

# Kommt der deutsch-französische Motor der europäischen Integration wieder in Gang?

*Roland Sturm*

Eine Frage begleitet die europäische Integration seit ihren Anfängen. Peter Graf Kielmansegg umschrieb das bis heute ungeklärte Ziel, die Finalität des europäischen Zusammenwachsens, mit der Formulierung „Wohin des Wegs, Europa?“<sup>1</sup>. Die europäischen Verträge helfen nur begrenzt, will man dieses Rätsel lösen. In der Präambel des Lissabon-Vertrags von 2009 wird von einer „immer engeren Union der Völker Europas, in der die Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah getroffen werden“ gesprochen. Eine klare Aufgabenstellung ergibt sich aus dieser Formulierung nicht. Der Brexit und die vorausgehenden Verhandlungen des britischen Premierministers David Cameron zeigten, dass sich hier Konfliktstoff verbirgt. Wer, wie die britische Regierung, die europäische Staatlichkeit ablehnt und die europäische Integration auf die Erweiterung des Binnenmarktes beschränken möchte, lehnt die pauschale Integrationsidee ab. Um Großbritannien in der EU zu halten, wurde Cameron<sup>2</sup> bei nächster Gelegenheit eine Änderung des Lissabon-Vertrages zugesagt, die festschreiben sollte, dass die Formel von der immer

engeren Union als Ziel der EU auf das Vereinigte Königreich nicht mehr zutrifft. Das Vereinigte Königreich erhielt darüber hinaus die Zusage, dass gegen seinen Willen der Londoner City keine Regulierungseingriffe vorgeschrieben werden können und dass die EU eine Vertiefung und Entbürokratisierung des Binnenmarktes anstrebt. Nationalen Parlamenten wurde ein suspensives Veto für die EU-Gesetzgebung in Aussicht gestellt. Wie wir heute wissen, haben diese Zugeständnisse den Brexit nicht verhindert.

Wohin soll sich die EU also entwickeln? Putins Krieg hat 2022 das Entstehen der Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) provoziert, als Abwehrrpakt untereinander nicht immer einiger europäischer Staaten gegen die russische Aggression – eine Idee des französischen Präsidenten Emmanuel Macron. Für die EU ist eine Gemeinschaft von unabhängigen Nationalstaaten keine Alternative. Zu weit ist die europäische Integration schon fortgeschritten – man denke unter vielen anderen Eckpfeilern von Staatlichkeit nur an die Gemeinschaftswährung Euro. Die EPG kann also nicht die Antwort auf die Finalitätsfrage



**Prof. i. R. Dr. Roland Sturm**  
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg  
Institut für Politische Wissenschaft und  
GWP-Herausgeber

sein. Um dieser näher zu kommen, muss auf die aus historischer Erfahrung erwachsende Binsenweisheit zurückverwiesen werden, dass ohne einen funktionierenden deutsch-französischen Motor die EU-Integration ins Stottern gerät. In seinem ersten Interview nach Amtsantritt hatte Präsident Macron angekündigt mit Deutschland eine „Allianz des Vertrauens“ begründen zu wollen.<sup>3</sup> Welche Chancen hat der deutsch-französische Schulterschluss in den 2020er Jahren? Antworten könnten zwei programmatische Reden geben, die der französische Staatspräsident am 26. September 2017 an der Sorbonne<sup>4</sup> und der deutsche Bundeskanzler Olaf Scholz am 29. August 2022 an der Karls-Universität in Prag<sup>5</sup> gehalten haben. Beide haben bewusst den Universitätsvortrag als Forum gewählt mit aller Symbolik, die dies für das Gesagte, vor allem auch seinen grundlegenden Charakter, bedeutet. Wer zuhörte (und/oder nachliest) konnte eigentlich mehr als das übliche Pressestatement erwarten.

