

Deutschlands Rolle bei der Bewältigung der europäischen Währungs- und Migrationskrisen*

Simon Bulmer / William Paterson**

Deutschlands neue Rolle in der Europäischen Union ist zu einem Kernthema der europäischen Politik geworden. Dazu äußerte sich Außenminister Frank-Walter Steinmeier wie folgt: „Deutschland hat sich diese neue Rolle auf der internationalen Bühne nicht ausgesucht. Indem es in einer sich rapide verändernden Welt stabil geblieben ist, ist es vielmehr ungewollt in diese Rolle gewachsen.“¹ Eben dieses Muster ist nun im Kontext der Europäischen Union zu erkennen, als eine Reihe von schwerwiegenden Herausforderungen auf die politische Bühne traten und Deutschland in den Mittelpunkt des Schauspiels gedrängt wurde.

Im Nachhinein betrachtet, trat dieses Muster bereits mit der Ablehnung des europäischen Verfassungsvertrages durch die französische und niederländische Bevölkerung im Jahre 2005 zutage. Nach zweijähriger Besinnungspause ebnete die deutsche Ratspräsidentschaft in der Europäischen Union im Jahre 2007 den Weg für den Vertrag von Lissabon. Mit dem Aufkommen der noch immer andauernden Krise in der Eurozone seit 2009 ist dieses Muster stärker von machtpolitischen Zügen gezeichnet. Deutschlands Wirtschaftskraft weckte Erwartungen, die Berlin eine führende Rolle zuschreiben; Deutschland sollte politische Lösungen liefern, als sich die Krise zunehmend ausweitete. Im Laufe der Ukraine-Krise und insbesondere mit der russischen Annexion der Krim im Jahre 2014 änderte sich die deutsche Rolle. Durch die engen wirtschaftlichen Beziehungen zu Russland einerseits und einer Außenpolitik, die auf dem Respekt für die Prinzipien des Völkerrechts beruht andererseits, fand sich Deutschland in einer schwierigen Lage wieder. Dieses Dilemma betraf die gesamte Europäische Union. Als die Regierung Merkel jedoch konsequent ihre außenpolitischen Prinzipien den handelspolitischen Präferenzen überordnete, folgte auch die Union ihrer Position. Die zunehmenden Migrationsbewegungen aus Krisengebieten wie Syrien im Sommer 2015 rückte die zentrale Rolle Deutschlands in ein anderes Licht. Kanzlerin Angela Merkels Satz, „Wir schaffen das“, wurde in vielen Hauptstädten Europas als Zeichen moralischer Führung wahrgenommen, dessen Folgen jedoch die Europäische Union zu spalten drohte. Schließlich hat die zunehmende Entflechtung Großbritanniens von der Europäischen Union die Erwartungen an Deutschland weiter erhöht. Während der Neuverhandlungen der britischen Mitgliedschaftskonditionen im Vorfeld des Referendums war Kanzlerin Merkel die zentrale Ansprechpartnerin des damaligen britischen Premierministers David Cameron. Nachdem die britische Wählerschaft mehrheitlich für den Austritt aus der Europäischen Union stimmte, wird Berlin eine

* Dieser Beitrag basiert auf dem in Kürze erscheinenden Buch Simon Bulmer/William Paterson: *Germany and the EU: Europe's Reluctant Hegemon*, Basingstoke (im Erscheinen).

** Übersetzt aus dem Englischen von Leonard Schütte und Julia Klein.

1 Frank-Walter Steinmeier: *Germany's New Global Role: Berlin Steps Up*, in: *Foreign Affairs*, July/August 2016.

entscheidende Rolle im Umgang mit dem Referendumsergebnis, insbesondere im Rahmen der Verhandlungen über das zukünftige Verhältnis Großbritanniens mit der Europäischen Union, und mit den Konsequenzen für das europäische Integrationsprojekt zugeschrieben.

Die Entwicklungen im letzten Jahrzehnt haben wesentlich zum Aufstieg Deutschlands als unverzichtbare Macht in der Europäischen Union beigetragen. Deutschlands Zustimmung ist zu einer Grundvoraussetzung in der Krisenpolitik der Europäischen Union geworden. Um die Unverzichtbarkeit Deutschlands in der Union zu erklären, müssen zunächst die dafür zugrundeliegenden Ursachen identifiziert und die Frage beantwortet werden, welche Rolle Deutschland aufgrund seiner Unverzichtbarkeit in der Europapolitik zugeschrieben wird. Wir untersuchen, ob der Begriff ‚widerwilliger Hegemon‘ Deutschlands Rolle in der Europäischen Union probat beschreibt. Zuerst werden wir darlegen, was die Konzepte Unverzichtbarkeit und widerwilliger Hegemon bedeuten, bevor wir sie auf die jeweiligen Krisen anwenden und letztendlich Schlussfolgerungen daraus ziehen.

Deutschlands Rolle: unverzichtbar und widerwillig?

Wie wurde Deutschland zur unverzichtbaren Kraft in der Europäischen Union? Vier Erklärungsstränge bieten hierfür besonders überzeugende Argumente:

Zunächst stellt die abnehmende Bedeutung der deutsch-französischen Beziehungen einen wesentlichen Faktor dar. Ihr Einfluss schwindet bereits seit der EU-Osterweiterung von 2004,² auch andere Entwicklungen des letzten Jahrzehnts haben trotz der Feierlichkeiten zum 50. Geburtstag des Elysée-Vertrages im Jahre 2013 die zentrale Bedeutung der bilateralen Beziehungen weiter erodiert.³ Die Ablehnung des Verfassungsvertrages im Jahre 2005 in Frankreich war ein Bruch des pro-europäischen Konsens und zeugte vom Misstrauen gegenüber dem Neoliberalismus.⁴ Die neuen Bruchlinien in der französischen Innenpolitik haben sowohl die Unterstützung der französischen Regierung für die europäische Integration als auch ihre Fähigkeit zum Krisenmanagement eingeschränkt. Die Herabstufung französischer Staatsanleihen durch Ratingagenturen war symptomatisch für die gegensätzlichen wirtschaftlichen Entwicklungen Deutschlands und Frankreichs. Während Kanzlerin Merkel und Präsident Nicolas Sarkozy noch gemeinsame Lösungsansätze bei der Bewältigung der Krise der Eurozone teilten, hat die Wahl François Hollandes zum französischen Präsidenten die bilaterale Zusammenarbeit erschwert. Allerdings spielten Merkel und Hollande eine wichtige Rolle in der Ausgestaltung einer gemeinsamen Strategie der Europäischen Union während der Ukraine Krise.

