

Bundesrepublik Deutschland

Martin Große Hüttmann

Die Gesellschaft für deutsche Sprache wählte „Rettungsroutine“ zum Wort des Jahres 2012. Dieses Wort spiegele nicht nur das „dauerhaft aktuelle Thema der instabilen europäischen Wirtschaftslage wider, sondern [beschreibe] zudem die zahlreichen und wiederkehrenden Maßnahmen, die bisher zur Stabilisierung unternommen wurden“. Der Begriff sei darüber hinaus „sprachlich interessant“, weil die Wortbestandteile eine „widersprüchliche Bedeutung“ hätten: „Während eine Rettung im eigentlichen Sinne eine akute, initiative, aber abgeschlossene Handlung“ darstelle, beinhalte der Begriff „Routine“ im Unterschied dazu „eine wiederkehrende, wenn nicht gar auf Dauer angelegte und auf Erfahrungen basierende Entwicklung.“¹ Damit haben die Wissenschaftler auch eine passende Charakterisierung der deutschen Europapolitik in Zeiten der „Eurokrise“ geliefert. Im Begriff der „Routine“ spiegeln sich aber nicht nur die Maßnahmen zur „Rettung“ des Euro, sondern auch ein Abstumpfen und ein Fatalismus im Hinblick auf die Chancen eines baldigen Endes der Eurokrise.

In der deutschen und stärker noch in der internationalen Berichterstattung wird der Bundeskanzlerin eine zentrale Rolle in der „Rettungsroutine“ zugeschrieben. Im Vorfeld der Bundestagswahl im September 2012 wuchs die Zahl der Publikationen und Kommentare, die Angela Merkel eine solche „Führungsrolle“ („leadership“) zugewiesen haben.² Ein häufig skeptischer und kritischer Tenor in der Berichterstattung über Merkels als „zögerliche“ und ohne emotionalen Bezug zu „Europa“ verfolgte Politik findet sich exemplarisch in einem Bericht des Nachrichtenmagazins „Der Spiegel“: „Nie zuvor hat ein deutscher Kanzler so kühl und leidenschaftslos auf Europa geblickt wie derzeit Angela Merkel. Nun soll ausgerechnet sie die Gemeinschaft aus der Krise führen. Kann das gutgehen?“³ Dieser skeptische Unterton verweist auf ein Problem: Einerseits ist, da sind sich alle Beobachter einig, eine „Rettung“ des Euro ohne politisches und vor allem finanzielles Engagement der Bundesrepublik Deutschland als dem wirtschaftlich stärksten Mitgliedstaat der EU nicht realistisch; andererseits werden in weiten Teilen der deutschen Öffentlichkeit die Rettungsmaßnahmen kritisch beäugt, so dass die Berliner Regierung von Anfang an darauf aus war, die finanzielle Tragweite der Rettungspakete für Griechenland und andere Krisenstaaten herunterzuspielen bzw. als „alternativlos“ darzustellen, da Deutschland als Exportnation vom Euro besonders profitiere. Dass Angela Merkel von den Medien in der ersten Phase der Eurorettungspolitik mitunter als „Eiserne Kanzlerin“ porträtiert wurde, die das Geld der deutschen Steuerzahler verteidige und den Krisenstaaten nur gegen harte Auflagen („Austeritätspolitik“) finanzielle Unterstützung gewähre, hat ihr

1 Gesellschaft der deutschen Sprache: „Rettungsroutine“ zum Wort des Jahres 2012 gewählt, Pressemitteilung vom 14. Dezember 2012, Wiesbaden.

2 Vgl. dazu stellvertretend Alan Crawford und Tony Czuczka: *Angela Merkel. A Chancellorship Forged in Crisis*, Chichester 2013; Stefan Kornelius: *Angela Merkel. Die Kanzlerin und ihre Welt*, Hamburg 2013; *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24.9.2012: *Starkes Deutschland, gutes Deutschland*; *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27.6.2013: *Führung und Verantwortung*, *International Herald Tribune*, 8.5.2013: *Yet more German prowess*.

3 *Der Spiegel*, Nr. 50/2012, S. 21.

Vertrauen bei den Wählerinnen und Wählern, wie Umfragen zeigen, gestärkt und dürfte im Bundeskanzleramt als Bestätigung für die deutsche Politik, die zum Teil heftigen Widerspruch internationaler Beobachter findet, gesehen worden sein.⁴ Viele Experten und europäische Politiker kritisierten die – aus ihrer Sicht – auf innenpolitische Unterstützung schielende Europapolitik der Bundesregierung. Als Erklärung für Merkels – aus Sicht der Kritiker – mangelndes Europaengagement wurde immer wieder ihre politische Sozialisation in der DDR verantwortlich gemacht; dieses Argument wurde vom SPD-Spitzenkandidaten Peer Steinbrück in der Schlussphase des Bundestagswahlkampfes aufgegriffen. Eine plausiblere Erklärung ist wohl der politische Stil Merkels, der auf pragmatisches Problemlösen setzt und dem politische Visionen eher fremd sind. Dieser „naturwissenschaftliche“ Ansatz des schrittweisen Herangehens, der Merkel zugeschrieben wird, ist nicht nur prägend für ihre Europapolitik, sondern für ihre politische Arbeit insgesamt.⁵ In einem aktuellen Interview bestätigte die Kanzlerin den ihr zugeschriebenen Ansatz, sich „Schritt für Schritt aus der Krise“ herauszuarbeiten, als „vernünftig und erfolgversprechend“, denn aus ihrer Sicht gebe „es den einen alles entscheidenden Befreiungsschlag“ nicht.⁶

