanzlerin hat diese hohe Aufmerksamkeit zwar wohlwollen aufgenommen, ist jedoch davor zurückgeschreckt, einige von Obamas weitreichenden Vorschlägen zu akzeptieren. Dazu gehört die Vorstellung, dass Deutschland Europas wohlwollender Hegemon sein könnte, der die zur Unterstützung einer solchen Rolle anfallenden Rechnungen zahlt.

Angela Merkel hingegen zieht es vor, durch Regeln und Prozesse zu führen und sie zeigte sich enttäuscht über Botschaften aus den USA, die eine Unwilligkeit signalisierten, die Regeln und Zwänge der EU-Politik zu respektieren. Als die Staatsschuldenkrise Merkels Entschlossenheit herausforderte, die EU zusammenzuhalten, kritisierten Stimmen aus den USA, auch innerhalb der Regierung, die Herangehensweise der Kanzlerin als „Austerität“. Diese Kritik ließ jedoch den politischen und rechtlichen Kontext der europäischen Währungsunion außer Acht. Vorschläge seitens der USA, wie Deutschland Griechenland retten sollte, spiegelten einen Mangel an Verständnis und Unterstützung für das wider, was Merkel als ihre Aufgabe betrachtete – die Beibehaltung der Regeln, auf den sich die Integration gründete. Aus der Perspektive der Kanzlerin wurden ihre Motive und Ziele während der gesamten Schuldenkrise von ihren Partnern in den USA nicht verstanden oder mitgetragen.

Die Dynamiken zwischen den USA und Deutschland beim Krieg in der Ukraine sind ein weiterer Beleg dafür, dass die Bundesregierung zunehmend bereit ist, Risiken einzugehen. Anfang 2015, als die Kämpfe in der Ostukraine eskalierten, setzte Washington die Kanzlerin unter Handlungsdruck. In der Folge riskierte sie ein Scheitern beim Versuch, Ukrainer und Russen an einen Tisch zu bringen. Gleichzeitig debattierten in Washington Kongressabgeordnete und Experten einen anderen Weg, nämlich die Ukraine mit Waffen zu versorgen. Beim Versuch, durch Verhandlungen eine Lösung herbeizuführen, fehlte Merkel die volle Unterstützung des US-Präsidenten. Dadurch wurde Berlin gedrängt, weitere europäische Ressourcen zu mobilisieren und selbst eine größere Verantwortung für die Krise zu übernehmen. Dabei war die Durchsetzungskraft des deutsch-französischen Teams ausschlaggebend. Wären Präsident François

<sup>2</sup> Siehe Abschlussbericht, „Review 2014 – Außenpolitik Weiter Denken“, Auswärtiges Amt, unter [http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet\\_contentblob/699442/publicationFile/202986/Schlussbericht.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet_contentblob/699442/publicationFile/202986/Schlussbericht.pdf); Zitat aus den Schlussfolgerungen des Außenministers, Seite 11.

Hollande und Kanzlerin Merkel in Minsk gescheitert, dann wäre die Ukraine-Politik des Westens in Washington (und London) bestimmt worden und wahrscheinlich der Konsens innerhalb der EU bezüglich Sanktionen gegenüber Russland verloren gegangen. Bei der Wegbereitung für einen europäischen Ansatz im Umgang mit Russland und dem Krieg in der Ukraine war die deutsche Führung gemeinsam mit der französischen von entscheidender Bedeutung. Im Gegensatz zum dem weit verbreiteten Narrativ, dass Berlin und Paris nicht länger die ganze EU mitziehen können, hat das deutsch-französische Bündnis in den letzten Jahren einen positiven Einfluss auf die europäische Außenpolitik ausgeübt. Während die französische Schwäche weiterhin ein Hemmschuh für eine erfolgreiche Reform der Eurozone ist, erwies sich bisher die deutsche Zurückhaltung als das größte Hindernis für eine stärkere Außen- und Sicherheitspolitik. Doch jetzt, da Deutschland glaubwürdig Führungswillen demonstriert, hat diese Kooperation die Chance, ihr volles Potential freizusetzen. Und Berlin weiß, dass es nun, nachdem Großbritannien für den Austritt aus der EU abgestimmt hat, noch mehr unter Zugzwang gerät.