Die abnehmende Bedeutung der deutsch-französischen Beziehungen wird flankiert vom Ausbleiben alternativer Partner für Deutschland oder anderer Länderpartnerschaften innerhalb der Europäischen Union. Italien ist mit seinen eigenen wirtschaftlichen Problemen beschäftigt. Großbritannien hat unlängst vor dem Referendum durch seine Nichtmitgliedschaft in der Eurozone und seinen Opt-Outs in der Migrationspolitik und damit auch bei der Krisenbewältigung weitgehend das Feld für Deutschland geräumt. Deutschlands Beziehungen zu Polen mangelt es an Stabilität, was nicht zuletzt durch die unterschied-

2 Joachim Schild: Mission Impossible? The Potential for Franco-German Leadership in the Enlarged EU, in: *Journal of Common Market Studies* 5/2010, S. 1367-1390.

3 Ulrich Krotz/Joachim Schild: *Shaping Europe: France, Germany and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*, Oxford 2013.

4 Gérard Grunberg: Le référendum français de ratification du Traité constitutionnel européen du 29 mai 2005, in: *French Politics and Society* 3/2005, S. 128-144; Gérard Grunberg/Etienne Schweisguth: French Political Space: Two, Three or Four Blocs? in: *French Politics* 3/2003, S. 331-347.

lichen Auffassungen über den Umgang mit Russland in der Ukraine Krise deutlich wurde.⁵ Anders ausgedrückt: Auch bilaterale politische Divergenzen waren ein wesentlicher Faktor für die Unverzichtbarkeit Deutschlands.

Eine weitere Erklärung liegt in der Natur der europäischen Krisenpolitik im letzten Jahrzehnt. Die Ablehnung des Verfassungsvertrages, die Krise der Eurozone und die Flüchtlingsproblematik haben die Europäische Union vor nie dagewesene Herausforderungen gestellt. Den supranationalen Institutionen mangelte es an Autorität oder Instrumenten, um auf die Krisen zu reagieren, sodass der Kurs in der Politik vom Europäischen Rat bestimmt wurde. Auch die Ukraine Krise verlangte im Einklang mit dem Konstrukt der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik nach intergouvernementalen Lösungen. Die aus diesen Entwicklungen resultierende Politikgestaltung war hochgradig intergouvernemental ausgerichtet, auch wenn sie in einer tieferen Integration endete, wie beispielsweise im Bereich der Haushaltsüberwachung. Unter diesen Vorzeichen konnte Kanzlerin Merkel auf ihre langjährige Regierungserfahrung, ihr Ansehen als Regierungschefin, ihre Erfahrungen im Koalitionsmanagement in Berlin sowie auf Deutschlands erfolgreiche internationale Vermittlerrolle zurückgreifen und somit eine entscheidende Rolle in der Lösungsfindung und -gestaltung einnehmen.⁶

Deutschlands wirtschaftliche Stärke seit der Agenda 2010 der rot-grünen Koalition stellt einen weiteren Vorteil für Deutschland dar. Ab den frühen 2010er Jahren hatte Deutschland, gemessen an wirtschaftlichen Indikatoren wie Handelsüberschuss, Wettbewerbsfähigkeit und geringer Staatsverschuldung, eine Vormachtstellung unter den großen Mitgliedstaaten eingenommen. Seine Wirtschaftskraft und sein Status als bevorzugter Handelspartner vieler Mitgliedstaaten verstärken den Eindruck der Unverzichtbarkeit.

Mittlerweile hat die deutsche Regierung ihren Willen bekundet, eine größere Rolle in der europäischen und globalen Politik zu spielen. Dies deutete sich in einer Reihe von Reden des Präsidenten Joachim Gauck, der Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen und des Außenministers Steinmeier auf der Münchener Sicherheitskonferenz im Jahre 2014 an. Weitere Illustrationen des Willens, stärker den Erwartungen an Deutschland entgegenzukommen sind die von Außenminister Steinmeier initiierte „Review 2014 – Außenpolitik Weiter Denken“ sowie Zusagen, die Verteidigungsausgaben bis zum Nato-Richtwert von 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu erhöhen. Gerade weil Deutschlands Aufstieg als unverzichtbare Macht der Europäischen Union vielmehr durch die Abwesenheit von Alternativen denn durch willentliche politische Entscheidungen der deutschen Regierung geschah, kam diese Rolle eine größere Akzeptanz zu.

Der Ausdruck ‚widerwilliger Hegemon‘ bringt die wesentlichen Züge der neuen Rolle Deutschlands auf den Punkt. Erstens hebt er hervor, dass Deutschland weder eine Führung noch eine Dominanz in der Europäischen Union anstrebte. Es waren die Partner Deutschlands, die das Land dazu ermutigten, eine größere Rolle einzunehmen. Insbesondere die Äußerung des ehemaligen polnischen Außenministers Radosław Sikorski macht dies deutlich: „Ich fürchte Deutschlands Macht weniger als seine Untätigkeit.“⁷ Widerwillen ist ein

5 Piotr Buras: The Polish-German split: A storm in a teacup? European Council on Foreign Relations, 14.4.2015.

6 Hanns Maull: Germany and the Art of Coalition Building, in: Journal of European Integration 1/2008, S. 131-52.

7 Spiegel Online: SPIEGEL Interview with Polish Foreign Minister. ‚We Want To See the Euro Zone Flourish‘, 16.5.2012.

Weg, umbeschreiben zu können, wie hinsichtlich institutioneller, politischer und normativer Faktoren ein Graben zwischen den Möglichkeiten und Erwartungen an Deutschlands Europapolitik entstehen können.

