

# Das europapolitische Erbe Angela Merkels: Krisen, Führung, Vorbild

Lucas Schramm und Wolfgang Wessels\*

*In view of numerous contributions, and especially on the occasion of Angela Merkel's last participation in a meeting of the European Council in October 2021, this contribution analyzes the work and effects of the former Chancellor on European politics. We shed light on the major political challenges and changes of the Merkel era (2005–2021) and critically explain Germany's role in the numerous crises in the European Union. With a view to Merkel's actions, we put the forms, possibilities, and limits of German leadership in Europe up for discussion. Doing so, we see Merkel both as a political entrepreneur and as driven by functional constraints and logics. In this respect, Merkel stands in the tradition of Jean Monnet, who viewed European integration as a crisis-driven process of limited but powerful and effective steps towards "more" Europe.*

Am 21. und 22. Oktober 2021 nahm Angela Merkel zum letzten Mal als deutsche Bundeskanzlerin an einem Europäischen Rat teil. Fleißig zählende Journalisten hatten im Vorfeld berichtet, dass es sich um das insgesamt 107. Treffen der europäischen Staats- und Regierungschefs unter Mitwirkung Merkels seit 2005 handelte. Wie keine andere Politikerin hat Merkel in den vergangenen 16 Jahren die Geschicke Europas mitbestimmt. Bei ihrem Ausscheiden aus dem Kanzleramt war sie die mit Abstand dienstälteste Regierungschefin im Europäischen Rat.

Während dieser Zeit haben sich Form und Inhalt der Europapolitik nicht nur wegen, aber auch durch Merkel – ausgehend von etablierten Praktiken im Europäischen Rat – weiterentwickelt und verändert. Dabei wurde erneut eine anspruchsvolle und nicht konfliktfreie Rolle Deutschlands in der Europäischen Union (EU) sichtbar. Die „Ära Merkel“ weist einige Widersprüche, Zäsuren und Wendungen auf. Einerseits gelobt für ihr sachorientiertes Politikverständnis, ihre ruhige Verhandlungsart und ihren Einsatz für den Zusammenhalt der Union gerade in existenziellen Krisen, andererseits kritisiert für harte nationale Interessenpolitik und mangelnde Weitsicht an integrationspolitischen Visionen, hinterlässt Merkel eine gemischte Bilanz.<sup>1</sup>

Dieser Beitrag ist weder eine Huldigung noch eine Verdammung der Person oder Politik Merkels. Vielmehr soll eine nähere, durchaus kritische Betrachtung der Merkel-Jahre in die Rolle Deutschlands in Europa einführen. Zu diesem Zweck etabliert der Beitrag zunächst – unter Rückgriff auf integrationstheoretische Ansätze – einen Analyserahmen. Im Ergebnis sehen wir das Wirken und die Wirkungen Merkels als Ausdruck der „Monnet-Methode“

\* Lucas Schramm, PhD Researcher, Department of Social and Political Sciences, European University Institute, Fiesole.

Prof. Dr. Wolfgang Wessels, Jean Monnet Lehrstuhl, Zentrum für Türkei- und EU-Studien, Universität zu Köln.

1 Für eine EU-fokussierte Bilanz des Wirkens Angela Merkels kann auf die Aktivitäten des Europäischen Rats zurückgegriffen werden. Siehe hierzu die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/european-council/conclusions/> (letzter Zugriff: 4.1.2022); Europäischer Rat, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration, Baden-Baden, verschiedene Jahrgänge; sowie die Veröffentlichungen des European Parliamentary Research Service, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/search.html?word=european+council> (letzter Zugriff: 4.1.2022).

von begrenzten, aber wirkungsmächtigen Integrationsschritten. Sodann reflektiert der Beitrag die Wahrnehmung deutscher Europapolitik in Politik und Wissenschaft und zieht eine europapolitische Bilanz der Merkel-Jahre von 2005 bis 2021 einschließlich der jüngsten COVID-19-Pandemie. Gemeinhin als „Krisenkanzlerin“ bezeichnet,<sup>2</sup> sahen sich die ehemalige Bundeskanzlerin und die EU während Merkels Amtszeit zahlreichen Herausforderungen und damit verbunden Brüchen gegenüber, etwa mit Blick auf die EU-Fiskalpolitik oder den erstmaligen Austritt eines Mitgliedstaates aus der Union. Gleichzeitig zeigen sich Kontinuitäten in anderen, oft weniger sichtbaren Politikfeldern wie der Auswahl von EU-Spitzenpersonal. Abschließend verweisen wir auf wichtige Tendenzen in der deutschen Europapolitik – nicht zuletzt mit Blick auf eine Führungsrolle Deutschlands – und umreißen Herausforderungen für die neue Bundesregierung.

### Integrationstheoretische Erklärungen: Merkel als Träger der „Monnet-Methode“

Mit dem europäischen „Krisenjahrzehnt“ ab 2005 haben auch die Integrationstheorien Auftrieb bekommen, was sich in einer ganzen Reihe von Monografien, Handbüchern und Zeitschriftenaufsätzen widerspiegelt.<sup>3</sup> Integrationstheorien helfen, das Handeln und Auftreten zentraler Akteure und Faktoren zu beleuchten und – wenn tragfähig – das Zustandekommen scheinbar paradoxer Abläufe und Ereignisse zu erklären. Traditionell kommt es zu einem – zeitlich versetzten – Wechselspiel von Empirie und Theorie, wonach die Popularität theoretischer Erklärungen häufig den in der Empirie festzustellenden Phänomenen folgt. Insgesamt beobachten wir am Ausgang des europäischen Krisenjahrzehnts einige Brüche („Turns“), aber auch eine Wiederbelebung („U-Turn“) klassischer Integrationsansätze.

Im Mittelpunkt dieser Arbeiten steht die Frage, warum es zu stark unterschiedlichen europäischen Reaktionen und Integrationsgraden in Folge von Krisen gekommen ist. Nach allgemeiner Auffassung führte bspw. die Eurokrise mit der Ausweitung gemeinsamer fiskalischer Instrumente, der Schaffung einer europäischen Bankenunion und der Aufwertung der Europäischen Zentralbank (EZB) zu einem „Mehr“ an Integration, während die Flüchtlingskrise angesichts des gescheiterten Verteilmechanismus und der Einführung nationaler Grenzkontrollen einen Stillstand oder gar ein „Weniger“ an Integration mit sich brachte. Diese Arbeiten beruhen meist auf der Übertragung institutioneller Kompetenzen von nationaler auf europäische Ebene und auf konkreten, zeitlich fixierten Ergebnissen von Verhandlungen.<sup>4</sup> Weniger beleuchtet hingegen sind Prozesse des Integrationsgeschehens

2 So zuletzt etwa Albrecht Meier: Die Krisenkanzlerin, in: Der Tagesspiegel, 22. Oktober 2021, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/angela-merkels-abschied-von-bruessel-die-krisenkanzlerin/27730726.html> (letzter Zugriff: 4.1.2021).

3 Zu den Handbüchern siehe Marianne Riddervold/Jarle Trondal/Akasemi Newsome (Hrsg.): The Palgrave Handbook of EU Crises, London 2021; Antje Wiener/Tanja A. Börzel/Thomas Risse (Hrsg.): European Integration Theories, Oxford 2019; Nathalie Brack/Seda Gürkan (Hrsg.): Theorising the Crises of the European Union, London 2020. Siehe auch Christian Raphael/Darius Ribbe/Wolfgang Wessels: Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2021, Baden-Baden 2021, S. 27–44.

4 Siehe etwa Frank Schimmelfennig: European integration (theory) in times of crisis. A comparison of the euro and Schengen crises, in: Journal of European Public Policy 7/2018, S. 969–989; Felix Biermann et al.: Political (non-)reform in the euro crisis and the refugee crisis: a liberal intergovernmentalist explanation, in: Journal of European Public Policy 2/2019, S. 246–266.

und das Verhältnis zwischen funktionalen Sachzwängen und der Gestaltungskraft politischer Führungspersönlichkeiten.