Erstaunlicherweise nimmt Kanzler Scholz in seiner Grundsatzrede zu den vielen konkreten Vorschläge Macrons für EU-Reformen selten Stellung. Zu großen Teilen verteidigt er die deutsche Innenpolitik und wirbt um das Wohlwollen der Tschechen und der Mittel- und Osteuropäer. Von einer europäischen Vision ist, im Unterschied zu den Ausführungen von Präsident Macron, keine Rede. Den Ton der Scholz-Rede bestimmen Appelle und weniger Analysen der europäischen Integrationsprobleme. Dies führt den Redner zur impliziten Annahme, dass ja grundsätzlich alles in Ordnung sei, wie sonst wären solche Banalitäten zu erklären: „Zeitenwende, das muss für die europäische Politik heißen, Brücken zu bauen statt Gräben aufzureißen. Die Bürgerinnen und Bürger erwarten eine EU, die liefert.“

## 1. Europäische Souveränität

Europäische „Souveränität“ ist der einzige Gedanke, der in beiden Reden vorkommt und der etwas mit der Finalität der Integration zu tun hat, obwohl sich in keiner Rede Weitergehendes – wie die Idee der „Vereinigten Staaten von Europa“ oder das Gegenmodell des „Europa der Nationalstaaten“ – findet. In Macrons Rede scheint immer wieder durch, dass nationaler Souveränitäts-

verzicht prinzipiell eine Möglichkeit sein könnte, Scholz bietet dies nur als mögliche Folge einer Erweiterung des Mehrheitsprinzips bei Abstimmungen im Ministerrat an. Einig sind sich beide darin: Souveränität „heißt, die Fähigkeit, in der heutigen Welt zu bestehen und unsere Interessen zu verteidigen“ (Macron) bzw. „In einer Welt mit acht – künftig wohl mit zehn – Milliarden Menschen ist jeder einzelne unserer europäischen Nationalstaaten für sich genommen viel zu klein, um allein seine Interessen und Werte durchzusetzen. Umso wichtiger ist es für uns, eine geschlossen handelnde Europäische Union zu schaffen.“ (Scholz). Macron nimmt mit seiner Sichtweise auch eine globalisierungskritische Haltung ein.

Macron verbindet Souveränität mit Kontexten, bei Scholz ist der nächste Gedanke: „Umso wichtiger sind starke Partner allen voran die Vereinigten Staaten.“ Die europäische Diskussion zum Thema Eigenverantwortlichkeit des Kontinents, die Scholz ignoriert, wurde nicht zuletzt durch die Erfahrung mit dem amerikanischen Präsidenten Donald Trump und der EU-Feindlichkeit der Brexit-Entscheidung ausgelöst. Scholz fällt in alte, wenig vorausschauende Argumentationsmuster zurück: „Dass heute mit Präsident Biden ein überzeugter Transatlantiker im Weißen Haus sitzt, ist ein Glück für uns alle.“ Während Macron die Notwendigkeit europäischer Souveränität weit substantieller begründet: „Weil das, was unsere Identität ausmacht, was unsere tiefe Identität prägt, dieses Wertegleichgewicht, dieses Verhältnis zur Freiheit, zu den Menschenrechten, zur Gerechtigkeit ist etwas nie Dagewesenes auf diesem Planeten. Die Treue zur Marktwirtschaft, aber auch zur sozialen Gerechtigkeit ist ebenso wichtig.“

## 2. EU-Reform – Inhalte

Präsident Macron leitet aus seiner Analyse sechs „Schlüssel der Souveränität“ ab:

Erster Schlüssel der europäischen Souveränität ist laut Macron: Die *Sicherheit*, also die Bekämpfung des Terrorismus; Cybersicherheit; eigenständige Verteidigungsfähigkeit und Verteidigungsforschung in Europa; eine gemeinsame strategische Kultur, die es erlaubt „gemeinsam überzeugend zu handeln“, einen europäischen Verteidigungsfonds