Die Koordination der Europapolitik innerhalb der Regierung hat sich zwar zunehmend verbessert. Trotzdem treten hin und wieder Meinungsverschiedenheiten zutage, wie zum Beispiel im Falle des Vorschlags des Finanzministers Wolfgang Schäuble im Juli 2015, Griechenland einen zeitlich begrenzten Ausstieg aus der Eurozone zu ermöglichen. Dieser Vorschlag wurde aber nicht von Kanzlerin Merkel mitgetragen. Ferner forderte Außenminister Steinmeier im Nachgang des britischen Referendums, dass Großbritannien zeitnah die Austrittsverhandlungen nach Artikel 50 des EU-Vertrages beginnen solle, wohingegen Merkel vor überstürzten Aussagen dieser Art warnte. Der vielleicht schwerwiegendste Konflikt innerhalb der Koalition wurde von der Christlich-Sozialen Union (CSU) ausgelöst, indem sie offen gegen die Flüchtlingspolitik der Kanzlerin opponierte. Trotz der Verlagerung vieler politischer Angelegenheiten in den Europäischen Rat, was mit einer Stärkung der Position der Kanzlerin einher ging, halten die Differenzen in der Koalition noch immer an.

Über die Bundesregierung hinaus haben auch andere institutionelle Akteure ihren Einfluss auf die deutsche Europapolitik verstärkt. In solchen Länderangelegenheiten, die von europäischer Politik betroffen sind, haben die Bundesländer ein gewichtiges Mitspracherecht. Das Bundesverfassungsgericht ist, wie bereits zum Lissabonner Urteil erwartet wurde, zu einem entscheidenden Akteur geworden.⁸ Nicht zuletzt wurden am Karlsruher Gericht gerade im Laufe der Eurozonenkrise viele Klagen anhängig. Auch die Deutsche Bundesbank konnte während der Eurozonenkrise einen starken Einfluss auf die öffentliche Meinung des Landes nehmen. Die Stärkung parlamentarischer Kontrollmechanismen hat der deutschen Europapolitik schließlich zusätzliche prozedurale Hürden auferlegt.

Auf parteipolitischer Ebene genießt die Europapolitik die Unterstützung einer breiten Koalition, bestehend aus den Sozialdemokraten (SPD), den Grünen sowie der CDU/CSU. Die Parteien Die Linke und Alternative für Deutschland (AfD) befinden sich außerhalb dieses proeuropäischen Konsens. Seitdem die AfD in acht Landesparlamenten vertreten ist und aufgrund ihrer Wahlerfolge in Baden-Württemberg (15,1 Prozent der Stimmen), Rheinland-Pfalz (12,6 Prozent) und Sachsen-Anhalt (24,2 Prozent) im März 2016, hat sie an politischer Bedeutung gewonnen. Mit Blick auf die zunehmenden europapolitischen Differenzen in den Mainstream-Parteien wird ersichtlich, dass auch in Deutschland eine Form der Politisierung der Europapolitik stattgefunden hat.⁹

Die normativen Einschränkungen sind die Folge eines historischen kollektiven Gedächtnisses der europäischen Politik.¹⁰ Eine proeuropäische Grundhaltung ist traditionell tief verwurzelt in der deutschen Politik. Dieses Wertesystem steht dabei im Einklang

8 Peter Becker/Andreas Maurer: Deutsche Integrationsbremsen: Folgen und Gefahren des Karlsruher Urteils für Deutschland und die EU, in: SWP-Aktuell Juli/2009.

9 Peter de Wilde/Anna Leupold/Henning Schmidtke: Introduction: the differentiated politicisation of European governance, in: West European Politics 1/2016, S. 3-22.

10 Andrei Markovits/Simon Reich: The German Predicament: Memory and Power in the New Europe, Cornell University Press 1997.

mit Deutschlands außenpolitisches Selbstverständnis als Zivilmacht.¹¹ Deutschlands Widerwille, eine führende Rolle in der Europäischen Union zu spielen, ist nur eine der Konsequenzen daraus.

Während institutionelle, politische und normative Faktoren diesen Widerwillen des Landes erklären, wirft die Unverzichtbarkeit die Frage nach der Hegemonie Deutschlands erneut auf. Dies soll nicht bedeuten, dass Deutschland ein Hegemon *ist*, sollte doch die europäische Integration genau solche Entwicklungen verhindern – der supranationale Charakter der Europäischen Union soll die Macht einzelner Staaten auf die gesamte Union begrenzen. Doch haben die supranationalen Institutionen mehrfach Schwächen im Krisenmanagement gezeigt.

Die politikwissenschaftliche Literatur hat vier für die Analyse der deutschen Rolle relevante Formen von Hegemonie identifiziert.¹² (1) Verfügt Deutschland über ausreichend viele materielle Machtressourcen, um internationale öffentliche Güter in der Europäischen Union bereitzustellen, und ist es dazu willig? (2) Sind deutsche Ideen und Vorstellungen einflussreich in der Europäischen Union? (3) Genießt eine deutsche Führungsmacht das Vertrauen anderer Mitgliedstaaten und wird Deutschland hierfür mit Legitimität ausgestattet? (4) Erlaubt die deutsche Innenpolitik (ihre Organe, Politik und Normen), diese Rolle anzunehmen?

Die Krise in der Eurozone

Die Krise in der Eurozone brach Ende 2009 aus, als sich in der Europäischen Union das wahre Ausmaß des griechischen Haushaltslochs offenbar wurde. In den folgenden Jahren durchlief die Krise verschiedene Phasen.¹³ Die Rettungen einzelner Schuldnerstaaten, eine verstärkte Haushaltsüberwachung, die Ausgestaltung einer Bankenunion, die anhaltenden Probleme in Griechenland und Zukunftsplanungen (wie im sogenannten Fünf-Präsidenten-Bericht) – alle diese Entwicklungen haben die Unverzichtbarkeit Deutschlands untermauert. Dies ist allerdings keine komplett neue Situation, da Deutschland bereits während der anfänglichen Ausgestaltung der Wirtschafts- und Währungsunion eine zentrale Rolle innehatte.¹⁴ Durch das Beharren auf die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank, die Beschränkung ihres Mandats auf Inflationsstabilisierung und Vertragsbestimmungen, die ‚Moral Hazards‘ vermeiden sollen, wie insbesondere die ‚no bail-out‘-Klausel nach Art. 125 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und das Verbot der Staatsfinanzierung durch die Europäische Zentralbank nach Art. 123 AEUV, hat Deutschland die Wirtschafts- und Währungsunion entscheidend geprägt. Die Wirkungslosigkeit des von Deutschland initiierten Stabilitäts- und Wachstumspakts hat jedoch auch zur Krise beigetragen.