Vor dem Hintergrund der Frage, ob die Bundesrepublik Deutschland an ihrem Bekenntnis zur Integration auch in Zeiten der Krise festhalte und uneingeschränkt zur Solidarität mit den südeuropäischen Eurostaaten bereit sei, war der im Sommer 2012 vorgenommene Schwenk der Bundesregierung zur sogenannten Dominotheorie wichtig für die Zukunft der Eurozone. Der „Dominotheorie“ zufolge hätte ein Ausscheiden Griechenlands zu massiven Verwerfungen in anderen Krisenstaaten geführt und den Fortbestand der gesamten Wirtschafts- und Währungsunion in Frage gestellt, weil Staaten wie Italien und Spanien finanziell nach einem Ausscheiden eines Eurostaates (z.B. Griechenland) gefallen wären wie Dominosteine und die Eurozone hätten verlassen müssen, weil die internationalen Finanzmärkte nach dieser Theorie auf ein Ausscheiden weiterer Krisenstaaten oder gar auf ein Auseinanderbrechen der Eurozone gewettet hätten. Die Bundesregierung und vor allem die an ihrer Spitze stehende Kanzlerin galten in der Anfangsphase der Rettungspolitik noch als Anhänger der konkurrierenden „Ballasttheorie“, derzufolge die Eurozone einen Krisenstaat wie Griechenland als „Ballast“ abwerfen müsse, um durch eine Operation „Grexit“ die Währungsunion zu retten.⁷ Von Seiten der (südlichen) EU-Staaten, der Europäischen Kommission und auch des IWF wurde immer wieder Druck ausgeübt auf die Bundesregierung, größere finanzielle Solidarität mit den Krisenstaaten zu üben und alles zu tun, um ein Ausscheiden einzelner Eurostaaten zu verhindern. Aber auch nach diesem Schwenk, der letzte Zweifel an der Position der deutschen Regierung ausräumen und als Signal an die internationalen Finanzmärkte verstanden werden sollte, war die Diskussion, wie die Eurozone dauerhaft überleben könne, nicht beendet. Der europaweite Streit über die Frage, ob den Krisenstaaten durch europäische Wachstumsimpulse oder durch strikte Sparmaßnahmen oder eine Kombination aus beidem am besten zu helfen sei, gewann im Jahr der Bundestagswahl neuen Aufwind. Stellvertretend für die zahlreichen Appelle an die deutsche Regierung, anstelle der „Austeritätspolitik“ vermehrt auf europäische Wachstums- und Investitionsprogramme im Sinne von Keynes zu setzen, steht Sigmar Gabriel. In einem Interview

4 Vgl. dazu die zurückliegenden Berichte des Autors im Jahrbuch der Europäischen Integration.

5 Vgl. dazu stellvertretend Peter Ludlow: Angela Merkel's Europe: whither, how and when?, EuroComment, Quarterly Commentary, Brüssel, Oktober 2013.

6 Der Spiegel, Nr. 23/2013, S. 30.

7 Der Spiegel, Nr. 50/2012, S. 22.

verwies der SPD-Vorsitzende darauf, dass die Position seiner Partei europaweit breite Unterstützung finde und die von Merkel betriebene Sparpolitik die Bundesrepublik Deutschland in der EU isoliere: „Nicht nur die sozialdemokratischen, sondern auch die konservativen Regierungen werden froh sein über die Wende. Wenn wir eine Möglichkeit finden, Konsolidierung und Wachstum zu verbinden, werden wir eine Riesenhälfte in Europa haben. Die jetzige Politik eines ausschließlichen Sparkurses, Merkels Methode ‚Heilfasten‘“ habe, so Gabriel weiter, zu einer „europäischen Magersucht geführt.“⁸

Die Appelle an die Solidarität mit den europäischen Krisenstaaten und die aus Brüssel und Paris und Rom vorgebrachten Vorschläge, zusätzliche Milliarden für Wachstumsinitiativen bereitzustellen, wurden vor dem Hintergrund von Berichten und Bildern von Demonstrationen in Athen, in denen Plakate mit deutschen Politikern in Nazi-Uniformen gezeigt werden, in der deutschen Öffentlichkeit jedoch kritisch gesehen.⁹ Dies führte zu einem – wiederum von den Medien vermittelten – Unmut in der deutschen Bevölkerung und politischen Elite über die mangelnde „Dankbarkeit“ der Krisenstaaten für die gewährte Solidarität. So klagte etwa die Bundesjustizministerin Leutheusser-Schnarrenberger, dass die Brüsseler Politiker die von Deutschland geleistete finanzielle Unterstützung nicht ausreichend honorierten. Der Präsident der Europäischen Kommission hat in einem Interview auf diese Kritik reagiert: José Manuel Barroso hat dort die deutsche Rolle in der Eurokrisenpolitik in den höchsten Tönen gelobt.¹⁰ Das Zeitungsinterview vom Mai 2013 konnte zum einen als Geste der Dankbarkeit gelesen werden und zum anderen als Zeichen für die Einsicht, dass die oftmals überzogene Kritik an der deutschen Haltung und entsprechende Äußerungen europäischer Politiker und Kommentatoren kontraproduktiv seien. Barroso relativierte das vor allem in den südeuropäischen Krisenstaaten (und auch in Frankreich) kolportierte Bild vom „Diktat“ einer – wahlweise der „Troika“ bzw. der deutschen Kanzlerin zugeschriebenen – Sparpolitik: „Es ist nicht Frau Merkels oder Deutschlands Schuld, was in Frankreich oder Portugal passiert. Jeder sollte vor seiner eigenen Tür kehren, da gibt es genug zu tun.“¹¹ Und zudem, so Barroso weiter, würden die Entscheidungen der Euro-Gruppe, die Krisenstaaten zu Sparmaßnahmen zu zwingen, „immer einstimmig getroffen“. Deshalb sei es „völlig unfair, Maßnahmen als Zwang eines einzelnen Landes oder einer Institution darzustellen.“ Der Kommissionspräsident lobte auch die Bundeskanzlerin: Sie sei „eine der, wenn nicht die Führungspersönlichkeit auf europäischer Ebene, die am besten versteht, was gerade passiert. Sie investiert viel Zeit und Energie in das europäische Projekt, ich wünschte, das könnte man von allen Regierungschefs behaupten.“ Merkels Rolle sei „beispielhaft“, was „ihren persönlichen, politischen und intellektuellen Einsatz für das europäische Projekt“ anbelange. Gleichzeitig lassen sich aus dem Interview nicht nur überschwängliches Lob, sondern auch Mahnungen an die Adresse Berlins herauslesen, wenn Barroso etwa darauf verweist, dass der Erfolg einer Bankunion von der Unterstützung der Bundesregierung (bzw. der Bundesbank und des Bundes-

