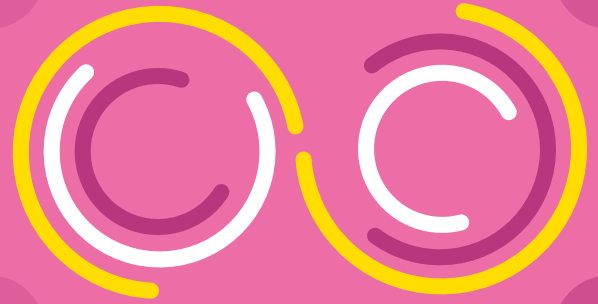


Eric Bonse

Überforderter Motor: Die deutsch-französische Europapolitik aus Brüsseler Sicht



Die deutsch-französischen Beziehungen sind seit Beginn des Ukrainekriegs einem Stresstest ausgesetzt. Berlin und Paris hatten schon vor dem Krieg Mühe, an einem Strang zu ziehen; die »Zeitenwende« macht es noch schwieriger. Während Frankreich vergleichsweise gut für die neuen geopolitischen Herausforderungen gerüstet ist, muss sich Deutschland völlig neu aufstellen. Dies führt zu Friktionen in der bilateralen Zusammenarbeit, aber auch in der EU. Besserung ist nicht in Sicht; der »deutsch-französische Motor« gilt in Brüssel als Auslaufmodell.

Ohne Deutschland und Frankreich geht in der Europäischen Union nicht viel voran. Deutsch-französische Kompromisse haben sich in der Vergangenheit immer wieder als notwendige, wenn auch nicht mehr hinreichende Bedingung für EU-weite Fortschritte erwiesen. Berlin und Paris mussten weitere Partner auf ihre Seite ziehen, um gemeinsam Zugkraft zu entfalten. Seit dem Ukrainekrieg haben sich die Voraussetzungen für eine deutsch-französische Führungsrolle in Europa noch einmal deutlich verschlechtert. Dies liegt vor allem daran – so die These dieses Beitrags – dass sich Deutschland angesichts der mit dem Krieg verbundenen Herausforderungen völlig neu aufstellen muss und wichtige, bisher als selbstverständlich betrachtete Voraussetzungen für deutsch-französische Kompromisse und Initiativen entfallen. Dies gilt vor allem für die Außenpolitik. Aber auch die Energie-, Verteidigungs- und Finanzpolitik sind betroffen. Berlin und Paris haben sich nicht nur voneinander entfremdet; sie werden auch durch die »Zeitenwende« und ihre Folgen auseinandergetrieben. Zudem haben sich die

europapolitischen Gewichte nach Osten verschoben; der »deutsch-französische Motor« reicht nicht mehr aus, um die gesamte EU voranzubringen.

Hohe Erwartungen wurden enttäuscht

Die deutsch-französischen Beziehungen sind bereits seit einigen Jahren in der Krise. Die Finanzkrise, die Eurokrise und schließlich das britische EU-Austrittsreferendum 2016 und der Brexit haben das Machtgefüge in der EU erschüttert und den »deutsch-französischen Motor« aus dem Tritt gebracht. Dem französischen Präsidenten Emmanuel Macron gelang es nach seinem Amtsantritt 2017 zunächst nicht, eine gemeinsame Linie mit der damaligen Bundeskanzlerin Angela Merkel zu finden. Während Macron für einen Neustart der EU plädierte, wollte Merkel den für Deutschland vorteilhaften Status Quo wahren. In Brüssel führte dies zu einer politischen Blockade, die erst 2020 – auf dem Höhepunkt der Coronakrise – mit der deutsch-französischen Initiative für einen schuldenfinanzierten Wiederaufbau-Fonds überwunden wurde. Der Fonds mit dem programmatischen Namen »Next Generation EU« gab auch der bilateralen Zusammenarbeit neuen Schwung. Dass er trotz anfänglicher deutscher Bedenken möglich wurde, war nicht zuletzt auf den damaligen Finanzminister Olaf Scholz zurückzuführen.