zur Finanzierung der neuen Aufgaben, eine gemeinsame Einsatzgruppe der Streitkräfte der europäischen Nationen; verstärkte Zusammenarbeit der Nachrichtendienste und eine Europäische Akademie für nachrichtendienstliche Tätigkeit und eine Europäische Staatsanwaltschaft für organisierte Kriminalität, sowie eine Europäische Zivilschutzgruppe, um auf Katastrophen reagieren zu können, die sich unter anderem dem Klimawandel verdanken. Bundeskanzler Scholz widmet naturgemäß einen großen Teil seiner Ausführungen dem Krieg in der Ukraine. Wie Macron fordert er „ein besseres Zusammenspiel unserer Verteidigungsanstrengungen“ und unterstützt den europäischen Verteidigungsfonds und die Europäische Verteidigungsagentur. Neben der „viel engeren“ Zusammenarbeit bei Rüstungsprojekten schlägt er im EU-Ministerrat einen „eigenständigen Rat der Verteidigungsministerinnen und Verteidigungsminister“ vor. Die EU soll ein „echtes“ Verteidigungshauptquartier bekommen, und in Krisenzeiten sollen militärische Einsätze einer Gruppe von Mitgliedstaaten („Koalition der Entschlossenen“) möglich sein. Europa habe Nachholbedarf bei der Verteidigung gegen Bedrohungen aus der Luft und aus dem Weltraum. Scholz will hier mit einem „gemeinsam aufgebauten Luftverteidigungssystem“ Abhilfe schaffen. Bezogen auf das Thema „Sicherheit“ für Europa gibt es deutliche deutsch-französische Gemeinsamkeiten.

Der zweite Schlüssel ist der Umgang mit *Migration*. „Nur mit Europa“, so Macron, „werden wir unsere Grenzen wirksam schützen, Asylberechtigte würdig aufnehmen, sie wirklich integrieren können und zugleich schnell diejenigen zurückschicken, die kein Anrecht auf diesen Schutz besitzen“. Macron plädiert deshalb für eine europäische Grenzpolizei, eine Europäische Asylbehörde, vernetzte Datenbanken und sichere biometrische Ausweise, sowie eine solidarische Finanzierung von Bildungs- und Integrationsprogrammen. Er nennt Deutschland als Vorbild bei der Aufnahme von Flüchtlingen. Er merkt aber auch an: „Einzig die Stabilisierung und Entwicklung der Herkunftsländer werden die Migrationsströme versiegen lassen.“ Dies führt ihn zur Afrikapolitik und dem Gedanken der Einführung einer Finanztransaktionssteuer, mit der die europäische Entwicklungspolitik finanziert werden sollte. Letztere Idee, die

im deutschen Wahlkampf 2021 durchaus eine Rolle spielte, hat es nicht in den Koalitionsvertrag der Ampel geschafft. Auch wenn Bundeskanzler Scholz wohl grundsätzlich keine Probleme mit der Initiative Macrons hätte, argumentiert er viel unverbindlicher. Er setzt sich ein für „mehr verbindliche Partnerschaften mit Herkunfts- und Transitstaaten“, sowie einen „Außengrenzenschutz, der wirksam ist und unseren rechtstaatlichen Standards gerecht wird.“ Das Asylsystem Europas soll „solidarisch und krisenfest“ sein, und Schutzberechtigte sollten früher eine Arbeitserlaubnis erhalten.

Der dritte Schlüssel europäischer Souveränität ist nach Macron die *Partnerschaft mit Afrika*. Der vierte Schlüssel ist der *ökologische Wandel*. Zentral ist für den Präsidenten ein fairer CO<sub>2</sub>-Preis als Steuerungsmittel. Hierzu gehören auch ein europäischer Energiemarkt und „kostengünstige Atomenergie“, sowie ein europäisches Infrastrukturprogramm und der Schutz der europäischen Landwirtschaft und der Verbraucher. Hier dürften die deutsch-französischen Vorstellungen nicht konvergieren. Die Differenzen in der Atom- und in der Landwirtschaftspolitik sind traditionell nicht überbrückbar.

