

Bundesrepublik Deutschland

Josef Janning

Fünfzehn Jahre nach 1992, dem magischen Datum der Vollendung des europäischen Binnenmarktes, wirkt die Idee des wohlstandsfördernden europäischen Wettbewerbs in Deutschland seltsam kraftlos. Es scheint fast so als ginge es dem europäischen Markt wie der Idee der offenen Grenzen in den fünfziger Jahren, die mit den Schritten der Integration vom inspirierenden Programm zur Floskel im Pathosarsenal politischer Rhetorik wurde. In Deutschland waren es die Wirtschaftsminister, die sich als Vordenker wie Verteidiger des Wettbewerbs und des Marktes gegen die interventionistischen Impulse der großen Volksparteien verstanden. Die Vollendung des Binnenmarktes hat diese Bastion geschliffen. Seit geraumer Zeit fehlt in der deutschen Politik ein personeller wie institutioneller Anker der heute EU-basierten Idee von Marktwirtschaft und Wettbewerb.

Dies wird besonders deutlich im Rückblick auf ein Jahr deutscher Europapolitik, in dem die europäische Handlungsebene im Agieren der deutschen politischen Spitzen vordergründig in besonderer Weise präsent gewesen ist. Jenseits der schlagzeilenträchtigen Stränge von Energiegipfeln und Verfassungsvertrag findet sich im Kleingedruckten eine irritierende Häufung des wirtschaftspolitischen Lamentos: Da findet der eine Minister, die Beihilfenregelung könne man nicht länger Brüssel überlassen, da entdeckt sein Kabinettskollege, dass die Agrarfördermittel falsch verteilt würden. Heute sind es die kleineren öffentlichen Aufträge, die nicht EU-weit ausgeschrieben werden sollen, morgen die Pläne der Kommission für eine Mindestbesteuerung des Bieres, die abzuwehren sind. Getrieben wird die Klage oft genug von den Verbänden, die ihre Besitzstände in Gefahr sehen, seien es die Apotheker oder die Schornsteinfeger oder gar die Krankenkassen, die sich zwar für den Binnenmarkt aussprechen, aber keinen Einfluss der EU und ihrer Kommission im Gesundheitswesen zulassen wollen. Die Industrieverbände sind zu hören mit der Klage, die Kommission belaste die deutsche Wirtschaft einseitig, ob nun im kleinen wie beim Internethandel oder im Großen wie beim Emissionshandel und den Verschmutzungsrechten. Die Politik ringt ihrerseits mit der Marktaufsicht im Fall des Telekom-Gesetzes oder der Mehrwertsteuer, wo Deutschland eine eigene Regelung fordert um den Mehrwertsteuerbetrug wirksamer bekämpfen zu können. Gleichzeitig gehört das Land seit den neunziger Jahren stabil ins letzte Drittel der Binnenmarktumsetzung, dem Föderalismus und der deutschen Regelungsdichte sei's gedankt. Mitte 2006 waren knapp 100 Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland anhängig. Dass das Konzept einer unabhängigen, unpolitischen und nur den Verträgen verpflichteten Kommission maßgeblich ein Produkt deutschen ordnungspolitischen Denkens war, müsste man schon bei Hallstein und seinen Zeitgenossen nachschlagen um es glauben zu können. Im europapolitischen Alltag 2006/2007 erhebt sich in der deutschen Politik kein Widerstand gegen Nicolas Sarkozys Initiative, das Bekenntnis zu „freiem und unverfälschtem Wettbewerb“ aus dem Zielkatalog des Verfassungsvertrags zu streichen. Zwar setzte sich Deutschland für die Relativierung dieses Schritts in einer Protokollerklärung ein, betrieb aber parallel eine zweite Erklärung, die

die Bestimmung der „Daseinsvorsorge“ weitgehend dem Ermessen der Mitgliedstaaten zuordnet und damit der Marktordnungsrolle der Kommission engere Grenzen steckt.

