

/// Deutschland und Frankreich im Dienste Europas

WAS HAT DAS TANDEM NEUES ZU BIETEN?

GISELA MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET /// Deutschland und Frankreich spielen seit Jahrzehnten im europäischen Integrationsprozess eine besonders verantwortungsvolle Rolle. Wie üben sie diese aus? Das Tandem hat nun ein neues Leitbild entworfen, das der EU dabei helfen kann, sich in einer Welt im Umbruch zu behaupten.

Der „Motor für Europa“¹

Seit Mitte der 1970er-Jahre gelten die deutsch-französischen Beziehungen als „Motor für Europa“ bzw. als „Motor der Integration“. Damit wird dem deutsch-französischen Bilateralismus die Fähigkeit und die Verantwortung zuerkannt, dem europäischen Einigungsprozess als Kraftzentrum zu dienen. Beide Staaten erarbeiten gemeinsame Ideen und Initiativen, die dem komplexen und schwierigen Integrationsprojekt Entwicklungsperspektiven eröffnen und die Richtung weisen. Über Jahrzehnte hinweg konnte das Tandem diese Rolle ausüben. Fast immer von sehr unterschiedlichen Ansätzen, Interessen und Zielvorstellungen ausgehend, konnte es häufig gemeinsame Kompromisse erarbeiten, in welchen die grundlegenden Positionen beider Seiten, beispielsweise

mit Blick auf die Wirtschaftsordnung oder das politische Institutionengefüge, ihren Niederschlag fanden. Dies bewirkte, dass auch die anderen Mitgliedsstaaten sich in aller Regel in den Kompromissen wiederfanden und somit den deutsch-französischen Vorstößen folgen konnten. Zum Erfolg des Motors gehört weiterhin, dass er auch die europäischen Institutionen, allen voran die Kommission, für die bilateralen Vorstöße gewinnen kann.

Die deutsch-französischen
Beziehungen sind der **MOTOR** Europas.



Quelle: LUDOVIC MARIN/Getty Images

Der deutsch-französische Motor läuft noch. Merkel und Macron bei der Unterzeichnung des Aachener Vertrages Ende Januar 2019.

So basieren alle wichtigen Innovationen des Einigungsprozesses auf deutsch-französischen Initiativen, sei es in den 1970er-Jahren die Einführung des Europäischen Währungssystems (EWS) als Vorläufer des Euro, sei es die Direktwahl des Europäischen Parlaments sowie die Schaffung des Europäischen Rats als höchstes Leitungsgremium, das die Staats- und Regierungschefs zusammenführt. Auch die Vollendung des Binnenmarktes in den 1980er- bis 1990er-Jahren, die Schaffung des Euro, der Einstieg in die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) mit dem Maastrichter Vertrag, später die Einführung des Amtes des Hohen Vertreters für die EU-Außen- und Sicherheitspolitik ebenso wie die des Präsidenten des Europäischen Rats – all diese substanziellen Fortschritte der EG/EU wurden

von deutsch-französischen Initiativen angeregt.

Mit der Osterweiterung 2004 und 2007 wurden zunehmend Zweifel an der Funktionsfähigkeit des „Motors der Integration“ geäußert, denn nun traten Staaten der EU bei, die sich in den bewährten bilateralen Kompromissen möglicherweise nicht wiederfinden konnten. Außerdem wurde befürchtet, dass der Motor zu schwach sei, um die EU der 27 bzw. seit 2013 der 28 Mitgliedsstaaten weiterhin vorwärts zu bringen.²