Die neueren Arbeiten stimmen darin überein, dass angesichts der Vielzahl und Komplexität von zum Teil parallelen oder dicht aufeinander folgenden Krisen nicht eine einzelne Integrationstheorie die empirisch beobachtbaren Phänomene zu erklären vermag.<sup>5</sup> Vielmehr geht die Tendenz in der Europawissenschaft dahin, mehrere Theorien für unterschiedliche Phänomene zu bemühen oder eine Art „Meta-Theorie“ durch die Kombination verschiedener Theorieansätze zu entwickeln. Zum anderen haben diese Arbeiten die „klassischen“ Integrationstheorien modifiziert und in Einklang mit aktuellen Entwicklungen zu bringen versucht. Im Folgenden knüpfen wir an diese Ansätze an. Wir etablieren einen analytischen Rahmen, der im Wesentlichen auf der „Monnet-Methode“<sup>6</sup> beruht und es ermöglicht, im sich anschließenden empirischen Teil das Wirken und die Wirkungen der Europapolitik Angela Merkels zu beleuchten und einzuordnen.

Jean Monnet, Gründungsvater der ersten europäischen Institutionen, prophezeite, dass Europa in Krisen geschaffen werde und letztlich die „Summe der Lösungen“ sei, die für diese Krisen gefunden werde.<sup>7</sup> Funktionale Zwänge erfordern gemeinsame Maßnahmen, die zum Teil gegen erhebliche innenpolitische Widerstände durchgesetzt werden müssen. Angesichts der Heterogenität nationaler Interessen und Voraussetzungen sind meist nur begrenzte oder zeitlich befristete Lösungen möglich. Mittelfristig jedoch führen diese Maßnahmen zu einer inkrementellen, wirkungsmächtigen Fortentwicklung des EU-Systems. Dabei überlappen einerseits die Ansichten und Handlungsempfehlungen Monnets mit den beiden zentralen Integrationstheorien – Neofunktionalismus (Supranationalismus) und Intergouvernementalismus –, grenzen sich andererseits aber auch von diesen ab.

Der Neofunktionalismus<sup>8</sup> betont funktionale Unzulänglichkeiten und Erwartungen sowie einen politischen „Sachzwang“<sup>9</sup>. Er geht davon aus, dass (wirtschaftliche, politische, institutionelle u. a.) Interdependenzen zwischen den Mitgliedstaaten zunehmend nur gemeinsam und auf europäischer Ebene zu regeln sind. Seinem zentralen Konzept des „spillover“<sup>10</sup> zufolge zieht Integration in einem Politikfeld weitere Integrationsschritte in benachbarten Politikfeldern nach sich. In der Tradition des (klassischen) Funktionalismus von David Mitrany<sup>11</sup> dominieren dabei die (konkreten und eher kurzfristigen) Zwecke gegenüber (langfristigen und eher diffusen) Zielvorstellungen, so dass die Ausgestaltung notwendiger Institutionen und Verfahren deren Nutzen folgen („form follows function“).

Diese (neo-)funktionalen Annahmen entsprechen der von Monnet propagierten und praktizierten funktionalen Integration in ausgesuchten Politikfeldern. Ausgehend von kon-

5 Liesbet Hooghe/Gary Marks: Grand theories of European integration in the twenty-first century, in: *Journal of European Public Policy* 8/2019, S. 1113–1133.

6 Zu den folgenden Ausführungen siehe Wolfgang Wessels: Revisiting the Monnet Method – A contribution to the periodisation of the European Union's history, in: Michaela Bachem-Rehm/Claudia Hiepel/Henning Türk (Hrsg.): *Teilungen überwinden: Europäische und Internationale Geschichte im 19. und 20. Jahrhundert*. Festschrift für Wilfried Loth, München 2014, S. 49–59.

7 Jean Monnet: *Memoirs*, New York 1978, S. 417.

8 Ernst B. Haas: *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford 1958.

9 Walter Hallstein: *Der unvollendete Bundesstaat: Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse*, Düsseldorf/Wien 1969.

10 Jeppe Tranholm-Mikkelsen: Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC, in: *Millennium: Journal of International Studies* 1/1991, S. 1–22.

11 David Mitrany: *A Working Peace System*, Chicago 1966.

kreten Handlungen gerade in wirtschaftlichen und finanziellen Bereichen, in denen die Verflechtung zwischen den Mitgliedstaaten besonders eng ist – anfangs bei Kohle und Stahl, heute etwa in der europäischen Währungsunion – führt diese sektorale Integration längerfristig auch zu einer größeren politischen Integration. Gleichzeitig unterscheidet sich die „Monnet-Methode“ vom Neofunktionalismus darin, dass sie einen quasi-automatischen „spillover“ und eine geradlinige Ausweitung supranationaler Kompetenzen und Politikfelder zurückweist. Stattdessen betonte Monnet stets die Notwendigkeit politischer Führungsleistungen, die in der Regel von den großen Mitgliedstaaten – und hier insbesondere von Deutschland und Frankreich – ausgehen müsse. Daher begrüßte Monnet die Schaffung des Europäischen Rates 1974 als (vorübergehende) „europäische Exekutive“.

Der von den Neofunktionalisten und Monnet betonte funktionale Handlungsdruck auf die Mitgliedstaaten angesichts gemeinsamer Herausforderungen erklärt noch nicht die Art und Weise sowie die spätere Form der (weiteren) europäischen Integration. Bei fortschreitender Integration prognostiziert der Neofunktionalismus eine aktive und zum Teil von nationalen Interessen losgelöste Rolle supranationaler EU-Institutionen. In der Praxis jedoch wurden gerade Krisen meist in intergouvernementalen Foren behandelt. Manche Beobachter sehen hierin eine Bestätigung „klassischer“<sup>12</sup> oder „liberaler“<sup>13</sup> intergouvernementaler Theorien. Andere postulieren eine Tendenz hin zu einem „neuen“ Intergouvernementalismus<sup>14</sup>, welcher supranationale Institutionen nahezu gänzlich außen vorlässt und deliberative Prozesse zwischen nationalen Regierungen betont.

Die verschiedenen intergouvernementalen Stränge stimmen darin überein, dass wachsende Herausforderungen und Abhängigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten die Nachfrage nach gemeinsamen Antworten aufrechterhalten. Gleichzeitig machen die Heterogenität unter den Mitgliedstaaten und unterschiedliche Interessen in konkreten Fragen oft lange und komplexe Aushandlungsprozesse notwendig. Auch Monnet erkannte dieses Muster der realen, aber begrenzten Fortentwicklung einzelner Politikfelder und der EU-Architektur insgesamt angesichts divergierender nationaler Interessen. Übereinstimmend mit dem Intergouvernementalismus verstand Monnet die europäische Integration als einen von politischen Eliten vorangetriebenen Prozess, der auf Konsensfindung beruht. Zugleich aber wies Monnet auf die Bedeutung supranationaler, nicht-majoritärer Institutionen wie der Europäischen Kommission für die Umsetzung konkreter Entscheidungen und die langfristige Beilegung intergouvernementaler Streitpunkte hin.

Somit kann Monnet zugleich als Neofunktionalist, Supranationalist und Intergouvernementalist bezeichnet werden. Die nach ihm benannte und hier skizzierte Integrationsmethode sieht – gerade in Krisenzeiten – ein Zusammenwirken von intergouvernementalen Verfahren und deren supranationaler Umsetzung vor. Dieses Muster entspricht in erstaunlichem Maße einer anderen, von Angela Merkel selbst beschriebenen Integrationsmethode: In einer Grundsatzrede im Jahr 2010 in Brügge warb die Bundeskanzlerin für eine stärkere

12 Stanley Hoffmann: *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*, in: *Daedalus* 3/1966, S. 862–915.

13 Andrew Moravcsik: *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London 1998.

14 Christopher J. Bickerton/Dermot Hodson/Uwe Puetter (Hrsg.): *The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford 2015.

Einbindung der Mitgliedstaaten in die europäische Entscheidungsfindung.<sup>15</sup> Der von Merkel angeführten „Unionsmethode“ zufolge sollten intergouvernementale und supranationale EU-Organen in den ihnen zugeschriebenen Kompetenzen handeln und koordinierend zusammenwirken.

Die Brügge-Rede wurde gelegentlich als Gegenentwurf zur Gemeinschaftsmethode<sup>16</sup> und der Bedeutung supranationaler EU-Organen interpretiert. Wir hingegen erachten die „Unionsmethode“ und ihre empirischen Ausprägungen vielmehr als einen Beleg für die zunehmende Verschmelzung horizontaler und vertikaler Kompetenzen und Verfahren. Dieser Fusions-These<sup>17</sup> zufolge sehen sich die Mitgliedstaaten verstärkt gemeinsamen Herausforderungen gegenüber. Aufgrund ihrer unterschiedlichen Präferenzen und der hohen politischen Kosten und Hürden für die konkreten Maßnahmen sind aufwendige und mitunter konfliktreiche Verhandlungen in intergouvernementalen Foren notwendig. In der Tat hat der Europäische Rat während der Amtszeit Merkels eine (zunehmend) dominante Rolle gespielt. Zugleich aber realisieren die Mitgliedstaaten, dass sie auf die übrigen EU-Organen angewiesen sind, um Problemlösungen vorzubereiten und ihre eigenen Entscheidungen im Europäischen Rat umsetzen zu können. Die Weiterentwicklung der Union geht daher regelmäßig einher mit dem Ausbau supranationaler Institutionen und somit letztlich mit der Fusion nationaler und gemeinschaftlicher Instrumente.