Potential für die deutsch-französische Kooperation gibt es sicher im Bereich „Digitales“, dem fünften Schlüssel. Hier setzt Frankreich auf staatliche Industriepolitik (europäische Champions), die in der EU und auch in Deutschland zunehmend Unterstützung findet, und Urheberrechtsschutz. Der sechste Schlüssel sind die *Finanzen*. Macrons weitgehende Vorstellungen werden von Scholz nicht geteilt. Macron fordert: „einen stärkeren Haushalt im Zentrum Europas, im Zentrum der Eurozone“. „Die europäischen Abgaben im digitalen und ökologischen Bereich werden so eine echte europäische Quelle zur Finanzierung gemeinsamer Aufgaben darstellen. Darüber hinaus müssen wir darüber nachdenken, in diesen Haushalt zumindest teilweise eine Steuer einfließen zu lassen, zum Beispiel die Körperschaftsteuer.“ Hierzu gehöre ein europäischer Finanzminister. Hinzu komme eine „echte Sozialkonvergenz“ mit europäischem Mindestlohn. Für Scholz steht im Vordergrund: „hohe Schuldenstände abbauen“.

### 3. Erweiterung der EU und Institutionenreformen

Scholz spricht von zukünftig 30 oder 36 Mitgliedstaaten der EU („Westbalkan, Ukraine, Moldau, perspektivisch auch Georgien“). Als Vorbereitung für diese massive Ausweitung der EU empfiehlt er den auch im Koalitionsvertrag der Ampel festgehaltenen Übergang zu Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat (auch bei der Außen- und Steuerpolitik). Über die Größe des Europaparlaments wäre neu nachzudenken. Seine Forderung nach „Beachtung auch des demokratischen Prinzips, wonach jede Wählerstimme in etwa das gleiche Gewicht haben sollte“, also die Erfolgswertgleichheit im Unterschied zur Zählwertgleichheit, dürfte bei den kleinen EU-Staaten, wie auch bei den (kleinen) Beitrittsstaaten auf massiven Widerstand stoßen.

Bei der zukünftigen Kommission möchte er an dem Grundsatz „ein Land – ein(e) Kommissar (in)“ nicht rütteln und schlägt vor, zwei Kommissionsmitglieder gemeinsam für eine Generaldirektion zuständig zu machen. Dies ist widersinnig (was, wenn zwei Kommissare die Konflikte ihrer Nationen austragen) und vertrags- und europaunfreundlich. Im Lissabon-Vertrag, Artikel 17 EUV, ist festgehalten: „Die Kommission übt ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit aus. Die Mitglieder der Kommission dürfen [...] Weisungen von einer Regierung, einem Organ, einer Einrichtung oder jeder anderen Stelle weder einholen noch entgegennehmen.“ Warum? Weil sie gesamteuropäisch handeln soll und nicht nur einfach die Meinungen der Mitgliedstaaten addieren kann. Für die Interessenvertretung der Staaten in der EU-Gesetzgebung ist nach EU-Vertrag der Ministerrat zuständig. In der Kommission soll laut Vertrag der „europäische Geist“ wehen, ein Gedanke, den Scholz pragmatisch verdrängt.

Der Lissabon-Vertrag hat auch eine Lösung für das Problem einer übergroßen Kommission, ein System „der strikt gleichberechtigten Rotation zwischen den Mitgliedstaaten“ bei der Bestellung des Kommissars, so dass „das demografische und geografische Spektrum der Gesamtheit der Mitgliedstaaten zum Ausdruck kommt.“ Auch hier wieder die Grundidee, wenn es um das gemein-

same Europa geht, muss nicht jeder immer dabei sein. Die Zustimmung Irlands zum Lissabon-Vertrag wurde systemwidrig mit der Perpetuierung der ein Land-ein Kommissar-Regel erkaufte. Aber wenn Scholz wirklich auf Europa vertrauen wollte, hätte er sich an den ja immer noch gültigen Lissabon-Vertrag erinnern können. Macron macht es ihm beispielhaft vor: „Wir können mit einer Kommission aus fast 30 Mitgliedern nicht so weiter machen, dass jeder denkt, er müsse die Interessen seines eigenen Landes verteidigen. Das entspricht weder dem Sinn noch dem Geist Europas. Wir müssen eine Kommission mit 15 Mitgliedern anstreben. Um voranzukommen, entscheiden wir zunächst ganz einfach, dass die großen Gründerstaaten auf ihren Kommissar verzichten!“