Doch trotz dieser Zweifel haben auch die langen Krisenjahre seit Ausbruch der Staatsschuldenkrise 2010 erneut gezeigt, dass ohne deutsch-französische Initiativen und Vorstöße Krisen nicht gelöst und Fortschritte nicht erzielt werden können. Denn – und das ist

die ungeschminkte Wahrheit – es ist keine Alternative zum deutsch-französischen Motor in Sicht. Welches andere Tandem möchte oder könnte ihn ersetzen? Wer ist bereit und fähig, ihn zu verstärken? Die Anfang der 1990er-Jahre in das Weimarer Dreieck, bestehend aus Deutschland, Frankreich und Polen, gesetzten Hoffnungen haben sich bisher nicht erfüllt. Der Motor hat zwei unterschiedliche Aufgabentypen nachzukommen. Zum einen muss er als Teil des Europäischen Rats und Ministerrats bei der Politikgestaltung der EU maßgeblich mitwirken. Zum anderen besteht die noch anspruchsvollere, noble Aufgabe des Motors darin, Zukunftsperspektiven für die EU zu eröffnen. Das Folgende konzentriert sich auf die Frage, ob Deutschland und Frankreich in jüngster Vergangenheit fähig waren, sich und der EU ein neues Leitbild vorzuschlagen, das den Herausforderungen unserer Zeit gerecht wird.

Das deutsch-französische Tandem ist bislang ALTERNATIVLOS.

Ein neues deutsch-französisches Leitbild für die EU?

Die EU wurde in den letzten Jahren von vielfachen, sich gegenseitig verstärkenden Krisen erschüttert. Hierfür hat Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker den treffenden Begriff der Polykrise, der Mehrfachkrise geprägt. In diesen schwierigen Jahren ab 2010 dominierten die Tandems Merkel-Sarkozy

und Merkel-Hollande ganz wesentlich das Krisenmanagement und trugen in vielen Politikfeldern Substanzielles zum Fortgang der EU bei.³ Weitsichtige oder gar visionäre Ideen zur Zukunft des vereinten Europa konnten sie aber nicht entwickeln. Dieses Defizit färbte auf die EU als Ganzes ab, deren Mutlosigkeit es nicht mehr vermochte, die Bürger von ihrer Unverzichtbarkeit und ihrem Mehrwert zu überzeugen. Dies wiederum hat erheblich zu den bedrohlichen Entwicklungen beigetragen, die es all den offen EU-feindlichen Parteien quer durch Europa erst ermöglichten, das europäische Einigungsprojekt zu unterminieren. Inzwischen aber zeichnet sich ein neues Leitbild ab, das Frankreich und Deutschland der EU gemeinsam vorschlagen: eine europäische Souveränität bzw. die Schaffung eines souveränen und starken Europas als Antwort auf die Herausforderungen.

Emmanuel Macrons Vorschläge

In der inzwischen berühmten Rede, die Frankreichs neuer Staatspräsident am 26.9.2017 an der Pariser Sorbonne hielt, prägte Macron den Begriff der „europäischen Souveränität“.⁴ Diese „europäische Souveränität“ möchte Macron auf sechs Pfeilern aufbauen: auf einer starken europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, einer effektiven und zugleich humanen Migrationspolitik, einer auf Afrika fokussierten partnerschaftlichen Entwicklungspolitik, einer auf Nachhaltigkeit abzielenden Vorreiterrolle in der Umwelt- und Klimapolitik, der aktiven Gestaltung der Digitalisierung sowie der Konsolidierung und Stärkung der Wirtschafts-, Industrie- und Währungsmacht der EU. Zu allen sechs Pfeilern unterbreitete Macron konkrete Vorschläge, von denen in

Deutschland leider fast nur jene zum Ausbau der Eurozone wahrgenommen wurden. Am Ende seiner Rede rief Macron zur Neubegründung Europas im Geiste einer europäischen Souveränität auf, die er in den heutigen Zeiten für alternativlos hält.⁵ Offen appellierte er an Deutschland, gemeinsam mit Frankreich der Neubegründung die entscheidenden, konkreten Impulse zu verleihen. Weiterhin bot Macron an, bis zum 22. Januar 2018 einen neuen Elysée Vertrag abzuschließen.

Macron strebt ein **SOVERÄNES** Europa an.

Deutschlands Antwort

Das direkt angesprochene Deutschland ließ Macron lange auf eine Antwort warten. Dafür zeichneten die gescheiterten Jamaika-Verhandlungen sowie die permanenten Krisen der Anfang März 2018 angetretenen dritten Großen Koalition unter Kanzlerin Merkel verantwortlich. Daher wird das Interview, das Merkel am 3.6.2018 der Frankfurter Sonntagszeitung gab, gerne als die deutsche Antwort auf Macron verstanden.⁶ De facto jedoch findet sich eine erste Antwort bereits im Koalitionsvertrag vom 12.3.2018, der einen neuen Aufbruch für Europa verspricht. Hier heißt es: „Die globalen Kräfteverhältnisse haben sich in den letzten Jahren grundlegend verändert, politisch, wirtschaftlich und militärisch. Neue Schwerpunktsetzungen der USA, das

Erstarken Chinas und die Politik Russlands machen deutlich: Europa muss sein Schicksal mehr als bisher in die eigenen Hände nehmen. Nur gemeinsam hat die EU eine Chance, sich in dieser Welt zu behaupten und ihre gemeinsamen Interessen durchzusetzen.“ Besser lassen sich die weltpolitischen Umbrüche nicht benennen, die Europa zu neuen Antworten zwingen.

Der Begriff „europäische Souveränität“ oder „souveränes Europa“ fällt hier ebensowenig wie im Kanzlerin-Interview. Dennoch hat Angela Merkel die Zeichen der Zeit klar erkannt. „Wir stehen vor umfassenden Problemen, weil sich die gesamte Weltordnung ändert. [...] Das alles bedeutet für uns Europäer, dass wir unsere Stellung im globalen Gefüge neu definieren müssen, dass wir uns als gemeinsam handelnder globaler Akteur einbringen müssen.“ Hier erinnert die Kanzlerin an den berühmten Satz, den sie nach einem desaströsen Europa-Besuch von US-Präsident Trump am 28.5.2017 in Trudering bei München geäußert hatte: „Die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, die sind ein Stück vorbei. [...] Und deshalb kann ich nur sagen: Wir Europäer müssen unser Schicksal wirklich in unsere eigene Hand nehmen.“ Wie Macron unterbreitet auch die Kanzlerin in ihrer „Antwort“ eine Vielzahl an konkreten Vorschlägen und Ideen. Zum Schluss reklamiert

Merkel will den **MULTILATERALISMUS** stärken.

miert Merkel selbstbewusst für die EU eine wichtige internationale Stellung: „Europa soll wahrgenommen werden als starke Stimme im Konzert der globalen Akteure. [...] Es soll klar sein, [...] dass wir die Kraft sind, die den Multilateralismus stärkt.“

Neue deutsch-französische Perspektiven: Meseberg

Bei den deutsch-französischen Regierungskonsultationen, die am 19.6.2018 auf Schloss Meseberg stattfanden, wurden einige der konkreten Ideen und Initiativen beider Seiten aufgegriffen und in gemeinsame Vorschläge an die europäischen Partner gegossen, als aktuelles Beispiel eines Motors, der sich als Kompromisschmiede versteht. So wird die Einführung von Mehrheitsentscheidungen in der GASP vorgeschlagen, ebenso die Schaffung eines – nicht näher beziffernten – Haushalts für die Eurozone; weiterhin wird eine EU-Einigung über eine faire Besteuerung der digitalen Wirtschaft bis Ende 2018 gefordert und vieles mehr.⁷

Hier aber soll die Aufmerksamkeit auf den ersten Satz der Erklärung von Meseberg gelenkt werden, wo es heißt: „Frankreich und Deutschland eint das gemeinsame Eintreten für das europäische Projekt: ein demokratisches, souveränes und geeintes Europa“. Damit wird wortwörtlich der Titel der Sorbonne-Rede aufgegriffen und von deutscher Seite ist es das erste Mal, dass man von einem „souveränen Europa“ spricht. Das neue gemeinsame Leitbild ist geboren. Auch Kommissionspräsident Juncker hat dies aufgegriffen und seiner letzten Rede zur Lage der Union im September 2018 den Titel „Die Stunde der Europäischen Souveränität“ gegeben.

DEUTSCHLAND schließt sich dem neuen Leitbild eines souveränen Europas an.