11 Hanns Maull: „Zivilmacht“: Ursprünge und Entwicklungspfade eines umstrittenen Konzeptes, in: Sebastian Hamisch/Joachim Schild (Hrsg): *Deutsche Außenpolitik und Internationale Führung*, Baden-Baden 2014, S. 121-147.

12 Simon Bulmer/William Paterson: *Germany as the EU's reluctant hegemon? Of economic strength and political constraints*, in: *Journal of European Public Policy* 10/2013, S. 1387-1405.

13 Für einen ausführlichen Bericht vgl. Franz-Josef Meiers: *Germany's Role in the Euro Crisis*, Cham/Heidelberg/New York/Dordrecht/London 2015.

14 Kenneth Dyson/Kevin Featherstone: *EMU and Economic Governance in Germany*, in: *German Politics* 3/1996, S. 325-355.

Im Verlauf der Krise in der Eurozone hat sich Deutschlands Unverzichtbarkeit in mehreren Aspekten herauskristallisiert. Auf politischer Ebene spielte die deutsch-französische Partnerschaft zu Beginn noch eine zentrale Rolle. Je länger die Krise andauerte und je mehr Staats- und Regierungschefs in EU-Staaten ihre Ämter verloren, umso mehr übernahm doch Merkel die Rolle der politischen Führung in der Union. Deutschlands traditionelle Unterstützung der europäischen Integration spiegelte sich in ihrem Satz „Scheitert der Euro, scheitert Europa“ wieder. Infolgedessen konnte Deutschland mit einer Reihe von Initiativen auf die Stabilisierung der Eurozone und die Stärkung des dem ursprünglichen Konstrukt nach dem Vertrag von Maastricht zugrunde liegenden regelbasierten Ansatzes hinwirken. Mit Blick auf die Rettung einzelner Staaten spielte Deutschland als führender Kreditgeber eine entscheidende Rolle, obwohl das Land zunächst aufgrund weitreichender Verflechtungen deutscher Banken mit Schuldnerstaaten auch anfällig war.¹⁵ Im Vergleich zu anderen Staaten der Eurozone war Deutschlands wirtschaftliche Lage dennoch stabil. Statistiken von 2011 legen dies anschaulich dar: Die Arbeitslosigkeit belief sich auf nur 5,9 Prozent, der Leistungsbilanzüberschuss betrug 6,3 Prozent, das Haushaltsdefizit nur 0,8 Prozent und die Staatsverschuldung war in der Nachkriegszeit mit 80,5 Prozent des BIP hoch, aber unter besserer Kontrolle als die Frankreichs und Italiens.¹⁶

Deutschland ist ein unverzichtbares Land in der Europäischen Union, aber welche Rolle hat das Land eingenommen? Um diese Frage im Rahmen der Krise in der Eurozone beantworten zu können, muss selektiv vorgegangen werden. Das erste griechische Rettungspaket, die Bemühungen um die Stärkung der Haushaltsüberwachung, die Annahme weiterer Bankenregulierungen und das dritte griechische Rettungspaket im Jahre 2015 dienen hier als Fallbeispiele.

Im Laufe der ersten heißen Phase der Griechenlandrettung im Frühling 2010 kann Deutschlands Rolle als zögerlich beschrieben werden. Erik Jones vertritt die Auffassung, dass eben diese Verzögerungen zu einem deutlich höheren Kosten für spätere Rettungsmaßnahmen verursacht, zum anderen der Krise auch eine solche Schwungkraft gegeben hatten, dass sich somit auch andere Staaten ansteckten.¹⁷ Ulrich Beck beschrieb „die Kunst des Zögerers als Mittel des Zwangs“ als wesentlichen Bestandteil der Krisendiplomatie Merkels: „Merkiavellianism“.¹⁸ Doch gibt es auch andere Erklärungen für die deutsche Zögerlichkeit. Einerseits steht sie im Einklang mit Merkels generell bedachten Politikstil, andererseits wollte die Bundesregierung, um ‚Moral Hazards‘ zu verhindern, nur im Falle einer veritablen Systemkrise handeln. Finanzielle Unterstützung sollte nicht zu einfach gewährt werden, sondern an strenge Regeln geknüpft sein, damit kein Präzedenzfall geschaffen würde. Die Landtagswahlen im bevölkerungsreichsten Bundesland Nordrhein-Westfalen am 9. Mai 2010 waren möglicherweise auch ein Faktor in den Überlegungen der Bundesregierung. Der Gesamteindruck war jedoch, dass Deutschland als widerwilliger Hegemon agierte.

15 Helen Thompson: Germany and the Euro-Zone Crisis: The European Reformation of the German Banking Crisis and the Future of the Euro, in: *New Political Economy* 6/2015, S. 851-870.

16 Simon Bulmer: Germany and the Eurozone: Between Hegemony and Domestic Politics, in: *West European Politics* 6/2014, S. 1244-1263, hier: S. 1252-1253.

17 Erik Jones: Merkel's Folly, in: *Survival* 3/2010, S. 21-38.

18 Ulrich Beck: *German Europe*, Cambridge/Malden 2013, S. 52 (dt. Originalausgabe: Ulrich Beck: *Deutsches Europa*, Berlin 2012).

Als die Aufmerksamkeit sich auf striktere Haushaltsregeln richtete, war Deutschland abermals unverzichtbar. Zuerst machte es deutlich, dass eine Schuldenvergemeinschaftung durch Eurobonds inakzeptabel sei. Stattdessen wurden im Jahre 2011 mit Unterstützung von Präsident Sarkozy eine Reihe von Maßnahmen verabschiedet, die überwiegend den deutschen Präferenzen entgegenkamen. Haushaltsregeln wurden verschärft, vor allem durch die Einführung der Zielvorgabe ausgeglichener Staatshaushalte und einer Schuldenbremse für Staaten, deren Verschuldung 60 Prozent des BIP übersteigt. Die Maßnahmen wurden durch EU-Gesetzgebungen und den Europäischen Fiskalpakt in Rechtsform gegossen. In dieser Phase kam Deutschland zugleich eine Veto- (keine Eurobonds) und Gestaltungsmacht zu. Letztere drückte sich durch die regelbasierten Konzepte des deutschen Ordoliberalismus aus. Angesichts der öffentlichen Kritik, den Ansichten der Bundesbank und den drohenden Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht übte die Bundesregierung auch Druck auf das Regime zur Haushaltsüberwachung aus. Somit konnte sie den innenpolitischen Druck für ihre Eurozonen-Diplomatie nutzen und sich gleichzeitig die Zustimmung in Deutschland sichern. Das Ergebnis der Verhandlungen hatte große Ähnlichkeiten mit den deutschen Interessen. Die Gegner der Austeritätspolitik warfen Deutschland die Rolle als ideologischer Hegemon vor.

Die Gestaltung der Bankenunion folgte allerdings einem anderen Pfad. Deutschland wollte durch die Bankenunion den Teufelskreis zwischen Staaten und Banken brechen und Rettungen von Banken in anderen Mitgliedstaaten vermeiden. Im Gegensatz zu den beiden zuvor genannten Beispielen fanden die Verhandlungen hierzu im Rahmen des vertragsmäßigen Gesetzgebungsprozesses der Europäischen Union statt. Deutschland konnte zwar einige seiner Forderungen durchsetzen, war dabei aber auch gelegentlich isoliert.¹⁹ Verhandlungen auf supranationaler Ebene schmälern die Chancen eines Staates; anders als bei den zuvor beschriebenen intergouvernementalen Beispielen ist der Einfluss eines einzelnen Staates geringer. Die Kritik an der deutschen Hegemonie blieb daher aus.

Das abschließende Beispiel stellt die dritte Griechenlandrettung dar. Da Deutschland weiterhin auf strengere Bedingungen für ein weiteres Rettungspaket beharrte, war Finanzminister Schäubles Vorschlag über ein temporäres Ausscheiden Griechenlands aus der Eurozone ein starkes Mittel der Erpressung.²⁰ Auch wenn Kanzlerin Merkel diesen Vorschlag nicht in die Tat umsetzte, wurde Schäubles Androhung von allen Seiten scharf kritisiert. Die Reaktion des italienischen Premierministers Matteo Renzi war, „genug ist genug“,²¹ und sogar der deutsche Philosoph Jürgen Habermas warf ihm vor, dass dies dem politischen Vertrauen in Deutschland geschadet hat: „Durch ihre Drohung hat die Bundesregierung zum ersten Mal ihren hegemonialen Anspruch offenbart – zumindest ist dies so im Rest Europas wahrgenommen worden und nur das ist die Realität, die zählt.“²²

Obwohl die Drohung nicht umgesetzt wurde, gab Schäubles Äußerung den Anlass, Deutschland als Hegemon in Europa wahrzunehmen. Was die deutsche Vormachtstellung in Europa betrifft, war das deutsche Drängen auf verstärkte Haushaltsüberwachung und fiskalpolitische Regeln doch viel ausschlaggebender. Die Entstehung der Bankenunion

19 Rachel Epstein/Martin Rhodes: *International in Life, national in Death? Banking Nationalism on the Road to Banking Union*, Working paper no. 61, Free University of Berlin, KFG The Transformative Power of Europe 2014.

20 Der Vorschlag ist abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/media/media-37108.pdf> (letzter Zugriff: 21.7.2016).

21 Spiegel Online: Italiens Premier Renzi gegen Schäuble: „Genug ist genug“, 12.7.2015.

22 The Guardian: Jürgen Habermas's verdict on the EU/Greece debt deal – full transcript, 16.7.2015.

zeigte aber, dass die Gemeinschaftsmethode die Sorgen um eine deutsche Hegemonie lindern kann. Insgesamt zeigt die Krise in der Eurozone, dass sich Deutschlands Rolle im Verlauf der Krise verändert hat. Nachdem es zuerst ein widerwilliger Hegemon war, spielte Deutschland später eine aktivere Rolle, um seine fiskalpolitischen Vorstellungen für die Zukunft der Eurozone einzubringen. Sein Leistungsbilanzüberschuss von 8,5 Prozent des BIP im Jahre 2015 ist jedoch ein deutlicher Indikator für ein ernstzunehmendes in der Europäischen Union bestehendes Ungleichgewicht.²³

Die Migrationskrise

Die ersten Symptome einer Migrationskrise waren die unaufhörlichen Flüchtlingsbewegungen aus den subsaharischen Gebieten Afrikas über das Mittelmeer nach Italien. Mit der Implosion Syriens erhöhten sich die Flüchtlingszahlen vor allem in Griechenland dramatisch. Im August 2015, als Flüchtlinge sich in Richtung der österreichischen Grenze aufmachten, erreichte die Krise auch Ungarn. Weder die EU-Institutionen noch die ungarische Regierung waren in der Lage, dieser Krisensituation zu begegnen. Als sich die Lage gemessen an den Flüchtlingszahlen, aber auch an den humanitären Umständen zunehmend verschlechterte, intervenierte Kanzlerin Merkel zu einem Zeitpunkt, als ihre Autorität in der Europäischen Union einen Höhepunkt erreicht hatte. Als unangefochtene Parteivorsitzende wurde ihre Position durch die Wirtschaftsstärke Deutschlands gestützt.