Entsprechend groß waren die Erwartungen in Brüssel, als Scholz im Dezember 2021 als Bundeskanzler die Regierungsgeschäfte übernahm. Scholz und Macron hätten ein starkes Team bilden können, mit der französischen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2022 war die Hoffnung auf viele gemeinsame Initiativen

Endlich zusammen für Europa? Frankreich und Deutschland nach den Wahlen

N° 4, 18. Januar 2023

verbunden. Doch diese Erwartungen wurden enttäuscht. Schon zu Beginn des Jahres 2022 gab es Spannungen um die Energiepolitik und ihre Bewertung («Taxonomie-Streit»). Ein weiteres Problem war die Außenpolitik: Macron und Scholz gelang es trotz hektischer Reisediplomatie nicht, in der Russland-Politik die Initiative zu gewinnen. Polen und die baltischen Staaten hatten schon 2021 einen deutsch-französischen Vorstoß für einen EU-Russland-Gipfel blockiert. Als Russland im Februar 2022 die Ukraine überfiel, sahen sich die Osteuropäer bestätigt. Berlin und Paris seien von den Ereignissen überholt worden, hieß es in Brüssel, sie könnten deshalb nicht mehr die Rolle eines »Motors« für Europa spielen.

Osteuropa hat mehr Gewicht gewonnen

Mit dem Krieg haben sich die Gewichte der Europapolitik erneut verschoben – diesmal nach Osten bzw. Nordosten, wo Finnland und Schweden in die NATO drängen und sich stärker an Polen und Balten orientieren. Diese Verschiebung gen Osten schwächt den deutsch-französischen »Motor« weiter. Trotz »Zeitenwende« in Berlin und einem EU-Sondergipfel im März 2022 in Versailles ist es Deutschland und Frankreich nicht mehr gelungen, eine gemeinsame Führungsrolle in der Außenpolitik einzunehmen. Die Initiative ist an die EU-Kommission übergegangen, die sich eng mit den USA abstimmt. Kommissionschefin Ursula von der Leyen profitiert dabei vom deutsch-französischen Mandat, mit dem sie ihre Amtszeit begonnen hat. Sie nutzt ihre herausgehobene Position, um vorzupreschen – etwa beim EU-Beitritt der Ukraine – und kann sich dabei der Unterstützung der Osteuropäer sowie des Europaparlaments sicher sein. So hat sich in Brüssel eine neue institutionelle Dynamik entwickelt, der sich auch Macron und Scholz kaum entziehen können.

Die Ukraine-Politik ist aber nur ein Aspekt der Krise. Das eigentliche Problem liegt aus Brüsseler Sicht woanders: Deutschland und Frankreich sind von den Ereignissen überholt worden und müssen ihre Zusammenarbeit unter erschwerten geopolitischen Bedingungen neu ordnen. Frankreich hat dabei einen nicht zu unterschätzenden Vorteil: Macrons schon vor dem Krieg propagierte Doktrin von der »strategischen Autonomie« hat sich, bis hinein in die EU-Kommission, zu einem Leitmotiv der EU-Politik entwickelt. Auch für die nun zentralen Themen Verteidigung und Energie ist Paris vergleichsweise gut gerüstet. Scholz muss sein Land dagegen völlig neu aufstellen. Der russische Angriffskrieg hat nicht nur die deutsche Ostpolitik obsolet gemacht, sondern auch die Verteidigungs-, Energie- und Finanzpolitik in ihren Grundfesten erschüttert. Das größte EU-Land fällt daher bis auf Weiteres als finanzkräftiger und kompromissbereiter Partner aus; es ist vor allem mit sich selbst beschäftigt und nimmt seine gewohnte Rolle in Brüssel kaum noch wahr.

Dauerkonflikt in der Energiepolitik

Dies zeigt sich vor allem in der Energiepolitik. Frankreich warb schon im Herbst 2021 für gemeinsame Maßnahmen zur Dämpfung der Energiepreise. Deutschland hat sich dieser Forderung widersetzt – sowohl unter Merkel als auch unter Scholz. Mit dem Krieg und dem Ausfall russischer Gaslieferungen hat sich die ablehnende deutsche Haltung sogar noch verhärtet. Berlin kümmerte sich vor allem um die eigene Versorgung und ignorierte lange Zeit die Rufe nach einem Gaspreisdeckel, den 15 EU-Staaten (darunter Frankreich) gefordert haben. Beim Europäischen Rat im Oktober 2022 kam es deshalb zum Eklat. Macron warnte Scholz öffentlich vor einer europapolitischen Isolierung und bügelte deutsch-spanische Pläne für eine Gaspipeline durch Frankreich ab. Massive Kritik gab es auch an der deutschen Energiepreisbremse. Die dafür

Endlich zusammen für Europa? Frankreich und Deutschland nach den Wahlen

N° 4, 18. Januar 2023

vorgesehenen 200 Milliarden Euro stellten den Binnenmarkt infrage, hieß es in Brüssel. Zwei EU-Kommissare, darunter der Franzose Thierry Breton, forderten ein vergleichbares EU-Programm. Scholz wies dies jedoch unter Verweis auf ungenutzte Finanzmittel im Wiederaufbau-Fonds zurück.