Der Vertrag von Aachen: Erneuerter Bilateralismus im Dienste Europas

Am 22.1.2019, zum ungerunden 56. Geburtstag des Elysée Vertrags, unterzeichneten Merkel und Macron in der für beide Nationen bedeutsamen Kaiserstadt Aachen (Aix-la-Chapelle) einen neuen Vertrag über die „deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration“, der den alten Freundschaftsvertrag „ergänzt“.⁸ Die einjährige Verspätung steht für die zahlreichen Meinungsverschiedenheiten zwischen Macron und Merkel.

Dennoch ist der Aachener Vertrag vom europäischem Geist geprägt, der „Motor der Integration“ stellt sich erneut in den Dienst Europas. So ist der gesamte Vorspann ein einziges Bekenntnis zur deutsch-französischen Verpflichtung, für eine „geeinte, leistungsfähige, souveräne und starke Europäische Union“ einzutreten. Weiter heißt es, dass die deutsch-französische Zusammenarbeit „zugleich allen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union offen zu halten“ ist. Schließlich wird auch das „feste Bekenntnis zu einer internationalen, regelbasierten und auf Multilateralismus gründenden Ordnung, in deren Zentrum die Vereinten Nationen stehen“, abgegeben. Neben diesem Präambel-gleichen Vorspann beziehen sich auch die Kapitel 1 und 2 des Vertrags (Europäische Angelegenheiten, Frieden, Sicherheit und Entwicklung) ausschließlich darauf, die EU und ihre Politik zu stärken und voranzubringen.

Beide Kapitel knüpfen an all die Beschlüsse und Projekte der EU an, die die Union in den letzten Jahren auf ihrem Weg zu einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion in Angriff genommen hat. Hier sind die Schaffung eines Hauptquartiers für EU-Kriseninterventionen im Juni 2017, die Errichtung einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit im Dezember 2017 sowie der Europäische Verteidigungsfonds zu nennen. Es ist unverständlich, dass dies im Vertrag von Aachen keinerlei Erwähnung findet. Auch eine explizite Würdigung der EU-Institutionen hätte den europäischen Geist des Vertrags durchaus noch verstärkt – ein bedauerliches Versäumnis.

Klar aber ist: Alle Aussagen des Aachener Vertrags zur Stärkung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik liegen vollumfänglich im Rahmen der einschlägigen EU-Politiken und stellen keine Militarisation der deutsch-französischen Beziehungen – wie mitunter behauptet – dar. Dennoch sind künftige Konflikte vorprogrammiert, wenn

Macron als auch von Merkel befeuerte Debatte um die künftige Einrichtung einer „echten“ europäischen Armee nicht erwähnt. Ist das die Anerkennung der Tatsache, dass solch ein Projekt dann doch noch zu unausgereift ist?

Die Kapitel 3-5 des Vertrages tragen einen starken bilateralen Stempel, etwa wenn es um die Schaffung eines „deutsch-französischen Wirtschaftsraums mit gemeinsamen Regeln“ geht oder um verstärkte Zusammenarbeit „im Bereich der Forschung und des digitalen Wandels, einschließlich der Themen Künstliche Intelligenz und Sprunginnovationen“. Besonders weitreichend und innovativ fallen die Bestimmungen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aus. So sollen die betroffenen Gebietskörperschaften mit angemessenen Kompetenzen ausgestattet werden, um den „Alltag der Menschen, die in Grenzregionen leben, zu erleichtern“.

Es ist ein zweites Defizit des Aachener Vertrags, dass er diese die Menschen unmittelbar betreffenden Maßnahmen nicht explizit als mögliches Vorbild für andere herausstellt. Nirgends findet sich ein „So wollen wir das in den deutsch-französischen Grenzregionen machen und hoffen, dass weitere EU-Grenzregionen uns folgen werden“. Eine solche Öffnung zu anderen EU-Staaten fehlt leider, so dass ausgerechnet in den bürgernahen Teilen des Aachener Vertrags der europäische Geist zu kurz kommt – die zweite vertane Chance.