Es kompliziert diese Lage, dass die Europapolitik unter den heutigen Vorzeichen handlungsfähige und selbstbewusste Mitgliedstaaten benötigt, um die EU selbst handlungsfähig zu halten. Ohne national begründete und legitimierte Handlungsfähigkeit fehlte der europäischen Politik die Managementmacht der Regierungschefs und Außenminister, wie sie unter deutscher Präsidentschaft eindrucksvoll und nachhaltig demonstriert wurde. Ohne Potential und Reputation der Mitgliedstaaten käme die europäische Außen- oder Sicherheitspolitik ebenso wenig aus wie die Energie- oder Klimapolitik, und ohne das Gewicht großer Mitgliedstaaten fiel die Partnerpflege der EU ungleich schwieriger aus.

Schattenthemen: Stabilitätspakt und Erweiterung

Wie unter dem Vergrößerungsglas haben die deutsche Präsidentschaft, ihr Vorlauf und ihre Ergebnisse, diese Ambivalenzen der Gleichzeitigkeit von Fortschritt und Verfall im heutigen Integrationsgefüge sichtbar gemacht. Ohne Zweifel war die institutionelle Frage nach der Zukunft des Verfassungsvertrages das zentrale Thema des zurückliegenden Jahres – eines der klassischen Themen der Integration und insbesondere der deutschen Europapolitik. Daneben sind andere Fragen von stets besonderem Gewicht in der deutschen Europapolitik radikal zur Seite gedrängt worden: Dies gilt vor allem für den Stabilitätspakt, den Dauerbrenner der letzten Jahre, und die Erweiterungspolitik.

Seit 2002 hatte Deutschland das Verschuldungskriterium von 3% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) verfehlt und damit nach dem Stabilitäts- und Wachstumspakt ein Defizitverfahren ausgelöst. Vier Jahre lang hatten Finanzminister Eichel und sein Nachfolger Steinbrück mit der Kommission und den Regeln des Paktes gerungen. Die deutsche Politik, auf deren Betreiben der Pakt zurückgeht, versuchte sich in Modifikationen und Neuinterpretationen der Regeln um zusätzliche Strafen abzuwenden. 2006 zeigten die Sparmaßnahmen von Rot-Grün Wirkung – Finanzminister Steinbrück erwartete im Herbst 2006 ein Defizit von 2,8%. Tatsächlich ergab sich im Frühjahr 2007 ein korrigierter Wert von 1,7% des BIP. Damit erschien auch die im Stabilitätsprogramm der Bundesregierung zugesagte Begrenzung der Neuverschuldung auf 1,5% des BIP für 2007 und 2008 realistisch zu werden. Folgerichtig stellten die EU-Finanzminister im Juni 2007 das Defizitverfahren auf Vorschlag der Kommission ein. Aufschwung und Mehrwertsteuererhöhung dürften es der Bundesregierung erleichtern, die langfristige Zielsetzung des Stabilitätspakts zu erfüllen und einen ausgeglichenen Haushalt in Wachstumsphasen zu erreichen. Ob Steinbrück diesen Kurs angesichts innenpolitischer Begehrlichkeiten und anstehender Wahlkämpfe halten kann, wird sich 2008 zeigen. Für die deutsche Finanzpolitik bleibt das Thema relevant, selbst wenn sich die öffentliche Aufmerksamkeit abgewandt hat: Das zweite Kriterium des Vertrags von Maastricht verfehlen die öffentlichen Haushalte Deutschlands auch weiter – ihre Gesamtverschuldung liegt mit 67% des BIP sieben Prozentpunkte über dem Schwellenwert von 60%.

Das zweite Schattenthema des letzten Jahres hat eine ähnliche Umwertung seiner öffentlichen Relevanz erfahren. Die Erweiterung der EU um Rumänien und Bulgarien vollzog sich nahezu ohne breitere politische Debatte in Deutschland. Die Große Koalition machte möglich, dass zuvor heftig ausgetragener Streit im Parlament und den Medien diesmal fast ausgeblieben wäre, wenn nicht die CSU und der bayerische Ministerpräsident mit Forderungen nach Schutzklauseln und eingeschränkten Mitwirkungsrechten hervorgetre-