## Der Blick auf Deutschland: Ansprüche an eine europäische Führungsmacht

Im September 2013, wenige Wochen vor der Wahl zum Deutschen Bundestag, veröffentlichte der britische „Economist“ ein Profil Angela Merkels. Darin argumentierten die Autoren, die amtierende Bundeskanzlerin repräsentiere sowohl „Mutti“ als auch „Monster“<sup>18</sup>, je nachdem, wen in Europa man frage. Innenpolitisch auf dem Höhepunkt ihrer Popularität und gelobt für die Art, wie sie Deutschland durch die globale Finanz- und anschließende Eurokrise navigiert hatte, verschaffte Merkel CDU und CSU bei der Bundestagswahl am 22. September 2013 41,5 Prozent der Stimmen und verpasste nur knapp die absolute Mehrheit.

Von europäischen Partnern aber wurde Merkel gerade wegen dieses Managements der Eurokrise stark kritisiert. Insbesondere die Länder im Süden Europas beklagten die von Deutschland vorangetriebene Sparpolitik und strikte Konditionierung finanzieller Unterstützung. Nicht selten wurde Merkel selbst zur Angriffsfläche: Demonstrierende in Athen verglichen Merkel mit Nazi-Größen und warfen ihr vor, das griechische Volk unterwerfen

15 Die Bundesregierung: Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich der Eröffnung des 61. akademischen Jahres des Europakollegs Brügge, 2. November 2010, abrufbar unter: <https://archiv.bundesregierung.de/archiv-de/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-anlaesslich-der-eroeffnung-des-61-akademischen-jahres-des-europakollegs-bruegge-399506> (letzter Zugriff: 4.1.2022).

16 Renaud Dehousse: The „Community Method“: Obsolete or Obsolete?, Basingstoke 2011.

17 Zum Begriff und seinen Ausprägungen siehe Wolfgang Wessels: The European Council, London 2016, vor allem S. 18–20; Wolfgang Wessels: The European Council as a transformative force, in: Helen Wallace/Nikos Koutsiaras/George Pagoulatos (Hrsg.): Europe's Transformations. Essays in Honour of Loukas Tsoukalis, Oxford 2021, S. 117–131.

18 The Economist: Angela Merkel in profile: The mother and the monster, 13. September 2013, abrufbar unter: <https://www.economist.com/charlemagne/2013/09/13/the-mother-and-the-monster> (letzter Zugriff: 4.1.2022).

zu wollen. In italienischen Zeitungen zirkulierten Anspielungen auf ein von Deutschland beherrschtes „Viertes Reich“ in Europa.<sup>19</sup>

Über die publizierte Meinung hinaus erreichte Merkels Europapolitik auch die akademische Diskussion. Dabei wurde nicht selten ein Spannungsfeld betont zwischen europapolitischer Verantwortung einerseits und innenpolitischen Beschränkungen andererseits. Den Auftakt machten die beiden britischen Politikwissenschaftler und Deutschland-Kenner Simon Bulmer und William E. Paterson, die die Bundesrepublik zu Beginn der 2010er Jahre – also während der Eurokrise – den „widerwilligen Hegemon“<sup>20</sup> nannten. Dieser zeichne sich dadurch aus, dass Deutschland als einziger Mitgliedstaat die finanziellen und wirtschaftlichen Ressourcen habe, um durch couragiertes Handeln die Eurokrise zu überwinden. Dem gegenüber aber stünden beträchtliche, letztlich schwer zu überwindende innenpolitische Widerstände, etwa ein ordoliberales, risikoscheues wirtschaftliches Denken, langwierige Verhandlungen in der Bundesregierung sowie mächtige Gegenspieler wie das Bundesverfassungsgericht.

Die Eurokrise diene als Katalysator für die Debatte um die (neue) deutsche Europapolitik, insbesondere mit Blick auf die Wiederaufnahme einer Führungsrolle. Dies lag zum einen an der Stellung Deutschlands als größter Mitgliedstaat und größter Volkswirtschaft Europas, die der Bundesrepublik eine strukturell herausgehobene Position in europäischen Fragen verleiht. Zum anderen war dies in der spezifischen Konstellation von Akteuren, Interessen und Ressourcen begründet, die Deutschland zum größten Gläubiger von Rettungspaketen und damit wichtigsten Mitgliedstaat machten. Für ein breites Echo sorgte eine Rede des damaligen polnischen Außenministers Radosław Sikorski im Jahr 2011, der die Bundesrepublik als „unverzichtbare Nation“ bezeichnete und vor zu wenig statt zu viel deutscher Führung in Europa warnte.<sup>21</sup>

Die Bilanz deutscher Führungsleistungen während der Eurokrise wurde unterschiedlich, jedoch überwiegend kritisch beurteilt. Insbesondere US-amerikanische Ökonomen beanstandeten ein zu zögerliches deutsches Agieren und ein Besinnen auf nationale materielle Interessen.<sup>22</sup> Im deutschsprachigen Raum löste Christoph Schönberger eine Hegemonie-Debatte aus, indem er – in der Tradition von Hans-Peter Schwarz<sup>23</sup> – die besondere Verantwortung Deutschlands als „Zentralmacht Europas“ betonte. Zugleich aber wies er auf die Grenzen weitergehender Führungsleistungen hin, welche sowohl auf historischen Vorbehalten im Ausland wie auf kognitiven Barrieren in Deutschland selbst fußen.<sup>24</sup>

Ein solches Spannungsfeld zwischen externen Erwartungen und innenpolitischen Beschränkungen wurde in den kommenden Jahren auch in anderen EU-Krisen sichtbar und thematisiert. Nicht selten offenbarten sich dabei konkurrierende und mitunter gegensätzli-

19 Alessandro Sallusti: Quarto Reich, in: *Il Giornale*, 3. August 2012, abrufbar unter: <https://www.ilgiornale.it/news/quarto-reich-827668.html> (letzter Zugriff: 7.1.2022).

20 Simon Bulmer/William E. 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.

21 Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik: „Deutsche Macht fürchte ich heute weniger als deutsche Untätigkeit.“, 28. November 2011, abrufbar unter: <https://dgap.org/de/veranstaltungen/deutsche-macht-fuerchte-ich-heute-weniger-als-deutsche-untaetigkeit> (letzter Zugriff: 4.1.2022).

22 Dazu sehr dezidiert Joseph E. Stiglitz: *The Euro: How a Common Currency Threatens the Future of Europe*, New York 2016.

23 Hans-Peter Schwarz: *Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, Berlin 1994.

24 Christoph Schönberger: Hegemon wider Willen: Zur Stellung Deutschlands in der Europäischen Union, in: *Merkur*, Januar 2012, S. 1–8.

che Wahrnehmungen in Medien, Öffentlichkeit und Wissenschaft. So verhinderte Merkel für viele Beobachter mit ihrer Entscheidung aus dem Spätsommer 2015, syrische Kriegsflüchtlinge an der deutschen Grenze nicht zurückzuweisen, eine humanitäre Katastrophe und verschaffte der EU wertvolle Zeit für die Entwicklung einer gemeinsamen Flüchtlingsstrategie. Liberale und oft US-amerikanische Medien sahen in Merkel „die Anführerin der freien Welt“<sup>25</sup>, die die Werte des Westens in einer zunehmend von Nationalismus und Populismus geprägten Welt hochhalte.

Insbesondere in Mittel- und Osteuropa hingegen sah sich Merkel rasch dem Vorwurf ausgesetzt, weitere Menschen zur Flucht zu motivieren. In der wissenschaftlichen Debatte kritisierten einige Beobachter Deutschland dafür, durch unilaterales Handeln andere Mitgliedstaaten vor vollendete Tatsachen zu stellen.<sup>26</sup> Und als sich angesichts der ausbleibenden europaweiten Umverteilung von Flüchtlingen innenpolitische Widerstände gegen Merkels Kurs formierten, sah sich die Bundesregierung zu mehreren Kehrtwenden in ihrer Europapolitik gezwungen, wie etwa die Einführung nationaler Grenzkontrollen und eine Verschärfung der deutschen Asylgesetze.