Trotz dieser Versäumnisse kann dem Aachener Vertrag in toto bestätigt werden, dass er die deutsch-französische Freundschaft in den Dienst des europäischen Einigungsprozesses stellt. Nun gilt es, diesen Freundschaftsvertrag anzuwenden und ihn mit Leben zu füllen. Um seinen europäischen Geist voll zu entfalten

Der bilaterale AACHENER VERTRAG will die weitere Stärkung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

es heißt, dass beide Staaten „bei gemeinsamen Projekten einen gemeinsamen Ansatz für Rüstungsexporte entwickeln“ wollen. Auch mag überraschen, dass hier visionäre Ideen fehlen. So wird die noch im Sommer 2018 sowohl von

ten, darf der deutsch-französische Bilateralismus andere EU-Mitgliedsstaaten selbstredend nicht ausgrenzen. Entsprechende Befürchtungen wurden noch während des Aachener Festaktes laut. Der erneuerte Bilateralismus könne den Zusammenhalt der EU gefährden, warnte Donald Tusk. Diese Furcht ist weit verbreitet, verkennt jedoch Sinn und Zweck des Motors: Er muss ein pro-integratives Kraftzentrum darstellen, das die anderen Mitgliedsstaaten motiviert, ihrerseits für das europäische Projekt einzutreten. „Deutschland und Frankreich können an vielen Stellen Anstöße geben, aber handeln müssen am Ende alle gemeinsam“, so Merkel in ihrem FAS-Interview.

Der bilaterale Vertrag muss als Motor im Dienste EUROPAS fungieren.

Nach der Unterzeichnung wurde sofort der Name „Elysée 2.0“ in Umlauf gebracht.⁹ Dem ist die Bezeichnung „Vertrag von Aachen“ vorzuziehen. Sie holt das Freundschaftsabkommen aus dem französischen Präsidentsitz heraus, sie symbolisiert die gemeinsamen Wurzeln und erinnert schließlich an den Internationalen Karlspreis zu Aachen, mit dem besondere Verdienste um Europas Einigung ausgezeichnet werden – wie treffend also für einen bilateralen Vertrag, der ganz im Dienste Europas steht.

Ausblick

Seit Amtsantritt Emmanuel Macrons im Mai 2017 und der dritten Großen Koali-

tion unter Angela Merkel im März 2018 arbeitet das Tandem trotz vieler Meinungsverschiedenheiten in Sachfragen an einem neuen Leitbild, das der EU Orientierung und Entwicklungsperspektiven bieten soll. Die Idee einer europäischen Souveränität und der Anspruch, als EU weltweit den Multilateralismus zu stärken, könnten Europas Selbstbehauptungs- und Überlebenswillen wieder neu entfachen. Die weltpolitischen Umbrüche mit all den breitgefächerten Angriffen auf die uns bekannte, regelbasierte multilaterale Weltordnung und EU-interne Entwicklungen wie der Brexit und die Infragestellung europäischer Grundwerte in einigen Mitgliedsstaaten haben den „Motor der Integration“ dazu veranlasst, seiner übergeordneten Verantwortung für Europa erneut nachzukommen.

Bisher jedoch sind ihm die anderen Mitgliedsstaaten, wie die Ergebnisse der letzten Treffen des Europäischen Rats zeigen, nicht gefolgt. Im Dezember 2018 konnte man sich weder auf die Schaffung eines Haushalts für die Eurozone noch auf die Einführung einer Digitalsteuer einigen. Der deutsch-französische Vorschlag, die EU durch die Einführung von Mehrheitsentscheidungen in der GASP handlungsfähiger zu machen, wurde nicht einmal erörtert. Nun könnte man argumentieren, dass beide Seiten des Tandems derzeit innenpolitisch derart geschwächt sind – Merkel durch Koalitionskonflikte sowie ihren Rückzug vom CDU-Parteivorsitz, Macron durch die Gelbwesten –, so dass die anderen Mitgliedsstaaten ihnen nicht mehr folgen wollen. Ja, beide sind geschwächt. Doch ein Blick auf die Nachbarn zeigt, dass wohl andere, innenpolitische Beweggründe sie veranlassen, im europapolitischen Immobilismus zu verharren

oder die Integration gar zurückdrehen zu wollen. Man denke an Polen, Ungarn, Österreich, Italien. Oder ist die EU bereits so heterogen, dass die Logik des Motors nicht mehr funktioniert?