Deutsch-französische Führung in der Außenpolitik bringt für Berlin ein Risiko mit sich – dass sich andere Mitgliedsstaaten ausgeschlossen fühlen. Besonders deutlich ist dies im Umgang mit Russlands Wladimir Putin, der kein Verlangen nach dem EU-Verständnis von gemeinsamer institutionalisierter Macht verspürt und sich lieber einzeln mit Europas stärksten Ländern und Führungspersonen befasst – um „Politik der großen Länder“ zu spielen. Dadurch können andere Mitgliedsstaaten verprellt werden. Für Berlin aber lohnt es sich, das inklusive EU-System zu schützen, in dem Deutschland eine wichtige Rolle in Europa spielen kann, da andere Länder dies als eine akzeptablere Art deutscher Führung empfinden. Offizielle Vertreter Deutschlands heben häufig hervor, dass die Art Führung, die sie in letzter Zeit in zwischenstaatlichen Begegnungen mit Paris und anderen Hauptstädten praktiziert haben, immer auch die gemeinsame Dimension der EU verdeutlicht, oft zur Enttäuschung Moskaus.

Die amerikanische Politik zeigt üblicherweise wenig Interesse an diesen innereuropäischen Diskussionen, solange Europa überzeugende politische Antworten liefert. Doch für Deutschland rückt die Wiederkehr der Großmachtspolitik nach Europa die „deutsche Frage“ wahrscheinlich noch stärker in den Vordergrund – mit dem Risiko, dass Verstimmungen angeheizt und schließlich Berlins Führungsvermögen geschwächt wird. Washington sollte Deutschlands fortgesetztes Engagement für eine gemeinsame außenpolitische Verantwortung im Rahmen der EU-Institutionen deshalb nicht als Ergebnis seiner Abneigung gegen eine Führungsrolle verstehen, sondern als Zeichen dafür, dass es diese Rolle annehmen will.

Washington wird nicht von seiner Erwartungshaltung abrücken, dass Europa und Deutschland die Verantwortung für diese jüngsten und für künftige Herausforderungen an die europäische Sicherheit tragen. Berlin muss zeigen, dass es sich nicht nur in die intellektuelle und diplomatische Führung einbringen kann, sondern dass es sich auch der Notwendigkeit stellt, größere militärische Ressourcen bereitzustellen.

## *Europäische Sicherheit*

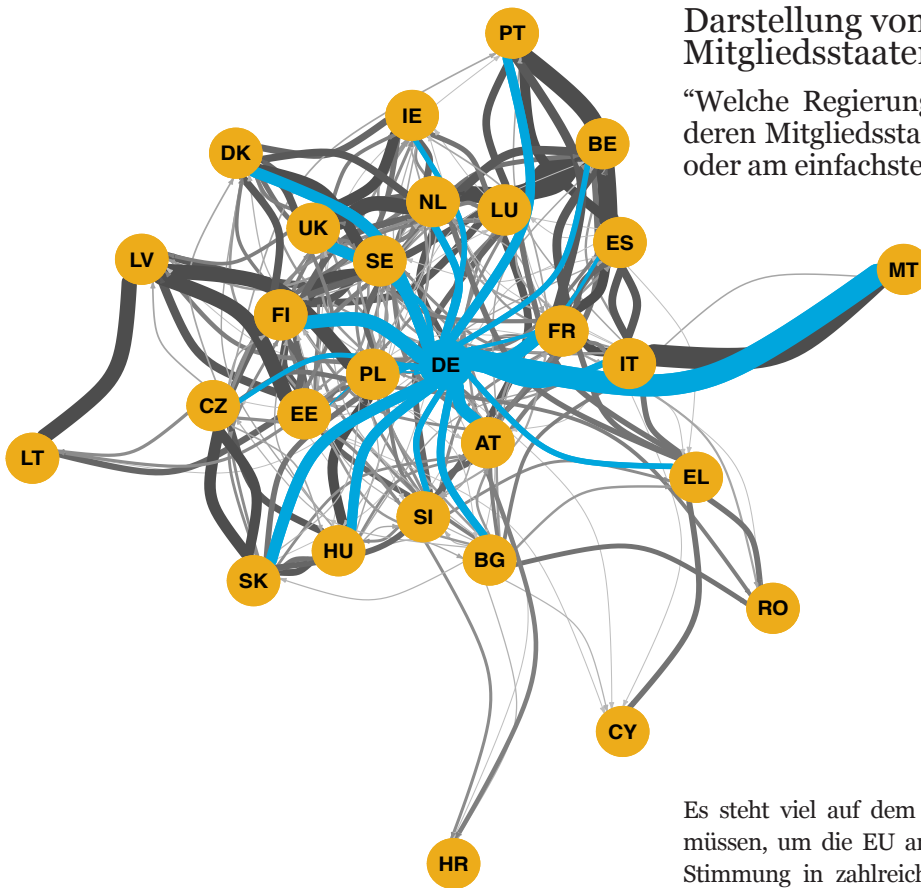
Der „Feuerring“ um Europa – in Form von Konflikten in seiner Nachbarschaft – hat in Deutschland eine lebhaft debattierte Debatte darüber ausgelöst, wie am besten darauf zu reagieren ist.<sup>3</sup> Berlin investiert sehr viel in die Suche nach diplomatischen Lösungen für die Kriege und Krisen um Europa herum. Darüber hinaus hat die Regierung weitere Schritte in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik unternommen, ein Bereich, in dem die Erwartungen seiner Partner besonders hoch waren und sind. Das Verteidigungsministerium ist sich sehr wohl dessen bewusst, dass sein neues Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr in und um Europa genau gelesen wird.