8 Die Zeit, Nr. 24/2013, S. 5.

9 Dass deutsche Politiker umgekehrt auch gegen EU-Politiker polemisieren, zeigt das Beispiel des CSU-Generalsekretärs Alexander Dobrindt, der den EZB-Präsidenten Mario Draghi öffentlich als „Falschmünzer“ bezeichnete; vgl. Der Spiegel, Nr. 47/2013, S. 32.

10 Welt am Sonntag: Barroso lobt die Deutschen, 05.05.2013, S. 1.

11 Mit dem Bild, dass die in die Krise geratenen Euro-Staaten vor ihrer eigenen Tür zu kehren hätten, greift Barroso eine Wendung auf, die Angela Merkel in der Frühphase der europäischen Staatsschuldenkrise (2010 und 2011) genutzt hat, um zu signalisieren, dass Staaten wie Griechenland nur auf finanzielle Hilfe zur Selbsthilfe hoffen dürfen.

verfassungsgerichts) abhingen: „Die Signale, die Berlin hier aussendet, sind entscheidend für den Markt und globale Investoren.“¹² Er musste nicht eigens hinzufügen, dass aus seiner Sicht die bisherigen „Signale“ Zweifel an der deutschen Unterstützung für die Errichtung einer Bankenunion aufkommen ließen.¹³ Mit dem Interview habe Barroso jedoch, so der Brüssel-Korrespondent der Süddeutschen Zeitung, Martin Winter, einen „Kurswechsel“ eingeleitet. Das überschwängliche Lob sei auch der Einsicht geschuldet, dass die in der Kommission und anderswo gehegten Hoffnungen, die auf den französischen Präsidenten François gesetzt wurden, geplatzt seien. Alle Versuche der EU-Kommission, sich in der Eurokrisenpolitik angesichts der Dominanz der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten und der damit einhergehenden „Intergouvernementalisierung“ der EU-Politik zu behaupten, seien darüber hinaus nur mit Hilfe der Regierung in Berlin zu erreichen. Und da die Wiederwahl Merkels bei der Bundestagswahl am 22. September 2013 im Frühjahr bereits als sicher galt, benötige Barroso deren uneingeschränkte Unterstützung.¹⁴ Dass sich die Hoffnungen Barrosos auf Hilfe der deutschen Bundesregierung für seine Pläne zum Umbau der Währungsunion erfüllen könnten, zeigte sich kurz nach der Bundestagswahl. In den Medien wurden Berichte lanciert, dass die wiedergewählte Kanzlerin einen „neuen Reformanlauf“ in der EU unterstütze und die Eurozone auf eine dauerhaft stabile Basis stellen wolle.¹⁵ Diese – noch sehr vagen Reformideen – sollen u.a. die Rolle der Europäischen Kommission in der Überwachung der Haushalts- und Reformpolitik in den Eurostaaten stärken. Sollten sich die Pläne umsetzen lassen, wäre dies eine klare Abkehr von Positionen, die Angela Merkel noch im Bundestagswahlkampf eingenommen hatte. Im Juni 2013 berichtete „Der Spiegel“, dass die Kanzlerin einen „Machtzuwachs für Brüssel“, sprich: eine Stärkung der Kommission, stoppen wolle. Dies sei, so das Nachrichtenmagazin, eine „Kehrtwende“ und Abkehr von klassischen europapolitischen Positionen der CDU, die sich auf die Formel „mehr Europa“ bringen lässt. Damit stelle sich die Kanzlerin zudem auch gegen Finanzminister Wolfgang Schäuble, der häufig als der „letzte Europäer“ im Kabinett beschrieben wird.¹⁶ Eine einfache Erklärung für die unterschiedlichen europapolitischen Positionen, die die Kanzlerin vor und nach der Bundestagswahl eingenommen hat, ist das Aufkommen der Alternative für Deutschland (AfD), einer eurokritischen Partei, die rasch nach ihrer Gründung breite mediale Aufmerksamkeit erfahren hat.

Neben diesen Fragen waren weitere Themen für die deutsche Europapolitik von Bedeutung. Dazu gehörten neben den 50-Jahr-Feiern der Unterzeichnung des deutsch-französischen Vertrags im Januar 2013 die Debatten um die Verfassungsmäßigkeit der Euro-Krisenpolitik und der Fünf-Prozent-Klausel bei den kommenden Europawahlen: Diese Fragen wurden – auch dies ein Teil der „Rettungsroutine“ – dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt und stärkten die Rolle des Karlsruher Gerichts als (potentieller) „Veto-Spieler“ in der deutschen Europapolitik. Im Mittelpunkt standen hier die mündliche Verhandlung im Hauptsacheverfahren ESM/EZB am 11. und 12. Juni 2013; hier ging es um die Frage, ob die von der Europäischen Zentralbank und ihrem Präsidenten verfolgte Politik des Aufkaufs von Staatsanleihen bzw. die Ankündigung, alles zu tun, was notwendig

12 Welt am Sonntag, 05.05.2013, S. 6 und 7.

13 Vgl. dazu stellvertretend The Economist, 15.06.2013.

14 Süddeutsche Zeitung: Barroso, stets zu Diensten, 08./09.05.2013, S. 4.

15 Vgl. Der Spiegel, Nr. 44/2013, Süddeutsche Zeitung, 23.10.2013 und Deutsche Welle: Merkels Europa-Reformideen, 25.10.2013.

16 Der Spiegel, Nr. 26/2013 und Frankfurter Allgemeine Zeitung, 06.06.2013.

sei, um den Euro zu halten (OMT).¹⁷ Eine wichtige europapolitische Rolle spielt das Bundesverfassungsgericht auch in einer anderen Frage: Es hatte 2011 die 5%-Sperrklausel bei Wahlen zum Europäischen Parlament für nichtig erklärt; die daraufhin erfolgte Entscheidung des Gesetzgebers, die Sperrklausel nicht ganz abzuschaffen, sondern auf drei Prozent zu senken, hat – wie zu erwarten war – die (ehemaligen) Kläger (u.a. eine Reihe von Kleinparteien) veranlasst, auch gegen diese neue Regelung zu klagen.¹⁸

Nicht nur die Bedeutung, die dem Bundesverfassungsgericht in der deutschen Europapolitik routinemäßig zukommt, ist für Beobachter im In- und Ausland überraschend. Irritierend war für diese auch, dass im Bundestagswahlkampf das Thema „Europa“ kaum eine Rolle gespielt hat. Einzig die Gründung der eurokritischen Partei „Alternative für Deutschland“ im Frühjahr 2013 machte deutlich, dass sich mit der Kritik an der Euro-Krisenpolitik genügend Protestpotential mobilisieren lässt, um eine Ein-Themen-Partei aus dem Stand heraus mit 4,7 Prozent nahe an die Fünf-Prozent-Klausel zu bringen.

Die Feierlichkeiten zum Jahresbeginn 2013 zeigten zweierlei: Zum einen, dass die deutsch-französische Freundschaft tief im kollektiven Gedächtnis auf beiden Seiten des Rheins verankert ist und der Élysée-Vertrag zu Recht als politischer „Mythos“ beschrieben werden kann. Zum anderen wurde in vielen Kommentaren der Eindruck vermittelt, dass die offiziellen Feierlichkeiten nicht den aktuellen Stand der europapolitischen Kooperation zwischen Paris und Berlin im Alltag widerspiegeln, weil offensichtliche Meinungsverschiedenheiten in zentralen Fragen der Euro-Krisenpolitik zeigten, dass der deutsch-französische „Motor“ stottert und Merkel und Hollande nicht in der Lage waren, gemeinsame Impulse für eine Reform der Eurozone zu geben.¹⁹ Dieser Eindruck änderte sich erst mit einem gemeinsamen Papier mit dem Titel „Frankreich und Deutschland – Gemeinsam für ein gestärktes Europa der Stabilität und des Wachstums“, das am 30. Mai 2013 vorgelegt wurde.²⁰ Einer der Vorschläge zielt auf die Einsetzung eines „Vollzeit-Präsidenten für die Eurogruppe“. Dieses Papier hatte offensichtlich auch den Zweck, die Sorge um das deutsch-französische Verhältnis zu zerstreuen. Dass es darum schlecht bestellt ist scheint, zeigten die Diskussionen im ersten Halbjahr 2013.

Teil der Feierlichkeiten zum Élysée-Vertrag war eine Gemeinsame Sitzung von Deutschem Bundestag und Französischer Nationalversammlung im Berliner Reichstag am 22. Januar 2013 mit einer Ansprache von François Hollande und Angela Merkel sowie die Verabschiedung einer Gemeinsamen Erklärung der beiden Parlamente.²¹ Die mangelnde Einigkeit zwischen Paris und Berlin überschattete jedoch die Feierstunden, weil sie eine Reform der Wirtschafts- und Währungsunion zu blockieren drohten. Die International

17 Vgl. dazu Bundesverfassungsgericht, Pressemitteilung Nr. 29/2013 vom 19.4.2013, Der Spiegel, Nr. 24/2013 und Guntram B. Wolff: The ECB's OMT Programme and German Constitutional Concerns, in: Think Tank 20: The G-20 and Central Banks in the New World of Unconventional Monetary Policy, Bruegel, Brüssel 2013, S. 26-31.

18 Zum Zeitpunkt, als dieser Text abgeschlossen wurde, hatte das Bundesverfassungsgericht in beiden Fällen sein (endgültiges) Urteil noch nicht gesprochen.

19 Vgl. dazu Reiner Marcowitz: Der Deutsch-Französische Freundschaftsvertrag zwischen Mythos und Wirklichkeit, in: Deutsch-Französisches Institut (Hrsg.), Frankreich-Jahrbuch 2012, Wiesbaden 2013, S. 49-62, Wolfram Hilz: Von „Merkozy“ zu „Merkollande“?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 1-3/2013, S. 23-29 und Daniela Schwarzer: Deutschland und Frankreich und die Krise im Euro-Raum, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 1-3/2013, S. 30-36.

20 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 187/13 vom 30.05.2013, Berlin. Bereits im Titel werden der deutsche („Stabilität“) wie der französische Ansatz („Wachstum“) als parallele Strategien beschrieben.

21 Vgl. Das Parlament: Das deutsch-französische Paar, 21.01.2013, S. 9

Herald Tribune titelte Anfang Mai 2013, also wenige Wochen nach dem historischen Jahrestag: „Trouble and tension at the core“.²² Wie belastet das Verhältnis ist, zeigten auch Äußerungen aus der Sozialistischen Partei Frankreichs, also der Partei Hollandes. In einem Parteiantrag riefen die Sozialisten zum Kampf gegen „die egoistische Unnachgiebigkeit“ der Kanzlerin auf und klagten, dass Angela Merkel „ausschließlich das Interesse der deutschen Sparer, den deutschen Handelsbilanzüberschuss und ihre eigene politische Zukunft“ im Sinn habe. Der von dem Abgeordneten Cambadélis formulierte Text plädierte dafür, die Politik der „Austerität“ zu bekämpfen und den französischen Staatspräsidenten „in seinem Armdrücken“ mit Angela Merkel zu unterstützen. Dies war offensichtlich keine Einzelstimme in der französischen Politik: Der Präsident der Nationalversammlung, Claude Bertolone, sprach offen von einer „Konfrontation“ zwischen Paris und Berlin. In einem Interview warf er der deutschen Seite vor, dass sie mit der europaweiten Sparpolitik den Populismus stärke und dass die Bundesrepublik Deutschland zudem den eigenen ökonomischen Interessen zuwiderhandele: „Fast 75 Prozent der deutschen Exporte gehen nach Europa, 50 Prozent in die Eurozone, kann Deutschland fortfahren, alle seine Kunden zu ruinieren?“²³ Diese Äußerungen zeigten, dass Hollande zum einen in der eigenen Partei massiv unter Druck geraten ist und dass die Bundesregierung zum anderen der französischen Seite Zugeständnisse machen muss, weil sie sonst in der EU isoliert wäre.²⁴

„Der Bundestag wird europäisch“²⁵ – das Bundesverfassungsgericht als Impulsegeber

Im April 2013 hat der Deutsche Bundestag ein Gesetz verabschiedet, das seine Rolle in der Europapolitik erneut stärkt.²⁶ Die Neufassung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) ist das Ergebnis einer fraktionenübergreifenden Initiative.²⁷ Dieses Einvernehmen zeigt, dass die Abgeordneten damit der in der Öffentlichkeit und in der akademischen Debatte seit Jahren erhobenen Klage um eine „Aushöhlung der Legitimationsfunktion des Bundestages“ entgegengetreten wollten. Die Novellierung des EUZBBG ist Teil der „Europäisierung“ des Bundestages. Wesentliche inhaltliche Impulse für diese Reform gingen jedoch – wie schon in der Vergangenheit – nicht vom Bundestag selbst, sondern vom Bundesverfassungsgericht aus. Das Karlsruher Gericht hatte am 19. Juni 2012 den Klägern darin Recht gegeben, dass die Mitwirkung des Bundestages in Fragen des „Eurorettungsschirmes“ ESM und des Euro-Plus-Paktes unzureichend gewesen sei. Das Bundesverfassungsgericht lieferte mit seinem Urteil das Skript für die Novellierung des EUZBBG.²⁸ Im Mittelpunkt stand die Frage, ob die genannten Maßnahmen zur Euro-Rettung und Stabilisierung der Eurozone als „europäische Angelegenheiten“ zu begreifen seien und somit eine Mitwirkung des Bundestages erforderlich gewesen wäre. Aus Sicht der Bundesregierung waren diese Maßnahmen keine „europäischen Angelegenheiten“ im engeren Sinne. Die Folge dieser Interpretation war,

22 International Herald Tribune, 04./05.05.2013, S. 1.

23 Alle Zitate nach Frankfurter Allgemeine Zeitung: Hollandes Partei wirft Merkel Egoismus vor, 27.04.2013, S. 1-2.

24 Günther Nonnenmacher: Führungsmacht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27.04.2013, S. 1.

25 Axel Schäfer und Fabian Schulz: Der Bundestag wird europäisch – zur Reform des Beteiligungsgesetzes EUZBBG, in: integration, Heft 3/2013, S. 199-212 bzw. 200.

26 Vgl. zum Folgenden die Analyse aus einer Insiderperspektive von Schäfer und Schulz: Der Bundestag wird europäisch, 2013.