Gemein ist all diesen Interpretationen, dass sich der Blick aus dem Ausland schnell nach Deutschland richtete. Demnach konnte es sich Merkel als Bundeskanzlerin nicht erlauben, bei Fragen von europäischer Tragweite untätig zu bleiben. Einige Beobachter gingen sogar so weit anzumerken, dass der oft zitierte europäische Ansprechpartner, welchen schon US-Außenminister Henry Kissinger in den 1970er Jahren (vergebens) gesucht haben soll, heutzutage im Berliner Kanzleramt sitze.<sup>27</sup> Zudem ist anzumerken, dass Merkel in europäischen Verhandlungen selten Extrempositionen vertrat: In der Eurokrise etwa waren es Finnland und die Slowakei, welche einen härteren Umgang mit Griechenland – und letztlich dessen Ausschluss aus der Währungsunion – anmahnten. Und in der Corona-Krise forderten in erster Linie Österreich und die Niederlande strenge Kontrollen bei der Aufnahme und Verwendung europäischer Gelder. Dennoch lag der Fokus von Politik, Medien und Öffentlichkeit meist auf Merkel, welche wahlweise kritisiert oder gelobt und immer zu konkretem Handeln aufgefordert wurde.

Die Erkenntnis, dass Deutschland für europäische Verhandlungen und Entscheidungen zentral ist, ist keinesfalls neu, sondern ein wiederkehrendes Merkmal des Integrationsprozesses. Jedoch hat sich dieser Befund während der Merkel-Jahre gefestigt. Dies liegt zum einen am Gewicht Deutschlands in der EU-Architektur, welches durch den Austritt des Vereinigten Königreichs zusätzlich verstärkt wurde. Zum anderen war die Bedeutung Deutschlands im Politikstil Merkels begründet, welcher durch Abwarten, Taktieren, lange Verhandlungen und zum Teil komplizierte Kompromisse zu Erfolgen führte. Somit kam auf europäischer Ebene oft erst dann Bewegung in wichtige Fragen, nachdem sich Merkel geäußert und – nicht selten zusammen mit dem jeweiligen französischen Staatspräsidenten – eine Position formuliert hatte.

25 Jochen Bittner: How the West Turns on Itself, in: New York Times, 11. Februar 2015, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/2015/02/12/opinion/jochen-bittner-can-angela-merkel-be-the-next-leader-of-the-free-world.html> (letzter Zugriff: 4.1.2022).

26 Douglas Webber: European Disintegration? The Politics of Crisis in the European Union, London/New York 2018.

27 Jean Pisani-Ferry: Tim Geithner and Europe's phone number, in: Bruegel, 4. Februar 2013, abrufbar unter: <https://www.bruegel.org/2013/02/tim-geithner-and-europes-phone-number/> (letzter Zugriff: 4.1.2022).

Mit diesem Politikstil verbunden ist der oftmals erhobene Vorwurf mangelnder europapolitischer Visionen. In der Tat unterschied sich Merkel in ihren Vorstellungen zur Finalität Europas und im Bemühen um EU-Symbolik deutlich etwa von ihrem „Ziehvater“ Helmut Kohl. Als einziger Beitrag zu Zustand und Zukunft der europäischen Integration kann die oben angeführte Brügge-Rede aus dem Jahr 2010 gelten. Auch hier zeigen sich interessante Parallelen zwischen Monnet und Merkel: Obwohl beide den Ausbau des politischen Europas aktiv betrieben, waren sie keine europäischen Föderalisten, die eine konkrete Vorstellung von der Finalität Europas hatten und einen „qualitativen Sprung“ („saut qualitatif“) – etwa in Form einer europäischen Verfassung – befürworteten.<sup>28</sup> Dennoch war mitunter erstaunlich, wie wenig Merkel auf Initiativen ihrer Amtskollegen oder aus den EU-Institutionen einging. Frankreichs Präsident Emmanuel Macron etwa wartete nach seiner Sorbonne-Rede<sup>29</sup> vom September 2017 zur „europäischen Souveränität“ monatelang auf eine Reaktion aus Berlin. Bezeichnenderweise war es dann nicht Merkel, die Macron antwortete, sondern die damalige CDU-Generalsekretärin.<sup>30</sup>

Es bleibt abzuwarten, ob und wie sich der neue Bundeskanzler in die Debatten zur Zukunft der EU einbringen wird. Einerseits kann die Absichtserklärung der sog. Ampel-Regierung, wie sie im Koalitionsvertrag formuliert wurde, zur Führungsrolle Deutschlands „als größter Mitgliedstaat“, der seine „besondere Verantwortung in einem dienenden Verständnis für die EU als Ganzes“ wahrzunehmen bereit ist,<sup>31</sup> als Konsequenz und Erbe der Merkel-Jahre verstanden werden. Andererseits entspricht das Vorhaben im Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung für „einen verfassungsgebenden Konvent“ zur Weiterentwicklung der EU „zu einem föderalen europäischen Bundesstaat“<sup>32</sup> nicht der integrationspolitischen Methode Merkels.

## Bilanz der Jahre 2005 bis 2021: Reflektionen über Merkels Wirken im Europäischen Rat

Innenpolitisch waren die 16 Merkel-Jahre im Vergleich zu anderen westeuropäischen Staaten durch starke Kontinuitäten geprägt. Wesentlicher Grund und Ausdruck dessen sind die insgesamt drei „großen“ Koalitionen aus CDU/CSU und SPD und die seltenen inhaltlichen Richtungsstreits innerhalb der Bundesregierung. Dennoch gab es eine Reihe überraschender Entscheidungen und Politikwechsel, die oft durch externe Ereignisse ausgelöst wurden. Stellvertretend hierfür steht der durchaus als überhastet zu verstehende deutsche Ausstieg aus der Atomenergie nach dem Reaktorunfall im japanischen Fukushima im März 2011. Erst kurz zuvor hatte die Bundesregierung (bestehend aus CDU/CSU und FDP) die Laufzeit für deutsche Kraftwerke verlängert und die Atomenergie als wichtige Brückentechnologie bezeichnet. Nach Merkels eigener Aussage veränderte Fukushima

28 Wessels: Revisiting the Monnet Method, 2014, S. 53.

29 Emmanuel Macron: Initiative pour l'Europe, Paris, 26. September 2017, abrufbar unter: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique> (letzter Zugriff: 4.1.2022).

30 Annegret Kramp-Karrenbauer: „Europa jetzt richtig machen“, in: Welt am Sonntag, 10. März 2019, abrufbar unter: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article190037115/AKK-antwortet-Macron-Europa-richtig-machen.html> (letzter Zugriff: 4.1.2022).

31 Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP: Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, 2021, S. 130.

32 Ebenda, S. 131.

dann ihre eigene Gefahrenabschätzung und die Kosten-Nutzen-Abwägung innerhalb der Bundesregierung.<sup>33</sup> In der Folge gelang es ihr, den deutschen Atomausstieg auch gegen innerparteilichen Widerstand durchzusetzen.

In diesem Wechselspiel von vermeintlicher Kontinuität, externen Einschnitten und politischem Wandel finden wir wichtige Parallelen zur Europapolitik Angela Merkels. Bei der Bilanz der Jahre 2005 bis 2021 unterscheiden wir zwischen EU-Krisen einerseits und ausgewählten Politikfeldern andererseits. Die empirische Realisierung der „Monnet-Methode“ sehen wir besonders zu Krisenzeiten, da diese funktionale Zwänge offenbaren und schnelle politische Antworten notwendig machen. Hier hat Merkel, oft nach anfänglichem Zögern und zum Teil widerwillig, den Ausbau supranationaler Instrumente und Verfahren aktiv vorangetrieben. Trotz der prominenten Stellung, welche Krisen im vergangenen Jahrzehnt eingenommen haben, darf die Weiterentwicklung der EU in zentralen, meist weniger sichtbaren Politikfeldern wie Personalpolitik, Umwelt- und Außenpolitik sowie Rechtsstaatlichkeit nicht vernachlässigt werden. In letzteren konnte Merkel wegen des geringeren Problemdrucks langfristige deutsche Positionen vertreten und durchsetzen. In der Folge weisen diese Politikfelder ein höheres Maß an Kontinuität und weniger supranationale Elemente auf. Zusammengenommen geben die Antworten auf Krisen und die längerfristigen Dynamiken wichtige Aufschlüsse über die Formen, Möglichkeiten und Grenzen deutscher Führung in Europa.