ten wären. Die Kanzlerin konnte Verständnis für die Sorgen in CSU und CDU erkennen lassen, da sich weder die Kommission noch die deutliche Mehrheit der Mitgliedstaaten in diese Richtung bewegen wollten. Bundestag und Bundesrat stimmten im Oktober bzw. November 2006 den Beitrittsverträgen zu. Die Debatte wirkte fort in der Frage der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei. Hier stand Merkel unter stärkerem Druck, da sie selbst in Deutschland wie im Kreis der Europäischen Volkspartei klar Position zugunsten einer strategischen Partnerschaft mit der Türkei als Alternative zum Beitritt bezogen hatte. In der durch die Nicht-Umsetzung des Ankara-Protokolls durch die Türkei ausgelösten Krise im Verhandlungsprozess konnte sich die Bundeskanzlerin im Ergebnis hinter die Formel ihres Vorgängers stellen, dass die Verhandlungen ergebnisoffen geführt würden. Die Entscheidung der Außenminister vom Dezember, die Verhandlungen teilweise auszusetzen und ein intensiveres Monitoring der türkischen Entwicklung vorzusehen, verbuchte sie als Erfolg. Die Krise gehörte zu den wenigen Momenten in der bemerkenswerten politischen Partnerschaft von Außenminister und Regierungschefin, in denen die Kalküle und Positionierungen der beiden großen Koalitionsparteien Steinmeier in eine gewisse Distanz zu Merkel zwangen. Einig zeigten sich beide wieder in der Abwehr von Versuchen aus der CSU, im Umfeld des Dezembergipfels eine Festlegung auf einen formellen Erweiterungsstopp nach einem Beitritt Kroatiens ins Spiel zu bringen.

„Europa gelingt gemeinsam“

Gemessen an den hohen Erwartungen an die deutsche Präsidentschaft kam das Anfang Dezember 2006 vorgestellte Programm der Bundesregierung¹ bescheiden daher. Bereits der Titel des Programms bewies Methode: Er sollte lösungsorientiert aber nicht kraftmeierisch klingen, den Fokus auf das Ganze richten und die anderen Mitgliedstaaten explizit in die Pflicht zur Mitarbeit an den großen Stationen nehmen. Unter den vier Schwerpunkten des Programms fiel dementsprechend auch der sensibelste Abschnitt zum Verfassungsvertrag mit zwölf Zeilen am knappsten aus. Weit ausführlicher legte das Programm die Ziele zur „Gestaltung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Zukunft Europas“ sowie zur Justiz- und Innenpolitik bzw. zu den verschiedenen Bereichen der auswärtigen Politik dar. Neben den verschiedenen gewissermaßen routinemäßig anstehenden Themen setzte das Programm besondere Akzente auf die Themen Energie und Klimaschutz, den Bürokratieabbau in Form „besserer Rechtsetzung“, die Vertiefung der Zusammenarbeit in der inneren Sicherheit, der Zuwanderung und Integration sowie der gezielte Ausbau von Partnerschaften und Stabilitätszonen in der Nachbarschaft der EU. Umrahmt wurde das Programm durch eine Fülle von Aktivitäten, Konferenzen, Foren, Ausstellungen und Wettbewerbe, die Europa in die Öffentlichkeit, die Schulen, Vereine und Verbände und die Medien transportieren sollte. Die Kanzlerin wollte sich dabei nicht allein auf die übliche Kommunikationsschleife verlassen. Noch vor ihrer Regierungserklärung zum Programm im Bundestag erläuterte sie die Kernpunkte in einer Fernsehansprache und vermittelt ihre Ziele mit Kommissionspräsident Barroso in einer Talkshow. Während der halbjährigen Präsidentschaft begleitete sie jede der großen Stationen mit einem ihrer Video-Podcasts und ein nicht geringer Teil des Begleitprogramms hätte auch unter der Überschrift „Europa verstehen“ subsumiert werden können. Zu den immer wieder gehörten Redewendungen aus der

1 Die Bundesregierung: „Europa gelingt gemeinsam“, Präsidentschaftsprogramm, 1. Januar 2007 – 30. Juni 2007, Berlin, Dezember 2006.

Staats- und Regierungsspitze in der deutschen Präsidentschaft gehört der Appell an die Idee Europas, die es wiederzuentdecken gelte, die Begründung der Integration, die zu erneuern sei, denn, so Merkel in ihrer Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag am 14. Dezember 2006, „Europa bleibt die Zukunftsidee des 21. Jahrhunderts.“ Die Doppelpräsidentschaften in EU und G-8 seien ein gemeinsames nationales Anliegen, das die Unterstützung aller erfordere.