Auch als sich Frankreich nach den Terrorangriffen vom 15. November 2015 in Paris auf die Beistandsklausel des EU-Vertrages, Artikel 42.7, berief, kam aus Berlin eine starke Antwort. Nach deutschen Maßstäben erweist Berlin seinen Verbündeten bei deren Luftschlägen in Syrien beträchtliche Unterstützung und hat auch das Mandat von in der UN-Mission in Mali stationierten deutschen Truppen erweitert.

Für 2017 plant die Bundesregierung die Aufstockung des Verteidigungshaushalts um 6,8 Prozent, und die Bundeswehr befindet sich im Prozess einer professionellen Umstrukturierung, um auf neue und traditionelle Formen der Kriegsführung reagieren zu können. Bei der Umsetzung der Agenda des NATO-Gipfels von 2014 gehört Berlin zu den führenden Nationen – vielleicht zur Überraschung seiner europäischen Partner – und ergriff bereits im Vorfeld des NATO-Gipfels im Juli 2016 in Warschau die Initiative im Hinblick auf seine Divergenzen mit der neuen polnischen Regierung. Zur Struktur und Intensität einer militärischen Präsenz für die Sicherung der NATO-Ostflanke bestehen nach wie vor unterschiedliche Auffassungen zwischen Berlin auf der einen Seite und den Ländern Mittel- und Osteuropas und den baltischen Staaten auf der anderen. Doch das stärkste Argument, das Deutschland beim Warschauer Gipfel vorgebracht hat, besteht darin, dass es in Verteidigung investiert und ernsthaft in Erwägung zieht, auf diesem Gebiet eine aktivere Rolle zu spielen.

Allerdings besteht weiterhin eine Kluft zwischen den Sicherheits- und Verteidigungsmaßnahmen, die die Bundesregierung in den kommenden Monaten möglicherweise ergreifen wird, und den in der deutschen Gesellschaft vorherrschenden Auffassungen. Die Deutschen bleiben zwar von den Sicherheitsbedrohungen und anderen Entwicklungen im Ausland inzwischen nicht mehr unberührt. Sowohl die Terrorangriffe in Europa als auch die große Zahl von Flüchtlingen und Migranten, die nach Deutschland gekommen sind, haben die Weltsicht vieler Menschen in Deutschland geprägt. In der deutschen Öffentlichkeit wird zunehmend anerkannt, dass ihr Land ein wesentlicher Akteur in der künftigen europäischen Sicherheitsordnung ist. Ist jedoch die pazifistische deutsche Öffentlichkeit willens, eine Regierung zu stützen, die bereit ist, zur Verteidigung der Sicherheitsordnung, von der sie selbst so sehr profitiert hat, einen Krieg zu führen? Die Sicherheitspoli-

3 Siehe zum Beispiel Frank-Walter Steinmeier, „Germany’s New Global Role – Berlin steps up“, Foreign Affairs, Juli/August 2016, unter [http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Interview/2016/160615\\_Namensartikel\\_ForeignAffairs.html](http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Interview/2016/160615_Namensartikel_ForeignAffairs.html).