Immerhin, erste Anzeichen eines Strebens nach europäischer Souveränität lassen sich beobachten. Hier seien zum einen die Versuche der Kommission genannt, die Rolle des Euro im internationalen Zahlungsverkehr zu stärken, um unter dem Motto „Weg vom Dollar“ langfristig den extraterritorialen Sanktionen der USA zu entgehen.¹⁰ Zum anderen ist auf die jüngste Schaffung von Instex (Instrument for Supporting Trade Exchanges) zu verweisen, das EU-Firmen beim Handel mit dem Iran vor US-Strafen schützen soll. Deutschland, Frankreich und Großbritannien haben Instex Ende Januar 2019 gegründet. Das neue Leitbild kann aber auch zu deutsch-französischem Streit führen, wie Frankreichs kritische Haltung zum Nord-Stream-2-Projekt zeigt.

Es gibt erste Anzeichen, das neue Leitbild zu **KONKRETISIEREN**.

Selbstredend wäre es naiv, von der Lancierung eines neuen Leitbildes Wunder zu erwarten. Dennoch kommt der deutsch-französische Aufruf, ein souveränes Europa zu schaffen, zur rechten Zeit. Die weltpolitischen Umbrüche erzwingen von den Staaten und Bürgern Europas die Einsicht, dass sie nur gemeinsam, als vereinte EU, ihre Zukunft sichern können. Um es in den

Worten des großen Alfred Grosser auszudrücken: „Als Europäische Union sind wir wer. Sonst sind wir nichts.“¹¹

Außerdem hat das neue Leitbild das Potenzial, den Begriff der Souveränität nicht rückwärtsgewandt, rein national und in andere ausschließender Manier zu verstehen. Vielmehr bedeutet europäische Souveränität zu schaffen, konzeptionelles Neuland zu betreten und ein offenes, integratives Verständnis von Souveränität als zusammengesetzter Mehrebenen-Souveränität zu entwerfen – welch spannende Zukunftsaufgabe. ///



/// PROF. DR. GISELA MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET

ist Professorin für Europaforschung und Internationale Beziehungen am Institut für Politikwissenschaft und Soziologie der Universität Würzburg und Inhaberin eines Jean-Monnet-Lehrstuhls.

Anmerkungen

- ¹ Picht, Robert/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Motor für Europa? Deutsch-französischer Bilateralismus und europäische Integration, Bonn 1990.
- ² Vgl. Schild, Joachim: Mission Impossible? The Potential of Franco-German Leadership in the Enlarged EU, in: Journal of Common Market Studies, 5/2010, S. 1367-1390.
- ³ Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela: Schicksalsjahre für die EU: 2017-2018, in: Die Zukunft Europas in einer Welt im Umbruch, hrsg. von Wolfram Hilz und Antje Nötzold, Wiesbaden 2018, S. 23-44.
- ⁴ Die Rede „Eine Initiative für Europa. Für ein souveränes, geeintes und demokratisches Europa“ ist abrufbar unter www.ambafrance-de.org
- ⁵ In einem Brief „Für einen Neubeginn in Europa“, den Macron am 5.3.2019 in allen 28 Mitgliedsstaaten veröffentlichte und der sich direkt an die EU-Bürger wandte, wiederholte er – wenn auch vereinfacht – dieses Grundanliegen, in: Die Welt, 5.4.2019.
- ⁶ <https://www.faz.net/social-media/instagram/kanzlerin-angela-merkel-f-a-s-interview-europa-muss-handlungsfahig-sein-15619721.html?premium>
- ⁷ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/erklaerung-von-meseberg-1140536>
- ⁸ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/deutschland-und-frankreich-schliessen-vertrag-von-aachen-1566838>
- ⁹ <https://www.euractiv.com/section/central-europe/news/france-and-germany-to-sign-elysee-2-0-treaty/>
- ¹⁰ Mitteilung der Kommission: Towards a stronger international role of the euro, 5.12.2018.
- ¹¹ Grosser im Interview mit der Süddeutschen Zeitung, 2.3.2018.