In der Umsetzung des Programms bewies die Bundesregierung Geschick und ein gutes Auge – sie wusste die Chancen nahezu optimal zu nutzen. Dies gilt zunächst für das Themenbündel Energie und Klimaschutz. Die Konjunktur des Themas im internationalen Raum, begünstigt durch russische wie amerikanische Politik, die Nuklearkrise um den Iran, die anhaltende polnische Verstimmung über die Ostseepipeline und – nicht zuletzt – die Befunde zum Klimawandel und ihre weltweite Wahrnehmung hatten die Frage nach dem Ob einer europäischen Energie- und Klimapolitik für die Öffentlichkeit bereits beantwortet. Für den Frühjahrsgipfel war dies zweifellos attraktiver als die routinemäßige und im Ergebnis zumeist wenig erfreuliche Prüfung der Lissabon-Zielsetzung. Es kennzeichnet die heutige Lage der Integration, dass die Bundesregierung nicht die Absicht hatte, die Energiepolitik zu vergemeinschaften und damit die Kommission in die zentrale Position zu bringen, zumal die jüngsten Initiativen zur Energiemarktregulierung weder in der deutschen Wirtschaft noch in der Politik auf Zustimmung stießen. Grundgedanke war vielmehr, die energiepolitische Verflechtung innerhalb der EU zu stärken und so über Zeit eine gemeinsame Interessenlage zu erzeugen. Trotz vielfältiger Einzelinteressen der Mitgliedstaaten gelang der deutschen Europapolitik beim Frühjahrsgipfel vom 8.-9. März in Brüssel ein bemerkenswertes Paket, in dem die Perspektive eines Energiebinnenmarktes entwickelt wurde, ohne die wesentlichen nationalen Interessen einschließlich der deutschen aufzugeben. Die Beschlüsse enthalten ein Bekenntnis zur Entwicklung einer Energieaußenpolitik – ein besonderes Anliegen von Außenminister Steinmeier, das er beim Juni-Gipfel noch um die Verabschiedung einer Zentralasienstrategie ergänzen konnte. Von besonderer politischer Symbolik war die Einigung auf ein griffiges Zielpaket zum Klimaschutz. Mit Geschick und Gespür für die Vermittelbarkeit wusste Merkel die Unterstützung der kleineren Staaten und der Kommission zu sichern, mit einer Mischung von rhetorischer Festigkeit und sachlicher Elastizität verstand sie es, den Widerstand einiger Großer, namentlich Frankreichs, zu überwinden: So fanden Viele ihre Anliegen wieder – etwa die Befürworter der erneuerbaren Energien, die einen spezifischen Zielwert erhielten wie die vom Atomstrom Abhängigen, die diese Energie unter den Klimazielen zur Anrechnung bringen können. Mit der 20/20/20 Festlegung auf eine Reduzierung der CO₂-Emissionen um 20%, der Verbesserung der Energieeffizienz um 20% und den Ausbau des Anteils der erneuerbaren Energien auf 20% bis 2020 wurde eine einprägsame Formel entschieden, deren Ziele global gesehen anspruchsvoll, auf Europa bezogen jedoch auch erreichbar sind. Damit hatte sich Merkel eine gute Position für die eigene G-8 Präsidentschaft und den späteren Gipfel in Heiligendamm erworben. Ohne die Entscheidungen des Frühjahrsgipfels wäre ihre Zielsetzung für Heiligendamm weniger glaubwürdig gewesen – beim Gipfel konnten sie und die Europäer punkten, lösten aber auch Gegenbewegungen aus wie die des amerikanischen Präsidenten Bush, der Merkels Linie mit einem eigenen Verhandlungsvorschlag außerhalb des UN-Rahmens im Vorfeld des G-8 Gipfels unterlief.

Der 50. Jahrestag der Römischen Verträge bot der deutschen Europapolitik die Chance, die Leistung der Integration in den letzten Jahrzehnten ins breitere Bewusstsein zu heben und