## Darstellung von Antworten von EU-Mitgliedsstaaten auf die Frage:

“Welche Regierungen sind im Umgang mit anderen Mitgliedsstaaten am entgegenkommensten oder am einfachsten in der Zusammenarbeit?”

tik der letzten Jahrzehnte unter Führung der USA war für viele Deutsche nicht überzeugend. Für die europäischen Staaten wird es daher entscheidend sein, einen ihnen eigenen Sicherheitsansatz zu entwickeln, der mittel- bis langfristig auch die öffentliche Meinung in Deutschland und in anderen EU-Ländern für sich gewinnt.

Europas Sicherheit ist einer der Politikbereiche, in dem intellektuelle Führung benötigt wird und in dem Deutschland eine größere Rolle spielen kann. Berlin ist inzwischen weniger mit der Debatte befasst, ob dies durch die NATO oder durch die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (GSVP) geschehen sollte. Vielmehr drängt es pragmatisch auf die Nutzung aller vorhandenen Instrumente zur Stärkung der europäischen Sicherheit im Rahmen der EU, NATO, der OSZE oder der Vereinten Nationen. 2016 hat Deutschland den OSZE-Vorsitz inne und kann diese Chance nutzen, indem es die Unterstützung für die Lastenteilung unter den EU-Mitgliedsstaaten ausbaut. Auch hier wird es ausschlaggebend sein, dass Paris und Berlin ein gemeinsames Verständnis dafür entwickeln, wie sie einander am besten ergänzen können.

### *Die Zukunft der deutschen Führung in der EU*

Zweifelsohne besitzt Deutschland Führungsstärke und die Daten aus der ECFR-Umfrage erhärten die Annahme, dass Deutschland über großes Potenzial verfügt, Mitgliedsstaaten aus allen Regionen Europas zu beeinflussen und zu führen.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Zur Verdeutlichung siehe Grafik in Kapitel „Power“ der „Rethink: EU28 survey“, unter [http://www.ecfr.eu/page/-/RethinkEurope\\_EU28\\_survey\\_2015\\_analysis\\_and\\_results\\_June16.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/RethinkEurope_EU28_survey_2015_analysis_and_results_June16.pdf), speziell Folien 28–31.

Es steht viel auf dem Spiel und Berlin wird hart kämpfen müssen, um die EU angesichts der beträchtlichen Anti-EU-Stimmung in zahlreichen Ländern, einschließlich Deutschlands selbst, zusammenzuhalten. Da der Konsens zwischen der Gruppe der „Kern“-Mitgliedsstaaten schwach ist, wird sich Deutschland vielmehr darauf konzentrieren müssen, die Integration in konkreten Politikfeldern über eine größere Gruppe von Mitgliedsstaaten hinweg zu vertiefen.

In ihrer Rede auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2015 sprach Verteidigungsministerin von der Leyen von „Führung aus der Mitte“ und zeichnete die Vision eines Deutschlands, dessen Beiträge zur europäischen Sicherheit fest in die Zusammenarbeit mit seinen Partnern eingebettet sind. Dieses Konzept beruht auf Konsens und steht im Gegensatz zu der Vorstellung von einem Deutschland, das letztlich in der Art der USA zum Hegemon auf dem europäischen Kontinent wird, der seine Stärke nutzt, um gegebenenfalls auch im Alleingang zu handeln.

Aber wo liegt die politische Mitte der EU? Die Definition der politischen Mitte, die wir vorschlagen, ist breit gefasst und politisch gedacht, allerdings nicht in den parteipolitischen Lagerkategorien der Mitte zwischen links und rechts. In unserem Verständnis ist die politische Mitte der EU der Raum europapolitisch engagierter Mitgliedstaaten, die die Instrumente der EU aktiv nutzen wollen, und ein Ort des hergestellten Konsenses, an dem Mitgliedsstaaten ad hoc oder in längerfristigen Koalitionen zusammenkommen, um gemeinsame europäische Lösungen in verschiedensten Politikbereichen zu erreichen. Diese Konzeption von einer Mitte, die aus flexiblen Koalitionen besteht, ist weniger statisch oder rigide als das Konzept eines Konsenses innerhalb eines „Kerneuropas“ – d. h. einer festgelegten Anzahl von Ländern, höchstwahrscheinlich der Eurozonen-Mitglieder. Sie bedarf deshalb eines



stärkeren und dauerhaften Engagements für den Prozess der Koalitionsbildung zwischen Mitgliedsstaaten. In diesem Konzept der politischen Mitte Europas finden die innenpolitischen Dynamiken in den Mitgliedsstaaten stärker Berücksichtigung und der Fokus liegt nicht nur auf der Schaffung von Allianzen zwischen Regierungsvertretern, wie dies in der Europapolitik der Vergangenheit Praxis war. Dadurch unterscheidet es sich von der traditionellen Auffassung der Koalitionsbildung in der EU, bei der die öffentliche Meinung wenig Beachtung fand und die eher durch Diplomaten als durch Politiker erfolgte.

Deutschland ist für solch eine Art der Führung gut aufgestellt, wenn es proaktiv ein „Zentrum“ für EU-Politik errichtet. Es verfügt über die dafür erforderlichen Mittel und profitiert sehr von der Verankerung seiner Macht im EU-Rahmen. Durch solche Koalitionen können deutsche und europäische Interessen organischer in Übereinstimmung gebracht werden als unter dem Intergovernmentalismus, den die EU während der Krisen der letzten Jahre praktiziert hat und der oft Argwohn gegenüber Deutschlands neuer Macht hervorrief.

## Empfehlungen für Deutschland

- Deutschlands Spitzenpolitiker sollten die Chancen und Herausforderungen deutscher Macht innerhalb der EU offener ansprechen. Berlin sollte seinen Partnern proaktiv vermitteln, wie Deutschlands Macht seiner Ansicht nach der EU insgesamt am besten dienen kann, und keinen Zweifel an Deutschlands fortgesetztem Bekenntnis zur EU lassen. Zudem würde es Deutschland zugute kommen, offen darüber nachzudenken, wo und warum die deutsche Dominanz der Union in den letzten Jahren geschadet hat – wenngleich es unwahrscheinlich ist, dass dies von deutschen Führungspersonlichkeiten artikuliert wird.
- Koalitionen sind unverzichtbar, wenn Deutschland in der EU eine erfolgreiche Führungsrolle spielen soll. Berlin muss einen besser strukturierten Koalitionsbildungsprozess erarbeiten. Vielleicht stimmt die politische Klasse Deutschlands dem nicht zu, aber sie wäre überrascht über das Entgegenkommen, auf das sie stoßen würde, wenn sie anfangs, ihren EU-Partnern ernsthafter und konsequenter die Hand auszustrecken.
- Insbesondere lohnt es sich, das Potential einer Koalition mit den wohlhabenden, kleinen Mitgliedsstaaten zu erforschen: namentlich der nordischen Länder, der Benelux-Länder und Österreichs. Sie stellen einen wichtigen Teil der EU-Wirtschaft und ihrer finanziellen Ressourcen dar; die Qualität ihrer Regierungsführung ist generell hoch und ihre außenpolitische Sichtweise stimmt mit jener Deutschlands durchaus überein. Diese Länder befinden sich geografisch in der Nähe Deutschlands, haben in vielen Bereichen gleiche Präferenzen und wollen, gemäß der Daten aus der ECFR-Umfrage, mit Berlin zusammenarbeiten.<sup>5</sup> Allerdings ist es für Deutschland unabdingbar, die innenpolitischen Rahmenbedingungen in diesen Mitgliedsstaaten zu verstehen und eine realistische Beurteilung dessen vorzunehmen, was gemeinsam erreicht werden kann. Mit Ländern,

in denen die Vorstellung einer „immer engeren Union“ auf Widerstand trifft – beispielsweise in den Niederlanden und Dänemark – wird eine sektorale Vertiefung der Beziehungen schwieriger sein, mit anderen wird sie aber dennoch funktionieren. Es sollte sich ein pragmatischeres Verständnis davon durchsetzen, was es bedeutet, sich gemeinsam für das übergeordnete europäische Wohl einzusetzen – eines, das nicht immer zu einer Vertiefung oder einer institutionellen Veränderung der EU führen muss.