Deutschland scheint nicht mehr bereit, auf EU-Ebene das zu tun, was es im nationalen Interesse vermehrt macht: neue finanzielle Ressourcen bereitzustellen, um die Folgekosten der Energiekrise und des Kriegs zu stemmen. Damit schwinden jedoch auch die Chancen für deutsch-französische Kompromisse, die oft mit (viel) Geld erkaufte werden. In Brüssel wurde die harte deutsche Haltung zunächst vor allem auf Finanzminister Christian Lindner und seine ordoliberalen Überzeugungen zurückgeführt. Konflikte gibt es aber auch in der Wirtschafts-, Industrie- und Klimapolitik, die der grüne »Superminister« Robert Habeck verantwortet. Die Ampelregierung hat sich in ihrem ersten Jahr als schwieriger Partner erwiesen, der zu nationalen Alleingängen neigt und die deutsche »Zeitenwende« wichtiger nimmt als Frankreich oder Europa.

Blockaden strahlen nach Brüssel aus

Dies führte zu Blockaden in mehreren Ratsformationen, insbesondere im Energie-Rat und im ECOFIN-Rat, wo man sich nicht auf die schon unter französischem Ratsvorsitz geplante Reform der Schuldenregeln einigen konnte. Auch der Europäische Rat war nur eingeschränkt handlungsfähig; bei der letzten Sitzung im Dezember 2022 mussten wegen deutsch-französischer Differenzen mehrere wichtige Dossiers verschoben werden. Die bilaterale Krise strahlte auch auf die EU-Kommission aus. So zögerte von der Leyen mit Rücksicht auf Berlin monatelang, einen Vorschlag zum Gaspreisdeckel vorzulegen und so einen Kompromiss zu ermöglichen. Unterstützung erhielt Paris dagegen aus dem Europaparlament. Hier stellten sich

auch deutsche Abgeordnete gegen die »Bremsen« in Berlin. Fortschritte gab es jedoch immer erst dann, wenn die Bundesregierung den Weg frei machte. So gelang bei der letzten Sitzung des Energierats kurz vor Weihnachten 2022 doch noch eine Einigung auf einen Gaspreisdeckel – allerdings zu sehr restriktiven deutschen Konditionen. Dies zeigt, dass Deutschland weiter eine zentrale Stellung im EU-Gefüge innehat, auch wenn der »deutsch-französische Motor« für Europa nicht mehr richtig funktioniert.

Ein differenzierteres Bild ergibt sich bei den Zukunftsperspektiven. Berlin und Paris haben sich gemeinsam hinter die Empfehlungen der von 2021 bis 2022 durchgeführten Konferenz zur Zukunft Europas gestellt. Sie konnten bisher jedoch nicht genügend andere EU-Staaten auf ihre Seite ziehen, was erneut die fehlende Zugkraft des »deutsch-französischen Motors« unterstreicht. Die EU-Reform kommt kaum voran, die Vertiefung durch neue Integrationsschritte scheint vor dem Hintergrund des Kriegs eine Pause einzulegen. Bemerkenswerte Fortschritte gibt es dagegen bei der Erweiterung, die nun als geopolitischer Imperativ gilt. Auf den ersten Blick verfolgen Deutschland und Frankreich dabei widersprüchliche Ansätze: Berlin plant einen großen Schritt mit der Aufnahme des Westbalkans, der Ukraine und der Republik Moldau. Paris favorisiert dagegen die von Macron selbst vorgeschlagene Europäische Politische Gemeinschaft (EPG), was in Berlin zunächst als problematische Alternative zur Erweiterung verstanden wurde. In der Praxis könnten sich beide Ansätze jedoch ergänzen. Der erste Gipfel der EPG im Oktober 2022 in Prag wurde in Brüssel ebenso als Erfolg gewertet wie in Berlin; Macron und Scholz könnten sich hier auf eine gemeinsame Agenda verständigen und die Zukunft der EU doch noch gemeinsam gestalten.

Endlich zusammen für Europa? Frankreich und Deutschland nach den Wahlen

N° 4, 18. Januar 2023

EU-Erweiterung als Chance für gemeinsame Initiative

Die europapolitische Grundsatzrede, die Kanzler Scholz Ende August 2022 in Prag gehalten hat, deutet auf mögliche deutsch-französische Konvergenzen hin. Doch selbst wenn es durchaus gemeinsame Initiativen und Perspektiven gibt: Deutschland und Frankreich haben es seit dem Beginn der russischen Invasion in der Ukraine nicht mehr geschafft, einen richtungsweisenden und zugkräftigen »Motor« für Europa zu bilden. Beide Länder wurden in der Russland- und Ukrainepolitik von den Ereignissen überholt; hier hat die EU-Kommission die Initiative übernommen. Frankreich versucht zwar durchaus erfolgreich, breite EU-Mehrheiten zu organisieren, wie im Streit um den Gaspreisdeckel. Deutschland wirkt dagegen isoliert und wäre im Energierat sogar fast überstimmt worden.