27 Bundestagsdrucksache 17/12816.

28 BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012.

dass die Bundesregierung den Abgeordneten keine Unterlagen über den ESM-Vertrag zukommen ließ, und der Bundestag sich in seiner Not den Text des Vertrags bei den Kollegen des österreichischen Parlaments besorgen musste.²⁹ Die Richter des Bundesverfassungsgerichts haben einen klaren „Nachbesserungsbedarf“ festgestellt. Das ins Detail gehende Urteil hat die Arbeit an der Novelle erleichtert und zum Konsens zwischen den Fraktionen im Bundestag beigetragen: „Die Entscheidung lässt an Klarheit kaum etwas vermissen und lieferte eine gute inhaltliche Vorlage für die Novellierung des EUZBBG“, wie Axel Schäfer und Fabian Schulz betonen.³⁰ Damit haben sich die Richter des Bundesverfassungsgerichts zwar nicht als „Ersatzgesetzgeber“ in einem engeren Sinne betätigt, aber offensichtlich wichtige inhaltliche Impulse gegeben. Innovativ war auch die Zusammensetzung der Gruppe und das „Verhandlungsdesign“, weil Abgeordnete aus unterschiedlichen Arbeitsbereichen (Europa, Haushalt, Recht), zusammen mit den Parlamentarischen Geschäftsführern, an der Formulierung der neuen Regelungen beteiligt waren. Die Vorgaben des neuen EUZBBG werden die Verpflichtung der Bundesregierung, den Bundestag in EU-Fragen zu unterrichten, erweitern und präzisieren. Während im alten EUZBBG der Begriff des „Vorhabens“ immer wieder Anlass für politischen und juristischen Streit zwischen Bundesregierung und Bundestag geliefert hat, folgt das novellierte Zusammenarbeitsgesetz einer anderen Logik und verpflichtet die Regierung dazu, grundsätzlich über alle Entscheidungen und Maßnahmen der EU zu unterrichten und nicht nur über „Vorhaben“, die in einem Katalog explizit aufgezählt werden. Was dies für die künftige parlamentarische Praxis bedeutet, erläutern Schäfer und Schulz so: „Die Frage, ob ein Dokument ein Vorhaben ist oder nicht, ist nur noch für die Art der Zuleitung relevant und entscheidet nicht mehr darüber, ob der Bundestag das Dokument überhaupt bekommt.“ Damit werde „das Nadelöhr des Vorhabensbegriffs“ abgeschafft. Die Folge ist, dass die Bundesregierung von nun an „grundsätzlich über alles unterrichten [müsse], was mit der Europäischen Union zu tun“ habe.³¹ Dies umfasst nicht nur die (völkerrechtlichen) Vereinbarungen wie etwa den ESM-Vertrag, die im Zusammenhang mit der Eurorettungspolitik stehen und – so das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom Juni 2012 – in einem „besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union“ (Leitsatz 1 des Urteils) stehen, sondern auch Informations- und Mitwirkungsrechte im Kontext der Eurogipfel der Staats- und Regierungschefs und einzelner Treffen der Eurogruppe.³² Der Vorschlag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, die Novellierung zum Anlass zu nehmen, gleich ein „Europagesetzbuch“, analog zum Umweltgesetzbuch, zu schaffen und darin die unterschiedlichen Formen der europapolitischen Mitwirkung des Bundestages, die bislang noch in speziellen Regelungen (Stab-MechG und ESMFinG) organisiert sind, in einer „großen Lösung“ neu zu fassen, wurden von den anderen Fraktionen aufgrund des Aufwandes nicht unterstützt.³³ Ob und inwiefern das neue EUZBBG die europapolitische Zusammenarbeit zwischen Bundestag und Bundesregierung verbessert, muss der Praxistest zeigen. Dass auch der Bundestag selbst seine interne Organisation optimieren und seine Arbeitsabläufe „europäisieren“ muss, indem er seinen Arbeitsrhythmus und die Arbeit seiner Ausschüsse besser auf die Entscheidungsprozesse in Brüssel abstimmt, liegt auf der Hand. Schäfer und Schulz schlagen zur

29 Schäfer und Schulz: Der Bundestag wird europäisch, 2013, S. 201.

30 Schäfer und Schulz: Der Bundestag wird europäisch, 2013, S. 203.

31 Schäfer und Schulz: Der Bundestag wird europäisch, 2013, S. 203-204.

32 Schäfer und Schulz: Der Bundestag wird europäisch, 2013, S. 204.

33 Schäfer und Schulz: Der Bundestag wird europäisch, 2013, S. 204.

Steigerung der „Europafähigkeit“ des Bundestages die Schaffung eines „Querschnittsausschusses“ vor, der die „zerfaserte Begleitung“ der neuen Instrumente wie Europäisches Semester, Six-Pack und Two-Pack, die bislang entweder vom Europa-, Haushalts- oder Finanzausschuss bearbeitet werden, beenden würde. Eine weitere Möglichkeit zur Stärkung der „Europafähigkeit“ könnte der vermehrte Einsatz des EU-Ausschusses sein, der stellvertretend für das gesamte Plenum Beschlüsse fassen kann. Diese im Grundgesetz verankerte Möglichkeit (Art. 45 GG) wurde bislang nicht genutzt, weil die anderen Fachausschüsse und das Plenum sich in ihrer europapolitischen Rolle zurückgesetzt fühlten. Seiner „Integrationsverantwortung“ könnte der Bundestag jedoch besser gerecht werden, wenn er auf Entwicklungen und Entscheidungen in Brüssel schneller reagieren könnte – dies gilt vor allem für solche Zeiten wie die Sommerpause, in denen die parlamentarische Arbeit in Berlin länger ruht als der politische Betrieb in Brüssel.³⁴

Bundestagswahl 2013 – das Thema „Europa“ spielt kaum eine Rolle

Die Bundestagswahl am 22. September 2013 hat einen langen Schatten vorausgeworfen.³⁵ Vor allem im europäischen Ausland wurde intensiv diskutiert, welche Folgen die unterschiedlichen, realistischerweise zu erwartenden Wahlergebnisse für die deutsche Europapolitik und damit die Zukunft der Eurozone haben könne. In der deutschen Öffentlichkeit wurde die Frage, welche europapolitischen Pläne eine künftige Regierungskoalition verfolgen, weit weniger intensiv debattiert.³⁶ Da frühzeitig klar war, dass Angela Merkel mit einer Wiederwahl rechnen konnte, konzentrierte sich die Diskussion im In- und Ausland auf zwei Fragen: Zum einen darauf, welchen Koalitionspartner (FDP, SPD oder Grüne) sie benötigen würde, um eine stabile Mehrheit im Bundestag zu erringen und zum anderen, wie die Anfang des Jahres 2013 gegründete euroskeptische Partei „Alternative für Deutschland“ (AfD) abschneiden und ob dieser Gruppierung, die von manchen Beobachtern als deutsche „Tea Party“ beschrieben wurde, der Einzug in den Deutschen Bundestag gelingen würde.³⁷ Die AfD wurde offiziell im April 2013 gegründet. In der Präambel des Parteitagbeschlusses vom 14.4.2013 wird die politische Zielrichtung der Partei so erläutert: „In ernster Sorge vor politischen und wirtschaftlichen Fehlentwicklungen in Deutschland und in der Europäischen Union haben wir die Partei Alternative für Deutschland gegründet. Die europäische Schulden- und Währungskrise hat viele Menschen davon überzeugt, dass die Altparteien zu einer nachhaltigen, transparenten, bürgernahen, rechtsstaatlichen und demokratischen Politik nicht imstande oder nicht willens sind. Wir formulieren Alternativen zu einer angeblich alternativlosen Politik.“³⁸ Eine der Forderungen, die die AfD stellt, ist eine „geordnete Auflösung“ der Eurozone. Der Gründer und Sprecher der AfD, Bernd Lucke, ein Ökonomieprofessor aus Hamburg, war in den Medien und Talk-

34 Schäfer und Schulz: Der Bundestag wird europäisch, 2013, S. 201.

35 Die amtlichen Ergebnisse der Bundestagswahl 2013: CDU/CSU (41,5%), SPD (25,7%), Linke (8,6%), Die Grünen (8,4%), FDP (4,8%), AfD (4,7%) und sonstige Parteien (6,3), nach: Das Parlament, 30.09.2013.

36 Vgl. u.a. Süddeutsche Zeitung, 19.08.2013, S. 4, International Herald Tribune, 20.08.2013, S. 18, Timo Behr und Tuomas Iso-Markku: The German Election: No Vote for Europe?, The Finnish Institute of International Affairs, FIIA Briefing Paper 134, Helsinki 2013.

37 Vgl. dazu Andreas Kemper: Rechte Euro-Rebellion. Alternative für Deutschland und Zivile Koalition e.V., Münster 2013. Die Frage, ob die AfD nur als „eurokritische“ oder als „rechtspopulistische“ Partei einzuordnen sei, wird von Parteienforschern diskutiert, vgl. dazu Florian Hartleb: Rechtspopulismus und Euroskepsis, in: Deutschland & Europa (herausgegeben von der LpB Baden-Württemberg), H. 66/2013, S. 64-71.

38 Satzung der Alternative für Deutschland, Parteitagbeschluss vom 14.04.2013, Quelle: www.bundeswahlleiter.de

shows ein sehr präsenter Gesprächspartner, so dass die anderen Parteien und insbesondere die Union die Frage beantworten mussten, wie sie mit der neuen Partei umgehen sollen. Die CDU und auch die anderen im Bundestag vertretenen Parteien verfolgten lange Zeit eine Strategie des Ignorierens.³⁹ Auf die direkte Frage, wie sie mit der AfD umgehen werde, antwortete Angela Merkel in einem Interview so: „Ich befasse mich damit, die richtigen Entscheidungen für unser Land zu treffen, und habe die Erfahrung gemacht, dass das die Menschen überzeugt.“⁴⁰ Die überdurchschnittlich hohen, parteiübergreifenden Zustimmungswerte für Angela Merkel als Politikerin und ihre Arbeit als Kanzlerin haben einen wesentlichen Anteil an ihrem Wahlerfolg und erklärt u.a., dass am Ende die AfD nicht in den Bundestag einziehen konnte. Die AfD verharrte trotz eines raschen Mitgliederzuwachses lange Zeit in Umfragen bei etwa drei Prozent. Die Partei zählte nach wenigen Monaten bereits über 10.000 Mitglieder, viele wechselten von der CDU und der FDP zur AfD.⁴¹ Von Anfang an war die neue Partei jedoch auch Anlaufstelle für Parteigänger und Gruppierungen aus dem rechtspopulistischen und rechtsextremen Spektrum. Diese Unterwanderung stieß manche Sympathisanten wieder ab und führte zu parteiinternem Streit, wie mit dieser Form der politischen „Unterstützung“ umgegangen werden soll. Im April 2013 leitete der AfD-Parteivorstand das erste Parteiausschlussverfahren gegen ein Mitglied, das Kontakte zur NPD hatte, ein.⁴² Wolfgang Schäuble war einer der wenigen Spitzenpolitiker der Union, der der AfD öffentlich eine reale Gefahr für die Mehrheitsfähigkeit der CDU zuschrieb⁴³ und bereits im Dezember 2010 darauf hingewiesen hat, dass sich eine eurokritische Partei etablieren könne.⁴⁴

Im Wahlkampf hatte die AfD nicht nur das Thema Währungs- und Europapolitik („Die Wiedereinführung der DM darf kein Tabu sein“) auf ihre Fahnen geschrieben, sondern – vor allem in der Schlussphase – auch andere Themen wie Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Steuern, Familie und Alterssicherung sowie Bildung, Energiepolitik und Integrations- und Einwanderungspolitik diskutiert.⁴⁵ Diese Erweiterung der Themenpalette mag dazu beigetragen haben, dass die AfD am Ende doch 4,7 Prozent der Stimmen auf sich vereinigen konnte. Die Daten der Wählerwanderung, die Infratest dimap für die Bundestagswahl 2013 erstellt hat, zeigen, dass es der AfD gelungen ist, enttäuschte Wähler aus ganz unterschiedlichen Parteien anzuziehen: 290.000 kamen von der Union, 180.000 von der SPD, 430.000 von der FDP, 340.000 von der Linkspartei, 90.000 von den Grünen und 210.000 aus der Gruppe der Nichtwähler.⁴⁶ Auch die Frage, welche Ansichten über die AfD bei den befragten Wählerinnen und Wählern vorherrschen, können den relativen Erfolg der Protestpartei erklären: 44 Prozent der Befragten sagten über die AfD: „Löst zwar keine Probleme, nennt die Dinge aber beim Namen“. Aber 56 Prozent stimmten auch folgender Aussage zu: „Ist keine ernstzunehmende Partei“.⁴⁷ Zwei weitere Zahlen können helfen, den Wahlerfolg der Union und das Ausscheiden der FDP aus dem Bundestag zu erklären: 84 Prozent der Befragten erklärten, dass Angela Merkel „unser Land gut in der Welt“ vertrete und dass sie

39 Vgl. etwa Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.05.2013, S. 4 und International Herald Tribune, 14.05.2013, S. 2.

40 Der Spiegel, Nr. 23/2013, S. 31.

41 Der Spiegel, Nr. 19/2013, S. 16.

42 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.04.2013, S. 4 und 22.04.2013, S. 4.

43 Süddeutsche Zeitung, 22.04.2013, S. 5.

44 International Herald Tribune, 27.12.2010, S. 15.

45 Vgl. Wahlkampf-Flyer des AfD-Landesverbandes Baden-Württemberg, der an Haushalte verteilt wurde.

46 Infratest dimap, Bundestagswahl 2013: Analysen Wählerwanderung (Quelle: www.tagesschau.de).

47 Infratest dimap, Bundestagswahl 2013: Analysen Aussagen zu den Parteien (Quelle: www.tagesschau.de).

in der „Euro-Krise richtig und entschlossen gehandelt“ habe, sehen auch 41 % der SPD-Wähler und 42 % der Grünen-Wähler.⁴⁸ Die Strategie der Bundesregierung, die AfD einerseits offiziell zu ignorieren und andererseits rhetorisch den einen oder anderen Kritikpunkt aufzugreifen, scheint fürs Erste aufgegangen zu sein. Bei den 2014 anstehenden Landtagswahlen in Ostdeutschland und bei der Europawahl im Mai 2014 werden die Medien, die Öffentlichkeit und die Parteien vor der Herausforderung stehen, die „Rettungsroutine“ und die Rolle der Bundesrepublik Deutschland darin, die sich eher als „reluctant hegemon“ versteht, zu vermitteln.⁴⁹ Bundespräsident Gauck hat in seiner ersten europapolitischen Grundsatzrede im Februar 2013 auf die Herausforderung hingewiesen: Europa brauche in Zeiten der Krise „keine Bedenkenräger, sondern Bannerträger“.⁵⁰

Weiterführende Literatur

- Peter Becker: Die Subsidiaritätsprüfung in Bundestag und Bundesrat – ein rechtliches oder ein politisches Instrument?, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 1/2013, S. 5-37.
- Timo Behr/Tuomas Iso-Markku: The German Election: No Vote for Europe?, The Finnish Institute of International Affairs, FIIA Briefing Paper 134, Helsinki 2013.
- Simon Bulmer/William E. Paterson: Germany as the EU's reluctant hegemon? Of economic strength and political constraints, in: Journal of European Public Policy, Heft 10/2013, S. 1387-1405.
- Christian Callies/Timm Beichelt: Auf dem Weg zum Europäisierten Bundestag: Vom Zuschauer zum Akteur?, Studie der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2013.
- Alan Crawford/Tony Czuczka: Angela Merkel. A Chancellorship Forged in Crisis, Chichester 2013.
- Ulrike Guérot: The German Election: What Europe expects – and what Germany will not do, European Council on Foreign Relations, Policy Brief, September 2013, Berlin.
- Wolfram Hilz: Von „Merkozy“ zu „Merkollande“?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 1-3/2013, S. 23-29.
- Andreas Kemper: Rechte Euro-Rebellion. Alternative für Deutschland und Zivile Koalition e.V., Münster 2013.
- Daniela Kietz: Politisierung trotz Parteienkonsens: Bundestag, Bundesrat und die Euro-Krise, Studie der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2013.
- Stefan Kornelius: Angela Merkel. Die Kanzlerin und ihre Welt, Hamburg 2013.
- Ulrich Krotz/Joachim Schild: Shaping Europe: France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics, New York und Oxford 2013.
- Peter Ludlow: Angela Merkel's Europe: whither, how and when?, EuroComment, Quarterly Commentary, Brüssel, Oktober 2013.
- Peter Ludlow: Economic Policy, EMU and Enlargement. The European Council of 27-28 June 2013, EuroComment, Preliminary Evaluation 2013/4, Brüssel.
- Reiner Marcowitz: Der Deutsch-Französisches Freundschaftsvertrag zwischen Mythos und Wirklichkeit, in: Deutsch-Französisches Institut (Hrsg.), Frankreich-Jahrbuch 2012, Wiesbaden 2013, S. 49-62.
- Wolfgang Quaisser: Der Euro und die neue Bundesregierung, Akademie für Politische Bildung Tutzing, Akademie-Kurzanalyse, September 2013.
- Axel Schäfer/Fabian Schulz: Der Bundestag wird europäisch – zur Reform des Beteiligungsgesetzes EUZBBG, in: integration, Heft 3/2013, S. 199-212.
- Daniela Schwarzer: Deutschland und Frankreich und die Krise im Euro-Raum, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 1-3/2013, S. 30-36.
- Stefan Sinner: Der Deutsche Bundestag als zentrales Verfassungsorgan nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2/2012, S. 313-323.
- The Economist: The reluctant hegemon. A special report on Germany, 15.06.2013.
- Henrik Uterwedde: Ende der Divergenzen? Perspektiven der deutschen und französischen Wirtschaftspolitik, DGAPanalyse, Nr. 11, Berlin 2013.
- Guntram B. Wolff: The ECB's OMT Programme and German Constitutional Concerns, in: Think Tank 20: The G-20 and Central Banks in the New World of Unconventional Monetary Policy, Bruegel, Brüssel 2013, S. 26-31.

48 Infratest dimap, Bundestagswahl 2013: Umfrage Aktuelle Themen (Quelle: www.tagesschau.de).

49 Vgl. dazu die in der Literaturliste aufgeführten Analysen von Bulmer/Paterson, Guérot und The Economist.

50 Rede von Bundespräsident Joachim Gauck zu Perspektiven der europäischen Idee am 22.2.2013 in Schloss Bellevue, S. 11.