- Für Deutschlands Platz in der EU bleibt die deutsch-französische Kooperation eine wesentliche Säule. Dies ist für deutsche Politiker selbstverständlich, allerdings kann noch mehr getan werden, damit sich diese Partnerschaft, vor allem in der Außen- und Sicherheitspolitik, weiter gut entwickelt. Das von den Außenministern Frank-Walter Steinmeier und Jean-Marc Ayrault als Reaktion auf das britische Referendum erarbeitete Papier ist ein guter Anfang,<sup>6</sup> dessen vorgeschlagene Initiativen müssen allerdings weiter verfolgt werden. Das Bemühen um ein gegenseitiges Verständnis für die Sichtweisen auf die Welt muss über das Alltagsgeschäft hinausgehen und eine strategische Erörterung der Konflikte im Umfeld der EU und in ihrer Nachbarschaft einschließen. Weiterhin gehört dazu die Diskussion über die Instrumente, die sowohl innerhalb der EU als auch der NATO als auch andernorts zur Verfügung stehen, um auf diese Sicherheits Herausforderungen zu reagieren. Nachdem nun Großbritannien für den Ausstieg aus der EU gestimmt hat, brauchen Berlin und Paris auch einen Plan, wie Großbritannien weiterhin in die europäischen Sicherheitsstrukturen einzubinden ist.
- Ins eigene Land geschaut sollte Deutschland untersuchen, wie es in Schlüsselministerien Kapazitäten stärken kann. Eine Reihe von EU-Ländern hat Strategien für eine engere Verbindung mit Berlin entwickelt und damit begonnen, die Kontakte in der deutschen Hauptstadt zu intensivieren. Die Verwaltung muss vorbereitet sein, auf dieses wachsende Interesse an Berlin zu reagieren. Ebenso müssen die Kapazitäten für die politische Analyse gestärkt werden. Dies betrifft auch den Bereich der Öffentlichkeitsarbeit; deutsche Politiker sollten noch strategischer das Gespräch mit ausländischen Vertretern der Medien und Denkfabriken suchen, damit Letztere über Berlin nicht nach eigenem Gutdünken reden.
- Bundesregierungen werden sich auch darauf vorbereiten müssen, noch öfter im Gesamtinteresse der EU Ressourcen zu investieren, und die Wähler zuhause darauf einzustimmen haben. Zudem werden sie den schwierigen Ausblick auf den Verlust von Menschenleben im größeren europäischen Interesse bei einem stärkeren Engagement in der Sicherheitspolitik thematisieren müssen. Obwohl die Debatte über eine größere Rolle Deutschlands in der Außenpolitik schon weit vorangekommen ist, gilt dies nicht für die Sicherheitsdebatte und es ist sehr wahrscheinlich, dass es dabei zu grundlegenden Kontroversen

<sup>5</sup> Siehe "Rethink: EU28 survey", Folien 83–88.

<sup>6</sup> Siehe Frank-Walter Steinmeier und Jean-Marc Ayrault, "Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt", Pressemitteilung, 24. Juni 2016, unter <http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Meldungen/2016/160624-BM-AM-FRA.html>.

in breiten Schichten der deutschen Gesellschaft kommen wird, auf die die Politik besser vorbereitet sein muss.

- Die Deutschen müssen sich mental auf Konflikte einstellen, die in Zukunft regelmäßig in Diskussionen und Entscheidungen innerhalb der EU vorkommen werden. Konflikt wird eher der Normalfall sein als Harmonie, da die EU und ihre Mitglieder gefordert sind, gemeinsam Entscheidungen in wesentlichen Bereichen für ihre Sicherheit und ihren Wohlstand zu treffen. Aus historischen Gründen ist es für Deutsche besonders schwer, von anderen nicht gemocht zu werden, aber das ist in jeder Beziehung mitunter unvermeidlich. Letztlich sollten die Früchte der deutschen Führung für sich selbst sprechen.
- Auch wenn Führung chaotisch aussehen mag und mehr zwischenstaatliche Lösungen und ad-hoc-Koalitionen mit sich bringt als eindeutige, homogene europäische Lösungen, so müssen doch die am wenigsten schlechten Optionen verfolgt werden. Berlin sollte außerdem weiterhin in europäische Institutionen investieren, um eine deutsche Dominanz abzuschwächen. Die EU-Institutionen werden nur dann ihre Legitimität und Stärke behalten, wenn sie glaubwürdige Partner in Deutschlands Führungsstrategie sind.