Mit ihrem „Wir schaffen das“ zeigte Kanzlerin Merkel im August 2015 moralische Führung. Die innenpolitische öffentliche Meinung war anfänglich wohlmeinend und Flüchtlinge wurden herzlich aufgenommen. Vor dem Hintergrund der sich zunehmend anbahnenden demographischen Krise waren auch die Zukunft des Wohlfahrtsstaates und Industriestandortes Deutschland Beweggründe für die deutsche Offenheit. Merkel war überzeugt, dass ihr erfahrenes Kanzleramt mit der Krise umgehen könnte. In den folgenden sechs Monaten behauptete sich das Kanzleramt in der Gestaltung der Migrationspolitik gegen das Innenministerium.²⁴

Deutschlands Unverzichtbarkeit wurde auch in der Migrationskrise evident. Indem sie in der Migrationskrise entschieden vorging, zeigte Merkel keine Anzeichen jenes Widerwillens, das für ihr Handeln in den vorangegangenen Krisen so charakteristisch war. Ferner verzichtete sie auch weitgehend auf Konsultationen mit ihren europäischen Partnern, was sonst ein wesentlicher Bestandteil deutscher Europolitik ist. Nur der österreichische Kanzler Werner Faymann wurde konsultiert. Merkel erkannte, dass die Europäische Union mit der Flüchtlingsproblematik einer Krise gegenüber stand, für die kurzfristig keine supranationalen Lösungen zu finden waren. Dementsprechend übernahm Deutschland, sozusagen als letztes Mittel, die Rolle von Europas liberalem Hegemon, indem es solange als letzter Zufluchtsort für Flüchtlinge einspränge, bis die Europäische Union es schaffe, einen multilateralen Lösungsansatz für diese Krise zu finden.²⁵

Doch das Andauern der Krise bereitete Kanzlerin Merkel zunehmend Probleme. Denn Unterstützung ist ein zentrales Element, um Hegemonie auszuüben. Anders als in den vorherigen Krisen waren die Mehrzahl der Mitgliedstaaten nicht bereit, Deutschland in seiner Politik zu folgen. Die Bundesregierung hatte angenommen, dass die anderen

23 Gavyn Davies: The German balance of payments quandary, in: Financial Times, 10.7.2016.

24 Maurizio Ferrera: The Germanization of Europe, in: EuVisions, 7.7.2016, abrufbar unter: <http://www.euvisions.eu/the-germanization-of-europe/> (letzter Zugriff: 4.10.2016).

25 Thorsten Benner: Europe's Lonely Liberal Hegemon, in: Politico, 3.2.2016, abrufbar unter: <http://www.politico.eu/article/merkel-shock-refugee-crisis-germany-policy-europe/> (letzter Zugriff: 4.10.2016).

Mitgliedstaaten, die von Deutschland geschaffenen vollendeten Tatsachen und damit die Verteilungsquotenregelung akzeptieren würden. Viele der Mitgliedstaaten weigerten sich jedoch die Quotenregelung und Flüchtlingspolitik Deutschlands, zu der sie nicht konsultiert worden waren, zu akzeptieren. Der Versuch der Europäischen Kommission mit Unterstützung Deutschlands und Frankreichs eine verpflichtende Verteilung von 160.000 Flüchtlingen EU-weit anzuordnen, wurde von den osteuropäischen Staaten kategorisch abgelehnt und traf auch in anderen Hauptstädten auf wenig Zustimmung. Zunehmender Nationalismus in den Visegrád-Staaten sowie schwelender Unmut über die Krise der Eurozone in den südeuropäischen Schuldnerstaaten sind ursächlich für diesen Widerstand. Auch wurden keine finanziellen Anreize für diese Staaten geschaffen, um sie von ihren bestehenden Positionen abzubringen. Das Verteilungssystem für Flüchtlinge mag für Deutschland gut funktionieren. Dort ist aber die Solidarität stärker als in anderen Mitgliedstaaten ausgeprägt.

In dieser immer sichtbarer werdenden Krise der Gefolgschaft fehlte es Deutschland außerdem an wirkungsvollen Instrumenten. Merkels Einnischung sollte eine Lösung kurzfristiger Natur schaffen, bis eine nachhaltige Lösung auf europäischer Ebene gefunden werden könnte. Doch Merkel gelang es nicht, ein ausreichend überzeugendes ideelles Motiv hervorzubringen. Die Bundesregierung war nicht bereit, nach Übernahme der Rolle des liberalen Hegemons neben den innenpolitischen Kosten auch noch finanzielle Anreize für ihre europäischen Partner zu schaffen. Bestrebungen, den osteuropäischen Staaten mit finanziellen Sanktionen wie einer Senkung ihrer Fördermittel zu drohen, wurden zeitnah aufgegeben. Deutschlands neue Rolle als liberaler Hegemon stellte sich als Überschätzung der eigenen Kapazitäten heraus.

Je länger die Migrationskrise andauerte, umso mehr nahm die innenpolitische Zustimmung für die Politik der Bundesregierung ab. Die CSU beendete ihre anfängliche Unterstützung rasch, nachdem die Flüchtlingszahlen in der zweiten Jahreshälfte 2015 weiter angestiegen waren. Ihre Forderung nach sicheren EU-Außengrenzen, verstärkten Grenzkontrollen und einer jährlichen Obergrenze für Flüchtlinge von 200.000 sorgte für erheblich schlechte Stimmung in der großen Koalition. Deutlich größerer innenpolitischer Druck wurde durch das Erstarken der AfD ausgeübt, die sich als Anti-Einwanderungspartei mit großem Erfolg auf Länderebene profilierte. Die Wahlerfolge der AfD im März 2016 gingen einher mit einer Verschärfung der deutschen Flüchtlingspolitik. Hierzu zählen Maßnahmen wie die Vereinfachung des Asylverfahrens, um abgelehnte Asylsuchende schneller abschieben zu können, sowie eine Erweiterung der Liste der sicheren Herkunftsländer.

