

Freude, schöner Götterfunken

Wie der deutsch-französische Motor wieder auf Touren kommen kann

Claire Demesmay und Jana Puglierin | **Mit Emmanuel Macron ist der deutsch-landfreundlichste und europabegeistertste Präsident in den Elysée-Palast eingezogen, den Frankreich je hatte. Kanzlerin Angela Merkel und SPD-Herausforderer Martin Schulz werden willige Partner in der Neubelebung des deutsch-französischen Tandems sein – mit unterschiedlichen Akzenten.**

Große Erleichterung war im politischen Berlin zu spüren, nachdem Emmanuel Macron die französischen Präsidentschaftswahlen im Mai 2017 für sich entscheiden konnte. In Deutschland hatten sowohl CDU als auch SPD auf ihn als ihren Wunschkandidaten gesetzt, nachdem die Kandidaten ihrer traditionellen Schwesterparteien gescheitert waren. Mit Macron ist ein Präsident in den Elysée-Palast eingezogen, der sich klar zur EU bekennt, Frankreich grundlegend reformieren will und sich in seinem Wahlkampf konsequent für enge deutsch-französische Beziehungen eingesetzt hat – was ihm den Vorwurf seiner Gegnerin Marine Le Pen eingebracht hatte, sich der deutschen Bundeskanzlerin zu „unterwerfen“.

Sowohl CDU als auch SPD setzen große Hoffnungen auf eine Wiederbelebung des deutsch-französischen Tandems in der EU. Brexit, das Fehlen europäischer Antworten auf die Flüchtlingskrise, der Aufstieg der Populisten und Nationalisten in vie-

len Mitgliedstaaten – nicht zuletzt in Frankreich, wo immerhin knapp 34 Prozent der Wähler im zweiten Durchgang für Le Pen votierten –, die Terroranschläge und das Auseinanderdriften der Staaten in der Eurozone schienen das europäische Projekt an den Rand des Scheiterns geführt zu haben. In Berlin ist man sich bewusst, dass der Sieg Macrons – jüngst untermauert durch eine große Parlamentsmehrheit – gleichzeitig die letzte Chance sein kann, die EU gemeinsam mit Frankreich zu stabilisieren und ihr jene Legitimität zurückzugeben, die viele Bürger Europas vermissen. Sollte Macron scheitern, könnten in fünf Jahren die antieuropäischen und antideutschen Kräfte in Paris die Oberhand gewinnen. Unabhängig davon, welche Partei im September das Kanzleramt besetzen wird, liegt es im Interesse Berlins, dass Macrons Präsidentschaft ein Erfolg wird.

Erst nach der Bundestagswahl wird sich allerdings zeigen, ob das „couple franco-allemand“ als gemein-

samer Integrationsmotor der EU tatsächlich trag- und gestaltungsfähig ist. Auch wenn im September nach allen Gesetzen der Wahrscheinlichkeit kein Anti-Europäer ins Kanzleramt einziehen wird, werden die europapolitischen Interessen der nächsten Bundesregierung nicht immer deckungsgleich mit denen des Elysées sein. Dabei macht es einen Unterschied, ob das deutsch-französische Tandem eher „Mercron“ oder „Schucron“ heißen wird. In den Bereichen, die für das Gelingen europäischer Reformen zentral sind, gibt es unter diesen beiden Teams unterschiedliche Kooperations- und Konfliktpotenziale – aber nach September immerhin ein langes Zeitfenster ohne Wahlen, in dem grundlegende Reformen angeschoben werden könnten.

Die Zukunft der EU

Die Debatte über die Zukunft der EU wird in Frankreich und Deutschland in ganz verschiedenen Zusammenhängen geführt. In Frankreich prägte eine starke Anti-EU-Haltung den Wahlkampf, 40 Prozent der Wähler entschieden sich in der ersten Runde für EU-kritische bzw. -skeptische Parteien. Macron stach als einziger dezidiert Pro-Europäer heraus.

In Deutschland hingegen gehört das Bekenntnis zur europäischen Integration zum außenpolitischen Mainstream. Zwar ist seit dem Entstehen der rechtspopulistischen Alternative für Deutschland der europaskeptische Diskurs auch hier präsent – und könnte bald im Bundestag zu hören sein. Doch im Gegensatz zu Frankreich hat die Anti-EU-Haltung die politische Mitte in der Bundesrepublik bislang nicht erreicht. Berlin verfügt innenpolitisch daher über ei-

nen größeren Handlungsspielraum in europäischen Fragen als Paris.