### *Das europäische Krisenjahrzehnt*

Die Jahre 2005 bis 2021, und insbesondere die Jahre während und nach der Eurokrise 2010 bis 2012, werden gemeinhin als die „Krisenjahre“ der EU<sup>34</sup> und Merkel folglich als „Krisenkanzlerin“ bezeichnet. Dieser Einschätzung stimmen wir weitestgehend zu. Allerdings sollten dabei weder ihr europapolitisches Wirken jenseits von „Krisen“ noch die erste große Bewährungsprobe auf EU-Ebene zu Beginn ihrer Amtszeit übersehen werden. In den Jahren vor Merkels Sieg bei der Bundestagswahl im September 2005 hatten ein Konvent und die EU-Institutionen einen „Verfassungsvertrag für Europa“ ausgearbeitet, welcher die europäischen Institutionen effektiver und die Union demokratischer machen sollte. Die Ratifizierung des 2004 beschlossenen Verfassungsvertrags aber gestaltete sich schwierig und geriet vollends ins Stocken, als dieser im Mai und Juni 2005 bei Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden abgelehnt wurde. Der Europäische Rat verpasste sich daraufhin selbst eine mehr als einjährige Reflexionspause.<sup>35</sup>

Merkel fiel im ersten Halbjahr 2007 eine wesentliche Rolle bei der Beilegung der sog. Verfassungskrise zu, als Deutschland turnusgemäß den sechsmonatigen Vorsitz im Rat der EU übernahm. Durch umfangreiche Konsultationen mit einzelnen Mitgliedstaaten war Merkel gewillt, die wesentlichen Inhalte und institutionellen Erneuerungen des gescheiterten Verfassungsvertrags in einen neuen EU-Reformvertrag zu überführen. Dieses

33 Die Bundesregierung: Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel zur Energiepolitik „Der Weg zur Energie der Zukunft“, 9. Juni 2011, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/energie/wende/regierungserklaerung-von-bundeskanzlerin-angela-merkel-zur-energiepolitik-der-weg-zur-energie-der-zukunft-mitschrift--1008262> (letzter Zugriff: 23.2.2022).

34 Vgl. etwa Riddervold/Trondal/Newsome: Palgrave Handbook of EU Crises, 2021.

35 Anne Faber/Wolfgang Wessels: Die Verfassungskrise der EU als Krise „der“ Integrationstheorie? Plädoyer für eine Neufokussierung der theoretischen Debatte, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 2/2005, S. 353–359.

Verfahren war rein intergouvernemental angelegt und beschränkte sich – anders als der vorangegangene Verfassungskonvent – auf die Ebene der Staats- und Regierungschefs. Die Verhandlungen konnten unter der folgenden portugiesischen Ratspräsidentschaft abgeschlossen werden. Der Vertrag von Lissabon, der im Dezember 2009 in Kraft trat, schuf u. a. einen hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates und mehr Kompetenzen für das Europäische Parlament. Bereits in dieser ersten Krise finden wir ein Muster, welches in den Folgejahren für die EU und Merkels Europapolitik vielfach charakteristisch sein würde: Intergouvernementale Entscheidungsverfahren führen zu einem (begrenzten) Ausbau supranationaler Institutionen und Verfahren.

Die Eurokrise markierte die nächste große Krise in der Amtszeit Merkels. Zunächst war die Kanzlerin zurückhaltend in der Frage nach Krediten für notleidende Euro-Staaten wie Griechenland. Im Vertrag von Maastricht (1993) hatten die Staats- und Regierungschefs zunächst die Geldpolitik vergemeinschaftet, die Wirtschafts-, Fiskal- und Finanzpolitik hingegen auf nationaler Ebene belassen. Merkel verwies wiederholt auf die „No bailout“-Klausel in den europäischen Verträgen, welche einzelnen Mitgliedstaaten und den EU-Institutionen die Übernahme von Verbindlichkeiten anderer Staaten untersagt. Aufgrund anhaltender Spekulationen der internationalen Finanzmärkte gegen den Euro, der engen wirtschaftlichen Verflechtung im gemeinsamen Währungsgebiet und der Gefahr einer „Ansteckung“ der Griechenland-Krise auf andere Mitgliedstaaten aber stimmte Merkel im Mai 2010 europäischen Finanzhilfen zu.

Konkret lassen sich drei deutsche, ehemals „rote“ Linien aufzeigen, die Merkel bereit war zur Rettung des Euros zu überschreiten: Erstens markierte die Schaffung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), der von der Insolvenz bedrohte Staaten und Banken rekaptalisieren kann, die De-facto-Abkehr von der „No bailout“-Klausel. Zweitens wurde die EZB im Zuge der vom Europäischen Rat im Juni 2012 beschlossenen europäischen Bankenunion mit der Aufsicht und Abwicklung der größten Banken der Eurozone betraut. Und drittens unterstützte Merkel – gegen ein entsprechendes Votum von Bundesbank-Präsident Jens Weidmann – EZB-Präsident Mario Draghi, nachdem dieser verkündet hatte, alles Notwendige zur Stabilisierung des Euros zu tun („whatever it takes“) und dabei, wenn nötig, unbegrenzt Staatsanleihen aufzukaufen.

Insgesamt zeigt das Management der Eurokrise eine Mischung aus intergouvernementalen und supranationalen Elementen. Konkrete Maßnahmen waren zum Teil angesichts ihrer legalen Komplexität oder des Widerstands einzelner Mitgliedstaaten nur außerhalb der vorgesehenen Verfahren und Institutionen möglich. Den geplanten „Fiskalpakt“ zur Begrenzung nationaler Verschuldung etwa drohte der britische Premierminister David Cameron zu blockieren, weshalb es Merkel gelang, einen zwischenstaatlichen Vertrag unter „willigen“ Mitgliedstaaten durchzusetzen. Im Ergebnis aber stand ein Ausbau der Union, da etwa die Kommission größeren Einfluss bei der Prüfung nationaler Haushaltspläne erhielt, während die EZB zum „Kreditgeber der letzten Instanz“ („lender of last resort“) in der Eurozone avancierte.

Die Flüchtlingskrise des Jahres 2015 war einerseits die Krise, bei der Merkel innenpolitisch am meisten riskierte und gegen die größten Widerstände ankämpfte. Wegbegleiter berichten, dass die Kanzlerin in dieser Phase in Verhandlungen ungewohnt emotional

aufrat und auch Kabinettskollegen mit ihren politischen Entscheidungen überraschte.<sup>36</sup> Andererseits machte diese Krise die Grenzen deutscher Führungskraft in Europa deutlich. Als in absoluten Zahlen größtes Aufnahmeland stand Deutschland bereits strukturell im Zentrum des europäischen Krisenmanagements. Durch die Aussetzung des Dublin-Abkommens und der Nicht-Zurückweisung syrischer Flüchtlinge geriet es dann in eine noch prominentere Lage. Auf EU-Ebene versuchte Deutschland weitestgehend vergeblich, eine Umverteilung anerkannter Flüchtlinge durchzusetzen. Der im September 2015 unter großem Widerstand und nur durch Mehrheitsentscheid beschlossene Mechanismus, welcher über zwei Jahre hinweg die Verteilung der überschaubaren Zahl von 160.000 Flüchtlingen auf alle EU-Staaten vorsah, verfehlte diese Zielmarke deutlich. Dieses Scheitern lag weniger in einer Nicht-Entscheidung begründet als vielmehr darin, dass mehrere Mitgliedstaaten – trotz politischen Drucks gerade aus Deutschland – die Beschlüsse nicht umsetzten.

Anders als in der Eurokrise war Deutschland in der Flüchtlingskrise selbst eines der am stärksten betroffenen Länder und fand sich in der Rolle des „demandeur“ nach europäischen Lösungen. Deutsche Führungskraft in der EU ist begrenzt, wenn die anderen Mitgliedstaaten keine wollen. Dennoch hatte Merkel maßgeblichen Anteil am Zustandekommen des EU-Türkei-Abkommens vom März 2016, welches die Zahl illegaler Einreisen nach Europa deutlich verringerte.<sup>37</sup> Nachdem sich supranationale Verfahren wie ein interner Verteilmechanismus auf der Basis von Mehrheitsentscheidungen als wenig ertragreich herausgestellt hatten, gingen Merkel und die EU erneut zu mehr intergouvernementalen Methoden über. Trotz eines stärkeren Mandats und mehr Personal für die Grenzschutzagentur Frontex hat die Flüchtlingskrise in der Summe nicht zu einem Ausbau der Union geführt, jedenfalls mit Blick auf verbindliche Zusagen seitens der Mitgliedstaaten für mehr Lastenteilung, einen effektiven Krisenmechanismus und konkrete, einheitliche Verfahren für den Umgang mit Asylsuchenden.

Das Brexit-Referendum vom Juni 2016 markiert zweifelsfrei einen Einschnitt in der europäischen Integration, da in der Folge erstmals ein Mitglied die Union verlassen hat. EU-Spitzenpolitiker und die übrigen Staats- und Regierungschefs brachten wiederholt ihr Bedauern über diesen Schritt zum Ausdruck. In der Europawissenschaft hat der Brexit die Debatte über eine europäische „Desintegration“ neu entfacht.<sup>38</sup> Zugleich aber ist zu beachten, dass die verbleibenden Mitgliedstaaten die Integrationsstruktur nicht abgebaut haben. Vertreter der Gemeinschaftsmethode könnten sogar argumentieren, dass der britische Austrittsprozess nach Plan verlaufen ist und zu einer Stärkung der EU-27 geführt hat.<sup>39</sup>

Deutschland und Kanzlerin Merkel waren während der Brexit-Verhandlungen weniger sichtbar als in anderen EU-Krisen. Dies lag in erster Linie daran, dass es mit Art. 50 des Vertrags über die Europäische Union eine formale Grundlage für den Austritt eines Landes

36 Siehe etwa die ARD-Dokumentation von Rainald Becker/Thomas Schneider: Merkel-Jahre, 30. August 2021, abrufbar unter <https://www.daserste.de/information/reportage-dokumentation/dokus/sendung/merkel-jahre-100.html> (letzter Zugriff: 4.1.2022).

37 Wulf Reiners/Funda Tekin: Taking Refuge in Leadership? Facilitators and Constraints of Germany's Influence in EU Migration Policy and EU-Turkey Affairs during the Refugee Crisis (2015–2016), in: German Politics 1/2020, S. 115–130.

38 Siehe u. a. Webber: European Disintegration, 2018, S. 177–206.

39 Birgit Bujard/Wolfgang Wessels: Der Brexit-Prozess und die Austrittsdoktrin: Die Führungsrolle des Europäischen Rats, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 1/2021, S. 13–24.

gibt. Darüber hinaus sieht der Vertrag vor, dass der Europäische Rat zwar die Leitlinien festlegt, dann aber die Kommission mit den konkreten Austrittsverhandlungen betraut. Die Unsicherheit über institutionelle Abläufe und Zuständigkeiten, die üblicherweise Krisen charakterisieren, waren im Falle des Brexits somit weit weniger gegeben. Die Staats- und Regierungschefs der EU, und so auch Merkel, überließen daher die detaillierten und mitunter sehr technischen Gespräche dem Brexit-Beauftragten der Kommission, Michel Barnier.<sup>40</sup> Dennoch hatte Merkel großen Anteil an der Geschlossenheit der EU-27, da sie mehrfach britische Offerten für parallele, bilaterale Verhandlungen ausschlug und auf der Einheit des europäischen Binnenmarktes beharrte.<sup>41</sup>

### *Politikfeldbezogene Analyse*

Über diese verschiedenen Krisen hinaus war Merkel in den vergangenen 16 Jahren auch in anderer Hinsicht die große Konstante der EU-Politik. Dies zeigt bereits der Vergleich mit Kollegen im Europäischen Rat und anderem EU-Spitzenpersonal: So arbeitete Merkel mit insgesamt drei hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates, drei Präsidenten der Kommission, vier französischen Staatspräsidenten und nicht weniger als acht italienischen Ministerpräsidenten zusammen. Auch verhandelte sie drei der für die EU ebenso wichtigen wie – angesichts der verteilungspolitischen Implikationen – schwierigen mehrjährigen Finanzrahmen. Nach Meinung von Teilnehmern und Beobachtern fungierte Merkel gerade in EU-Haushaltsfragen als wichtige Vermittlerin, deren Sachkenntnis in Detailfragen und Ausdauer in komplizierten Verhandlungen allgemein geschätzt wurden.<sup>42</sup> Aufgrund ihrer langen Amtszeit und der Breite an Themen, mit denen sich der Europäische Rat regelmäßig beschäftigt, kann die folgende Darstellung nur holzschnittartig erfolgen. Wir beschränken uns mit EU-Personalpolitik, Umwelt- und Außenpolitik sowie Rechtsstaatlichkeit auf vier Politikfelder, in denen Merkel eine besonders wichtige Rolle gespielt hat. Da zentrale Merkmale der „Monnet-Methode“ wie funktionale Zwänge und politischer Handlungsdruck weit weniger präsent waren als in den zuvor betrachteten Krisen, stand Merkels Europapolitik eher im Zeichen von Kontinuität und intergouvernementalen Verhandlungsmustern.

Bei der EU-Personalpolitik ist der Europäische Rat das maßgebende Organ. Laut Verträgen wählt er den Präsidenten der Europäischen Kommission aus und schlägt diesen dem Europäischen Parlament zur offiziellen Wahl vor. Anschließend ernennt der Europäische Rat das gesamte Kommissionskollegium, einschließlich des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik. Außerdem ernennt er den Präsidenten der EZB. Angesichts dieser formalen Rechte und der politischen Sensibilität von Personalentscheidungen sind im Europäischen Rat komplizierte Aushandlungsprozesse und Kompromisse nötig, bei denen die Mitglieder diverse inoffizielle „Quoten“ (Geschlecht, parteipolitische Affiliation, geografische Herkunft) berücksichtigen müssen, zugleich aber auch ihre eigenen

40 Nicolai von Ondarza: Die „Methode Barnier“ – Lehren aus der Verhandlungsführung der EU beim Brexit, in: *Integration* 2/2020, S. 85–100.

41 Brigid Laffan: How the Unity of the EU27 Came to Be, in: *Journal of Common Market Studies*, Annual Review 2019, S. 13–27.

42 Diese und andere Einschätzungen im Text beruhen auf Beobachtungen und z. T. auf Interviews der Autoren mit Brüsseler Entscheidungsträgern. Für eine weitere Grundlage dieser „anekdotischen Evidenz“ siehe auch die TEPSA-Newsletter von Jim Cloos, eines langjährigen Beamten der Europäischen Kommission und des Rats der EU, abrufbar unter: <https://www.tepsa.eu/newsletter/> (letzter Zugriff: 4.1.2022).

Präferenzen durchsetzen wollen. Merkel hatte bei den EU-Personalentscheidungen der vergangenen Jahre meist entscheidenden Einfluss. So warb sie 2014 gegen den Widerstand einiger Mitgliedstaaten erfolgreich für Jean-Claude Juncker als Kommissionspräsidenten. Noch prominenter war ihre Rolle im Jahr 2019, als sie in einem deutsch-französischen Verhandlungspaket die Deutsche Ursula von der Leyen als Kommissionspräsidentin und die Französin Christine Lagarde als EZB-Präsidentin durchsetzte.

Nicht erst vor dem Hintergrund aktueller Diskussionen über steigende Energiepreise und den „European Green Deal“ hat sich der Europäische Rat immer wieder zur Energie- und Klimapolitik positioniert. Merkel setzte diese Themen bereits zu Beginn ihrer Amtszeit auf die politische Agenda. Unter deutscher Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 einigte sich die EU erstmals auf eine gemeinsame Energie- und Klimastrategie, die u. a. die Verringerung von Treibhausgasen um 20 Prozent (im Vergleich zum Niveau von 1990) vorsah. Seitdem steigerte die EU wiederholt ihre Zielwerte. Unter der nächsten deutschen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 beschloss der Europäische Rat, die Treibhausgase bis 2030 um 55 Prozent (gegenüber 1990) reduzieren zu wollen. Von den Medien zum Teil als „Klimakanzlerin“ bezeichnet,<sup>43</sup> ist es Merkel wiederholt gelungen, Maßnahmen für die gesamte Union auszuhandeln. Angesichts unterschiedlicher nationaler finanzieller und geografischer Voraussetzungen und den verschiedenen Prioritäten einzelner Mitgliedstaaten war und ist dies kein leichtes Unterfangen. Dennoch werden in den kommenden Jahren weitere Anstrengungen nötig sein, um die selbstgesteckten Ziele zu erreichen und die EU bis Mitte des Jahrhunderts zum klimaneutralen Kontinent zu machen.

Auch aufgrund ihres Umgangs mit „schwierigen“ internationalen Partnern wie China, Russland, der Türkei und den USA unter Präsident Donald Trump genoss Merkel große Autorität im Kreis der europäischen Staats- und Regierungschefs. Zu beachten ist, dass die EU selbst über keine einheitliche europäische Außenpolitik verfügt. Sie ist auf internationaler Bühne immer nur so stark, wie die Mitgliedstaaten sich über politische Maßnahmen einig sind und die Union mit den notwendigen Mitteln ausstatten. In den vergangenen Jahren hat sich der Europäische Rat hier durchaus ambitionierter, selbstbewusster und zum Teil auch kritischer gegenüber traditionellen Verbündeten wie den USA gezeigt. Merkel etwa signalisierte, mehr in europäische Verteidigung investieren und die EU in globalen Handelsfragen unabhängiger machen zu wollen. Umgekehrt sah sie sich wiederholt dem Vorwurf ausgesetzt, mit ihrem auf Ausgleich bedachtem Politikansatz deutsche Wirtschaftsinteressen voranzustellen und – gerade im Umgang mit China und Russland – Missstände bei Demokratie und Menschenrechten nicht ausreichend zu beanstanden. Zuletzt offenbarte der (innen- wie außenpolitische) Streit um die Gas-Pipeline „Nord Stream 2“ das Spannungsfeld zwischen einer einheitlichen europäischen Außenpolitik und nationalen (wirtschaftlichen) Interessen.

Schließlich scheute Merkel auch EU-intern die offene Konfrontation mit anderen Staaten. Dies betrifft vor allem den Umgang mit Polen und Ungarn beim Thema Rechtsstaat. Wenig überraschend plädierte Merkel bei ihrem letzten Europäischen Rat im Oktober

43 Siehe zuletzt etwa Max Hägler/Henrike Roßbach: Merkel auf der Sommerpressekonferenz: Und plötzlich wieder Klimakanzlerin, in: Süddeutsche Zeitung, 22. Juli 2021, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/merkel-klimakanzlerin-sommerpressekonferenz-1.5360539> (letzter Zugriff: 4.1.2022).

2021 für einen weiteren politischen Dialog und gegen konkrete Maßnahmen gegenüber Polen angesichts der umstrittenen polnischen Justizreformen.<sup>44</sup> Zuvor hatte sich Merkel über Jahre mit Kritik an Ungarns Ministerpräsidenten Viktor Orbán und dessen Umbau von Justiz und Medien zurückgehalten, nicht zuletzt wohl auch deshalb, weil Orbáns und Merkels Parteien lange Zeit der gleichen Fraktion im Europäischen Parlament angehört hatten. Hier stand Merkel durchaus in der Tradition deutscher Europapolitik, die einen eher inklusiven Ansatz verfolgt und die offene Auseinandersetzung mit einzelnen Mitgliedstaaten meidet. Merkel war stets bedacht, die EU als Ganze zusammenzuhalten und sah die Bildung von Teilgruppen und eines „Europas der mehreren Geschwindigkeiten“ kritisch. Einige Beobachter aber sehen gerade hierin den Grund für eine schleichende Unterhöhnung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der EU.<sup>45</sup>

Insgesamt zeigen das europäische „Krisenjahrzehnt“ und die Entwicklung in zentralen Politikfeldern, dass Merkel und Deutschland willens und meist in der Lage waren, der EU Stabilität und Orientierung zu verleihen, gerade wenn die Gemeinschaft in existenzielle Not geriet. In diesen Situationen war Merkel bereit, vermeintliche nationale Interessen hintenanzustellen und innenpolitische Risiken einzugehen. Mit ambitionierten und längerfristigen Vorhaben aber hielt sich Merkel zurück. Eine pessimistische Interpretation wäre der Vorwurf eines Auf-Sicht-Fahrens und eines „so viel wie nötig, so wenig wie möglich“. Eine positivere Sichtweise hingegen wäre, dass Deutschland unter Merkel sich seiner Verantwortung für die EU – vor allem in Krisenzeiten – zunehmend bewusst geworden ist.

### Eine letzte Kraftanstrengung: die Corona-Krise 2020

Als sich Mitstreiter, Kontrahenten und Beobachter schon auf die Zeit nach Merkel eingestellt hatten, kristallisierte sich im Frühjahr 2020 mit der COVID-19-Pandemie eine weitere EU-Krise heraus. In erster Linie eine Gefahr für die öffentliche Gesundheit, entwickelte sich das Coronavirus rasch auch zu einer Bedrohung für den wirtschaftlichen, sozialen und politischen Zusammenhalt der Union. Dabei war die Pandemie eine „umfassende“ Krise, die mehrere Politikfelder gleichzeitig berührte: Die zum Teil unkoordinierten Grenzsicherungen unterbrachen den freien Personen- und Warenverkehr im Schengen-Raum. Steigende Finanzierungskosten für einige Mitgliedstaaten kündigten Verwerfungen in der Eurozone an. Und die unterschiedliche Betroffenheit vom Virus und der ungleiche finanzielle Spielraum unter den Mitgliedstaaten, die wirtschaftlichen Folgen aufzufangen, bedrohten den fairen Wettbewerb im europäischen Binnenmarkt.

Die ersten Handlungen der Staats- und Regierungschefs galten – wie in anderen EU-Krisen auch – zunächst der nationalen Ebene. Die europäische Dimension erfuhr hingegen wenig Aufmerksamkeit: Grenzen zu besonders früh und stark vom Virus betroffenen Nachbarländern wurden geschlossen. Nationale Unternehmen wurden durch finanzielle Hilfsprogramme unterstützt. Die nationale Produktion medizinischer Güter wurde angekurbelt. Anfang März 2020 untersagten einige EU-Länder, darunter Deutschland, Frank-

44 Mutjaba Rahman: Europe's next rule of law problem: Angela Merkel, in: Politico, 26. Oktober 2021, abrufbar unter: <https://www.politico.eu/article/europe-rule-of-law-angela-merkel-poland-hungary/> (letzter Zugriff: 4.1.2022).

45 R. Daniel Keleman: Europe's Faustian Union, in: Foreign Policy, 30. Juli 2020, abrufbar unter: <https://foreignpolicy.com/2020/07/30/europes-faustian-union/> (letzter Zugriff: 4.1.2022).

reich und die Tschechische Republik, den Export von Gesichtsmasken und Schutzhandschuhen an andere Mitgliedstaaten. Obwohl in Einklang mit den europäischen Verträgen, lösten diese Maßnahmen breite Kritik und den Vorwurf mangelnder Solidarität aus, gerade seitens der beiden „Großen“, Deutschland und Frankreich.<sup>46</sup>

In den folgenden Monaten fokussierte sich die Diskussion auf EU-Ebene vor allem auf die finanziellen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie. Die EZB hatte Mitte März ein milliardenschweres Aufkaufprogramm für Staatsanleihen vorgelegt. Die Europäische Kommission hatte durch die Aussetzung von Regeln zu nationaler Verschuldung und staatlichen Beihilfen den Mitgliedstaaten finanziellen Spielraum verschafft. Und die Eurogruppe, das Gremium der Finanzminister der Eurozone, beschloss Anfang April zinsgünstige Kredite für Staaten, Unternehmen und nationale Kurzarbeiterprogramme. Nach weit verbreiteter Meinung aber waren Maßnahmen auf Ebene der Staats- und Regierungschefs nötig, die über die monetäre Politik und Kredite hinausgehen und ein politisches Signal des Zusammenhalts senden würden.

Dabei standen sich in der Frage nach gemeinsamen fiskalischen Anstrengungen anfangs zwei Lager gegenüber: Während vor allem die Staaten des Südens gemeinsame Anleihen in Form von Corona-Bonds forderten, sprach sich der Norden gegen EU-Schulden und für den Einsatz existierender Instrumente aus. Deutschland stand zunächst an der Seite der Nordländer. Noch Ende März 2020 bezeichnete Merkel den ESM als „krisenerprobtes und geeignetes Instrument“, um besonders stark betroffene Mitgliedstaaten zu unterstützen.<sup>47</sup> Der Europäische Rat vom 26. März endete folglich im Streit, so dass eine europäische finanzielle Antwort auf die Corona-Krise in weiter Ferne schien. Pikanterweise fanden sich Deutschland und Frankreich in gegensätzlichen Lagern. Manche Beobachter fühlten sich daher an die „Grabenkämpfe“ zwischen Nord- und Südländern zur Zeit der Eurokrise erinnert.

In den kommenden Wochen jedoch nahmen Berlin und Paris intensive bilaterale Gespräche auf. Sowohl auf administrativer als auch auf höchster politischer Ebene versuchten beide Länder, Unterschiede zu überwinden und europäische Kompromissmöglichkeiten auszuloten.<sup>48</sup> Diese Bemühungen gipfelten in der gemeinsamen Initiative von Kanzlerin Merkel und Präsident Macron vom 18. Mai 2020 für einen europäischen Wiederaufbaufonds.<sup>49</sup> Demnach sollte die Europäische Kommission einmalig 500 Milliarden Euro an den Kapitalmärkten aufnehmen und das Geld in Form von Zuschüssen an die am stärksten betroffenen Regionen und Wirtschaftssektoren verteilen. Für die Anleihen würden die Mitgliedstaaten gemäß ihrem Anteil am EU-Haushalt haften.

46 Francesco Guarascio/Philip Blenkinsop: EU fails to persuade France, Germany to lift coronavirus health gear controls, in: Reuters, 6. März 2020, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-eu-idUSKBN20T166> (letzter Zugriff: 4.1.2022).

47 Reuters: Germany's Merkel: ESM is the main instrument to help other European countries fight coronavirus, 26. März 2020, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-eu-merkel-idUSL8N2BJ9YD> (letzter Zugriff: 4.1.2022).

48 Ulrich Krotz/Lucas Schramm: Embedded Bilateralism, Integration Theory, and European Crisis Politics: France, Germany, and the Birth of the EU Corona Recovery Fund, in: Journal of Common Market Studies 2021, abrufbar unter: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/jcms.13251> (letzter Zugriff: 23.2.2022).

49 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Deutsch-französische Initiative zur wirtschaftlichen Erholung Europas nach der Coronakrise, 18. Mai 2020, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/deutsch-franzoesische-initiative-zur-wirtschaftlichen-erholung-europas-nach-der-coronakrise-1753760> (letzter Zugriff: 4.1.2022).

Die deutsch-französische Initiative gab der Debatte politisches Gewicht und eine neue Dynamik. Sie verhalf letztlich dem Vorschlag der Kommission vom 27. Mai für einen europäischen Wiederaufbauplan im Umfang von 750 Milliarden Euro zum Durchbruch.<sup>50</sup> Dieser Aufbauplan sowie ein neuer siebenjähriger EU-Finanzrahmen wurden – nach vier-tägigen Verhandlungen und Konzessionen gegenüber einzelnen Mitgliedstaaten – vom Europäischen Rat Mitte Juli angenommen.<sup>51</sup> Merkel, Deutschland und die EU insgesamt hatten somit erstmals gemeinsamen Schulden in derart großem Umfang zugestimmt. Zur Rückzahlung der neuen Kredite enthält das Finanzpaket auch einen Fahrplan zur Einführung von EU-Steuern, welche ebenfalls ein Novum in der EU-Haushaltspolitik sind. Neben der Kreditaufnahme wurde die Kommission damit beauftragt, nationale Aufbaupläne und die Verwendung der Gelder zu überwachen.

Gerade die ausländische Presse lobte Merkel für ihren Vorstoß und die zunächst bilaterale und dann europäische Einigung. In der eigenen Bundestagsfraktion musste sie angesichts der umfangreichen EU-Schulden und ihrer verteilungspolitischen Implikationen einige Skeptiker überzeugen.<sup>52</sup> Dennoch stellt die europäische Antwort auf die Corona-Krise eine erneute, wenn auch konditionierte Abkehr von bisherigen deutschen Positionen dar. Auf EU-Ebene zeigt sich abermals das Muster einer intergouvernemental forcierten Krisenantwort, welche dann durch supranationale Institutionen und Verfahren umgesetzt wird. In Übereinstimmung mit der „Monnet-Methode“ repräsentiert der Wiederaufbauplan eine wirkungsmächtige europäische Krisenreaktion, die politischen und wirtschaftlichen Zusammenhalt sicherstellt. Zugleich aber ist der Wiederaufbauplan ein begrenzter Integrationsschritt, da er als ein einmaliges und zeitlich befristetes Instrument keinen automatischen Eintritt in eine europäische Transferunion darstellt.

## Was bleibt

Dieser Beitrag hat das Wirken und die Wirkungen Angela Merkels in der EU-Politik der vergangenen 16 Jahre thematisiert. Gemeinhin als „Krisenkanzlerin“ bezeichnet, hat Merkel gerade in Zeiten von Aufruhr und Umbruch die EU entscheidend mitgeprägt. Die verschiedenen Krisen, deren Management und (unzureichende) Beilegung haben zudem die Prioritäten und Einflussmöglichkeiten, aber auch die Grenzen deutscher Europapolitik aufgezeigt. Insgesamt lassen sich hohe Erwartungen des Auslands an Deutschland feststellen, in Phasen erhöhter Unsicherheit der EU zu Stabilität und Orientierung zu verhelfen. Dies jedoch ist nicht frei von Widersprüchen, steht den Rufen nach mehr deutschem Engagement doch die traditionelle Sorge vor einer deutschen Hegemonie in Europa gegenüber.

In steigendem Maße ist Deutschland der Forderung nach mehr Führung nachgekommen. Dabei war Merkel wiederholt gewillt, vormals nationale Positionen aufzugeben und innenpolitische Widerstände zu überwinden. In der Folge ergibt sich am Ende der Ära Merkel und im Einklang mit der „Monnet-Methode“ in vielen Politikfeldern ein „Mehr“ an Europa als Antwort auf Krisen, jedenfalls gemessen an einer wachsenden Interdepen-

50 Europäische Kommission: Europe's moment: Repair and prepare for the next generation, 27. Mai 2020, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_940](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_940) (letzter Zugriff: 4.1.2022).

51 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 17.–21. Juli 2020, EUCO 10/20.

52 Lucas Schramm: Economic ideas, party politics, or material interests? Explaining Germany's support for the EU corona recovery plan, in: *Journal of European Public Policy* 2021, S. 1–21, abrufbar unter <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2021.1985592> (letzter Zugriff: 4.1.2022).

denz und Risikoteilung unter den Mitgliedstaaten. Die dafür notwendigen zwischenstaatlichen Verhandlungen und Kompromisse manifestierten die herausgehobene Rolle des Europäischen Rates als europäische Entscheidungsinstanz. Gleichzeitig führte das „Mehr“ an Europa zu einer Stärkung und einem Ausbau supranationaler Institutionen.

Bei ihrem letzten Europäischen Rat im Oktober 2021 zeigten die anderen Staats- und Regierungschefs noch einmal deutlich ihren Respekt vor der historischen Leistung Merkels. Neben stehenden Ovationen, Lobesworten und einem zweiminütigen Video mit Gipfelszenen aus den vergangenen 16 Jahren übergab Ratspräsident Charles Michel als Geschenk auch eine Skulptur des Europagebäudes, des Hauptsitzes des Europäischen Rates. Weiter schienen die Staats- und Regierungschefs jedoch zunächst nicht gehen zu wollen. Interessant zu mutmaßen ist, ob Merkel von den (nun ehemaligen) Kollegen zur „Ehrenbürgerin Europas“ ausgerufen werden wird. Diese Ehre, für die es kein formales, festgelegtes Verfahren gibt, wurde bislang nur Jean Monnet, Helmut Kohl und Jacques Delors zuteil. Ebenso ist allerdings denkbar, dass angesichts der polarisierenden Wirkungen Merkels insbesondere während der Euro- und Flüchtlingskrisen sowie ihrer fehlenden Vision zur Zukunft Europas von einer solchen Geste Abstand genommen wird.

Ein wichtiges Erbe Merkels jedenfalls werden die Erwartungen – Hoffnungen, aber auch Befürchtungen – an den neuen Bundeskanzler sein. Sein Wirken wird wohl eine gewisse Zeit lang mit Blick auf Merkels politische Führungskraft in Europa beurteilt werden. Zuletzt haben die Corona-Krise und die Aushandlung des milliardenschweren Aufbauplans nochmals das große Gewicht Deutschlands im EU-Gefüge unterstrichen. Daher wird das Agieren des höchsten politischen Vertreters der „Zentralmacht Deutschland“ auch weiterhin ein entscheidender Faktor bei der Entwicklung der EU sein.