Während der Eurozonenkrise legte Merkel große Sorgfalt an den Tag, um mit der öffentlichen Meinung im Einklang zu bleiben. Während ihre Flüchtlingspolitik zu Anfang vielerorts befürwortet wurde, hat sich angesichts des andauernden Flüchtlingszustroms Widerstand formiert. Die Ablehnung gegenüber der Politik der Bundesregierung nahm infolge der Ereignisse am Kölner Hauptbahnhof vom 31. Dezember 2015 verstärkt zu, als Gruppen junger Männer, vermeintlich Migranten, Frauen sexuell belästigten und nötigten.

Die gemischten Reaktionen auf Deutschlands Versuch, in die Rolle des liberalen Hegemons zu schlüpfen, endeten mit der Auslagerung des Problems vor die EU-Außengrenzen in die Türkei in Form der Erklärung EU-Türkei – ein ‚Cash for Cooperation‘-Deal, der im März 2016 beschlossen wurde. Damit sah sich unter anderem Deutschland dem Risiko eines ‚Moral Hazard‘ ausgesetzt, da der türkische Präsident Recep Tayyip Erdoğan sein

neues Machtpotential ausnutzen könnte, um weitere Forderungen an Europa zu stellen. Obwohl sich die Flüchtlingszahlen durch den Deal spürbar verringert hatten, steht die Kanzlerin vor weiteren großen Herausforderungen im In- und Ausland.

Eine Reihe von aufsehenerregenden Ereignissen im Juli 2016 haben zu einer erneuten Welle der Kritik an Kanzlerin Merkel und ihrer Flüchtlingspolitik geführt. Der Axtangriff eines afghanischen Flüchtlings in einem Regionalzug in der Nähe von Würzburg, der Selbstmordanschlag in Ansbach, die Ermordung von neun Menschen in einem Münchner Einkaufszentrum durch einen Deutsch-Iraner und die Tötung einer schwangeren Frau auf offener Straße durch einen syrischen Flüchtling haben das Vertrauen der Bevölkerung erschüttert. Auf internationaler Ebene verlangt die Türkei, dass die Europäische Union die in der Erklärung EU-Türkei versprochene Visaliberalisierung umsetzt. Politische Parteien in Deutschland wie auch die Institutionen der Europäischen Union widersetzen sich jedoch dieser Forderung. Sie betonen, dass die Türkei einige der in der Erklärung als Bedingung für die Visaliberalisierung verankerten Reformen nicht umgesetzt habe. Der gescheiterte Staatsstreich in der Türkei Mitte Juli 2016 und die darauffolgenden Repressionen durch die Regierung Erdoğan vergifteten die Beziehungen zwischen beiden Ländern. Sollte sich die Erklärung als untragbar erweisen, wäre Deutschland wohl oder übel dazu gezwungen, seinen Partnern materielle Anreize bereitzustellen, angefangen mit einer bedeutsamen finanziellen Unterstützung Griechenlands, um dort die humanitäre Krise bewältigen zu können.

Trotz dieser noch nie dagewesenen Herausforderungen ist es der Bundesregierung gelungen, ein gewisses Maß an Kontrolle und Stabilität zu erhalten. Die Umfrageergebnisse für die etablierten Parteien sind relativ konstant, wohingegen die AfD im August an Unterstützung verloren hatte und laut Umfragen nur noch auf 12 Prozent der Zustimmungswerte kam.²⁶ Die Widerstandsfähigkeit der deutschen Politik könnte jedoch durch neuerliche (bewaffnete) Angriffe oder durch einen aus einer möglichen Aufkündigung der Erklärung EU-Türkei resultierenden Anstieg der Flüchtlingszahlen wieder auf die Probe gestellt werden.²⁷ Bis dato hat sich Merkels Vertrauen in die innenpolitische Unterstützung und den deutschen Verwaltungsapparats als richtig erwiesen.

Die Höhepunkte der Flüchtlingskrise liegen näher zurück als die Tumulte während der Eurozonenkrise, insofern basiert diese Analyse auf einem kürzeren Zeitfenster. Nichtsdestotrotz und ohne die Rolle der Finanzmärkte in der Eurozonenkrise zu unterschätzen, stehen dennoch die andauernden Flüchtlingsbewegungen und das Ausmaß der Abhängigkeit von der Türkei besonders heraus. Ebenso offensichtlich sind die Bemühungen Merkels, die Rolle des liberalen Hegemons in der Europäischen Union zu übernehmen und sich für eine humanitäre Lösung einzusetzen. Diese Haltung steht in einem deutlichen Gegensatz der zuvor beschriebenen Rolle des widerwilligen Hegemons.

26 ARD: Deutschlandtrend, 4.8.2016.

27 Daniela Schwarzer: Germany is reacting to the attacks with calm – so far, in: Financial Times, 26.7.2016.

Fazit

Ob beabsichtigt oder nicht, die Krise in der Eurozone sowie die Ukraine- und Migrationskrisen haben Deutschland mangels Alternativen zu einem unverzichtbaren Akteur in der Europäischen Union gemacht.²⁸ Die Rolle Deutschlands variierte jedoch während und zwischen den Krisen. Zu Beginn wurde Deutschland als widerwilliger Hegemon charakterisiert. Nach einer genaueren Betrachtung dieser Annahme wurden vier Auslegungen dieser Hegemonie bemüht, um die Rolle Deutschlands abschließend zu erklären.

Deutschland hat zwar die nötigen politischen und wirtschaftlichen Ressourcen, um die führende Rolle in der Europäischen Union zu übernehmen, doch sollten das Ausmaß und die Stärke des Landes nicht überbewertet werden. Lediglich während der Migrationskrise und der Androhung eines temporären Ausschlusses Griechenlands aus der Eurozone wurden Hegemonialbestrebungen Deutschlands offenbar. Selten hat es Mittel in einem solchen Ausmaß zur Verfügung gestellt wie es die USA mit den Nachkriegskrediten getan hat und es von der ‚hegemonic stability theory‘ auch angenommen wird.²⁹ Dies war nur in begrenztem Maße durch Deutschlands Garantien im Stabilitätsmechanismus zu beobachten. Vielmehr hat Deutschland die Regeln bestimmt, und zwar zugunsten einer kosteneffizienten Strategie, die die Anpassungslast auf andere überträgt.

Die Regeln führten zu einer verschärften Haushaltsüberwachung, wie es damals für die Konstruktion der Wirtschafts- und Währungsunion nach dem Vertrag von Maastricht auch vorgesehen wurde. Für Schuldnerstaaten wurden durch den Zugang zu Rettungshilfen Anreize geschaffen, diese Regeln auch zu befolgen. Das auf dem Ordoliberalismus beruhende Regelkonstrukt beruhigte die kritischen Stimmen aus der Bundesbank, minimierte das Risiko einer Einmischung des Bundesverfassungsgerichts und erhielt auch größeren öffentlichen Zuspruch. Diese Herangehensweise war in der Flüchtlingskrise allerdings weniger erfolgreich. In einer Phase, die durch Souveränitätsreflexe der Mitgliedstaaten geprägt war, kam die deutsche Idee, den in Deutschland praktizierten Verteilungsschlüssel von Flüchtlingen auf die EU-Ebene zu übertragen, bei vielen EU-Partnern wenig überzeugend an, da weder notwendige Verbindlichkeiten verfügbar waren noch die Bundesregierung bereit war, signifikante finanzielle Anreize zu schaffen. Das Ausbleiben von Konsultationen, bevor Deutschland die Rolle des liberalen Hegemonen im August 2015 übernahm, hat zu deutlichen Differenzen zwischen Deutschland und seinen Partnern in der Europäischen Union geführt. Deutschlands Politik hatte deutlich weniger Unterstützer gefunden und daher im Vergleich zur Krise in der Eurozone an Legitimität eingebüßt.

Auch die ideelle Hegemonie brachte gegensätzliche Erkenntnisse zutage. Während der Krise in der Eurozone liegen deutsche Prinzipien dem strategischen Fahrplan zugrunde, der das System der Haushaltsüberwachung verbessern sollte. Diese Leitideen und Überzeugungen stimmten mit dem Konstrukt der Eurozone überein, das auch alle Mitgliedstaaten bewahren wollten. Gleichmaßen teilen alle Mitgliedstaaten humanitäre Prinzipien, doch unterscheiden sich ihre Ansichten, wie diese verfolgt werden sollten. Insbesondere osteuropäische Staaten haben eine andere, restriktive Sicht auf Multikulturalismus, sodass Deutschlands ideeller Einfluss deutlich eingeschränkt war. Folglich war es den Mitgliedstaaten im Fall der Migrationskrise möglich, deutsche Vorschläge zur Flüchtlingspolitik zu

28 Josef Janning: German foreign policy and the EU: leader by default?, European Council on Foreign Relations, 5.2.2015.

29 Simon Bulmer/William Paterson: Germany as the EU's reluctant hegemon? Of economic strength and political constraints, in: Journal of European Public Policy 10/2013, S. 1390-1391.

blockieren, wohingegen das aufgrund fehlender Alternativen und der Schwäche der Schuldnerstaaten während der Eurozonenkrise nicht gelang – selbst die von Syriza geführte griechische Regierung willigte schlussendlich in die Bedingungen für die EU-Hilfsmaßnahmen ein.

Auch brachten diese beiden Fälle interessante Gegensätze bezüglich der notwendigen öffentlichen Unterstützung für die deutsche Führungsrolle hervor. Institutionelle Zwänge und die öffentliche Meinung bekräftigten die deutsche Position während der Krise in der Eurozone, wohingegen die gleichen Faktoren während der Migrationskrise die Ausgangslage der Bundesregierung verkomplizierten. Einwände der CSU haben zu Spannungen innerhalb der Koalition geführt. Während keine Partei links der CDU substantielle Kritik an Merkels Politik äußerte, hat die AfD rechts von ihr aus den Ängsten der Bevölkerung besonders nach den Silvesterereignissen in Köln Kapital schlagen können. Nichtsdestotrotz hat Kanzlerin Merkel ihre bestehende Politik nach den Übergriffen im Juli 2016 verteidigt.

Deutschland hat sich in den Krisen anfänglich als widerwilliger Hegemon gezeigt, Regeln gesetzt, Stabilität gewährt und schlussendlich als liberaler Hegemon agiert, aber wenig an öffentlichen Gütern zur Verfügung gestellt. Doch die Aussicht auf eine Lösung der Krisen bleibt ungewiss. Der deutsche Einfluss hat die Krise in der Eurozone einstweilen entschärft, die Tauglichkeit des exportorientierten Rezepts für importorientierte Länder ist jedoch weiter umstritten. Langfristig sind Deutschlands erheblichen Handelsbilanzüberschüsse nicht mit einem wirtschaftlichen stabilen System in der Europäischen Union kompatibel. Mit Blick auf die Migrationskrise bleiben die innenpolitischen Entwicklungen sowohl in der Türkei als auch in Syrien unberechenbar, selbst wenn sich die Europäische Union auf eine gemeinsame Linie einigen könnte. In der Bewältigung dieser beiden komplexen Krisen spielt Deutschland eine entscheidende und unverzichtbare Rolle. Die Brexit-Verhandlungen werden Deutschlands Unverzichtbarkeit, nicht zuletzt symbolisiert durch Premierministerin Theresa Mays Entscheidung, Deutschland als erstes Land zu besuchen, erneut herausstreichen.

Weiterführende Literatur

Katrin Böttger/Mathias Jopp (Hrsg.): Handbuch der deutschen Europapolitik, Baden-Baden 2016.

Simon Bulmer: Germany and the Eurozone: Between Hegemony and Domestic Politics, in: *West European Politics* 6/2014, S. 1244-1263.

Simon Bulmer/William Paterson: Germany as the EU's reluctant hegemon? Of economic strength and political constraints, in: *Journal of European Public Policy* 10/2013, S. 1387-1405.

Simon Bulmer/William Paterson: Germany and the Crisis: Asset or Liability?, in: Desmond Dinan/Neill Nugent/William Paterson (Hrsg.): *The European Union in Crisis*, Basingstoke (im Erscheinen).

William Paterson: The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union, in: *Journal of Common Market Studies Annual Review/2011*, S. 57-75.