Macron teilt mit der deutschen Bundeskanzlerin und ihrem Herausforderer die Ansicht, dass die fragile Lage der EU ein Nachdenken über eine Alternative zur „immer engeren Union“ der Römischen Verträge und des Maastrichter Vertrags notwendig macht. Daher plädiert der französische Präsident für eine differenzierte Integration, die es willigen Mitgliedstaaten ermöglicht, voranzuschreiten und potenzielle Blockaden zu verhindern. Die Eurozone und die Sicherheits- und Verteidigungspolitik sind dafür prädestinierte Felder, aber auch Themen wie Energie und Digitales gelten als geeignet für eine solche Zusammenarbeit.

Das findet in Deutschland parteiübergreifend Zustimmung. Allerdings geht Paris die Umsetzung einzelner Initiativen avantgardistischer an – es kann auch ein sehr kleiner Kreis sein, der voranschreitet –, während es der jetzigen Bundesregierung vor allem wichtig ist, so viele EU-Mitgliedstaaten wie möglich an der neuen Art der Zusammenarbeit zu beteiligen. Deutschland sieht sich als „Zentralmacht Europas“ in der Verantwortung, Rücksicht auf die kleineren Mitgliedstaaten, vor allem in Mittel- und Osteuropa, zu nehmen, die angesichts eines allzu dominanten deutsch-französischen Tandems fürchten, zu EU-Mitgliedern zweiter Klasse degradiert zu werden. In seinem Wahlkampf lässt Schulz anklingen, dass er hier „französischer“ vorgehen würde als Merkel.

Eine zentrale Idee Macrons übernehmen hingegen weder CDU noch

Macron geht einzelne Initiativen avantgardistischer an

SPD: Um die Legitimität der EU zu verbessern und somit Europaskepsis zu bekämpfen, möchte er in allen Mitgliedstaaten „demokratische Konvente“ durchführen. Sein Vorschlag droht jetzt schon zu scheitern, denn er kann nur umgesetzt werden, wenn alle Regierungen eine solche Bürgerbeteiligung befürworten.

Eurozone und Wirtschaftspolitik

Die Vertiefung der Eurozone und die weitere Ausgestaltung der europäischen Haushalts- und Wirtschaftspolitik gehören traditionell zu den „heißesten Eisen“ zwischen Frankreich und Deutschland.

In den vergangenen Jahren gab es hier viel Streit, aber auch immer wieder Kompromisse. Wirtschafts- und Haushaltspolitik ist das Feld, in dem Macrons europapolitischen Vorstellungen am ausgereiftesten sind, hat er sie doch bereits als Wirtschaftsminister (2014–2016) unter François Hollande entwickelt. Im Kern geht es um zwei Schritte, die nacheinander erfolgen sollen. In Frankreich setzt er auf Reformen des Arbeits- und Sozialrechts sowie auf eine Budgetkonsolidierung, um Frankreichs Wirtschaftslage zu verbessern und wirtschaftspolitische Glaubwürdigkeit auf der europäischen Bühne wiederzuerlangen. Erst dann wird Paris Forderungen stellen können. In Deutschland, wo Politiker aller Couleur seit Jahren die fehlende Seriosität des französischen Partners kritisieren, kommen diese Vorhaben parteiübergreifend gut an.

Macron will aber nicht nur sein Land reformieren, sondern auch die Eurozone weiter integrieren, damit sie handlungsfähiger wird und

mehr Solidarität unter ihren Mitgliedern ermöglicht. Mit einem eigenen Budget, das ein Wirtschafts- und Finanzminister unter der Kontrolle von Eurozonen-Parlamentariern verantworten würde, wäre sie in der Lage, Investitionen zu finanzieren, Staaten in Not zu unterstützen und in wirtschaftlichen Krisen Rückhalt zu geben.

In der SPD stoßen solche Vorstellungen auf positive Resonanz: Auch Schulz fordert europäische Investitionsprojekte und einen gemeinsamen Haushalt für die Staaten der Eurozone. In der CDU/CSU dagegen ließ die Kritik nach Macrons Wahl nicht lange auf sich warten. Bisher hatte Finanzminister Wolfgang Schäuble solche Ideen immer abgelehnt. Doch die Bundeskanzlerin zeigte sich zumindest bereit, über Investitionsprogramme und ein Budget für die Eurozone zu sprechen.

Dass Macron Wert auf Konditionalität legt, könnte sie beruhigen: Nur Staaten, die die EU-Regeln einhalten, sollen seiner Auffassung nach von diesen Mitteln profitieren können; ein Kontrollansatz, den SPD und CDU teilen. Doch nur, wenn Reformen und Haushaltsdisziplin in Frankreich erfolgen, kann die Gesprächsbereitschaft zu Zugeständnissen führen.

Grundsätzlich erwartet der französische Präsident, dass die EU ihre Bürgerinnen und Bürger besser schützt – eine Forderung, die in Frankreich eine lange Tradition hat. Dafür will er mehr sozial- und fiskalpolitische Konvergenz innerhalb der Union. In diesem Punkt erhält er Unterstützung von der SPD, die die soziale Dimension der EU stärken möchte, u.a. durch verbindliche Mindestlöhne.

Das eigene Land reformieren, die Eurozone integrieren

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Bereits als beide noch Wirtschaftsminister waren, hatten Deutschlands Außenminister Sigmar Gabriel und Emmanuel Macron für die europäische Sozialunion geworben. In dieser Kontinuität will der Franzose auch die europäische Handelspolitik reformieren. Selbst wenn er dem Freihandel und der Globalisierung positiv gegenübersteht, plädiert er für den Ausbau von Anti-Dumping-Instrumenten, eine bessere Regulierung ausländischer Investitionen in Europa und die Integration von Umwelt- und Sozialstandards in die Handelsabkommen der EU. Zudem fordert er ein „Buy European“-Gesetz, damit öffentliche Aufträge an Unternehmen gehen, die mindestens zur Hälfte in der EU produzieren.

In Deutschland, das vom Welthandel wie kaum ein anderes Land profitiert, kommt diese Art des Protektionismus in der Regel schlecht an. Zwar sprechen sich sowohl CDU/CSU als auch SPD für das Reziprozitätsprin-

zip beim Marktzugang für außereuropäische Handelspartner aus, doch die CDU lehnt es ab, Umwelt- und Sozialstandards in die Handelsabkommen zu integrieren. Beide Länder haben in diesem Punkt unterschiedliche Interessen – und Deutschlands Exportkraft ist so stark –, dass Macron sich hier schwer wird durchsetzen können.

Weiterentwicklung der GSVP

Die Stärkung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) war bereits vor der Wahl in Frankreich der Bereich, in dem beide Länder die weitgehendsten gemeinsamen Vorstellungen hatten. Die deutsch-französische Initiative zur Stärkung der GSVP, die Frankreichs damaliger Verteidigungsminister und jetziger Außenminister Jean-Yves Le Drian zusammen mit der deutschen Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen nach dem Brexit-Votum verfasst hat, enthält Vorschläge, an denen beide Regierungen

Paris wird von Berlin mehr militärisches Engagement fordern

nach wie vor festhalten: Die Nutzung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO), die Errichtung eines permanenten EU-Hauptquartiers für zivile und militärische GSVP-Operationen, eine engere Zusammenarbeit bei Beschaffung und

Logistik, die Stärkung der gemeinsamen Ausbildung und eine Überprüfung des ATHENA-Mechanismus, um den Umfang der gemeinsamen Finanzierung von militärischen GSVP-Missionen und -Operationen auszuweiten. Das sind Vorschläge, die auch bei der SPD auf Zustimmung stoßen. Viele von ihnen fanden sich bereits in einem kurz zuvor veröffentlichten Papier der damaligen Außenminister Jean-Marc Ayrault und Frank-Walter Steinmeier (SPD).

Macrons Ansatz in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist pragmatisch. Er möchte keine europäische Armee schaffen, sondern die knappen Ressourcen der Mitgliedstaaten bündeln. Für ihn muss es einen Weg zur europäischen Verteidigungsunion jener Staaten geben, die diese wollen. Grundsätzlich entspricht dies auch dem Ansatz der Bundeskanzlerin, die Blockaden in Europa durch verschiedene Geschwindigkeiten zu überwinden. Deutschland soll Frankreichs erster Partner für vertiefte Zusammenarbeit in der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sein; dass die Deutschland-Kennerin Sylvie Goulard zur Verteidigungsministerin ernannt wurde, hätte ein gutes Signal sein sollen.

Die Chancen für eine erfolgreiche deutsch-französische Kooperation stehen mit Blick auf die GSVP also gut, egal ob mit Merkel oder Schulz

an der Spitze. Sie ist für beide schon deswegen attraktiv, weil Frankreich hier, anders als in der Wirtschaftspolitik, stark und selbstbewusst auftreten kann. Das sorgt für die notwendige Balance im deutsch-französischen Tandem und lässt Deutschland weniger dominant erscheinen.

Unabhängig vom Ausgang der Bundestagswahl gilt allerdings auch: Deutschland wird sich darauf einstellen müssen, dass Paris ein größeres militärisches Engagement von Berlin einfordern wird. Die Terroranschläge, die Frankreich 2015/16 erlebt hat, prägen die dortige sicherheitspolitische Diskussion noch immer nachdrücklich. Für Paris ist Terrorismusbekämpfung eine Priorität, und für Macron sind Auslandseinsätze ein wesentlicher Bestandteil davon. Hier knüpft er an die Politik seines Vorgängers an. Er will bestehende Einsätze fortsetzen, auch mit Unterstützung von Frankreichs Partnern. Für jede zukünftige Bundesregierung wird dies eine besondere Herausforderung. Bei aller Entwicklung hin zu einer „neuen Politik der Verantwortung“ bleibt die Grundhaltung vieler deutscher Politiker parteiübergreifend skeptisch, was den Einsatz militärischer Mittel betrifft.

Unterschiede zwischen einem Tandem Macron/Merkel und Macron/Schulz würden sich nicht zuletzt in der sicherheitspolitischen Kooperation mit den USA zeigen. Macron und Merkel wollen zwar ein unabhängigeres Europa, halten die strategische Partnerschaft mit den USA trotz Trump aber nach wie vor für zentral, während Schulz dezidiert „Europa als Gegenmodell zu Trump & Co.“ positionieren will. Macron und Merkel halten darüber hinaus am Zwei-Pro-

zent-Ziel für ihre nationalen Verteidigungshaushalte fest, während Schulz mehrfach betonte, er fühle sich daran nicht gebunden und wolle sich „der Aufrüstungslogik eines Donald Trump nicht unterwerfen“.

Asylpolitik und Schengenraum

Die Flüchtlingskrise stellte die deutsch-französische Zusammenarbeit 2015 auf die Probe: Beide Länder bemühten sich zwar um gemeinsame Lösungen, doch sie konnten nicht verbergen, dass sie unterschiedliche Interessen verfolgten. In den nächsten Jahren wird Flüchtlingspolitik ein Kernthema der Zusammenarbeit beider Länder bleiben, denn bis jetzt fand die EU auf die andauernden Flüchtlingsströme noch keine tragfähige Antwort. Macron setzt dabei in erster Linie auf defensive Maßnahmen. Eine Beschleunigung der Asyl- und Rückführungsverfahren und die Errichtung von Checkpoints in den Transit- und Herkunftsländern sind seine wichtigsten Vorschläge für die Reform des Dublin-Systems.

In diesem Punkt sind die Überschneidungen mit Merkels Ansatz am größten. Auch sie will Abkommen mit den Transit- und Herkunftsländern nach dem Modell des EU-Türkei-Abkommens schließen, um die Fluchtursachen zu bekämpfen. Außerdem will Macron den Herkunftsländern mehr Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung stellen und sie bei der Bekämpfung des Schleuserwesens unterstützen – Vorschläge, die bei SPD und CDU gut ankommen.

Im Präsidentschaftswahlkampf war Macron der einzige, der die Flüchtlingspolitik der Bundesregierung lobte. Das bedeutet allerdings

nicht, dass er zukünftig mehr Flüchtlinge als vereinbart in Frankreich aufnehmen möchte, sondern dass er sich vor allem für eine „solidarischere“ Verteilung der Geflüchteten einsetzt. Er plädiert für Sanktionen gegen Mitgliedstaaten, die die Aufnahme von Flüchtlingen ablehnen. In diesem Punkt steht ihm der SPD-Kanzlerkandidat am nächsten. Selbst wenn er nicht explizit von Sanktionen spricht, möchte Schulz innereuropäische Solidarität bei der Verteilung von Flüchtlingen mit der Vergabe von Agrar- und Strukturfonds verbinden. Merkel hingegen lehnt es ab, nichtkooperativen Mitgliedstaaten mit Geldstrafen zu drohen.

Der französische Präsident, der gern von europäischer Souveränität spricht, betont zudem die Notwendigkeit, die EU-Außengrenzen stärker zu schützen. Dafür will er die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) ausbauen: Sie soll mit 5000 neuen Stellen sowohl mehr Ressourcen als auch mehr Kompetenzen erhalten. Konsensfähig sollte diese Forderung insbesondere in der CDU sein, aber auch die SPD wünscht sich sichere EU-Außengrenzen. Gleichzeitig will Macron ausdrücklich das Schengenabkommen bewahren. Er macht sich für die Freizügigkeit der Bürgerinnen und Bürger stark, was ihn nicht daran hindert, eine Reform der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern anzustreben: Als Symbol für Lohndumping aus Osteuropa nährt sie in Frankreich die EU-Kritik. Die Bundeskanzlerin hat sich gleich nach Macrons Wahl bereiterklärt, in dieser Frage zu kooperieren.

Mit Schulz, aber nicht Merkel: Sanktionen gegen Verweigerer

Wem der große Wurf gelungen ...

Mit Macron ist ein französischer Präsident in den Elysée-Palast eingezogen, der so europäisch und so deutschlandfreundlich ist wie wahrscheinlich keiner seiner Vorgänger. Er will nicht nur die Franzosen von den Vorteilen der europäischen Integration überzeugen. Er möchte auch, dass Frankreich wieder eine Führungsrolle in der EU spielt. Dafür setzt er auf eine Intensivierung der deutsch-französischen Zusammenarbeit.

Dies zeigt die Zusammensetzung des neuen Kabinetts: Sowohl die Verteidigungsministerin als auch der Wirtschaftsminister, Bruno Le Maire, kennen Deutschland gut und beherrschen die Sprache; hinzu kommt, dass Macrons diplomatischer Berater, Philippe Etienne, als ehemaliger Botschafter in Berlin (2015–2017) mit deutsch-französischen Diskussionen bestens vertraut ist. Auf deutscher Seite haben sowohl Kanzlerin Angela Merkel als auch ihr Herausforderer Martin Schulz ihre Bereitschaft zu einer intensiven Zusammenarbeit mit der neuen französischen Regierung betont. „Mercron“ würden vor allem in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie in Migrationsfragen gut kooperieren, während eine Reform der Eurozone nach französischen Vorstellungen sowie die Umsetzung eines „sozialen Europas“ mit „Schucron“ leichter zu haben wäre.

Egal, wer im September ins Kanzleramt einzieht – einfach wird die Wiederbelebung des deutsch-französischen Tandems trotzdem nicht. Ungeachtet des Wahlausgangs bleiben große Herausforderungen bestehen, die nicht personengebunden, sondern

strukturell sind. Erstens hegen viele Franzosen weiterhin eine tiefsetzende Skepsis gegenüber der EU und gegenüber dem Land, das die EU aus ihrer Sicht dominiert, nämlich Deutschland. Zweitens stößt ein Teil von Macrons Vorstellungen zumindest in der deutschen Öffentlichkeit auf großen Widerstand, da die Deutschen nicht die „Zahlmeister Europas“ sein wollen, während andere weiter Schulden machen. Auch ein verstärktes militärisches Engagement in Afrika ist in Deutschland nicht populär.

Die französische Regierung und jede zukünftige Bundesregierung brauchen also Zugeständnisse der jeweils anderen Seite, um ihren Bevölkerungen auch unangenehme Kompromisse vermitteln zu können. So könnte Macron durch französische Strukturreformen Vertrauen auf deutscher Seite aufbauen, während die zukünftige Bundesregierung sich in der Eurozonen-Governance auf Frankreich zubewegen könnte. Strittige Fragen könnten so im Paket gelöst werden – in guter alter Tradition.

EU-Skepsis hier, Sorge vor „Zahl- meisterrolle“ dort



Dr. Claire Demesmay leitet das Frankreich-Programm der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP).



Dr. Jana Puglierin leitet das Alfred von Oppenheim-Zentrum für Europäische Zukunftsfragen der DGAP.