Erweiterung, so Macron, darf nicht Stagnation bedeuten. Wenn das Fundament der EU stark ist, hält es auch Differenzen aus. Anders als Scholz, der von der „Wertegemeinschaft“ EU spricht, von dieser allerdings in erster Linie Outputzufriedenheit für EU-Bürgerinnen und Bürger fordert, hält Macron daran fest, dass auch die Entscheidungswege der EU optimiert werden müssen: „Europa geht bereits mit mehreren Geschwindigkeiten voran, wir sollten keine Angst haben, dies auch zu sagen und zu wollen!“ und: „Gehen wir also in Richtung dieser Differenzierungen, dieser Avantgarde, dieses europäischen Kerns“. Nur Macron redet in diesem Zusammenhang auch von den im Lissabon-Vertrag möglichen Wegen der Vertragsänderung bzw. über die öffentliche Meinung: „Das Unaussprechliche auf Deutsch ist der Finanztransfer, das Unaussprechliche auf Französisch ist die Vertragsänderung.“

### 4. Deutsch-französische Gemeinsamkeiten

Zweifelloos ist die Macron-Rede beseelt vom europäischen Geist. Sie ist ja schon mit „Initiative für Europa“ überschrieben. Kanzler Scholz zeigt pragmatisch, was er für möglich hält mit der Zurückhaltung, die ihm eine Koalitionsregierung auferlegt. Potential der deutsch-französischen Achse für weitere Integrationsschritte wird deutlich, aber dramatische Veränderungen sind nicht zu erwarten. Der Blick der EU-Mitgliedstaaten (und der

Beitrittskandidaten) ist eher auf Finanzen gerichtet. Die EU-Kommission bemüht sich, die von Scholz und Macron angemahnte Rechtsstaatlichkeit in allen EU-Ländern zu wahren und den von den Autoren ebenfalls verteidigten Charakter der EU als Demokratieprojekt zu schützen. Über konkrete nächste Schritte für eine Revision der Verträge, die die EU erst erweiterungsfähig machen würde und die damit den Fehler der Osterweiterung vermeiden könnte, institutionelle Fragen nicht vor, sondern erst nach der Erweiterung zu klären, erfahren wir nichts. Eine große Hürde für eine grundlegende Revision des Lissabon-Vertrags sind die unberechenbare Dynamik eines Verfassungskonvents im Extremfall mit vielen neuen Mitgliedern und das Erfordernis der Einstimmigkeit bei Vertragsänderungen. Der deutsch-französische Motor muss sein Leistungsvermögen dringend verbessern, wenn beide Regierungen tatsächlich an das europäische Projekt glauben.

## Anmerkungen

- 1 Peter Graf Kielmansegg: *Wohin des Wegs, Europa. Beiträge zu einer überfälligen Debatte*, Baden-Baden 2015.
- 2 Vgl. Waldemar Hummer: *Konsequenzen der Zusagen an das Vereinigte Königreich zur Abwehr eines Brexit*, in: *Integration* 39 Jg. (2016), S. 144-157.
- 3 Joachim Schild: *Französische Europapolitik unter Emmanuel Macron. Ambitionen, Strategien, Erfolgsbedingungen*, in: *Integration* 40 Jg. (2017), S. 177-192, hier S.185.
- 4 [file:///C:/Users/rjstu/Downloads/macron\\_sorbonne\\_europe\\_integral%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/rjstu/Downloads/macron_sorbonne_europe_integral%20(1).pdf)
- 5 Rede von Bundeskanzler Scholz an der Karls-Universität am 29. August 2022 in Prag ([bundesregierung.de](https://www.bundesregierung.de))