

Herfried Münkler

MEHR FÜHRUNG WAGEN.

DEUTSCHLANDS NEUE AUFGABEN IN EURO

Von den Einen wird mehr deutsche Führung in der EU angemahnt, von Anderen wird davor gewarnt, weil dies geschlossene Fronten gegen Deutschland zur Folge haben könnte und Berlin zum Adressaten all jener Vorwürfe und Beschuldigungen machen würde, die derzeit noch gegen Brüssel gerichtet sind. Letztere raten dementsprechend zu Zurückhaltung und Abwarten, während erstere geltend machen, wenn sich Deutschland der ihm in der EU zugefallenen Führungsrolle verweigere, werde das Europaprojekt zwangsläufig dem politischen Abgrund zu taumeln. Was zunächst eine eher akademische Frage war, hat durch die politischen Vorstöße des französischen Präsidenten Macron und die zögerlichen bis hinhaltenden Reaktionen aus Berlin politische Brisanz erlangt. Die Zeit des nachdenklichen Zuwartens ist vorbei. Nichtentscheidung wird inzwischen selbst zur Entscheidung.

Um nachvollziehen zu können, wie es zu den gesteigerten Erwartungen an eine deutsche Führungsrolle in der EU und den zögerlichen Berliner Reaktionen darauf gekommen ist, lohnt sich zunächst ein Blick in die Vergangenheit des Europaprojekts, sodann auf die innerhalb der EU erfolgten Einflussverschiebungen, auf die neuen Herausforderungen infolge des Rückzugs der USA aus der Rolle eines „Hüters der Ordnung“ und auf das unmerkliche Vordringen chinesischen Einflusses in Südost- und Mitteleuropa. Ist die deutsche Rolle in Europa bislang eher moralpolitisch evaluiert worden, so kommt es jetzt darauf an, sie politikstrategisch neu zu durchdenken, und zwar keineswegs nur unter dem Aspekt, was Deutschland nutzt, sondern vor allem im Hinblick darauf, was für die Selbstbehauptung der EU vonnöten ist. Es ist eine Gratwanderung, die nachfolgend unternommen wird, denn nach wie vor ist die

verhängnisvolle Rolle, die Deutschland vor 1945 gespielt hat, bei vielen europäischen Nachbarn nicht vergessen, und sie taucht sofort wieder auf, wenn es um den Anspruch einer deutschen Führungsrolle in Europa geht. Die Risiken einer solchen Gratwanderung dürften die Ursache dafür sei, warum viele über sie reden, aber kaum einer sich aufmacht, mit ihr zu beginnen.

Die Arrangements politischer Führung im Europaprojekt

Im Europa der Sechs, der alten EWG, war es zunächst naheliegend, von einem Führungstrio auszugehen: Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland und Italien. Von der Bevölkerungszahl her und gemessen an der Wirtschaftsleistung hatten die drei Länder tendenziell das gleiche Gewicht, und wenn die Deutschen in wirtschaftlicher Hinsicht einen gewissen Vorsprung hatten, so wurde das durch die Last ihrer Geschichte mehr als ausgeglichen. Tatsächlich hat das Trio aber nie eine entscheidende Rolle gespielt: von Anfang an war Italien nämlich viel zu sehr mit sich selbst beschäftigt, um in Europa größere Aufgaben zu übernehmen, und bis Anfang der 1990er Jahre waren seine Regierungen für eine europäische Führungsrolle obendrein viel zu instabil: Kaum hatte ein italienischer Ministerpräsident sich in Brüssel bekanntgemacht, war er in Rom auch schon wieder gestürzt. In der Folge entstand die deutsch-französische Achse, zu der es gehörte, dass Politiker aus Luxemburg unverhältnismäßig oft eine herausgehobene Position innehatten. Die Arbeitsteiligkeit in dieser Achse sah so aus, dass die politischen Initiativen von Frankreich kamen und die französische Administration die Blaupause für die Brüsseler Verwaltung bildete, während die Deutschen sich entsprechend ihrer Nachkriegskultur als wirtschaftliche Lokomotive des gemeinsamen Marktes betätigten und darüber zum ökonomischen Hauptprofiteur des zusammenwachsenden Europas wurden.

An dieser deutsch-französischen Führungsrolle änderten auch die diversen Beitrittsrunden seit den 1970er Jahren nichts. Großbritannien, dem eine europäische Führungsrolle hätte zufallen können, hatte kein Interesse daran, sondern verwendete sein politisches Gewicht darauf, Rabatte bei den Beitragszahlungen zum europäischen Haushalt herauszuverhandeln und auch sonst ein paar Sonderkonditionen eingeräumt zu bekommen. Spanien und Polen wiederum waren mit dem wirtschaftlichen Aufholprozess beschäftigt und kamen als Nettoempfängerländer ohnehin nur eingeschränkt für eine europäische Führungsrolle in Frage. So blieb es beim deutsch-französischen Duo, das dann aus zwei Gründen aus dem Takt kam: durch die deutsche Vereinigung, in deren Folge in der Mitte des Kontinents ein Akteur entstand, der von Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft her deutlich größer war als die anderen großen Mitgliedstaaten, und sodann durch die politische Selbstblockade Frankreichs seit dem Aufstieg des *Front Nationale* sowie infolge des Scheiterns aller Versuche der französischen Regierungen, durch grundlegende Reformen der Wirtschafts- und Sozialverfassung das Land wieder auf Wachstumskurs zu bringen. Die deutsch-französische Achse lief nicht mehr rund. Seitdem hat die EU ein Führungsproblem.

Dabei hatte es in den 1990er Jahren gar nicht nach einer solchen Entwicklung ausgesehen: Infolge der aus der Wiedervereinigung resultierenden Belastungen waren die Deutschen vor allem mit sich selbst beschäftigt, und man konnte den Eindruck gewinnen, der „Aufbau Ost“ werde die wirtschaftliche Potenz des Landes für lange Zeit absorbieren. Aus der einstigen Wachstumslokomotive war der wirtschaftlich kranke Mann Europas geworden. Doch dann haben die Agendareformen und ein lange währender Wirtschaftsboom das Land wieder auf Wachstumskurs gebracht, und mit einem Mal zeigte sich die ökonomische Dominanz Deutschlands, die aus dem Vereinigungsprozess erwachsen war. Währenddessen versuchten sich die französischen

Präsidenten Sarkozy und Hollande an Reformen, mit denen sie nicht recht vorankamen. Schließlich kam noch hinzu, dass seit dem Ende des Ost-West-Konflikts eine Verschiebung im Portfolio der Machtsorten stattgefunden hatte, bei der militärische Macht an Bedeutung verlor und wirtschaftliche Macht an Gewicht gewann. Frankreich war nach wie vor eine Atommacht, aber die *force de frappe* spielte bei den politischen Herausforderungen der letzten zwei, drei Jahrzehnte keine Rolle, während die Wirtschaftskraft immer wichtiger wurde. So verschoben sich allmählich und zunächst weithin unbemerkt die politischen Gewichte innerhalb der EU.

In den Krisen und Herausforderungen des letzten Jahrzehnts ist Deutschland fast zwangsläufig die europäische Führungsrolle zugefallen. Weder das Land noch seine Regierung und seine Bevölkerung haben sich danach gedrängt, im Gegenteil: Sie waren auf diese Rolle nicht vorbereitet und mit ihrer Wahrnehmung zumeist überfordert. Erkennbar wünschte man sich Verhältnisse zurück, in denen die großen Initiativen von Frankreich ausgingen und man ihnen, mal begeistert, mal zögerlich, nur folgen musste. Aber als der neue französische Präsident Macron die vormalige politische Führungsrolle Frankreichs in der EU wieder an sich ziehen wollte, war man in Berlin damit jedoch auch nicht einverstanden. Man hatte sich daran gewöhnt, dass man selbst das Tempo vorgab, und befürchtete, die französischen Initiativen würden wesentlich von Deutschland finanziert werden müssen. Und dann war da noch die Frage, wie nachhaltig Macrons Wirtschaftsreformen sein würden, wenn sie schon durch die Proteste der Gelbwesten ins Wanken gebracht werden konnten? Die deutsche Zögerlichkeit gegenüber den europapolitischen Initiativen Macrons zeigt: Man hat sich inzwischen in Berlin an die eigene Führungsrolle gewöhnt, auch wenn man nicht bereit oder in der Lage war, sie wirklich auszufüllen.

Die Vorzüge und Nachteile des Führungsstils von Angela Merkel

Der Florentiner Politiktheoretiker Niccolò Machiavelli hat vorgeschlagen, den Stil politischer Führung an dem zu messen, was er *qualità dei tempi* genannt hat: die jeweiligen Zeitumstände, die politischen Konstellationen, die im einen Fall eine eher zögerliche Führung begünstigten und im anderen Fall ein entschlossenes Vorgehen und Ausnutzen der sich bietenden Gelegenheiten. Nach mehreren schweren Niederlagen gegen den Karthager Hannibal, zuletzt dem Desaster bei Cannae, sei es für die Römer richtig gewesen, dem Zauderer Quintus Fabius Maximus alle Macht zu übertragen, der weitere Niederlagen vermied, indem er Hannibal ins Leere laufen ließ und sich nicht zur Schlacht stellte. Als sich Rom nach einigen Jahren aber erholt hatte und zu neuen Kräften gekommen war, die *qualità dei tempi* also gewechselt hatte, sei es wiederum richtig gewesen, ihn durch Publius Cornelius Scipio zu ersetzen, der ein offensives Vorgehen gegen Hannibal präferierte und ihn auf afrikanischem Boden schließlich bezwang. Machiavelli macht die Überlegenheit der republikanischen Ordnung daran fest, dass sie ihr politisches Führungspersonal austauschen und dabei auf veränderte Zeitumstände reagieren könne. Alleinherrschaften, *principati*, könnten das nicht und seien deswegen gut geführten Republiken auf Dauer unterlegen.

Angela Merkel hat die Deutschland zugefallene Führungsrolle in Europa ausgesprochen zurückhaltend interpretiert. Fast könnte man sagen, sie hat durch Führungsverzicht geführt und, analog zum Römer Quintus Fabius, auf diese Weise vermieden, dass sich antideutsche Ressentiments aufgestaut haben und gegen Deutschland gekehrte stabile Fronten entstanden sind. Weder in der Euro- noch in der Flüchtlingskrise ist sie vorangeschritten, sondern hat lange beobachtet, gewartet und gezögert, bis sie dann unter dem Druck der Ereignisse schließlich doch eine Entscheidung getroffen hat. Man kann das als eine auf Hinhalten taktiken begründete Politik bezeichnen, die im entscheidenden

Augenblick aber flexibel und mit großer Kraft zu reagieren vermag. Das war so bei der Rettung Griechenlands, das, indem es in der Eurozone verbleiben konnte, um Staatsbankrott und politischen Zusammenbruch herumkam, und es war so bei dem Entschluss, die deutsche Grenze im September 2015 nicht zu schließen und die auf der Balkanroute kommenden Flüchtlinge nach Deutschland hereinzulassen. Wäre die Grenze geschlossen worden, hätte es nicht nur für die Reputation Deutschlands verheerende Bilder bei der Abwehr von Migranten gegeben, sondern es wäre auch zu einem Stau der Flüchtlinge auf dem Balkan und in Griechenland gekommen, unter dessen Last die dortigen Staaten mit großer Wahrscheinlichkeit zusammengebrochen wären und ein Wiederaufflammen des Bürgerkriegs im ehemals jugoslawischen Staatsgebiet nicht auszuschließen war. Die Folgen einer anderen Entscheidung als der zum Offenlassen der Grenzen wären für Europa vermutlich desaströs gewesen.

Sowohl bei der Griechenlandrettung als auch in der Flüchtlingskrise hat die Kanzlerin taktiert. Eine von Anfang an verfolgte strategische Direktive ist nicht erkennbar. Und doch lässt sich im Nachhinein sagen, dass ihre Politik Effekte hatte, *als ob* sie eine strategische Linie verfolgt hätte: die nämlich, den Balkan zu stabilisieren und die weiche Südostflanke der EU nicht im Chaos versinken zu lassen. In beiden Fällen, der Eurokrise wie der Flüchtlingskrise, hat Angela Merkel die Führungsrolle in der EU übernommen, aber sie hat es in einer Art und Weise getan, dass es nicht als forsches Voranschreiten daherkam (auch wenn es von einigen Politikern des europäischen Südens so dargestellt wurde, womit sie ihre eigene Position im Verhandlungspoker verbessern wollten), sondern durchweg als Reaktion auf den Zwang der Umstände. Das war durchaus im Sinn der Machiavelli'schen Überlegungen – freilich ganz anders, als die mit dem Denken des Florentiners unvertrauten Kritiker Merkels meinten, als sie ihr „Merkiavellismus“ vorgehalten haben.

Deutschland als europäische Zentripetalmacht

Mit den zahlreichen Beitrittsrunden, in deren Folge das Europa der Sechs zu einem Europa der (noch) 28 wurde, sind die Zentrifugalkräfte in der Gemeinschaft immer weiter angewachsen. Aktuell zeigt sich das in den sozio-ökonomischen Unterschieden zwischen dem Norden und dem Süden der EU und den politisch-kulturellen Divergenzen zwischen dem Westen und dem Osten der Gemeinschaft. Damit sind zwei mögliche Spaltungslinien markiert. Ein anderer Faktor der Zentrifugalität ist sicherheitspolitischer Art, etwa wenn Polen und die baltischen Staaten gebannt auf Russland schauen, während Spanien, Malta und Italien die gegenüberliegende Seite des Mittelmeeres im Auge haben und sich von dort in Gestalt von Flüchtlingsbooten bedroht fühlen. Um diese Zentrifugalität auszugleichen, bedarf es einer Macht des Zentripetalen – eine Aufgabe, die eigentlich der EU-Kommission zufallen sollte, die dafür aber zu schwach ist. Dass strukturelle Reformen in der EU-Architektur dem in nächster Zeit abhelfen können, ist unwahrscheinlich. Also bleibt diese Aufgabe bis auf weiteres an Deutschland hängen. Es ist nicht zuletzt die Reformunfähigkeit der EU, die Deutschland zur „unverzichtbaren Nation“ in ihr gemacht hat.

Die wesentlichen Aufgaben der Zentripetalmacht sind politischer Ausgleich und Kompromissbildung. Das läuft nicht unbedingt auf eine für alle sichtbare politische Führung hinaus. Eher könnte man sagen, der Führungserfolg einer Zentripetalmacht sei paradoxer Art, denn er resultiert aus Führung durch den Anschein von Nichtführung. Konkret heißt das, dass man sich bei der Verfolgung eigener nationaler Interessen zurücknimmt und die Erfordernisse der Gemeinschaft in den Mittelpunkt stellt. Man könnte, wenn man wollte, der mächtigste Vetospieler sein, verzichtet aber darauf und sieht seine Aufgabe darin, anderen Vetospielern diese Rolle möglichst unattraktiv zu

machen. Auch das ist Führung: Wer deren Kompromisse formuliert, hat ausschlaggebenden Einfluss auf die Gemeinschaft.

Europa als globaler Akteur

Die Rolle der Zentripetalmacht ist eine wesentlich defensive Position. Ihre wesentliche Aufgabe ist Bestandserhaltung. Das ist immerhin die Voraussetzung dafür, dass Europa bei den gegenwärtigen Veränderungen in den weltpolitischen Konstellationen seine Interessen und Werte geltend machen kann und nicht zum Befehlsempfänger der anderen großen Mächte wird. In globaler Hinsicht zumindest war es noch nie so wichtig wie jetzt, dass Europa mit einer Stimme spricht. Seit dem Amtsantritt Donald Trumps ziehen sich die USA aus der Rolle eines „Hüters der Ordnung“ zurück, das heißt, sie bemühen sich nicht mehr um die Bereitstellung von *common goods*, Gemeingütern, wie Handelssicherheit, Rüstungsbegrenzung, aber auch zentraler Werte, sondern verfolgen unter der Parole *America first* hemmungslos ihre eigenen Interessen oder doch das, was sie dafür halten. Es ist absehbar, dass die USA, selbst wenn sie es wollen würden, in die Rolle des „Hüters der Ordnung“ nicht mehr zurückkehren werden. China, auch das ist absehbar, wird sich diese Rolle nicht aufbürden, sondern verfolgt in der Seidenstraßenstrategie wesentlich eigene Interessen, die klassisch imperialer Art sind. In der Folge dessen ist die Weltordnung in einem Umbruch begriffen, den die Europäer mitgestalten müssen, wenn sie im 21. Jahrhundert eine Rolle spielen wollen.

Es spricht vieles dafür, dass aus dem Zerfall einer unipolaren Ordnung auch hier, wie in der Vergangenheit so oft, ein System von fünf Vormächten, eine Pentarchie, hervorgehen wird: Ihr werden die USA und China angehören, mit großer Wahrscheinlichkeit auch Russland als nordasiatische Landbrücke, Rohstofflager und Atommacht, weiterhin die Europäer, wenn sie denn zusammenbleiben und es ihnen

gelingt, in Fragen der globalen Ordnung mit einer Zunge zu sprechen, sowie als fünfter mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit Indien. Es wird weder eine lateinamerikanische noch eine afrikanische Macht dazugehören und ebenso keine aus der islamischen Welt. Die alle werden versuchen, aus der zweiten Reihe heraus Einfluss zu nehmen. Das wird immer wieder für Unruhe sorgen. Für den Weltfrieden wird indes entscheidend sein, dass die Einflusszonen der „großen Fünf“ klar gegeneinander abgegrenzt und diese Mächte in der Lage sind, ihre Peripherien politisch und wirtschaftlich zu stabilisieren. Für Europa ist diese Peripherie – zum Teil jedenfalls – der Nahe Osten, wo es sich freilich die Aufgaben mit anderen teilen muss/darf, vor allem aber sind es die gegenüberliegende Mittelmeerküste und die dahinterliegende Sahelzone. Diese Aufgabe ist nur durch ein geschlossen auftretendes Europa zu bewältigen.

Die Peripheriestabilisierung ist die eine Voraussetzung dafür, dass Europa zu den „großen Fünf“ gehören kann. Die andere besteht darin, dass die EU in zentralen Technologien, zumal solchen mit sicherheitspolitischer Relevanz, auf eigenen Füßen steht und nicht von einer der anderen führenden Mächte abhängig ist – mag sie mit ihr auch sonst noch so gut kooperieren. Das betrifft viele Technologien, vor allem aber Künstliche Intelligenz und IT-Sicherheit, wo die EU zurzeit weit zurückliegt. In diesen Bereichen muss eine Aufholjagd gestartet werden, für die der Aufbau des Airbus-Konzerns in der Vergangenheit als Vorbild dienen kann. Hier fällt Deutschland ganz fraglos die Führungsrolle zu, und das ist eine Führungsrolle, die in mehr besteht als dem Schmieden von Koalitionen und Kompromissen. Hier muss entschieden vorangegangen werden und die Direktive dessen ist globale Konkurrenz- und Handlungsfähigkeit – womit Machiavellis *qualità dei tempi* wieder ins Spiel kommt. Nicht die marktwirtschaftliche Ordnung innerhalb Europas, sondern die strategische Selbstbehauptung im globalen Rahmen ist hier der Maßstab, an dem sich letzten Endes

die Selbstbehauptung der Europäer entscheidet. Einer der wenigen, die das erkannt haben, ist Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier. Dass er zurzeit im Zentrum der Kritik steht, zeigt, wie wenige bislang die Herausforderungen deutscher Führung begriffen haben. Sie verlangt mehr als ein forsches Auftreten. Führung ist dort am wirkungsvollsten, wo es erforderlich ist, um den Rest voranzubringen, während man sich zurückhält, wenn es bloß um Symboliken geht. Technologische Unabhängigkeit der Europäer herzustellen ist die Führungsaufgabe, die Deutschland übernehmen muss – nicht auf sich allein gestellt, aber doch als Anführer aller anderen.