## Deutschlands Partner

Berlins Partner in der EU werden zu entscheiden haben, wie sie mit der Stärke Deutschlands umgehen. Diese wird nicht so bald wieder verschwinden und sie wird auch nicht mehr wie vor der Wiedervereinigung 1990 balanciert werden, als Deutschland Frankreich untergeordnet und durch seine Abhängigkeit von einer Integration Zwängen unterlag. Hinzu kommt, dass eine nachlassende Stärke Deutschlands nicht in Europas Interesse wäre, wie der damalige polnische Außenminister Radoslaw Sikorski 2011 in einer Schlüsselrede in Berlin betonte. Das Streben nach einem Gegengewicht zu Deutschland würde in eine Sackgasse und zu einer Stagnation in der EU führen. Den Interessen der Mitgliedsstaaten insgesamt wäre besser gedient, wenn die Ambitionen großer Mitgliedsstaaten – nicht nur Deutschlands – eine größere Zugkraft besäßen. Andernfalls könnten sich mächtige Länder wie Deutschland oder Frankreich von der EU abwenden.

Angela Merkel steht nicht der Sinn nach einseitiger Führung, genauso wenig wie ihren Nachfolgern. Vor allem, was nach Hegemonie aussieht, auch wenn durch die Adjektive „unwillig“ oder „wohlwollend“ näher bestimmt, schreckt die politische Klasse in Deutschland zurück. Stärker als andere große Akteure spüren deutsche Führungspersonen die Notwendigkeit, im Rahmen eines Konsenses zu agieren. Sie wollen Koalitionspartner, mit denen sie ihre Präferenzen, Lasten und Aufgaben teilen. Die EU-Politik Frankreichs basiert auf dem Prinzip der konzertierten Aktion mit Deutschland, und Italien scheint sich auf eine ähnliche Position zurückzubewegen. Spanien könnte auch als geneigt betrachtet werden. Den polnischen Interessen wäre mit einer engen Beziehung zu Deutschland besser gedient, allerdings steht dem die Weltsicht der derzeitigen pol-

nischen Führung im Weg. Derzeit ist es auch unwahrscheinlich, dass sich die Visegrád-Gruppe in den nächsten Jahren an die politische Mitte der EU annähert.

In dieser Lage wäre Deutschlands Interessen mit einer engeren Zusammenarbeit und der Bildung von Koalitionen mit den kleineren, wohlhabenden Mitgliedsstaaten besser gedient. Die Bevölkerung, das BIP und der Beitrag Dänemarks, Schwedens, Finnlands, Belgiens, der Niederlande, Luxemburgs und Österreichs zum EU-Haushalt, jeweils zusammen betrachtet, sind mit jenen Frankreichs vergleichbar. Traditionell hat Deutschland eng mit diesen Ländern zusammengearbeitet, ihnen zugehört und ihre Ansichten vertreten. Sie haben starke Beziehungen zu Deutschland in einer Reihe verschiedener Politikfelder, von der Umwelt bis zu F&E, Industriepolitik und Handel, Steuerangelegenheiten, Sozialpolitik und Arbeitgeber-/Arbeitnehmerbeziehungen. Was jedoch im vergangenen Jahrzehnt vernachlässigt wurde, ist die Zusammenarbeit auf der strategischen Ebene des EU-Managements.

Für den Rest Europas ist die Erneuerung dieser politischen Mitte engagierter Mitgliedsstaaten die beste Art und Weise, auf Deutschlands veränderte Rolle zu reagieren. Auf diese Weise bleibt die EU im Mittelpunkt deutscher Bestrebungen, gewinnen Staaten, die mit Deutschland zusammenwirken, an Einfluss und werden alle Staaten verpflichtet, das europäische Interesse in ihren Plänen zu verankern.

Zu oft ist Macht in der EU gleichbedeutend mit Vetorecht und der Möglichkeit, Entscheidungen eher zu verhindern als konstruktiv mit dem Ziel der Gestaltung zu erarbeiten. Viele Mitgliedsstaaten haben ein gewisses Maß an Vetomacht, aber nur wenige besitzen viel davon. Demgegenüber ist Gestaltungsmacht, d. h. die Fähigkeit, Entscheidungen zu prägen und Europa nach vorn zu bringen, eher Mangelware. Kein Staat, nicht einmal Deutschland, hat allein diese Macht; er benötigt eine starke Koalition, die verschiedene politische Gruppierungen von Mitgliedsstaaten bündeln kann. In der Fähigkeit zur strategischen Konsensbildung liegt der Schlüssel zur Beantwortung der „deutschen Frage“.

## Über die Verfasser

Josef Janning und Almut Möller sind Senior Policy Fellows und leiten gemeinsam das Berliner Büro des ECFR.

## Danksagungen

Dieser Policy Brief ist Teil des langjährigen Engagements des ECFR in der Diskussion um die Rolle Deutschlands in Europa. Zugrunde liegen ihm eine Umfrage zur Koalitionsbildung zwischen Mitgliedsstaaten, mit deren konzeptioneller Arbeit wir bereits 2014 begonnen haben, sowie viele Gespräche aus den letzten Monaten. Wir danken allen Kolleginnen und Kollegen und offiziellen Vertretern, die uns an ihren Einsichten und Auffassungen teilhaben ließen, vor allem den Teilnehmern der Workshops zur Koalitionsbildung und zur deutschen Führungsrolle, die im April und Mai 2016 in Berlin stattfanden. Unser Dank geht an die Botschaft des Königreichs der Niederlande, die in der Phase der niederländischen EU-Präsidentschaft Gastgeberin für den Workshop zur deutschen Führungsrolle war und die Tätigkeit des ECFR bereits seit einigen Jahren unterstützt. Unser aufrichtiger Dank gilt unseren Kollegen Jeremy Shapiro, Hannah Stone und Gareth Davies, die uns bei der Redaktion und Straffung unserer Argumentation sehr hilfreich zur Seite standen und es ermöglicht haben, unseren Zeitplan zur Veröffentlichung dieser Publikation einzuhalten.

Schließlich gilt unser Dank der Stiftung Mercator für die kontinuierliche und großzügige Unterstützung unserer Forschungstätigkeit beim ECFR Berlin und dieser Publikation.

STIFTUNG  
MERCATOR

## ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in 2007, its objective is to conduct cutting-edge research, build coalitions for change, and promote informed debate on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over 250 members – politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries – which meets once a year. Through regular geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities in their own countries. The Council is chaired by Carl Bildt, Emma Bonino and Mabel van Oranje.
- **A physical presence in the main EU member states.** Uniquely among European think-tanks, ECFR has offices in Berlin, London, Madrid, Paris, Rome, Sofia and Warsaw, allowing the organisation to channel the opinions and perspectives of a wide range of EU member states. Our pan-European presence puts us at the centre of policy debates in European capitals, and provides a platform for research, debate, advocacy and communications.
- **Developing contagious ideas that get people talking.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to carry out innovative research and policy development projects with a pan-European focus. ECFR produces original research; publishes policy reports; hosts private meetings, public debates, and "friends of ECFR" gatherings in EU capitals; and reaches out to strategic media outlets.

ECFR is a registered charity funded by charitable foundations, national governments, companies and private individuals. These donors allow us to publish our ideas and advocate for a values-based EU foreign policy. ECFR works in partnership with other think-tanks and organisations but does not make grants to individuals or institutions.

[www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu)

The European Council on Foreign Relations does not take collective positions. This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents only the views of its authors.

Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations

© ECFR July 2016

ISBN: 978-1-910118-83-2

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR),  
7th Floor, Kings Buildings,  
16 Smith Square, London,  
SW1P 3HQ, United Kingdom

[london@ecfr.eu](mailto:london@ecfr.eu)