die Regierungen der Mitgliedstaaten auf eine Erneuerung ihrer Integrationsbereitschaft zu verpflichten. Das vielfach Gesagte und Geschriebene noch einmal zu bekräftigen gehört zu den zentralen Funktionen von Gedenktagen und die Bundesregierung war entschlossen, die Gunst dieser Stunde zu nutzen, um den Boden für ihr wichtigstes Anliegen zu bereiten, die Krise des Verfassungsvertrages zu überwinden. Dazu war es nötig, die „Berliner Erklärung“, gewissermaßen das Gelöbnisdokument, mit großem Pragmatismus und noch größerer Kompromissbereitschaft zu formulieren, externe Einflüsse nach Möglichkeit auszuschalten und damit möglicherweise überschießende Ambitionen anderer Mitgliedstaaten, der EU-Institutionen oder aus den eigenen Reihen unter Kontrolle zu halten. Dazu war Disziplin im Handeln wie in der Sprache erforderlich. Eine Konsequenz lautete, die Initiative der 18 Staaten, die schon ratifiziert hatten, nicht über die Relevanz einer Geste hinauswachsen zu lassen, obgleich das Anliegen, den Breite der Akzeptanz des Verfassungsvertrages deutlich zu machen, so deutsch war, dass es in Berlin hätte erfunden werden können. Eine andere Folge musste sein, am Vertrag öffentlich festzuhalten, aber keine Forderungen aufzumachen oder Verfahrensvorschläge ins Gespräch zu bringen. Statt dessen hatte Bundeskanzlerin Merkel zwei persönliche Beauftragte ernannt. Als Abteilungsleiter Europa im Bundeskanzleramt konnte Uwe Corsepius gemeinsam mit seinem Vorgänger auf der Position, dem Europa-Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Reinhard Silberberg, die Sondierungen zur Berliner Erklärung mit den Zentralen der anderen EU-Regierungen aufnehmen, ohne besonderem medialen Interesse oder politischem Getöse ausgesetzt zu sein. Das Dokument, der den Bürgern den Stellenwert der Integration vermitteln sollte, war mit größter Diskretion zu verhandeln – Kritik daran war zu erdulden. Der Text selbst kann als Paradebeispiel für die Kunst des Weglassens dienen. Kurz und knapp erinnert er an die große Idee der Integration, würdigt das Maß ihrer Verwirklichung und benennt wichtige Ziele für die Zukunft. Er setzt bewusst positive Vokabeln an die zentralen Stellen: Glück, Gemeinsamkeit, Miteinander, Frieden, Wohl. Zugleich enthält der Text zahlreiche Chiffren, die Ansprüche und Interpretationen der Regierungen verklausulieren: Die Absicht einer institutionellen Reform bis 2009 ebenso wie den Willen zur Bewahrung der Rolle der Mitgliedstaaten oder das Bekenntnis zu dezentraler Aufgabenteilung. Beim Festakt in Berlin griff Merkel zu dem Bild, das sie im letzten Jahr häufiger mit Wirkung eingesetzt hatte. Sie erinnerte an ihre eigene Lebensgeschichte östlich der Trennlinie der Systeme in Europa und an die große Erfahrung der Freiheit und des Wandels. Wer wollte ihr Blick auf den früheren Osten darin widersprechen, dass Stillstand Rückschritt bedeutete und dass „die europäische Einigung (...) immer wieder neu erarbeitet und gesichert“ werden muss?² Die zahlreichen bilateralen Treffen hatten Merkel gezeigt, dass sie mit ihrer Geschichte Glaubwürdigkeit im Kreis der neuen Mitglieder aus Ostmitteleuropa besaß – genug, um manche Skepsis zu überwinden, immerhin genügend, um die nationale Position der Kaczyńskis zu neutralisieren.

„Remarquable“: Von der Verfassung zum Reformvertrag

Für die deutsche Europapolitik scheint zu gelten, dass es häufig ihr Vorsitz ist, der die entscheidende Wendung in den großen Kontroversen der EU bringt. Die zurückliegende EU-

2 „Europa ist unsere gemeinsame Zukunft“, Rede von Bundeskanzlerin Merkel als Vorsitzende des Europäischen Rates beim Festakt der Feier des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der „Römischen Verträge“ am 25. März 2007 in Berlin, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Reihe Berichte und Dokumentationen, März 2007, S. 6.