Erschwerend kommt hinzu, dass sich die Gewichte der Europapolitik nach Osten verschoben haben. Vor allem Polen ist wichtiger geworden. Dies legt die (Re-)Aktivierung des »Weimarer Dreiecks« nahe. Die Beziehungen zwischen Berlin und Warschau sind jedoch so frostig, dass sich auch hier nicht viel bewegen dürfte. Den größten Erfolg verspricht daher aus Brüsseler Sicht der Vorstoß zur EU-Erweiterung. Er schafft den nötigen Druck zu inneren Reformen (etwa bei der Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen) und kommt Osteuropa entgegen. Wenn Berlin und Paris hier an einem Strang ziehen, könnten sie der EU gemeinsam neuen Schwung geben. Allerdings hätte eine große Erweiterungsrunde auch paradoxe Folgen: Deutschland und Frankreich würden in einer EU mit 36 Mitgliedstaaten, wie sie Bundeskanzler Scholz vorschwebt, an (relativem) Gewicht verlieren. Der europapolitische Fokus würde sich bei einem Beitritt der Ukraine weiter nach Osten verschieben, der »deutsch-französische Motor« für Europa wäre wohl endgültig überfordert.

Publikationsreihe

Endlich zusammen für Europa? Frankreich und Deutschland nach den Wahlen

N° 4, 18. Januar 2023

Autor

Eric Bonse ist Politikwissenschaftler und Journalist und arbeitet seit 2004 als EU-Korrespondent in Brüssel.

Die Publikationsreihe

Mit dem Amtsantritt der Ampelkoalition im Dezember 2021 und den französischen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im April bzw. Juni 2022 wurden die Weichen für die deutsch-französische Europapolitik neu gestellt. Die Reihe »Endlich zusammen für Europa? Frankreich und Deutschland nach den Wahlen« geht der Frage nach, inwieweit beide Länder – über das effektive Krisenmanagement der letzten Jahre hinaus – eine gemeinsame Vorstellung von der künftigen Ausgestaltung der Europäischen Union entwickeln und umsetzen können werden. Ein besonderes Augenmerk liegt darauf, wie der Gestaltungsanspruch des neuen deutsch-französischen Tandems in Warschau und Brüssel wahrgenommen wird.

Diese Publikationsreihe gibt ausschließlich die Meinung der Autor*innen wieder. Alle Rechte vorbehalten. Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Genshagen sind auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

Bisherige Publikationen

N° 1: Daniel Göler: Vom Krisenmanager zum Gestalter? Deutschlands Europapolitik unter der Ampelkoalition

N° 2: Christian Lequesne: Frankreichs Europapolitik: Zwischen Führungsrolle und innenpolitischen Zwängen

N° 3: Monika Sus: Wachsende Skepsis, divergierende Prioritäten – Polens Blick auf die deutsch-französische Europapolitik

Herausgeber

Stiftung Genshagen
Am Schloss 1
14974 Genshagen
www.stiftung-genshagen.de
institut@stiftung-genshagen.de

© Stiftung Genshagen, 2023

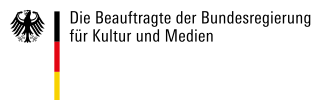
Stiftung Genshagen

Die Stiftung Genshagen ist eine gemeinnützige Stiftung bürgerlichen Rechts. Stifter sind die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien und das Land Brandenburg. Die Stiftung ist eine Plattform des Austauschs zwischen Akteur*innen aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur und Zivilgesellschaft. Sie fördert den Dialog zwischen Deutschland, Frankreich und Polen im Sinne des »Weimarer Dreiecks«. Wichtigster Drittmittelgeber ist das Auswärtige Amt.

Möchten Sie die Arbeit der Stiftung Genshagen unterstützen? Dann werden Sie Mitglied des Fördervereins Stiftung Genshagen e.V. oder spenden Sie für eines unserer Projekte.

Kontakt: foerderverein@stiftung-genshagen.de

Unsere Stifter:



Die vorliegende Publikationsreihe erscheint mit freundlicher Unterstützung von:

