EUROPEAN COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS
ecfr.eu

POLICY BRIEF

DIE NEUE DEUTSCHE FRAGE: WELCHES DEUTSCHLAND BRAUCHT EUROPA?[1]

Ulrike Guérot and Mark Leonard

ZUSAMMENFASSUNG

Seit dem Ausbruch der Eurokrise vor gut einem Jahr steht Deutschland auf einzigartige Weise im Mittelpunkt der europäischen Diskussion: Eine Bewältigung der Krise ist weder ohne, noch gegen Deutschland möglich. Obwohl die Bundesregierung nun signalisiert hat, sie werde alles Notwendige tun, um den Euro zu retten, macht sich ein Großteil Europas Sorgen über die Art und Weise, in der das geschieht und fragt sich, wohin Deutschland eigentlich steuert. Die Deutschen ihrerseits fühlen sich um das europäische Projekt betrogen. Über lange Zeit konnten sich die Deutschen in der EU wiedererkennen; sie verkörperte die deutschen Nachkriegstugenden wie finanzpolitische Korrektheit, Stabilität und Konsens. Jetzt hat sich das Blatt gewendet, und die Deutschen nehmen die EU jetzt, in kompletter Umkehr, eher als Bedrohung dieser Werte wahr.

Dieses Papier möchte über den festgefahrenen Diskurs hinausgehen und aufzeigen, auf welcher Grundlage Deutschland und die anderen Europäer wieder zusammenfinden könnten. Sie zeigt auf, aus welchen Gründen ein zunehmend europaskeptische Deutschland zum globalen Einzelgänger wird und sich isoliert, während die europäischen Nachbarstaaten mit unterschiedlichen Strategien auf dieses neue Deutschland reagieren. Einerseits klammern sie sich an Deutschland, andererseits schmieden sie neue Koalitionen, die sich mit der Zeit zu einem Gegengewicht zur deutschen Machtfülle herausbilden könnten. Wenn Deutschland seinen Platz in der EU neu legitimieren möchte, sollte es seinen Ansatz für wirtschaftliche Führung neu definieren, um ein „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ zu vermeiden. Gemeinsam mit anderen Staaten sollte es die europäische Sicherheitsarchitektur mit neuem Leben erfüllen und schließlich sein ganzes ökonomisches Gewicht in die Waagschale werfen, damit ein global handlungsfähiges Europa entsteht.

Selten ist Deutschland in Europa so wichtig gewesen und gleichzeitig so isoliert wie heute. Schon immer hatte Deutschland die stärkste Volkswirtschaft Europas, jedoch ist seit dem Ausbruch der Eurokrise im vergangenen Jahr ein spezifisches deutsches Machtfaktum hinzugekommen: Eine Bewältigung der Krise war nicht ohne oder gar gegen Deutschland möglich. Zugleich wirkt Deutschlands Politik, ob in Libyen oder in Griechenland, in zunehmendem Maße ausweichend, fehlerhaft und unvorhersehbar. Obwohl Deutschland signalisiert hat, es werde alles Notwendige tun, um den Euro zu retten, ist ein Großteil Europas besorgt über die Art und Weise, auf die das geschieht und zutiefst im Zweifel darüber, in welche Richtung Deutschland eigentlich steuert.[2]

Für viele hat es den Anschein, dass eine mächtigere und unabhängigere Bundesrepublik die zwei grundlegenden Paradigmen neu aushandelt, die die deutsche Außenpolitik über Jahrzehnte bestimmt haben: Europäische Integration und transatlantische Allianz. Manche haben sogar den

---

1 Diese deutsche Version ist die Übersetzung des englischen Originaltextes: “ The New German Question: How Can Europe Get The Germany it Needs“ , Ulrike Guérot and Mark Leonard, April 2011, ECFR Policy Brief, www.ecfr.eu.

2 Vergleiche z.B. Anton Costas, ““ Quo vadis’ Alemania”, *El País*, 12. Dezember 2010, verfügbar unter: http://www.elpais.com/articulo/primer/plano/Quo/vadis/Alemania/elpepueconeg/20101212elpneglse_3/Tes; Miquel Noguer, “Rajoy recurre al orgullo nacional ante los “ deberes’ de Merkel”, *El País*, 6. Februar 2010, verfügbar unter: http://www.elpais.com/articulo/espana/Rajoy/recurre/orgullo/nacional/deberes/Merkel/elpepiesp/20110206elpepinac_8/Tes; François-Xavier Petit, “Pour une Europe de l’anti-modèle allemand”, Sauvons l’Europe, 11. Februar 2011, available at http://www.sauvonsleurope.eu/pour-une-europe-de-l%E2%80%99anti-modeleallemand/; und Jan Krzysztof Bielecki, “Wychodzenie z kryzysu krótko nie trwa”, *Obserwator Finansowy*, 14. Februar 2011, verfügbar unter http://www.obserwatorfinansowy.pl/2011/02/14/wychodzenie-z-kryzysu-krotko-nie-trwa/.

Eindruck, dass Deutschland einen „Sonderweg“ einschlägt. Während Deutschland auf der einen Seite energisch eine gemeinsame Wirtschaftspolitik für die EU vorantreibt, weigert es sich – wie im Fall Libyens – Verantwortung in dringenden Fragen der Außenpolitik zu übernehmen und hat ein Problem mit „liberalem Interventionismus“; gleichzeitig widmet es sich zunehmend eigenen Beziehungen zu China und Russland.

Viele Deutsche sehen sich in Europa weniger als Handelnde, denn als Opfer. Sie fühlen sich um das europäische Projekt betrogen, mit dem sie sich früher wahrscheinlich stärker identifiziert haben als jedes andere Mitgliedsland der EU. Dies scheint heute indes nicht mehr der Fall zu sein. Die meinungsbildende deutsche Presse ist zu Recht stolz auf die Reformen, die Deutschland im vergangenen Jahrzehnt umgesetzt hat. Sie haben die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft, die mit den Kosten der Wiedervereinigung erheblich belastet war, eindeutig gesteigert. Die Eurokrise hat jedoch in Deutschland eine Welle der Missgunst ausgelöst, da in Deutschland der Eindruck entstanden ist, Deutschland solle nun für die Nachlässigkeit anderer zahlen. Im vergangenen Jahr hat eine populistische Strömung die öffentliche deutsche Europadebatte erfasst: ihr zufolge seien andere europäische Länder „nur neidisch“ oder „alle wollten nur das Geld der Deutschen“. In der Tat sahen die Deutschen die EU früher als Verkörperung deutscher Werte, wie etwa finanzpolitischer Korrektheit, Stabilität und Konsens. Nun wird die EU eher als Bedrohung dieser Werte gesehen. Während viele Europäer sich eine Rettung Europas durch Deutschland erhoffen, möchten viele Deutsche heute lieber vor Europa gerettet werden. Auch in anderen EU-Mitgliedsstaaten gibt es inzwischen populistische Europadebatten. Aufgrund seiner Größe und Lage ist Deutschland aber entscheidend: seine frühere Integrationsfreudigkeit war gleichsam eine „Anomalität“, die aber die „Normalität“ Europas erst ermöglichte. Der neue deutsche Europaskeptizismus unterminiert damit die Integration und Sicherheit in Europa ganz besonders, denn Deutschland ist nach wie vor das wichtigste Land in Europa und der Pfeiler der europäischen Integration schlechthin. Diese zu gefährden, hieße letztlich auch die deutschen Interessen gefährden.

Auch wächst die Diskrepanz zwischen der Diskussion in vielen europäischen Ländern über Deutschland und dem Stimmungsbild in Deutschland selbst immer weiter. Beispielsweise sehen die deutschen Eliten das deutsche Wirtschafts- und Finanzmodell tendenziell als die einzige Lösung für die Eurokrise. Sie glauben, Europa würde davon profitieren, wenn alle dem deutschen Beispiel folgen würden, ungeachtet länderspezifischer Unterschiede. Andererseits sehen viele Europäer Deutschland nicht nur als größten Nutznießer des gemeinsamen Marktes und der Eurozone, sondern auch als das Land, das strukturell am meisten sowohl von einer „one size fits all“-Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB), als auch von der derzeitigen unausgeglichen Handelsbilanz in Europa[3] profitiert hat. Sie sehen Deutschlands exportorientiertes Wachstumsmodell – mit einem großen Handelsbilanzüberschuss bei gleichzeitig sinkenden Realeinkommen und eher geringer Binnennachfrage – als Teil des Problems und nicht der Lösung. Deutschland wird dabei oft als „zweites China“ bezeichnet. Kritiker behaupten, Deutschland versuche, den Mitgliedern der Eurozone sein soziales und ökonomisches Modell aufzuzwingen – gleichsam als „Berlin Consensus“. Dies geschieht paradoxerweise in dem Moment, in dem die deutsche Wirtschaft aus Europa hinauswächst. Einige argumentieren, dass die EU als Verbindung einer von Deutschland angeführten Wirtschaftspolitik einerseits und einer anglo-französischen Außenpolitik andererseits funktionieren könnte. Doch ist es weder realistisch, noch erstrebenswert, dass Deutschland sich als „ökonomischer Hegemon“ mit globalen, kommerziellen Interessen zugleich in außenpolitischen Fragen auf die Rolle eines Zuschauers beschränkt.

Dieses Papier möchte diese festgefahrene europäische Debatte und Perzeptionsproblematik überwinden und aufzeigen, wie das Verhältnis zwischen Deutschland und seinen europäischen Partnerstaaten neu ausgestaltet werden könnte. Der erste Teil versucht, einige der fundamentalen innerdeutschen Veränderungen seit der Wiedervereinigung zu erklären, und wie diese über die Jahre zu einem neuen deutschen Europaskeptizismus geführt haben. Der zweite Teil untersucht, wie diese Veränderungen Deutschland tendenziell zu einem „globalen Alleingang“ verführen. Es wird aufgezeigt, dass Deutschland in der EU alle seine einstigen vier klassischen Instrumente der europäischen Integration hinterfragt: die französisch-deutschen Beziehungen, die Stärkung der Rolle der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlamentes, seine Anwaltschaft und Fürsprache für die kleinen EU-Länder und seine Bereitschaft, einen relativ hohen Finanzbeitrag bei gleichzeitigem Verzicht auf formalen Machtzuwachs in der EU zu leisten. Zudem wird dargelegt, wie Deutschland über die EU hinaus aus der transatlantischen Allianz ausbricht und seine Rolle hinterfragt, die es zwischen 1949 und 1989 in der europäischen Sicherheitsarchitektur gespielt hat. Der dritte Teil schließlich zeigt, wie die anderen EU-Mitgliedsstaaten auf das Vakuum reagieren, das durch Deutschlands Rückzug in Europa entsteht. Sie tun dies durch Strategien, die von „Anklammern“ bis zu „Koalitionsbildung“ reichen; Koalitionen, die eines Tages möglicherweise als ein Gegengewicht zur deutschen Machtfülle fungieren sollen, wenn es Deutschland nicht gelingt, sich wieder eine legitime Rolle mit konstruktivem Führungsanspruch innerhalb der EU aufzubauen. Der letzte Teil des vorliegenden Papiers unterbreitet dann Vorschläge für einen neuen Umgang mit Deutschland in der EU, sowohl auf regionaler wie auf globaler Ebene.
Wir argumentieren, dass Deutschland seinen Ansatz der

3 Vergleiche z.B. Ben Hall, “Lagarde criticises Berlin policy”, *Financial Times*, 14. März 2010, verfügbar unter: http://www.ft.com/intl/cms/s/0/225bbcc4-2f82-11df-9153-00144feabdc0.html#axzz1OskqZ2az; und John Vinocur, “Germany Suffers a Fit of Willfulness”, *New York Times*, 22. März 2010, verfügbar unter: http://www.nytimes.com/2010/03/23/world/europe/23iht-politicus.html?_r=1&ref=johnvinocu.

wirtschaftlichen Führung Europa neu gestalten muss, damit kein „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ entsteht. Deutschland sollte ferner mit den anderen großen EU-Ländern zusammenarbeiten, um die europäische Sicherheitsarchitektur neu zu beleben und könnte davon profitieren, anstatt eines Alleinganges sein ökonomisches Gewicht zugunsten eines starken, globalen Europas in die Waagschale zu werfen. Anstatt den Verlust der alten „Bonner Republik“ zu beklagen, sollten die EU-Mitgliedsstaaten lernen die Interessen der „Berliner Republik“ besser zu verstehen und Deutschland davon überzeugen, dass es mittelfristig zielführender ist, seinen politischen Akzent auf Europa zu setzen, anstatt der Versuchung eines globalen Alleingangs zu unterliegen.

Requiem für die Bonner Republik: Der neue deutsche Europaskeptizismus

Zwanzig Jahre nach der Wiedervereinigung ist ein neues Deutschland entstanden, das sich stark von der alten Bundesrepublik unterscheidet. Dieses neue Deutschland mag selbstsicherer und nationaler erscheinen. Aber während Deutschland von außen betrachtet stärker aussieht, fühlt es sich von innen her fragiler. Die alte Bundesrepublik gründete auf rheinländischem Kapitalismus und sozialer Marktwirtschaft, war ein konsensbasiertes politisches System mit starken Gewerkschaften, relativ gleichmäßig verteilten nationalem Wohlstand, der Möglichkeit sozialen Aufstiegs, guten öffentlichen Schulen und einem öffentlichen Gesundheitssystems, das allen offen stand. Das heutige Deutschland ist zugleich älter und ärmer, und mit mehr sozialen und gesellschaftlichen Problemen konfrontiert als je zuvor. Deutschland hat zudem Angst vor zu viel Immigration, liegt in Fragen wie etwa der Erwerbstätigkeit von Frauen und der Tagesbetreuung für Kinder hinter vielen OECD-Staaten zurück und das Bildungssystem hat mit großen Problemen zu kämpfen.[4] In Ostdeutschland sind die von Bundeskanzler Helmut Kohl versprochenen „blühenden Landschaften“ nicht entstanden – im Gegenteil, der Osten des Landes kämpft mit Bevölkerungsschwund und Strukturschwäche – und selbst im Westen des Landes, in den alten Bundesländern, sind viele Regionen und Städte der Insolvenz nahe.[5]

Auch das Parteiensystem ist heute fragmentierter als früher: Keine der sogenannten Volksparteien, die in der Vergangenheit die europäische Integration unterstützt haben, kann heute noch auf 40 % Wählerstimmen hoffen. Zudem sind die Freien Demokraten (FDP) – die Partei Hans-Dietrich Genschers – in den letzten Jahren deutlich europaskeptischer geworden. Ferner sind offen europaskeptische Parteien auf der linken (DIE LINKE) und auf der rechten (DVU, NPD) Seite des politischen Spektrums entstanden. Damit sind die Grünen die einzige Partei, die noch klar pro-europäisch argumentiert, so wie es die SPD unter Helmut Schmidt oder die CDU unter Helmut Kohl einst taten. Als Folge dessen ist politische Führung in der Europapolitik wesentlich schwieriger geworden als früher, zumal sich eben auch Europa – nicht zuletzt durch die Ostererweiterung – und das globale Umfeld insgesamt durch die Globalisierung und die derzeitigen internationalen Machtverschiebungen tiefgreifend verändert haben.

Während sich deutsche Kanzler in der Vergangenheit in kritischen Fragen der Außenpolitik weitgehend über die öffentliche Meinung hinwegsetzen konnten – man denke an Konrad Adenauer und die Wiederbewaffnung 1955, Willy Brandts Ostpolitik 1972, die Entscheidung von Helmut Schmidt 1983, Pershing-Raketen zu stationieren und schließlich Helmut Kohls Eintreten für den Euro 1992 – sind die heutigen politischen Führungspersönlichkeiten mit einer sich immer mehr ausdifferenzierenden und komplexeren politischen Parteienlandschaft konfrontiert. Allein in diesem Jahr finden z.B. sieben Landtagswahlen statt. Das lässt erkennen, wie groß der Druck auf das politische System in Deutschland insgesamt ist – und dass die Außenpolitik darum eben nicht mehr wie früher die Innenpolitik bestimmen kann, sondern, eher umgekehrt, heute die Innenpolitik die deutsche Außenpolitik determiniert.

Auch der Generationenwandel hat einen Einfluss auf die deutsche Haltung zu Europa. Die europäischen Einstellungen früherer Generationen deutscher Eliten waren maßgeblich durch die Ereignisse von entweder 1945, 1968 oder 1989 geprägt. Aber die Generation „Post-1989“ – mit anderen Worten jene, die nach dem Fall der Mauer politisch sozialisiert wurden – haben heute vollkommen andere Einstellungen bezüglich Europa als ihre Vorgänger.[6] Die Mehrheit der jungen Leute heute wurde eher durch die Ereignisse des 11. September 2001 oder die Wirtschaftskrise von 2008 geprägt. Als Folge davon betrachten sie Europa heute als selbstverständlich. Europa ist durch die offenen Grenzen heute weniger aufregend als früher, während Asien an Attraktivität gewonnen hat.

Zusammengefasst heißt das: Deutsche Europapolitik basiert nicht mehr auf den wirkungsmächtigen gemeinsamen Erinnerungen der Nachkriegszeit. Von den 620 Abgeordneten des Deutschen Bundestages waren nur 38 bereits in einer Legislaturperiode vor 1989 dabei. Allein bei der letzten Bundestagswahl im Jahr 2009 zogen 192 Abgeordneten neu in den Bundestag ein: die höchste Rotation in der Geschichte des Bundestages. Viele junge Parlamentarier geben indes unumwunden zu, dass sie nicht wissen, „wohin es mit Europa geht“ und welches die Grundlagen deutscher Europapolitik seien.[7]

Auch Deutschlands ökonomische Basis und sein Handel haben sich weg von Europa und hin zu den sogenannten

4 Beispielsweise schneidet Deutschland schlecht bei der PISA-Studie ab, einer OECD-Studie zu Bildungsabschlüssen. Vergleiche http://www.pisa.oecd.org/pages/0,3417,en_32252351_32236225_1_1_1_1_1,00.html.

5 Deutsche Kommunen erwarten ein Defizit von etwa 9,6 Milliarden Euro für das Jahr 2011. Vergleiche, „Deutschen droht weitere Gebührenexplosion“, *Handelsblatt*, 14. Februar 2011, verfügbar unter: http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/deutschen-droht-weitere-gebuehrenexplosion/3824196.html.

6 Vergleiche Claus Leggewie, „Die 89er. Portrait einer Generation“, Hamburg: Hoffmann und Campe, 1995.

7 Interviews mit den Autoren, 26. Januar 2011.

BRIC-Staaten[8] verlagert. Deutschlands Exporte nach China wuchsen beispielsweise in den 18 Monaten von Anfang 2009 bis Mitte 2010 um über 70%. Goldman Sachs hat hochgerechnet, dass die deutschen Exporte nach China Ende 2011 etwa dasselbe Niveau erreichen werden, wie jene nach Frankreich, sollte dieser Trend die nächsten 18 Monate anhalten. Angesichts der Volatilität dieser Zahlen gibt es ein hohes Maß an Unsicherheit. Außerdem gehen Deutschlands Exporte noch immer zu 60% in die Eurozone. Trotzdem steht die steigende Bedeutung Chinas für deutsche Unternehmen außer Frage. Deutschlands Exporte nach China stellen auch die anderer Staaten in den Schatten: Im Zeitraum von Januar bis August 2010 war Deutschland allein für 47% der EU-Exporte nach China verantwortlich, während sich die übrigen 53% auf die anderen 26 Mitgliedsstaaten verteilten.[9]

Als Ergebnis all dieser Veränderungen in Deutschland seit zwanzig Jahren ist Europaskeptizismus politisch akzeptabel geworden. Zugegebenermaßen hatte die deutsche Bevölkerung nie eine tiefe emotionale Bindung an den Euro: 80% der Deutschen waren gegen die Einführung der gemeinsamen Währung, akzeptierten sie jedoch widerwillig in Verbindung mit der Wiedervereinigung. Jedoch hat sich die öffentliche Meinung gegenüber dem Euro seit seiner Einführung 2002 verschlechtert. Viele Deutsche sind der Meinung, seitdem sei Vieles teurer geworden. Auch Überregulierung schreckt Deutsche von Europa ab.[10] Die Krise in Griechenland scheint daher der berühmte Tropfen gewesen zu sein, der das Fass zum Überlaufen gebracht hat.[11] Jüngere Meinungsumfragen zeigen, dass 63% der Deutschen wenig oder kein Vertrauen mehr in die EU haben. Für 53% der Deutschen ist Europa nicht mehr die Zukunft.[12]

Noch alarmierender als diese Verschiebung der öffentlichen Meinung in Richtung Europaskeptizismus ist indes, dass die deutschen Eliten ihren Glauben an das europäische Projekt verloren haben. Es gab immer europaskeptische Stimmen in Deutschland, aber diese waren früher eher marginal. Seit Bundeskanzler Gerhard Schröder jedoch, der erstmals von einer deutschen „Normalität" sprach, sind die deutschen Eliten gegenüber der EU zunehmend kritisch eingestellt, was populären Europaskeptizismus zunehmend legitimiert. Als wichtiges Beispiel dafür gilt das 2009 gefällte Urteil des Bundesverfassungsgerichtes über den Lissaboner Vertrag, das eine erkennbar nationale Ausrichtung hat, z.B. dadurch dass hier Demokratie nur innerhalb nationaler Grenzen als legitimiert erscheint.[13] Doch die neue europaskeptische Stimmung in Deutschland ist auch anderweitig spürbar, beispielsweise in den Medien. Ökonomen, die schon 1992 gegen die Euro-Einführung waren, fühlen sich jetzt durch die Eurokrise bestätigt. Renommierte Persönlichkeiten greifen den Euro an, z.B. Hans-Olaf Henkel, der ehemalige Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI), dessen Buch „Rettet unser Geld!" ein Bestseller ist.[14] Anstatt das Buch politisch anzuprangern, wie es früher wahrscheinlich geschehen wäre, nahm Bundeswirtschaftsminister Rainer Brüderle auch noch an der Buchvorstellung teil.[15] In einem Wort: Das bedingungslose Bekenntnis deutscher Eliten zu Europa ist verschwunden!

Einerseits ist zu begrüßen, dass Deutschland nun zum ersten Mal eine offene Debatte über Europa führt. Jedoch ist bisher kein neues „europäisches Narrativ" entstanden, das den alten Gründungsmythos europäischer Integration als Überwindung von Krieg ersetzen könnte. Wenige Politiker in Deutschland scheinen heute gewillt oder fähig, die europäische Idee als eine Möglichkeit zu sehen, Deutschlands Interessen in der Welt – z.B. in der Energie- oder der Migrationspolitik – zu sichern. Tatsächlich mangelt es Deutschland, wie auch bei der Stimmenthaltung in den Vereinten Nationen mit Blick auf Libyen erkennbar ist, sowohl an Ambitionen als auch an einer strategischen Vision für Europa. Fast könnte man denken, Deutschland wollte zu einer großen Schweiz in Europa werden. Die deutsche Europadebatte ist ziemlich provinziell geworden und wird von populistischen Ängsten getrieben. Europa wird zunehmend als Problem betrachtet, nicht als Lösung. Eine Verbindung von Innen- und Außenpolitik wird nicht oder kaum hergestellt. Es scheint, als ob eine neue Generation von deutschen Politikern und Beamten die Kosten Europas genauestens mit dem Rechenschieber berechnet, während die wirtschaftlichen und politischen Vorteile zunehmend selten benannt werden. Diese Sichtweise übersieht jedoch die Kosten, die sich durch einen Wegfall Europas oder den Zusammenbruch des Euros ergeben würden. Die europäische Integration wird nicht mehr als ein politisches Projekt gesehen, das seinen Preis hat.

Deutschland ist nicht das einzige Land, das in den letzten Jahren europaskeptischer wurde. Von Finnland bis Ungarn breitet sich derzeit ein nationaler Virus über ganz Europa aus. Allerdings hat der Stimmungswandel in Deutschland aufgrund der Größe und der besonderen Rolle Deutschlands für die Integration Europas eine besondere Bedeutung. Die frühere Bundesrepublik hatte in ihrer gesamten Geschichte eine quasi-symbiotische Beziehung mit Europa: Die Interessen Deutschlands und Europas gingen damals Hand in Hand. Doch diese Symbiose war bedingt durch den Kalten Krieg. Mit anderen Worten: Europas damalige „Normalität" beruhte zu großen Teilen auf der staatlichen „Anomalität" Westdeutschlands. Jetzt, da das wiedervereinigte Deutschland zu einem „Normalzustand" übergeht, erodiert

8 Brasilien, Russland, Indien, China.
9 Statistische Werte von Eurostat 2011, S. 97-98. Verfügbar unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/external_trade/documents/ExtraIntraMonthlyEUTrade_ENVol12-2010.pdf.
10 Isabell Hoffmann und Franziska Brantner, "Europakritik wird schick", Bertelsmann Spotlight Europe, Mai 2009, verfügbar unter, http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-09B9F355-09390693/bst/Deutsch_spotlight_Europakritik%20wird%20schick_09-05-18.pdf.
11 Laut einer Allensbach-Studie sank das Vertrauen in Europa zwischen April 2010 und Januar 2011 um 10%. Vergleiche Thomas Petersen, "Gemeinsames Interesse für Europa in Gefahr", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25. Januar 2011, verfügbar unter: http://www.faz.net/s/Rub99C3EECA60D84C08AD6B3E60C4EA807F/Doc~EAE005CA324524217B16D205CA47FBE88~ATpl~Ecommon~Scontent.html.
12 Ibid.
13 Vergleiche zum Lissabon Urteil, Christian Callies, "Unter Karlsruher Totalaufsicht", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25. März 2011, verfügbar unter: http://www.faz.net/s/RubD5CB2DA481C04D05AA471FA88471AEF0/Doc~EF0962EB356F645848BE2400A391F805A~ATpl~Ecommon~Scontent.html.
14 Hans-Olaf Henkel, *Rettet unser Geld! Deutschland wird ausverkauft – wie der Euro-Betrug unseren Wohlstand gefährdet*, München, Heyne, 2010.
15 Vergleiche, Thorsten Denkler, "Welterklärer trifft Problembär", *Süddeutsche Zeitung*, 1. Dezember 2010, verfügbar unter: http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/hans-olaf-henkel-bruederle-stellt-buch-vor-welterklaerer-trifft-problembaer-1.1030738.

gleichsam konsequenterweise die europäische Normalität. Dies kommt einem Paradigmenwechsel gleich. Deutschland wächst zeitgleich aus beiden Ordnungen heraus, die für seine frühere Außenpolitik konstitutiv waren: Aus der europäischen Ordnung einer „immer engeren Union", die durch den Vertrag von Maastricht entstehen sollte; sowie aus der Jalta-Ordnung, durch die nach dem zweiten Weltkrieg die westliche Allianz begründet wurde.

Die Versuchung eines Alleingangs

Zwischen 1949 und 1989 waren die beiden Paradigmen der deutschen Außenpolitik die transatlantische Allianz und europäische Integration. Doch seit der Wiedervereinigung entfernt sich Deutschland sowohl von der europäischen Maastricht-Ordnung, als auch von der transatlantischen Nachkriegsordnung. Beide stellten jedoch gleichsam den natürlichen Rahmen der deutschen Außenpolitik dar. Viele der heute zu beobachtenden Veränderungen sind natürliche Konsequenzen der Wiedervereinigung und spiegeln die deutsche Entwicklung hin zu einer normalen Macht wieder, was ursprünglich auch von den europäischen Partnern begrüßt wurde. Aber das Konzept der „Normalität" ist problematisch, denn es verführt Deutschland eben auch zunehmend dazu, sich als nationale Macht in einer polaren Welt zu sehen, was zum Alleingang verführt. Berlin entfernt sich damit von den dualen Prinzipien der atlantischen Allianz und der europäischen Integration. Unter einigen Mitgliedsstaaten der EU gibt es inzwischen eine wachsende Angst vor einer deutschen „Entfesselung", gerade so als ob sich Deutschland aus Europa und dem atlantischen Bündnis herauswindet.

Die Revision des Maastrichter Vertrages

Die symbiotische Beziehung zwischen Deutschland und Europa ist seit 1989 immer weiter erodiert. Deutschland hatte zuvor eine besondere Rolle in der europäischen Integration: Es kooperierte eng mit Frankreich, um Initiativen voranzubringen, es unterstützte die kleineren Mitgliedsstaaten, es stärkte die Europäische Kommission und das Europäische Parlament und schließlich zahlte es für Kompromisse, ohne darauf zu bestehen, dass die politische Repräsentation Deutschlands in den EU-Institutionen proportional seinem großen finanziellen Beitrag entsprach. De facto hat die Bundesrepublik damals europäische Macht für Geld gekauft, während das wiedervereinigte Deutschland gerade dabei ist, genau diese vier Pfeiler seiner Beziehungen mit der EU neu zu verhandeln, insbesondere die Verknüpfung von Geld und (institutioneller) Macht.

Erstens funktioniert der deutsch-französische Motor nicht mehr wie früher – allerdings zu Gunsten Deutschlands. Die Essenz des deutsch-französischen „Deals" bestand aus einem ökonomisch starken, aber politisch wie militärisch schwachen Deutschland, und einem politisch starken, jedoch wirtschaftlich schwachen Frankreich. Stanley Hoffmann nannte dies die „Symmetrie der Asymmetrie".[16] Doch dieses Gleichgewicht ist seit geraumer Zeit erschüttert und zwar aus drei Gründen: Erstens durch die Osterweiterung, die die relative Größe von „Kerneuropa" zugunsten der (deutschen) Peripherie vergrößert hat; zweitens dem wachsenden wirtschaftlichen Abstand zwischen Frankreich und Deutschland; und drittens durch die Finanzkrise, die die wirtschaftliche Vormachtstellung Deutschlands in der EU erhöht hat. Bedingt durch die jüngsten Ereignisse in Nordafrika könnte man noch hinzufügen, dass sich Frankreich nun noch stärker südlich und Deutschland sich noch stärker östlich orientiert; und auch das deutsch-französische Auseinanderdriften in der Libyen-Frage sowie das französisch-britische Abkommen zur Nuklearpolitik haben Deutschland und Frankreich weiter strategisch entfremdet, von den sich abzeichnenden unterschiedlichen Positionen zur Staatswerdung Palästinas ganz zu schweigen. Ein ehemaliger Präsident der Europäischen Kommission hat den Wandel in der deutsch-französischen Arbeitsteilung mit scharfen Worten beschrieben: „Früher war es so, dass Frankreich die politische und Deutschland die ökonomische Führung innehatte. Jetzt entscheidet die Dame (Kanzlerin Angela Merkel) und (der französische Präsident) Sarkozy hält eine Pressekonferenz, um ihre Entscheidungen zu erklären."[17]

Zweitens hat sich Deutschland seit mindestens zehn Jahren immer mehr von der Europäischen Kommission abgewendet. In einer bedeutenden Rede am Europa-Kolleg in Brügge im November 2010 hat Bundeskanzlerin Angela Merkel den Wechsel von der früheren „Gemeinschaftsmethode" der europäischen Integration hin zur (intergouvernementalen) „Unionsmethode" angekündigt.[18]

Drittens kümmert sich Deutschland zunehmend weniger um die kleinen Länder – dies ist wiederum ein Ergebnis der Nichtbeachtung der Kommission, die immer besonders als Hüterin der Interessen der kleinen Länder galt.[19] Dieser Wandel wird befördert durch den relativen Machtzuwachs des Kanzleramts gegenüber dem relativen Machtverlust des Auswärtigen Amtes, der im Übrigen durch den Vertrag von Lissabon induziert wurde. Letzteres war beispielsweise nicht einmal über Merkels oben erwähnte Rede in Brügge informiert.

Viertens ist Deutschland immer weniger gewillt, mehr als andere Mitgliedsstaaten für Europa zu zahlen, wenn sich dieses „mehr" nicht in institutionellem Machtzuwachs niederschlägt. Seit der Amtszeit Gerhard Schröders ist Deutschland dazu übergegangen, seine nationalen Interessen zu verteidigen, ohne diese wie früher europäisch zu sublimieren. Unter Gerhard Schröders Führung strebte Deutschland zunächst in Nizza nach einer größeren

---

16 Stanley Hofmann, "The European Sisyphus: Essays on Europe, 1964-1994" Boulder, Colorado: Westview Press, 1995.
17 Veranstaltung des European Council on Foreign Relations, ECFR, Rom, 9. Februar 2011.
18 Rede der Kanzlerin Angela Merkel, Brügge, 2. November 2010, verfügbar unter: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2010/11/2010-11-02-merkel-bruegge.html.
19 Vergleiche Jean Pisani-Ferry, "The Eurozone According to Merkel", Project Syndicate, 15. Februar 2011, verfügbar unter, http://www.project-syndicate.org/commentary/pisaniferry9/English.

Vertretung Deutschlands im Europäischen Parlament und hat dann auch vom Lissaboner Vertrag profitiert, der die deutsche Stimmengewichtung im Europäischen Rat erhöht hat. Außerdem hat Deutschland spätestens ab 1999 seine Rolle als gefügiger Zahlmeister Europas in Frage gestellt und versucht, das EU-Budget zu verringern. Bei der Schaffung der European Financial Stability Facility (EFSF) und dem geplanten Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) hat Deutschland dann signalisiert, dass es bei der Übernahme eines überproportional großen Anteils der finanziellen Belastung – wie im Falle Griechenlands und Irlands – eine formelle Mitsprache verlangt, die diesen erhöhten finanziellen Einsatz widerspiegelt. Im Rahmen der diesbezüglichen intergouvernementalen Mechanismen, die weitgehend außerhalb der EU-Verträge entworfen wurden, bemisst sich das Stimmrecht nunmehr an den finanziellen Beiträgen, was Deutschland hier ein größeres Gewicht verleiht.

In der Retrospektive war Maastricht der Höhepunkt der alten deutschen Europapolitik. 1992 gab es die Deutsche Mark für den Euro auf und willigte trotz größerer Bevölkerung für dieselbe Stimmenanzahl wie Frankreich im Europäischen Rat ein (die institutionelle Gleichstellung Deutschlands und Frankreichs war immer deutsches Credo) – eine Tatsache, die später beim Vertrag von Nizza 2000 und noch einmal durch den Vertrag von Lissabon 2004 revidiert wurde, was François Heisbourg damals das „Suez" der deutsch-französischen Beziehungen nannte.[20] Die Ablehnung der europäischen Verfassung in Frankreich 2005 gab den deutsch-französischen Beziehungen einen zusätzlichen großen Knacks.

Dem Unwillen Deutschlands, Zahlmeister Europas zu sein, liegt das wachsende Bewusstsein zugrunde, dass Deutschland zurzeit gleichsam aus dem Binnenmarkt hinauswächst und Europa gewissermaßen weniger braucht. Damals machte es Sinn, überproportional in eine EU zu investieren, die zentral für die deutsche Wirtschaft war. Heute indes ist etwas ganz anderes, den südlichen Staaten Europas umfangreiche Kreditlinien zu gewähren, während Deutschlands wirtschaftliches Wachstum selbst zunehmend auf dem Handel mit Staaten außerhalb der EU beruht, was vor einem Jahr den Slogan prägte: „Deutschland braucht die BRICS mehr als die PIIGS[21] ". Dieser Ausspruch ist jedoch ökonomisch zweifelhaft, denn Deutschland handelt immer noch mehr mit der EU, als mit irgendeinem anderen Land, und der deutsche Handel mit dem Süden Europas ist seit der Einführung des Euros sprunghaft angestiegen. Doch steht dieses Zitat für einen wachsenden Teil der deutschen öffentlichen Meinung, die weit über die deutsche Medienlandschaft hinausgeht. Die deutschen Zeitungen tendieren dazu, die Probleme von Euro und Verschuldungskrise primär als Folge der Tatsache hinzustellen, dass die südlichen Staaten über ihre Verhältnisse gelebt haben und schüren dabei Ängste, die EU werde eine unkontrollierbare „Transferunion".

Das Euro-Krisenmanagement, das die deutsche Regierung in den letzten Monaten betrieben hat – der sogenannte „Euro-Plus-Pakt" vom März 2011, eine Selbstverpflichtung für Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und die Kommunikation hierüber – dienten vor allem dem Zweck, den populistischen Diskurs in Deutschland mit Blick auf die südlichen „Sünderstaaten" zu befriedigen. Es wandte sich aber nicht unbedingt dem Kernproblem zu, nämlich der Bankenkrise, die parallel zu der europäischen Schulden- und Währungskrise ein großes systemisches Problem darstellt. In der Deutschland gibt es derzeit viele Interessensvertreter – von Parlamentariern über Mitglieder von Landesregierungen bis hin zu Bankern – denen daran liegt, die Frage nach der Liquidität deutscher Banken, insbesondere der deutschen Landesbanken, von der politischen Agenda und vor allem der öffentlichen Kommunikation fernzuhalten. Tatsächlich beginnen die deutschen Medien erst seit kurzem damit, die Bürger darüber aufzuklären, dass die Währungsunion von Anfang an Konstruktionsfehler hatte, und dass die deutschen Finanzspritzen für stark verschuldete Staaten im Grunde ganz wesentlich dazu beitragen, letztlich das deutsche Bankensystem zu schützen. Auch ist die wechselseitige Abhängigkeit der europäischen Wirtschaften so groß, dass es im deutschen Interesse ist, den Euro zu stärken und eine größere wirtschaftliche Integration zu forcieren.

Während sich große deutsche Konzerne in der Vergangenheit im Sinne einer deutschen Staatsräson für das europäische Image Deutschlands im Ausland verantwortlich fühlten, kreisen die Gedanken deutscher CEOs heute mehrheitlich um die Märkte außerhalb Europas und sie sehen keinen Anlass, das europäische Projekt zu verteidigen.[22] Ernest Antoine-Seillière, der ehemalige Chef von „Business Europe", der europäischen Wirtschaftsvereinigung, meint, dass „für Deutschland in der multipolaren Welt heute die Verführung zum Alleingang groß ist: Deutschland hat die größte Wirtschaft mit globaler Wettbewerbsfähigkeit, eine starke Sozialstruktur, gute Beziehungen mit Osteuropa und Russland und einen weltweiten Ruf als bester Hersteller von Maschinen."[23]

Die Revision der transatlantischen Nachkriegsordnung

Ebenso wie die Maastricht-Ordnung wird die transatlantische Nachkriegsordnung von Deutschland derzeit hinterfragt. Die deutsche Enthaltung bei der Abstimmung über Resolution 1973 im Sicherheitsrat der Vereinigten Nationen war der letzte Beweis dafür, dass die Bundesrepublik ihre Rolle im westlichen Bündnis in regionalen und globalen Fragen gerade neu austarieren möchte. Seit 1992 forderte Deutschland einen permanenten Sitz im UN-Sicherheitsrat, doch die meisten Beobachter dachten, Deutschland sei so sehr in die NATO und in die EU eingebettet, dass der Sitz im UN-Sicherheitsrat nicht genutzt werde, um eine spezifische deutsche Position

20 François Heisbourg: "Nice, un Suez diplomatique", *Le Monde*, 26. Dezember 2000.
21 Portugal, Irland, Italien, Greichenland und Spanien.

22 Eine Ausnahme bildet der soeben erschienene Aufruf deutscher DAX-Vorstände, den Euro zu retten, siehe *Handelsblatt* 17. Juni 2011.
23 Interview mit den Autoren, 27. Oktober 2010.

zu entwickeln. Kaum jemand hätte vor einem Jahrzehnt vorhergesagt, dass Deutschland einmal eine Stimme im UN-Sicherheitsrat nutzen würde, um gemeinsam mit Russland und China gegen Frankreich, die USA und Großbritannien abzustimmen. Auch wenn das deutsche Verhalten nach der Abstimmung zu erkennen gab, dass man die Enthaltung inzwischen bedauert (bzw. dass die Entscheidung „versehentlich" getroffen wurde), scheint die Entwicklung eines außenpolitischen Standpunktes Deutschlands, der nicht automatisch mit dem der EU oder dem der USA übereinstimmt, doch Bestandteil eines größeren Trends zu sein.

Während des Kalten Krieges war Westdeutschland in die atlantische Allianz eingebettet. Es gab Spannungen, von der Ostpolitik bis hin zu den Pershing-Raketen, aber diese wurden alle innerhalb der westlichen Staatenfamilie diskutiert. In der ersten Dekade nach der Wiedervereinigung betrachtete man Deutschland als Dreh- und Angelpunkt der europäischen Außenpolitik nach 1989. Deutschland vermittelte zwischen der halb-distanzierten Haltung Großbritanniens und dem anti-Amerikanismus Frankreichs. Deutschland wurde als geopolitischer Stabilisator gesehen – ein verlässlicher Atlantiker, der sowohl der EU-Osterweiterung als auch einer Veränderung Russlands in nicht-konfrontativer Weise verpflichtet ist und gewillt ist, Europas Nachbarschaftspolitik zu finanzieren. Seitdem das Bundesverfassungsgericht legitimiert hat, Truppen auch außerhalb des Bundesgebietes zu entsenden, spielte Berlin auch bei der Stabilisierung des westlichen Balkans und Afghanistans eine wichtige Rolle.

Seit dem Irakkrieg ist Deutschland jedoch weniger atlantisch orientiert und Berlin hat seine Beziehungen zu Washington zunehmend bilateral verstanden, nicht zuletzt, weil sich die Vereinigten Staaten aus Fragen der europäischen Sicherheit zurückgezogen haben, trotz Aufrechterhaltung von Artikel V des Vertrages über die Nordatlantische Allianz. Gleichzeitig aber wurde die Zustimmung Berlins zur NATO-Erweiterung ungewisser und Deutschland und Russland wuchsen aufgrund ihrer wirtschaftlichen Beziehungen enger zusammen. Kritiker sahen diese Annäherung zwischen Gerhard Schröders, der Vladimir Putin einen „lupenreinen Demokraten" nannte und ein Abkommen unterschrieb, um die North-Stream-Pipeline zu bauen, als wirtschaftlich motiviertes Appeasement. Obwohl Wirtschaftsverträge unter Angela Merkel weiterhin eine wichtige Rolle spielen, sind die deutsch-russischen Beziehungen ausbalancierter geworden und die deutsche Diplomatie ist gegenüber Moskau mitunter sehr kreativ. Beispielsweise schlug Berlin bei dem Meseberg-Treffen im Juli 2010 einen strategischen Dialog zwischen der EU und Russland vor, verband dies jedoch mit der Lösung des Transnistrien-Konflikts. Allerdings sind diese deutschen Ansätze oft nicht ausreichend in eine europäische Lösung eingebettet. Dies, sowie das weiterhin bestehende deutsche Unbehagen mit Blick auf Militäreinsätze stellen eine große Barriere für die Weiterentwicklung einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik dar – ganz im Gegensatz zu der im Koalitionsvertrag festgehaltenen Absicht, eine „europäische Armee" aufzubauen.

Zum Teil geht Berlins neue, nicht abgestimmte Außenpolitik auf strukturelle Veränderungen zurück. Ausschlaggebend dafür ist u.a., das Deutschland seit dem Ende des Kalten Krieges nicht länger die amerikanische Schutzgarantie benötigte. Auch ist verständlich, dass die deutschen Militärs frustriert sind, wenn die USA und Großbritannien sich kritisch über die Einschränkungen äußern, unter denen die Bundeswehr im Ausland operiert. Ist es da aus deutscher Sicht nicht tatsächlich einfacher, einen Standpunkt gegen Frankreich und Großbritannien einzunehmen, da man sie ohnehin nicht kopieren und auf ihrer Bühne sowieso nur eine Nebenrolle spielen kann?

Deutschlands neue, unabhängige und „neo-merkantilistische" Außenpolitik reflektiert die Veränderungen in der Definition nationaler deutscher Interessen, insbesondere hervorgerufen durch die wirtschaftlichen Veränderungen und die neue Handelsdynamik in der letzten Dekade. Da sich Deutschlands Wirtschaft im Trend weg von der Eurozone und auf die BRICs zubewegt, ist ein außenpolitischer Alleingang sehr verführerisch geworden. Deutschland erachtet Europa immer noch als sehr wichtig, aber die EU wird zunehmend als langsam, kompliziert und kostspielig erachtet. Die Rendite einer deutschen Investition in Europa scheint für viele Eliten nicht mehr sicher und sichtbar zu sein. Während Deutschland sich weiterhin einer europäischen Außenpolitik und Rhetorik verpflichtet fühlt, ist es nicht gewillt, seine Wirtschaft durch den Rest Europas bremsen zu lassen.

Der deutschen Zähmung: Europas erste Antworten auf die Berliner Republik

Deutschlands Rückzug aus den Maastricht- und den Jalta-Strukturen hat in der EU ein strategisches Vakuum hinterlassen, dass bislang weder Deutschland, noch die anderen Mitgliedsstaaten erfolgreich gefüllt haben. Gerade mit dem Machtzuwachst innerhalb Europas hat sich die deutsche Politik nicht leicht getan, denn es fürchtete auch, mehr Verantwortung für Europa übernehmen zu müssen. Ein wichtiger deutscher Diplomat beschrieb dies Anfang 2010 so: „Wir wollen die EU nicht führen. Wir wollen nur, dass die anderen sich an die Regeln halten."[24] Doch wenig später wandte er selber ein: „Nicht-Führung ist auch eine Art der Führung". Deutschland steht nun vor der Wahl: es kann sich entweder wieder auf die Partnerschaft mit dem Rest der EU besinnen – und wieder „wohlwollende wirtschaftliche Hegemonie" ausüben, dafür aber auch das europäische System weitgehend in seinem Sinne gestalten – oder es kann ein „normaler" EU-Mitgliedsstaat werden, der seine nationalen Interessen in einem enger umschriebenen Sinne verfolgt. Sollte es die letzte Option wählen, wird Deutschland wahrscheinlich zunehmend mit den anderen EU-Mitgliedsstaaten in Konflikt geraten, denn diese haben schon damit begonnen, mit verschiedenen Strategien auf den deutschen Machtzuwachs zu reagieren.[25]

24 Gespräch mit den Autoren im April 2010.
25 Die hier erwähnten Strategien beruhen auf der Analyse von Stephen Walt, der so den Umgang der internationalen Staatenwelt mit dem US-Hegemon analysiert. Vergleiche, Stephen M. Walt, *Taming American Power* (New York: Norton, 2005).

Innerhalb der letzten Jahre, in denen die EU gewachsen ist und sich die Spannweite an unterschiedlichen Interessen „vergrößert" hat, sind Fortschritte oftmals durch „Kleinst-Koalitionen" erreicht worden – also eine kleine Gruppe von kooperierender Mitgliedsstaaten, die neue Initiativen entwickelt hat. Solche „Kleinst-Koalitionen" gab es im letzten Jahr auch mit Blick auf Deutschland: die anderen Staaten waren entschlossen, sich der deutschen Macht (z.B. wirtschaftlichen Forderungen) zu beugen, dadurch aber gleichsam sicherzustellen, dass die deutsche Macht letztlich in ihrem Sinne eingesetzt wird. Beispielsweise gab Präsident Nicolas Sarkozy im Oktober 2010 auf dem Gipfel in Deauville seine Rolle als Fürsprecher der südländischen „Schuldner-Gruppe" (also der sogenannten PIIGS) auf und fügte sich deutschen politischen Wünschen, um für Frankreichs den Triple-AAA Status bei den Rating-Agenturen sicherzustellen. Von da an gab es einen sichtlichen deutsch-französischen Schulterschluss (und keine deutsch-französische Konkurrenz mehr), um die Eurokrise zu bewältigen. Auch andere EU-Staaten haben verschiedentlich den Schulterschluss mit Deutschland gesucht. Geberländer wie Finnland haben sich stillschweigend hinter der deutschen Position in der Eurokrise versteckt. Der Präsident des Europäischen Rates, Herman Van Rompuy, trat auf europäischer Ebene auf subtile Art für deutsche wirtschaftliche Forderung im Rahmen des Euro-Krisenmanagements ein. Der britische Premierminister David Cameron wiederum unterstützte Merkel bei ihrem Versuch, das EU-Budget zu begrenzen, und duldete dafür im Gegenzug deutsche Forderungen nach institutioneller Veränderung[26] zur Bewältigung der Euro-Krise. Auf ähnliche Art und Weise hat sich Polen wieder mit Deutschland ausgesöhnt, was die deutsch-polnischen Risse, die in der Regierungszeit von Lech Kaczynski entstanden waren, geheilt hat. So haben die Außenminister Polens und Deutschlands, Radek Sikorski und Guido Westerwelle, demonstrativ gemeinsam vor der Wahl in Weißrussland im Dezember 2010 interveniert.

Doch während es derzeit fast so aussieht, als stünden die anderen EU-Staaten Schlange, um Deutschland gleichsam zu „umarmen" , kann nicht ausgeschlossen werden, dass die gleichen Länder zukünftig deutsche Initiativen blockieren. Ein sehr erfahrener Diplomat aus Madrid beschreibt dies so: „Dieses Europa wird nur von einem gelenkt: Berlin. Berlin zieht es vor, mit Frankreich zu agieren, weil dies besser aussieht, aber alle großen Impulse kommen aus Berlin. Entscheidungsfindung aber ist etwas anderes, als nur die Implementierung von Politik: man muss die Zustimmung von 16 Länder in der Eurozone gewinnen." So blockierten die Mitgliedsstaaten z.B. im letzten Jahr die Annahme einer EU-Vertragsänderung, die Ernennung von Axel Webers als neuen Chef der Europäischen Zentralbank (EZB) sowie die Einführung von „automatischen" Sanktionen gegen Länder, die den Stabilitätspakt verletzen.

Tatsächlich bilden sich bereits Koalitionen gegen Deutschland, die den Charakter von „Einzingeln" bzw. „Ausgrenzung" haben. Man denke z.B. an das britisch-französische Verteidigungsabkommen von Anfang 2011. Obwohl es beiden Ländern im Wesentlichen nur um Einsparungen im Verteidigungshaushalt ging, sehen einige Beobachter darin bereits eine Diversifizierung der politischen Machtbasis Frankreichs innerhalb Europas – und einen französischen Versuch, auf andere als wirtschaftliche Art mit Deutschland gleich zu ziehen. Ein ähnliches Beispiel ist der nordisch-baltische Gipfel im Januar 2011, der eigentlich nur angeregt wurde, um sich über die eigenen Wettbewerbsfähigkeiten auszutauschen. Und doch äußerte ein nordischer Außenminister damals in einem Gespräch[27], dass diese Runde eines Tages zu einem „nordischen Bündnis" werden könnte, um ein deutsch-französisches Vorpreschen dergestalt, wie etwa auf dem trilateralen Treffen Deutschlands und Frankreichs mit Russland in Deauville im Oktober 2010, auszubalancieren. Einige Kommentatoren sahen sogar in Nicolas Sarkozys Entscheidung, französische Mistral-Militärschiffe an Russland zu verkaufen, einen Versuch, Deutschlands sehr gute wirtschaftlichen Beziehung mit Russland herauszufordern, wobei Frankreich dann im Gesamtbild mit Blick auf Deutschland sowohl die Rolle des Partners, als auch die Rolle des Herausforderers einnehmen würde.

Erpressungsversuche sind ebenfalls eine neue Methode von EU-Partnerstaaten gegenüber Deutschland. Ein Großteil der deutschen Bevölkerung ist den Schuldenländern u.a. so feindlich gegenüber eingestellt, weil man sich durch die Griechen, Iren und Portugiesen letztlich „erpresst" fühlt: diese könnten den gesamten Euroraum destabilisieren, wenn Deutschland ihnen nicht hilft, und somit Deutschland in einen gefährlichen Strudel ziehen. Darin liegt das berühmte Fünkchen Wahrheit. Tatsächlich gibt es in der Theorie der internationalen Beziehungen seit langem die These, dass multilaterale Allianzen, in denen ein Staat einen überproportionalen Anteil der gemeinsamen Ressourcen kontrolliert, Trittbrettfahrer hervorruft,[28] und zwar, weil die kleineren Partnerstaaten wissen, dass der „mächtige" Staat das kollektive Gut allein schon aus Eigeninteresse bereitstellen wird, um das gesamte System nicht zu gefährden. Daher kann es sich der schwächere Staat leisten, einen kleineren Eigenanteil einzubringen und sich trotzdem im jeweiligen System sicher und wohl fühlen. Selbst wenn diese kleineren Staaten, die auf die Methode der „Erpressung" setzen, den deutschen Forderungen letztlich zustimmen, werden sie diese weiterhin so lange wie möglich herauszögen – ganz so wie es im letzten Dezember geschah, als Bundeskanzlerin Merkel auf einer Veränderung der Europäischen Verträge bestand; oder so, wie es in den letzten Wochen dem griechischen Reformprogramm als Grundlage für eine Bewilligung von zusätzlichen Kredit-Tranchen geschehen ist.

Schließlich haben einige EU-Staaten sogar auf inakzeptable Art und Weise versucht, die Legitimität Deutschlands durch Anspielungen auf den zweiten Weltkrieg zu untergraben.

26 Die Änderung von Artikel 136 Maastrichter Vertrag.

27 Gespräch mit den Autoren.

28 M. Olson und R. Zeckhauser, "An Economic Theory of Alliances", *The Review of Economics and Statistics*, 48(3), 1966, S. 266-279.

Als Griechenland beispielsweise aufgefordert wurde, seine Staatsfinanzen in Ordnung zu bringen und seine Steuern zu erhöhen, um im April 2010 ein Rettungspaket von 110 Milliarden Euro zu erhalten, gab es auf griechischer Seite entgleisende Stellungnamen, wie etwa jene des stellvertretenden Ministerpräsidenten, „die Nachkommen der Nazis hätten kein Recht, den Griechen Befehle zu geben". Ebenso so entgleisend schrieb die Zeitung *„Ethnos"*, Deutschland würde Europa in ein „finanzielles Dachau" verwandeln und der Bürgermeister Athens erstellte eine Rechnung über 80 Milliarden Euro als Reparationszahlung für die Besetzung Griechenlands durch die Wehrmacht im Zweiten Weltkrieg. In Irland, Spanien und Portugal beschuldigten Politiker und Amtsträger Angela Merkel, sie hätte die Euro-Krise entfacht; die Regenbogenpresse ist in vielen europäischen Ländern in den vergangenen Wochen und Monaten der Euro-Krise gleich mehrfach hitzig entgleist und hat vielerorts anti-deutsche Ressentiments verstärkt.

Ein Neuer Pakt für Europa

Falls Deutschland keinen neuen Weg findet, mit seinen europäischen Partnern zusammenzuarbeiten, könnten diese Strategien den deutschen Interessen mittelfristig entgegenwirken – während die EU gleichzeitig in eine Sackgasse gerät. Um Berlin jedoch davon zu überzeugen, dass es von einer klar europäischen Politik weitaus mehr profitieren würde als von Alleingängen, sollten die EU-Staaten Deutschland nicht nur die Gefahren eines Alleingangs aufzeigen, sondern auch Anreize dafür entwickeln, dass Deutschland innerhalb der EU wieder eine konstruktive Führungsrolle übernimmt. Es sollte im deutschen Interesse liegen, alles auf die europäische Karte zu setzen, und zwar in drei Bereichen: Erstens, einem neuen, umfassendem Abkommen für wirtschaftspolitische Governance in der EU; zweitens einem neuen Ansatz für regionale Sicherheit in Europa, und drittens einer Vision für ein verantwortungsvolles Europa in der Welt, inklusive einer klaren gemeinschaftliche Strategie für den Umgang der EU mit aufstrebenden Mächten wie z.B. China.

Sieben Strategien zur Zähmung der deutschen Macht

In den internationalen Beziehungen gibt es Theorien, die sich dem Umgang kleinerer Staaten mit mächtigeren Staaten widmen, die von „Anschließen" bis „Ausbalancieren" reichen. Es gibt Anzeichen dafür, dass ein Teil dieser Strategien derzeit auch beim Umgang europäischer Staaten mit Deutschland zur Anwendung kommt, um eine kreative Antwort auf den deutschen Machtzuwachs in Europa zu finden.

1. **„Das Reiten des Tigers":** Sich der deutschen Macht *de facto* bedienen und versuchen sicherzustellen, diese im eigenen Sinne zu lenken.

2. **„Anti-deutsche Koalitionen":** Ausbalancieren der deutschen Macht durch Koalitionen aller Art.

3. **„Berlin die Hände binden":** Der Versuch, die deutsche Macht in ein internationales normatives Regelwerk und internationale Institutionen einzubinden.

4. **„Erpressungsversuche":** Der Versuch, Berlin Zugeständnisse abzuringen durch Androhung unerwünschter Folgen.

5. **„Zermürbungsstrategie" :** Die deutschen Forderungen bei Verhandlungen verneinen oder auf Zeit zu spielen.

6. **„Das Anschwärzen von Deutschland" :** (unlautere) Angriffe auf die deutsche Legitimität.

7. **„Die Nachahmung schlechten Verhaltens":** Die Nachahmung der deutschen Fokussierung auf „nationale" Interessen" (z.B. die Weigerung des slowakischen Parlaments, sich am Hilfspaket für Griechenlands zu beteiligen).

Wirtschaftspolitische Governance innerhalb der EU

Deutschland hat signalisiert, dass es alles tun wird, um den Euro zu retten. Es zeigt damit eine Entschlossenheit, mit der Anfang 2010 nur Wenige gerechnet hätten. Mit dem neuen „Euro-Plus Pakt" vom März 2011 wird eine tiefere ökonomische Integration in der Eurozone angestrebt. Es besteht jedoch die Gefahr, dass die Versuche, den Euro zu retten, letztlich zu einem „Europa der zwei Geschwindigkeiten" führen könnten: Zum einen, weil die Vertiefung der wirtschaftspolitischen Integration zwischen den 17 Ländern der Eurozone zu größeren wirtschaftlichen Divergenzen zwischen der Eurozone einerseits und den anderen Staaten der EU andererseits führen könnte. Dies könnte den Zugang zum Euro für Nicht-Euro Staaten erschweren; sie könnten sich *de facto* permanent ausgeschlossen fühlen. Zum anderen zeichnet sich innerhalb der Eurozone eine tiefe Kluft zwischen Schuldner- und Geberländern ab, vor allem mit Blick auf die zu erwartende, sehr unterschiedliche Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit dieser zwei Gruppen, besonders vor dem Hintergrund der anhaltenden Schuldenlast der südlichen Mitgliedsstaaten.

Das erste Szenario wird durch die relative Untätigkeit der Europäischen Kommission – und der deutschen Desillusionierung über die Handlungsfähigkeit derselben – in der Euro-Krise verstärkt. Deutschland hatte zu Beginn der Euro-Krise Vertragsänderungen erwogen, um das Krisenmanagement innerhalb der existierenden rechtlichen Regelungen zu ermöglichen. Als es sich

dann aber abzeichnete, dass es nicht gelingen würde, die Unterstützung aller Mitgliedsstaaten für eine signifikante Veränderungsänderung zu gewinnen, verschob sich das deutsche Krisenmanagement hin zu intergouvernementalen Methoden, teilweise unter Umgehung der Europäische Kommission. Als David Cameron dann durchsetzte, dass Großbritannien nicht Teil des neuen Stabilitätsmechanismus werden wird, ist Deutschland der französischen Idee gefolgt, die großen wirtschaftspolitischen Entscheidungen in Zukunft nicht in der EU 27 zu fällen, sondern unter den 17 Staaten der Eurozone. Großbritanniens „Souveränitätsbesessenheit" und die jetzt vereinbarten Kooperationsmethoden innerhalb der Eurozone, die weitgehend außerhalb der EU-Verträge liegen, könnten mittelfristig zu einer Schwächung der EU-Institutionen führen und damit das Risiko einer politischen und wirtschaftlichen Lähmung der EU insgesamt erhöhen (obwohl der Schengen-Vertrag ein eher ermutigender Präzedenzfall für derartiges Vorgehen ist).

Der zweite Riss in der EU ist zum Teil das Ergebnis des Umgangs Deutschlands mit der Eurokrise. Es gab in Deutschland die Tendenz, vor allem in den Medien, die verschuldeten Länder alleine für die Krise verantwortlich zu machen, dabei aber zu übersehen, dass die Ungleichgewichte in der europäischen Handelsbilanz auch ein Teil des Problems sind, weswegen Deutschland mit seiner exportorientierten Wirtschaft nicht das Modell für ganz Europa sein kann. Außerdem hat die Berliner Kommunikation über die Euro-Krise und der fast ausschließliche Fokus auf die Wettbewerbsfähigkeit in den letzten Wochen verschleiert, dass die Eurokrise eben auch eine systemische Bankenkrise ist, in der gerade die unterkapitalisierten und überschuldeten deutschen Landesbanken ein großer Teil des Problems sind.

Um ein „Europa der zwei Geschwindigkeiten" zu verhindern, wäre ein neues „Abkommen" zwischen Geber- und Schuldnerländern notwendig, das verhindern müsste, dass jetzt gutes Geld schlechtem hinterhergeworfen wird. Schuldnerländer wie Griechenland müssen die strengen Vorschriften des Stabilitätspakts akzeptieren und ihre Reformmaßnahmen durchsetzen. Aber Geberländer wie Deutschland müssen größere Flexibilität zeigen, wenn es um die Bekämpfung der Wurzeln der Krise geht, und z.B. die Probleme mit den eigenen Banken angehen. Nur so kann auch das weitere Anwachsen von anti-deutschen Stimmen in Südeuropa vermieden werden, die eine einseitige Austeritäts- und Sparpolitik anprangern, während in der deutschen Diskussion zeitgleich gegen die Einführung einer „Transferunion" gewettert wird.

Auch müssen die richtigen Maßnahmen getroffen werden: Erstens bedarf es einer trans-europäischen Bankenaufsicht, um europäische Stresstests in Zukunft in einer schärferen und unabhängigeren Weise durchzuführen. Dies wäre auch ein wichtiger Schritt zurück in Richtung Gemeinschaftsmethode. Leider ist mit Blick auf eine europäische Bankenaussicht noch nicht viel geschehen. Zweitens sollten die EU-Mitgliedsstaaten die Bedingungen der EFSF ändern, um auch eine Rekapitalisierung von europäischen Banken – und nicht nur eine Kreditvergabe für Staaten – durch das EFSF zu ermöglichen. Dadurch könnten die Schulden einzelner Länder umstrukturiert werden, ohne dass eine Bankenkrise herbeigeführt wird. Drittens, so argumentierten Frank-Walter Steinmeier und Peer Steinbrück bereits im letzten Dezember, sollte die EU Euro-Rentenpapiere (Eurobonds) einführen, um sicherzustellen, dass Länder, die umgeschuldet wurden, nicht weiterhin durch zu hohe Zinsen auf ihre verbleibenden Schulden belastet werden.[29]

Es dürfte indes angesichts der derzeitigen, zum Teil verdrehen politischen Debatte in Deutschland sehr schwierig bis unmöglich sein, derartig weitreichende Ziele mit Blick auf den Euro zu erreichen. Die Deutschen sollten daher besser über die komplexen Ursprünge der Krise aufgeklärt werden, die nicht nur eine Schuldenkrise Griechenlands ist. Dazu sollten die anderen EU-Staaten durchaus beginnen, direkt das deutsche Volk anzusprechen. Sie sollten einerseits auf die enormen wirtschaftlichen Vorteile verweisen, die Deutschland durch die Eurozone und den Binnenmarkt insgesamt erzielt; und andererseits auf die durchaus labile Situation einiger deutschen Banken und die Tatsache, dass es *de facto* auch darum geht, mit Steuergeldern insgeheim diese Banken zu retten bzw. für ihre leichtfertige Kreditvergabe in den letzten Jahren einzustehen.

Deutschland und die regionale europäische Sicherheitsarchitektur

Die deutsche Entscheidung, sich bei der Abstimmung über die Resolution 1973 im Sicherheitsrat der UN auf die Seite Brasiliens, Russlands, Indiens und Chinas zu stellen, hat bei einigen zu der Frage geführt, ob sich Deutschland – wie die BRICs – auf eine „blockfreie" Außenpolitik zubewegt, anstatt mit ganzer Kraft in die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu investieren. Deutschland hat sicherlich gemeinsame Interessen mit diesen aufstrebenden Mächten und Märkten, und zwar sowohl die gleiche Exportorientierung sowie der Wunsch, nicht in Konflikte an weit entlegenen Orten der Welt verstrickt zu werden. Viele Jahre lang zögerte Deutschland bereits, in die europäische Verteidigung zu investieren, trotz des Koalitionsvertrages, der sich eigentlich auf die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Armee verpflichtet. Ein Grund für diese Zurückhaltung ist die oft gehörte Unterstellung, Frankreich würde Deutschland in Konflikte mit den alten afrikanischen Kolonien hineinziehen, und dabei auch noch hochentwickelte deutsche Militärtechnologie kopieren.

2011 kürzte Deutschland sein Verteidigungsbudget erneut. Der deutsche Akzent in der Außenpolitik liegt eindeutig auf wirtschaftlicher, nicht auf militärischer Macht. Hinzu kommt, dass die deutschen Handelsbeziehungen mit großen Staaten wie etwa China so bedeutend sind, dass auch dadurch die

29 Frank-Walter Steinmeier und Peer Steinbrück, "Germany must lead fightback", *Financial Times*, 14. Dezember 2010, verfügbar unter: http://www.ft.com/cms/s/0/effa001c-07ba-11e0-a568-00144feabdc0.html.

Versuchung, die Beziehungen zu diesen Staaten eher bilateral als im europäischen Rahmen zu verfolgen, genährt wird.

Tatsächlich aber scheint die deutsche Politik die sehr bedeutende Rolle zu verkennen, die Deutschland mittlerweile in der Außenpolitik der Europäischen Union spielt. Deutschland erklärte z.B. die Wiederbelebung der Beziehungen zu Polen zu einem Schwerpunkt seiner Politik. Die Verbesserung der deutsch-polnischen Beziehungen und eine neue Vertrauensbasis zwischen beiden Ländern, die sich nicht nur lange Jahre in bilateralen Auseinandersetzungen verbissen hatten, sondern die auch lange Jahre sehr unterschiedliche Einstellungen zu Russland hatten, hat *de facto* einen Neustart der europäischen Russland-Politik ermöglicht. Berlin hat wahre Führungsstärke und Kreativität gezeigt, indem es den von Moskau zur Priorität erklärten „Europäischen Sicherheitsdialog" mit russischen Zugeständnissen bei der Lösung des Transnistrien-Konflikts verbunden hat. Berlin bemühte sich auch um eine ähnliche Strategie auf dem westlichen Balkan, indem es die Türkei um Mithilfe in der bosnischen Frage bat. Beide Beispiele zeigen Deutschland als einen verantwortungsbewussten europäischen Akteur im Umgang mit regionalen Konflikten in der östlichen Nachbarschaft Europas. Berlin beginnt dadurch, eine gewisse Steuerung der europäischen Außenpolitik zu übernehmen. Leider haben sich die anderen Mitgliedsstaaten nicht ausreichend engagiert, um die in Meseberg entworfene deutsche Strategie zu unterstützen. Nicolas Sarkozy und Angela Merkel haben in Deauville die Eckpunkte einer schlüssigen Russlandstrategie festgelegt, aber leider hat das Format dieses Treffens bei den anderen Mitgliedsländern eher Misstrauen denn Unterstützung hervorgerufen. Die gesamte EU sollte aber nun unter Führung von Frankreich, Deutschland und Polen, diesem Ansatz folgen.

In der südlichen Nachbarschaftspolitik ist Deutschland bis dato wenig involviert. Doch hatte Deutschland viele Gleichgesinnte in der EU, als es sich 2008 dafür einsetzte, dass die französische Idee einer Mittelmeerunion ein Projekt der gesamten EU 27 und nicht nur der europäischen Südstaaten wird. Und obgleich Deutschland keine Mittelmeermacht ist, bemühte sich Außenminister Guido Westerwelle, nach dem sogenannten „Arabischen Frühling" im Februar 2011, einen europäischen Ansatz für diese Region aktiv mitzugestalten.

Welche Vorteile und Methoden aber kann Europa in Angelegenheiten der östlichen und südlichen Nachbarschaftspolitik Deutschland anbieten, die Deutschland nicht für sich selbst organisieren könnte? Was sind die Vorteile einer „Europäisierung" der deutschen Politik? Erfahrene deutsche Diplomaten geben dafür im wesentlichen drei Vorteile an: Erstens die Möglichkeit, den außereuropäischen Handel besser zu organisieren und zu regeln, und den Einfluss auf Nachbar- und Partnerstaaten durch die Bündelung von Souveränität zu verbessern; zweitens, dem Vorwurf von Alleingängen und „Unilateralismus" zu entgehen; und drittens, einen finanziellen Multiplikator-Effekt für die eigenen Investitionen in nicht-europäischen Partnerländern zu erzielen, denn die EU-Mittel im Fond „Partnership for Modernisation" sind bedeutend größer als die deutschen Mittel. Deutschlands bilaterale Beziehungen etwa mit der Türkei oder mit Russland könnten von allen diesen drei Vorteilen deutlich profitieren. Umgekehrt dürfte die Nachbarschaftspolitik der EU insgesamt stärker sein, wenn sie auf den gemeinschaftlichen Interessen und Energien der nördlichen und der südlichen EU-Mitgliedsstaaten beruht.

Die größte Herausforderung in der EU wird indes auf lange Sicht die Überbrückung der Differenzen der großen Staaten mit Blick auf die Frage der militärischen Gewaltanwendung sein. Der Riss, der durch die Libyen-Entscheidung entstanden ist, muss jetzt gekittet und durch geduldige Diplomatie überwunden werden. Es wäre verständlich, wenn London und Paris jetzt Ressentiments gegenüber Deutschland hegen bzw. zumindest mit Kopfschütteln reagieren. Umgekehrt gibt es viele in Berlin, die sich sehr redselig über Sarkozys gescheiterte Politik äußern. Dies tut dem deutsch-französischen Verhältnis wie überhaupt dem Verhältnis zwischen den großen drei in der EU nicht gut. Und doch ist es für alle Beteiligten wichtig, diese Spannungen hinter sich zu lassen. Für Deutschland ist es jetzt zentral, eine wichtige Rolle in jeder „Kontaktgruppe" zu erhalten, die für europäisches Krisenmanagement geschaffen wird. Die Tatsache, dass Bundeskanzlerin Merkel gleich am 19. März 2011 nach Paris reiste, um einem Treffen beizuwohnen, auf dem die militärische Operation für Libyen besprochen wurde, gilt als ein wichtiger erster Schritt, um die Spannungen in der Libyen-Frage zu überwinden, bevor sie sich strukturell verfestigen. Paris und London müssen jetzt Einfallsreichtum beweisen, um Berlin auf mittlere und lange Sicht bei solchen politischen Entscheidungen enger an sich zu binden.

Ein durchschlagender Impuls für die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird entscheidend vom Verhalten der „großen Drei" in der EU abhängig sein. Frankreich und Großbritannien tragen eine gemeinsame Verantwortung, Deutschland in ihre Politik eines liberalen Interventionismus zu integrieren, anstatt zu einer französisch-britischen „entente cordiale" zurückzukehren. Eine Möglichkeit, dies zu erreichen, wäre, für den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) ein neues „Strategisches Weißbuch für Europa" herauszugeben. Ein solches könnte die Entwicklung einer gemeinsamen strategischen Kultur in der europäischen Außenpolitik befördern. In einem solchen Dokument müssten sich deutsche Interessen wiederfinden, die klar über Handelsinteressen alleine hinausgehen. Wenn es Konsens ist, dass die Nachkriegsordnung vorbei ist, dann ist es wichtig, dass sich vor allem die großen europäischen Staaten noch intensiver einer Neukonzeptionierung der inzwischen dysfunktionalen europäischen Sicherheitsordnung widmen. Dabei sollten Wege gefunden werden, die Beziehungen zwischen Russland, der Türkei und den Staaten der östlichen Partnerschaft durch einen innovativen europäischen Ansatz unter Einbeziehung Deutschlands neu zu organisieren.

Europa in einer Welt der G2

Die größte Versuchung für deutsche Alleingänge findet sich auf der globalen Bühne wieder, da Deutschlands wirtschaftliche Macht und Handelsstärke die der anderen EU Staaten bei weitem übertrifft: 27,3% der gesamten EU-Exporte stammen aus Deutschland – das ist ein Vielfaches der Exportmenge Frankreichs (12%), Italiens (11,3%), Großbritanniens (10,4%), der Niederlande (7,4%), Spaniens (4,5%) oder Polens (1,8%). Die Frage ist daher, wie andere Mitgliedsstaaten das wirtschaftliche Gewicht Deutschlands nutzen können, um eine gemeinsame europäische Strategie für eine Welt zu entwickeln, die zunehmend von den G2 – USA und China – bestimmt wird.

Deutschland alleine ist für 45% des EU-Handels mit China, der wichtigsten aufstrebenden Macht, verantwortlich und es ist fraglich, warum Deutschland bei seinen Beziehungen zu China Ratschläge der 26 anderen EU-Mitgliedsstaaten annehmen sollte. Und doch würde Deutschland von einer gemeinsamen europäischen Haltung gegenüber China profitieren, z.B. weil Handelsregulierung nur und besser auf europäischer Ebene erzielt und sanktioniert werden kann. Denn wenn auch einige deutsche Politiker und Unternehmer heute vielleicht der Meinung sind, Deutschland könne seine Beziehungen zu China gleichsam alleine schultern, ist doch klar, dass auch das große Deutschland in der multipolaren Welt von morgen ohne Europa ein eher kleiner Spieler wäre.

Obwohl deutsche Firmen in China einen größeren Marktanteil haben als die anderen Europäer, verstehen auch sie, dass sie in Chinas merkantilistischer Wirtschaft und in seinem politisch autoritären System auch Risiken ausgesetzt sind. Sie werden Zeugen eines harten Wettbewerbs, der in der eigenen Nachbarschaft beginnt: bei den EU-Mitgliedsstaaten aus dem ehemaligen Osteuropa. Mit Blick auf China gibt es daher erste gute Argumente für eine Europäisierung der Politik. Einige deutsche Firmen haben sich bereits vom China-Geschäft zurückgezogen, nachdem sie Technologietransfer und die Verletzung von „geistigem Eigentum“ durch chinesische Partner erfahren durften. Insbesondere Siemens war betroffen, als seine Technologie für einen Hochgeschwindigkeitszug von einem chinesischen Partner geklaut und zu einem Spottpreis weiter verkauft wurde.
Obwohl es kein Nachbar Chinas ist, sollte sich Deutschland dabei das Schicksal Japans vergegenwärtigen, auch einer hochtechnologisierten und exportorientierten Wirtschaft mit einer ähnlichen Wachstumskurve wie Deutschland nach dem Krieg. Japan verwehrte sich indes einer Internationalisierung seiner Währung. Es scheiterte daran, rechtzeitig die asiatische Integration zu befördern. Japan hat sich dadurch isoliert; eine Situation die durch seine Demographie noch verstärkt wird. Auch dieses Merkmal teilt Japan mit Deutschland. Die ehemalige Nummer zwei der Weltwirtschaft begegnet China nun aus einer Position der Schwäche heraus. Deutschland hat gegenüber Japan den Vorteil von sechs Jahrzehnten erfolgreicher europäischer Integration und damit einen starken politischen Verband. Aber diese Vorteile müssen gepflegt werden und brauchen gerade in Krisenzeiten neue europäische Initiativen.

Einige Mitgliedsstaaten werfen Deutschland vor, nur die unwichtigen Dinge in der Außenpolitik zu europäisieren, während man die Beziehungen mit wichtigen oder großen Staaten bilateral verfolgt. Ein europäischer Wettbewerb, z.B. in der China-Politik, muss indes verhindert werden. Wenige EU-Mitgliedsstaaten aber vertrauen sich gegenseitig so sehr, dass sie wirklich einen europäischen Ansatz mit Blick auf China oder andere Mächte unterstützen würden. Die Zahl der EU-Staaten, die nach einem konsequent europäischen Ansatz suchen, sinkt. Selbst die Länder, die für eine einheitliche europäische Wirtschaftspolitik plädieren würden, wie Spanien, Portugal, Griechenland oder Polen, geben jetzt den Kampf um sensible Punkte wie etwa Anti-Dumping oder das Verbot von Marktzugang zu öffentlichen Infrastrukturprojekten für China in der EU auf. Die europäische China-Strategie, die seit 2010 entwickelt und die auf „gegenseitigem Engagement“ beruhen sollte, wurde leider auch durch die wirtschaftliche Verwundbarkeit peripherer europäischer Mitgliedsstaaten gegenüber einer chinesischen „Wertpapier-Diplomatie“ unterwandert. Wenn die EU-Mitgliedsstaaten in der schnellen Koordinierung ihrer Chinapolitik nicht deutlich besser werden und lernen, wie sie ihr Gewicht gemeinsam geltend machen und Einheit als Stärke ausspielen können – China braucht beispielsweise fortschrittliche Technologie, was als Hebel benutzt werden könnte –, besteht die Gefahr, dass die europäischen Staaten in ihren jeweiligen Politikansätzen von China zerpflückt werden. Dies würde auch Deutschland mittelfristig in einer Position der Schwäche gegenüber China zurücklassen, und damit in einer Situation, die jener Japans in der letzten Dekade wesentlich ähnlicher sein könnte als man glaubt: tatsächlich hat die asiatische Finanzkrise von 1997-1998 die Aussichten auf zunehmende asiatische Integration deutlich zurückgeworfen.

Um dieses Schicksal zu vermeiden, sollte Deutschland seine derzeitige wirtschaftliche Stärke zu einem entscheidenden Vorteil für eine geschlossene europäische Strategie machen. Dies könnte z.B. durch die Verfolgung einiger strategischer Prioritäten in den EU-China Beziehungen durch die Hohe Repräsentantin, Catherine Ashton, geschehen, die Deutschland sichtbar unterstützt. Dies könnte auch die volle Unterstützung und Beratung der Europäischen Kommission bedeuten, die für die Handelspolitik der EU zuständig ist, zumal der neue EU-Botschafter in China ein Deutscher ist. Die Absprache mit Frankreich und Großbritannien in der China-Politik ist aber ebenso essentiell. Deutschland sollte eine europäische Chinapolitik anführen, die den Einfluss Deutschlands vergrößert, anstatt selbst in eine Situation zurückzufallen, in der langfristig eine alte Industrienation alleine einer aufstrebenden Großmacht unterliegen muss.

Das Deutschland, das Europa braucht

Der Satiriker Kurt Tucholsky hat einst geschrieben: „Nichts führt bei den Deutschen so sehr zu einem Verlust an Haltung, wie der Versuch sich selbst zu finden.“ Der wichtigste Punkt, den es in Bezug auf die neue Berliner Republik zu verstehen

gilt, ist vielleicht, dass dieses Land selten so sehr in einem Prozess der Neufindung – und zwar sowohl intern als auch extern – war, wie jetzt. Deutschland fühlt die Nachwirkung der Wiedervereinigung im politischen System, in seiner Wirtschaft und seiner Gesellschaft – und wird sich gleichzeitig bewusst, dass das Modell der Bonner Republik nicht länger funktioniert. Bislang gibt es jedoch noch keine neue nationale Geschichte, die erzählt, was Deutschland heute sein sollte oder sein will – und welchen Platz es in Europa und in der Welt einnehmen will.

Deutschland braucht daher Unterstützung, um wieder europäischer zu werden, aber seine neue Rolle in Europa wird anders sein als früher. Die europäischen Nachbarn können Deutschland bei seiner schwierigen Debatte über Europa am besten begleiten, indem sie in ihrem eigenen Haus, vor allem bei ihren Staatsfinanzen, für Ordnung sorgen. Das könnte Deutschland helfen, sich nicht länger als europäisches Opfer und Zahlmeister zu fühlen. Deutschland braucht aber auch Hilfe, um wieder eine moderierende Macht in Europa zu werden. Wenn andere große Staaten etwas mehr Bemühen zeigen würden, ihre Entscheidungen auch nach europäischen Kriterien zu fällen, wäre das der beste Weg, das deutsche Streben nach einer globalen Rolle in der Welt *mit* der EU anstatt alleine erreichen zu wollen. Deutschland ist zu groß, um sich Europa zu entziehen; dies würde die europäische Integration zerstören. Anders herum ist Deutschland zwar das größte Land in Europa, aber nicht groß genug, um der Hegemon Europas zu sein. Das bedeutet, dass die 26 anderen Mitgliedsstaaten auch durch einen Prozess der europäischen Neuerfindung gehen müssen, den die deutschen Eliten zurzeit durchlaufen. Dabei müssen sie vor allem einen neuen Entwurf für Europa entwickeln, in dem auch *ihr eigener* Beitrag zur europäischen Integration deutlicher und klarer wird. Das heißt, sie selbst müssen lernen, europäisch zu bleiben, auch dann, wenn Deutschland – wie jetzt – seine bisher gewissermaßen romantische Einstellung gegenüber Europa ablegt, d.h. wenn es seine blinde und bedingungslose Liebe zum europäischen Projekt aufgibt und stattdessen anfängt, Interessen und Kosten der Integration genau abzuwägen. Aber wahre Liebe ist ja bekanntlich, wenn man trotzdem bleibt! Genau das zu verstehen, könnte dem Rest Europas helfen, jenes europäische Deutschland zu bekommen, das es benötigt.

Zu den Autoren

Dr. Ulrike Guérot ist Senior Policy Fellow und Leiterin des Berliner Büros des European Council on Foreign Relations (ECFR). Zuvor war sie Senior Transatlantic Fellow des German Marshall Fund und Leiterin der Europaabteilung der Deutschen Gesellschaft für Außenpolitik. Sie war zudem als Assistenzprofessorin an der Johns Hopkins University, als Senior Research Fellow von Notre Europe in Paris und als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Deutschen Bundestag tätig.

Mark Leonard ist Mitgründer und Direktor des European Council on Foreign Relations. Er ist Autor von *Warum Europa die Zukunft* gehört (München: dtv, 2007) und *Was denkt China?* (München: dtv, 2009). Seine Veröffentlichungen für den ECFR umfassen unter anderem *A Power Audit of EU-Russia Relations* (mit Nicu Popescu, 2007) und *The Spectre of a Multipolar Europe* (mit Ivan Krastev et al, 2010).

Danksagungen

Wir danken der Stiftung Mercator für die Finanzierung der Recherche für dieses Papier.

Im Laufe des letzten Jahres äußerten viele Menschen aus der ganzen EU gegenüber dem ECFR ihre Besorgnis oder ihre Verwunderung über Deutschland Dieses Papier soll diesen Stimmen Ausdruck verleihen. Zahlreiche politische Amtsträger und Diplomaten haben mit Ihren Meinungen und Ideen zu dieser Studie beigetragen, möchten aber nicht genannt werden.

Viele andere haben Ideen beigetragen und Entwürfe des Papiers kommentiert. Dazu zählen Giuliana Amato, Emma Bonino, Charles Clarke, Henrik Enderlein, Patricia Flor, Silvia Francescon, Francois Godement, Thomas Klau, Thomas Kleine-Brockhoff, Quentin Peel, Ruprecht Polenz, Nicu Popescu, Derek Scally, Aleksander Smolar, Ernest-Antoine Seiliere, Jose-Ignacio Torreblanca, Antonio Vitorino und Helen Wallace. Wir danken zudem Felix Mengel im Berliner Büro für seine Mitarbeit und Unterstützung danken, ebenso Jessica Bither für Ihre sprachliche Überarbeitung der englischen Version. Für die deutsche Übersetzung gilt unser Dank Robert Barr, Jaqueline Hénard und Susanna Mocker. Wir danken außerdem Hans Kundnani für sein hervorragendes Editing. Schließlich gilt unser Dank Joschka Fischer, der durch sein Wirken und Auftreten wie kein anderer für ein über seine Grenzen hinaus blickendes europäisches Deutschland eintritt.

ÜBER DEN ECFR

Der **European Council on Foreign Relations** (ECFR) steht für ein starkes Europa in einer friedlichen und prosperierenden Welt. Gegründet 2007, wurde der ECFR vom Foreign Policy Magazin zur weltweit besten neuen Denkfabrik der letzten 5 Jahre gewählt. Der einzigartige Aufbau des ECFR basiert auf drei Säulen:

Der Rat

Der ECFR Rat vereint mehr als 100 prominente und einflussreiche Europäer aus 27 Ländern – darunter mehr als 10 ehemalige Staatsoberhäupter bzw. Regierungschefs, 20 Außenminister, Intellektuelle und Vorstände großer Unternehmen. Den Ratsvorsitz führen Martti Athisaari, Joschka Fischer und Mabel van Oranje.

Die Denkfabrik

Der ECFR verfügt über ein Team von hervorragenden Wissenschaftlern und Fachleuten aus ganz Europa. Sie veröffentlichen Forschungspapiere und organisieren Veranstaltungen in verschiedenen Formaten.

Die nationalen Büros

Als einzige europäische Denkfabrik verfügt der ECFR über Büros in Berlin, London, Madrid, Paris, Rom und Sofia.

www.ecfr.eu

Among members of the European Council on Foreign Relations are former prime ministers, presidents, European commissioners, current and former parliamentarians and ministers, public intellectuals, business leaders, activists and cultural figures from the EU member states and candidate countries.

Asger Aamund (Denmark)
President and CEO, A. J. Aamund A/S and Chairman of Bavarian Nordic A/S

Urban Ahlin (Sweden)
Deputy Chairman of the Foreign Affairs Committee and foreign policy spokesperson for the Social Democratic Party

Martti Ahtisaari (Finland)
Chairman of the Board, Crisis Management Initiative; former President

Giuliano Amato (Italy)
Former Prime Minister and vice President of the European Convention

Dora Bakoyannis (Greece)
MP; former Foreign Minister

Lluís Bassets (Spain)
Deputy Director, El País

Marek Belka (Poland)
Governor, National Bank of Poland; former Prime Minister

Roland Berger (Germany)
Founder and Honorary Chairman, Roland Berger Strategy Consultants GmbH

Erik Berglöf (Sweden)
Chief Economist, European Bank for Reconstruction and Development

Boris Bianchieri (Italy)
Former Ambassador to Japan, the United Kingdom and the United States of America

Jan Krzysztof Bielecki (Poland)
Chairman, Prime Minister's Economic Council; former Prime Minister

Carl Bildt (Sweden)
Foreign Minister

Henryka Bochniarz (Poland)
Economist. President of the Polish Confederation of Private Employers-Lewiatan

Svetoslav Bojilov (Bulgaria)
Founder, Communitas Foundation and President of Venture Equity Bulgaria Ltd

Emma Bonino (Italy)
Vice President of the Senate; former EU Commissioner

John Bruton (Ireland)
Former European Commission Ambassador to the USA; former Prime Minister (Taoiseach)

Ian Buruma (The Netherlands)
Writer and academic

Erhrad Busek (Austria)
Chairman of the Institute for the Danube and Central Europe

Jerzy Buzek (Poland)
President of the European Parliament; former Prime Minister

Gunilla Carlsson (Sweden)
Minister for International Development Cooperation

Manuel Castells (Spain)
Professor, Universitat Oberta de Catalunya and University of Southern California

Ipek Cem Taha (Turkey)
Director of Melak Investments / Journalist

Charles Clarke (United Kingdom)
Visiting Professor of Politics, University of East Anglia; former Home Secretary

Nicola Clase (Sweden)
Ambassador to the United Kingdom; former State Secretary

Daniel Cohn-Bendit (Germany)
Member of European Parliament

Robert Cooper (United Kingdom)
Counsellor of the European External Action Service

Massimo D'Alema (Italy)
President, Italianieuropei Foundation; President, Foundation for European Progressive Studies; former Prime Minister and Foreign Minister

Marta Dassù (Italy)
Director General International Activities, Aspen Institute Italia

Etienne Davignon (Belgium)
President, Friends of Europe; former Vice President of the European Commission

Ahmet Davutoglu (Turkey)
Foreign Minister

Aleš Debeljak (Slovenia)
Poet and Cultural Critic

Jean-Luc Dehaene (Belgium)
Member of European Parliament; former Prime Minister

Gianfranco Dell'Alba (Italy)
Director, Confederation of Italian Industry (Confindustria) - Brussels office; former Member of European Parliament

Pavol Demeš (Slovakia)
Senior Transatlantic Fellow, German Marshall Fund of the United States (Bratislava)

Kemal Dervis (Turkey)
Vice-President and Director of Global Economy and Development

Tibor Dessewffy (Hungary)
President, DEMOS Hungary

Andrew Duff (United Kingdom)
Member of European Parliament

Hans Eichel (Germany)
Former Finance Minister

Uffe Ellemann-Jensen (Denmark)
Chairman, Baltic Development Forum; former Foreign Minister

Steven Everts (The Netherlands)
Adviser to the Vice President of the European Commission/ EU High Representative for Foreign and Security Policy

Gianfranco Fini (Italy)
President, Chamber of Deputies; former Foreign Minister

Joschka Fischer (Germany)
Former Foreign Minister and vice-Chancellor

Karin Forseke (Sweden/USA)
Business Leader; former CEO Carnegie Investment Bank

Jaime Gama (Portugal)
Speaker of the Parliament; former Foreign Minister

Timothy Garton Ash (United Kingdom)
Professor of European Studies, Oxford University

Carlos Gaspar (Portugal)
Chairman of the Portuguese Institute of International Relations (IPRI)

Anthony Giddens (United Kingdom)
Emeritus Professor, London School of Economics

Teresa Patricio Gouveia (Portugal)
Trustee to the Board of the Calouste Gulbenkian Foundation; former Foreign Minister

Heather Grabbe (United Kingdom)
Executive Director, Open Society Institute – Brussels

Jean-Marie Guéhenno (France)
Director of the Centre on International Conflict Resolution, Columbia University (New York); Senior Fellow, Brookings Institution; former Under-Secretary-General for Peacekeeping Operations at the UN Operations at the UN

Fernando Andresen Guimarães (Portugal)
Deputy Political Director, Directorate General for External Relations, European Commission

Karl-Theodor zu Guttenberg (Germany)
Fomer Defence Minister

István Gyarmati (Hungary)
President and CEO, International Centre for Democratic Transition

Hans Hækkerup (Denmark)
Chairman, Defence Commission; former Defence Minister

Pierre Hassner (France)
Research Director emeritus, CERI (Sciences-PO)

Vaclav Havel (Czech Republic)
Former President

Steven Heinz (Austria)
Co-Founder & Co-Chairman, Lansdowne Partners Ltd

Annette Heuser (Germany)
Executive Director, Bertelsmann Foundation Washington DC

Diego Hidalgo (Spain)
Co-founder of Spanish newspaper El País; President, FRIDE

Jaap de Hoop Scheffer (The Netherlands)
Former NATO Secretary General

Danuta Hübner (Poland)
Politician, former EU Commissioner and professor of economics and since 2009 Member of the European Parliament and Chair of the Regional Development Committee.

Michiel van Hulten (The Netherlands)
Former Member of European Parliament

Anna Ibrisagic (Sweden)
Member of European Parliament

Jaakko Iloniemi (Finland)
Former Ambassador and former Executive Director, Crisis Management Initiative

Wolfgang Ischinger (Germany)
Chairman, Munich Security Conference; Global Head of Government Affairs Allianz SE

Lionel Jospin (France)
Former Prime Minister

Mary Kaldor (United Kingdom)
Professor, London School of Economics

Sylvie Kauffmann (France)
Executive Editor of Le Monde

Glenys Kinnock (United Kingdom)
Former Member of European Parliament; Shadow Lords Spokesperson on International Development

Olli Kivinen (Finland)
Writer and columnist

Gerald Knaus (Austria)
Chairman of the European Stability Initiative and Carr Center Fellow

Caio Koch-Weser (Germany)
Vice Chairman, Deutsche Bank Group; former State Secretary

Rem Koolhaas (The Netherlands)
Architect and urbanist; Professor at the Graduate School of Design, Harvard University

Ivan Krastev (Bulgaria)
Chair of Board, Centre for Liberal Strategies

Aleksander Kwasniewski (Poland)
Former President of Poland

Mart Laar (Estonia)
MP; former Prime Minister

Miroslav Lajčák (Slovakia)
Managing Director for Russia, Eastern Neighbourhood & Western Balkans, European External Action Service; former Foreign Minister

Pascal Lamy (France)
Honorary President, Notre Europe and Director-General of WTO; former EU Commissioner

Mark Leonard (United Kingdom)
Director, European Council on Foreign Relations

Juan Fernando López Aguilar (Spain)
Member of European Parliament; former Minister of Justice

Adam Lury (United Kingdom)
CEO, Menemsha Ltd

David Miliband (United Kingdom)
MP, Former Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs

Alain Minc (France)
Head of AM Conseil; former chairman, Le Monde

Nickolay Mladenov (Bulgaria)
Foreign Minister; former Defence Minister; former Member of European Parliament

Dominique Moisi (France)
Senior Adviser, IFRI

Pierre Moscovici (France)
MP; former Minister for European Affairs

Nils Muiznieks (Latvia)
Director, Advanced Social and Political Research Institute, University of Latvia

Hildegard Müller (Germany)
Chairwoman, BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft

Wolfgang Münchau (Germany)
President, Eurointelligence ASBL

Kalypso Nicolaïdis (Greece/ France)
Professor of International Relations, University of Oxford

Daithi O'Ceallaigh (Ireland)
Director-General, Institute of International and European Affairs

Christine Ockrent (Belgium)
CEO, Audiovisuel Extérieur de la France

Andrzej Olechowski (Poland)
Former Foreign Minister

Dick Oosting (The Netherlands)
CEO, European Council on Foreign Relations; former Europe Director, Amnesty International

Mabel van Oranje (The Netherlands)
CEO, the Elders

Marcelino Oreja Aguirre (Spain)
Member of the Board, Fomento de Construcciones y Contratas; former EU Commissioner

Cem Özdemir (Germany)
Leader, Bündnis90/Die Grünen (Green Party)

Ana Palacio (Spain)
Former Foreign Minister; former Senior President and General Counsel of the World Bank Group

Simon Panek (Czech Republic)
Chairman, People in Need Foundation

Chris Patten (United Kingdom)
Chancellor of Oxford University and co-chair of the International Crisis Group; former EU Commissioner

Diana Pinto (France)
Historian and author

Jean Pisani-Ferry (France)
Director, Bruegel and Professor at Universite Paris-Dauphine

Ruprecht Polenz (Germany)
MP and Chairman of the Bundestag Foreign Affairs Committee

Lydie Polfer (Luxembourg)
MP; former Foreign Minister

Andrew Puddephatt (United Kingdom)
Director, Global Partners & Associated Ltd.

Vesna Pusić (Croatia)
MP, President of the National Committee for Monitoring the EU Accession Negotiations and Professor of Sociology, University of Zagreb

George Robertson (United Kingdom)
Former Secretary General of NATO

Albert Rohan (Austria)
Former Secretary General for Foreign Affairs

Dariusz Rosati (Poland)
Former Foreign Minister

Adam D. Rotfeld (Poland)
Former Foreign Minister; Co-Chairman of Polish-Russian Group on Difficult Matters, Commissioner of Euro-Atlantic Security Initiative

Daniel Sachs (Sweden)
CEO, Proventus

Stefano Sannino (Italy)
Deputy Director General for Enlargement, European Commission

Pierre Schori (Sweden)
Chair of Olof Palme Memorial Fund; former Director General, FRIDE; former SRSG to Cote d'Ivoire

Wolfgang Schüssel (Austria)
MP; former Chancellor

Karel Schwarzenberg (Czech Republic)
Foreign Minister

Giuseppe Scognamiglio (Italy)
Head of Institutional and International Relations, UniCredit

Narcís Serra (Spain)
Chair of CIDOB Foundation; former Vice President of the Spanish Government

Radosław Sikorski (Poland)
Foreign Minister

Aleksander Smolar (Poland)
Chairman of the Board, Stefan Batory Foundation

Javier Solana (Spain)
Former EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy & Secretary-General of the Council of the EU; former Secretary General of NATO

George Soros (Hungary/USA)
Founder and Chairman, Open Society Institute

Goran Stefanovski (Macedonia)
Playwright and Academic

Rory Stewart (United Kingdom)
Member of Parliament

Dominique Strauss-Kahn (France)
Managing Director, International Monetary Fund; former Finance Minister

Alexander Stubb (Finland)
Foreign Minister

Michael Stürmer (Germany)
Chief Correspondent, Die Welt

Ion Sturza (Romania)
President, GreenLight Invest.; former Prime Minister of the Republic of Moldova

Helle Thorning Schmidt (Denmark)
Leader of the Social Democratic Party

Teija Tiilikainen (Finland)
Director at the Finnish Institute for International relations

Loukas Tsoukalis (Greece)
Professor, University of Athens and President, ELIAMEP

Erkki Tuomioja (Finland)
MP; former Foreign Minister

Daniel Valtchev (Bulgaria)
Former deputy PM and Minister of Education

Vaira Vike- Freiberga (Latvia)
Former President

Antonio Vitorino (Portugal)
Lawyer; former EU Commissioner

Andre Wilkens (Germany)
Director for International Relations, Stiftung Mercator

Shirley Williams (United Kingdom)
Professor Emeritus, Kennedy School of Government; former Leader of the Liberal Democrats in the House of Lords

Carlos Alonso Zaldívar (Spain)
Ambassador to Brazil

The European Council on Foreign Relations does not take collective positions. This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents only the views of its authors.

Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations.

© ECFR April 2011.

ISBN: 978-1-906538-29-3

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR), 35 Old Queen Street, London, SW1H 9JA, United Kingdom

london@ecfr.eu

ECFR Berlin Office
Reinhardtstraße 19, 10117 Berlin
T: +49 (0)30 32505100 / F: +49 (0)30 325051011
E: berlin@ecfr.eu W: www.ecfr.eu

Das ECFR-Programm zur Rolle Deutschlands in Europa wird unterstützt von der Stiftung Mercator.

www.stiftung-mercator.de

Stiftung Mercator

ALSO AVAILABLE FROM ECFR

New World Order: The Balance of Soft Power and the Rise of Herbivorous Powers
by Ivan Krastev and Mark Leonard, October 2007 (ECFR/01)

A Power Audit of EU-Russia Relations
by Mark Leonard and Nicu Popescu, November 2007 (ECFR/02)

Poland's second return to Europe?
Paweł Swieboda, December 2007 (ECFR/03)

Afghanistan: Europe's forgotten war
by Daniel Korski, January 2008 (ECFR/04)

Meeting Medvedev: The Politics of the Putin Succession
by Andrew Wilson, February 2008 (ECFR/05)

Re-energising Europe's Security and Defence Policy
by Nick Witney, July 2008 (ECFR/06)

Can the EU win the Peace in Georgia?
by Nicu Popescu, Mark Leonard and Andrew Wilson, August 2008 (ECFR/07)

A Global Force for Human Rights? An Audit of European Power at the UN
by Richard Gowan and Franziska Brantner, September 2008 (ECFR/08)

Beyond Dependence: How to deal with Russian Gas
by Pierre Noel, November 2008 (ECFR/09)

Re-wiring the US-EU relationship
by Daniel Korski, Ulrike Guerot and Mark Leonard, December 2008 (ECFR/10)

Shaping Europe's Afghan Surge
by Daniel Korski, March 2009 (ECFR/11)

A Power Audit of EU-China Relations
by John Fox and Francois Godement, April 2009 (ECFR/12)

Beyond the "War on Terror": Towards a New Transatlantic Framework for Counterterrorism
Anthony Dworkin, May 2009 (ECFR/13)

The Limits of Enlargement-lite: European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood
Nicu Popescu and Andrew Wilson,
June 2009 (ECFR/14)

The EU and human rights at the UN: 2009 annual review
Richard Gowan and Franziska Brantner, September 2009 (ECFR/15)

What does Russia think?
edited by Ivan Krastev, Mark Leonard and Andrew Wilson, September 2009 (ECFR/16)

Supporting Moldova's Democratic Transition
Nicu Popescu, October 2009 (ECFR/17)

Can the EU rebuild failing states? A review of Europe's Civilian Capacities
by Daniel Korski and Richard Gowan, October 2009 (ECFR/18)

Towards a Post-American Europe: A Power Audit of EU-US Relations
by Jeremy Shapiro and Nick Witney, October 2009 (ECFR/19)

Dealing with Yanukovych's Ukraine
by Andrew Wilson, March 2010 (ECFR/20)

Beyond Wait-and-See: The Way Forward for EU Balkan Policy
by Heather Grabbe, Gerald Knaus and Daniel Korski, May 2010 (ECFR/21)

A Global China Policy
by François Godement, June 2010 (ECFR/22)

Towards an EU Human Rights Strategy for a Post-Western World
by Susi Dennison and Anthony Dworkin, September 2010 (ECFR/23)

The EU and Human Rights at the UN: 2010 Review
by Richard Gowan and Franziska Brantner, September 2010 (ECFR/24)

The Spectre of a Multipolar Europe
by Ivan Krastev & Mark Leonard with Dimitar Bechev, Jana Kobzova & Andrew Wilson, October 2010 (ECFR/25)

Beyond Maastricht: a New Deal for the Eurozone
by Thomas Klau and François Godement, December 2010 (ECFR/26)

The EU and Belarus after the Election
Balázs Jarábik, Jana Kobzova and Andrew Wilson, February 2011 (ECFR/27)

After the Revolution: Europe and the Transition in Tunisia
Susi Dennison, Anthony Dworkin, Nicu Popescu and Nick Witney, March 2011 (ECFR/28)

European Foreign Policy Scorecard 2010
March 2011 (ECFR/29)

Design by David Carroll & Co dawidcarrollandco.com