Ratspräsidentschaft hat dieses Muster bestätigt: Bundeskanzlerin und Außenminister haben die Krise des Verfassungsvertrages gelöst und die Europäische Union aus der Stagnation einer stecken gebliebenen Reform geführt. Die Einigung beim Juni-Gipfel in Brüssel ist zweifellos das wichtigste Teilstück dieses halben Jahres und wäre 2007 wohl kaum durch die Führung eines anderen EU-Staates zu erreichen gewesen. Nicht durch Wechsel an der Spitze abgelenkt und ohne Zweifel an der Fortentwicklung der EU insgesamt interessiert konnte Deutschland glaubwürdiger als andere den Szenenwechsel vom Verfassungsvertrag zum Reformvertrag vollziehen. Wer wenn nicht die deutsche Europapolitik hätte den Spagat zwischen dem sichtbaren Bekenntnis der 18 Ratifikationsstaaten zur Verfassung in Madrid auf der einen und dem nüchternen Satz aus den Schlussfolgerungen des Gipfels in Brüssel aus der anderen Seite überbrücken können, der lautet: „Das Verfassungskonzept ... wird aufgegeben.“

Der Schlüssel zum Erfolg findet sich in der oben schon skizzierten Strategie. Getragen von der Priorität, eine Lösung zu finden, hatte die Bundeskanzlerin über ihre persönlichen Beauftragten von Jahresbeginn an die Vorbereitung des Mandats für eine Regierungskonferenz betrieben, das eindeutig mehr enthalten sollte als nur einen Fahrplan mit den Stationen der Vertragsreform bis 2009. Die Aushandlung der Berliner Erklärung bot Gelegenheit und Deckung zugleich, Monate vor dem entscheidenden Gipfel bereits die „Beichtstuhlmethode“ einzusetzen – das heißt, von Seiten der Präsidentschaft mit den anderen Mitgliedstaaten jeweils bilaterale Erörterungen zu den offenen und strittigen Fragen zu führen. Allen Partnern war deutlich, dass der deutsche Vorsitz eine Einigung wollte, die die Substanz der Neuerungen im Verfassungsvertrag in eine Reform der geltenden Verträge überführte. Dies war angesichts der markanten Positionsdifferenzen unter den Regierungen der einzige Weg, die im Verfassungsvertrag enthaltene Stärkung der Handlungsfähigkeit der EU zu realisieren.

Der Gipfel selbst demonstrierte, dass selbst die Rückkehr zum traditionellen Konzept der Vertragsänderung unter den heutigen Umständen noch zu ambitioniert erscheint. Die Sonderregelungen für Großbritannien in Bezug auf die Grundrechtscharta, für Polen in Bezug auf das System der Mehrheitsentscheidung oder die Rücknahme im Bereich der EU-Außenpolitik sind Beleg für den Konstellationswandel in der EU. Heute beherrscht die Status- und Interessensicherung der Staaten die Reformagenda der Gemeinschaft. Angela Merkels Gipfeldiplomatie schien wie gemacht für diese Lage. Intensiv betrieb sie vor dem Gipfel Präsidentschaftsdiplomatie mit allen, die in besonderer Weise Unterstützung bringen konnten wie mit allen, deren Ego und Interessenlage zu bewegen war. Geschickt nutzte sie die ‚Beißhemmung‘ ihrer männlichen Kollegen. Die Einschätzung des französischen Präsidenten, Merkels Führungsrolle sei bemerkenswert („remarquable“),³ klang zwar gönnerhaft, spiegelt jedoch den Respekt wider, den sich die Kanzlerin seit ihrem ersten Erfolg in den Finanzverhandlungen im Dezember 2005 erworben hat.

Die heutige EU passt zu diesem Politikstil Merkels, denn sie ist weit eher Nutzen- als Schicksalsgemeinschaft. Die kalkulierte Integration benötigt kluge Moderation und Beweglichkeit in der Sache.

Wenn es eher möglich ist, ein außerhalb der EU-Verträge von sieben Staaten entwickeltes Avantgarde-Projekt wie den Vertrag von Prüm zur Verbesserung des Datenaustausches in der Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität in den EU-Rahmen zu überführen als zu 27 Staaten die Entscheidungsprozesse zu reformieren, dann gewinnen Strategien differenzierter Integration an Bedeutung. Zur Lektion dieser Präsi-

3 Zit. nach Sarkozy gibt den Retter, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.06. 2007, S. 6.

dentschaft gehört, dass die künftige Weiterentwicklung wohl eher über den Weg der Pilotprojekte zu erreichen sein wird. Je mehr opt-out Klauseln die einen durchsetzen, desto stärker wird der Anreiz für andere, ihre opt-in Interessen nach eigenen Regeln und ohne Rücksicht auf Neinsager umzusetzen. Die zum Teil überraschenden Fortschritte der deutschen Präsidentschaft im integrationskritischsten Bereich der Innenpolitik sprechen eine klare Sprache. Dass die europäische Integration zu weit gekommen ist, um immer auf die Letzten warten zu können, hat die Bundeskanzlerin in der Nacht von Brüssel aufblitzen lassen. Als Vorsitzende ist sie den Forderungen weniger weit entgegen gekommen, verstand jedoch zugleich auch, den Druck auf sie zu verstärken.

So bedeutsam der Abschlussgipfel auch gewesen ist, er bildet nur einen Mosaikstein im Gesamtbild der halbjährigen Präsidentschaft. Sie besteht ja aus zwei weiteren großen Aufgaben, die hinter dem medialen Grollen des Gipfelsturms leicht an den Rand geraten. Auf der einen Seite ist dies die Führung der EU im Alltag, in den wöchentlichen Abstimmungsroutinen, den Ministerräten in den verschiedenen Formationen, den Fachgruppen und Ratsarbeitsgruppen, den verschiedenen bilateralen Begegnungen und Beratungen, auf der anderen Seite ist es die Vermittlung Europas in die Öffentlichkeit. In hunderten von Sitzungen und Terminen führt die Präsidentschaft den Vorsitz, hundertfach hat sie es in der Hand, Abstimmungsprozesse und Entscheidungen herbeizuführen, Interessen auszugleichen und Konflikte zu schlichten. Ein Gutteil der Agenda folgt dem Gesetzgebungs- und Verordnungsfahrplan der EU – dieser steht für den Pflichtteil jedes Vorsitzes. Unter den vielen Pflichtaufgaben des letzten Halbjahres ragen einige Beispiele heraus, die Produzenten und Verbraucher unmittelbar betreffen – etwa die Roaming-Richtlinie zur Kappung der Gebühren für Mobiltelefonate im EU-Ausland, der Abschluss der Verhandlungen über grenzüberschreitende Mahnverfahren, die Einigung über die Verbraucherkreditrichtlinie oder die Stärkung der Grenzschutzagentur Frontex, die Entwicklung eines Rechtsrahmens für den einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraum oder die nach jahrelangen Verhandlungen erreichte Einigung zwischen EU und USA auf ein Luftverkehrsabkommen. Nicht alles gelingt selbst einer deutschen Präsidentschaft; oft sind die Interessenunterschiede zu stark, wie etwa bei der Postliberalisierung, der geplanten Richtlinie über die Betriebsrenten oder das Maßnahmenpaket gegen Mehrwertsteuerbetrug. Andere Ziele benötigen die Zustimmung Dritter außerhalb der EU – so war die EU vorbereitet auf die größte Mission ihrer Außen- und Sicherheitspolitik für den Fall einer Entscheidung des Sicherheitsrates über den Status des Kosovo. Auch konnte unter deutschem Vorsitz keine Einigung mit Russland über das Einfuhrverbot für polnisches Fleisch erzielt werden. Damit bleiben die Verhandlungen über ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Russland blockiert.

Neben der Pflicht steht auch in der EU die Kür. Für die Präsidentschaft ist das derjenige Teil der Agenda, dessen Schwerpunkte sie im Rahmen der Gemeinschaftspolitik und ihrer Aufgaben selbst setzen oder befördern kann, wie etwa in der Klimapolitik oder der Zentralasienstrategie. Andere Themen verstärken Schwerpunkte der deutschen Politik auf der europäischen Ebene – auch dies gehört zum Kürprogramm einer Ratspräsidentschaft wie die zahlreichen informellen Ministertreffen. In diese Reihe gehören etwa die Initiativen zum Bürokratieabbau, im EU-Jargon „better regulation“ genannt, der Ausbau der transatlantischen Wirtschaftsintegration oder auch die „Europäische Allianz für Familien“ und der Kampf gegen das Übergewicht.⁴

Schließlich gehört zu einer gelungenen Präsidentschaft auch die Vermittlung Europas, gerade im eigenen Land. Der deutsche Vorsitz hat diese Chance intensiv genutzt – nicht

auf der formellen und der zeremoniellen Ebene, sondern mit einer Flut von Veranstaltungen in allen Bundesländern, Ausstellungen, Wettbewerben und Informationsinitiativen. Nicht zuletzt die innenpolitische Dimension der europäischen Politik wie die Kontroversen um den Gipfelaufwand haben dafür gesorgt, dass Europa in Deutschland präsenter geworden ist; im Blick auf seine Leistungen wie im Blick auf seine Krisen und Konflikte. Umgekehrt lässt sich schlussfolgern, dass im zurückliegenden Jahr auch Deutschlands Bedeutung und Gewicht für und in Europa präsenter geworden ist. Für die Lösung der großen Fragen in der EU ist Berlin unverzichtbar und kaum jemandem ist die Bewältigung der schwierigsten Themen derzeit eher zuzutrauen als dem Team Merkel/Steinmeier. Doch die Größe der EU hat auch die früher festen Bindungen gelockert. Auf substantielle deutsch-italienische oder deutsch-spanische Initiativen wartet man derzeit vergebens, das deutsch-britische Verhältnis hält wenige strategische Momente für die Europapolitik bereit und die deutsch-polnischen Beziehungen sind eher ein Stolperstein als ein Anker der Europapolitik. Die weitgehend konstruktive Kooperation zwischen Berlin und Paris im Wechsel von Chirac zu Sarkozy zählt da schon zu den positiven Merkmalen einer insgesamt schwierigen Lage. „Europa gelingt gemeinsam“ – das heißt dann eben auch, Europa gelingt nicht, wenn die Gemeinsamkeit zerrinnt. Dies ist die Mahnung, die hinter der Erfolgsbilanz der deutschen EU-Präsidentschaft steht.

Weiterführende Literatur

- Bahr, Egon: Europas strategische Interessen In: Internationale Politik, April 2007, S. 86-97.
- Becker, Peter: EU-Reform frühzeitig gestalten. Optionen der deutschen Europapolitik bei der Revision der europäischen Finanzverfassung 2008/09, SWP-Studie S 2, (Berlin), Januar 2007.
- Dauderstädt, Michael, Barbara Lippert u. Andreas Maurer: Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2007: Hohe Erwartungen bei engen Spielräumen, Friedrich Ebert Stiftung: Internationale Politikanalyse, (Berlin), 11/2006.
- Göler, Daniel u. Mathias Jopp: Kann Europa gelingen? Vorhaben und Chancen der deutschen Ratspräsidentschaft, in: integration, 1/2007, S. 3-24.
- Große Hüttmann, Martin: Die Koordination deutscher Europapolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 10/2007, S. 39-45.
- Harnisch, Sebastian: Deutsche Europapolitik und Europäischer Verfassungsvertrag, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 1/2007, S. 61-77.
- Hellmann, Gunther: Deutschland, Europa und der Osten. In: Internationale Politik, März 2007, S. 20-28.
- Jäger, Thomas u.a.: Die Salienz außenpolitischer Themen im Bundestag, Köln, AIPA 4/2006.
- Janning, Josef: Europäische Union und deutsche Europapolitik. In: Schmidt, Siegmund, Gunther Hellmann, Reinhard Wolf (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2006, S. 747-762.
- Link, Werner: Auf dem Weg zu einem neuen Europa. Herausforderungen und Antworten, Baden-Baden: Nomos 2006.
- Maurer, Andreas: Managing Expectations and Hidden Demands: Options for the German EU Presidency, in: Perspectives, Winter 2006/2007, S. 100-116.
- Münkler, Herfried: Die selbstbewußte Mittelmacht. Außenpolitik im souveränen Staat, in: Merkur, 9/10 2006, S. 847-858.
- Schulmeister, Paul: Wohin führt Merkel die EU?, in: Europäische Rundschau, 1/2007, S. 31-47.
- Seeger, Sarah: Communicating European Values – The German EU-Presidency and the Berlin Declaration, C·A·P-Aktuell, (München), April 2007.
- Techau, Jan: Neuanfang statt Nabenschau. Eine Bilanz des Brüsseler EU-Gipfels, in: Internationale Politik, 7-8/2007, S. 134-137.

4 Vgl. die Aufstellung der Ergebnisse der Präsidentschaft durch die Bundesregierung in Die Bundesregierung (Hrsg.): „Europa gelingt gemeinsam“ – Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, Berlin 2007.