

Bundesrepublik Deutschland

Stefan Kornelius

Der politische Rhythmus der Europäischen Union kennt Phasen der Handlungsfähigkeit und der Stagnation. Wenn sich die Schlüsselnationen Frankreich und Deutschland alle paar Jahre ihrem inneren Machtgefüge zuwenden und in den Wahlkampf versinken, arbeitet die Union in einer Art Stromsparmodus. Diese operative Zwangspause wird auch in der Zeit der Wahl zum Europäischen Parlament und bis zur Konstituierung einer neuen Europäischen Kommission eingehalten.

Diese kalendarischen Zwänge waren es, die den zwölf Monaten zwischen Oktober 2017 und 2018 ihre besondere Bedeutung gaben. Seit dem Frühsommer 2016, der Austrittsentscheidung Großbritanniens und dem Beginn des französischen Vorwahlkampfes bis zur Bundestagswahl in Deutschland war die Entscheidungslegitimation entweder in Paris oder Berlin eingeschränkt. Mit dem Herbst 2018, dem Beginn des Wahlkampfes für das Europäische Parlament, würde dann die legitimatorische Grundlage in Brüssel wegbrechen. Für die Reformvorhaben etwa in der Wirtschafts- und Währungsunion oder der Migrationspolitik blieb also nur ein begrenztes Beschlussfenster zwischen der Zeit nach der deutschen Regierungsbildung und vor dem nächsten europäischen Wahlkampf.

Nicht bestätigt hat sich allerdings die Hoffnung, dass die wenigen Monate für eine große Reformanstrengung genutzt werden könnten. Neue innenpolitische Zwänge und äußere Krisen drängten sich auf. Deutschland, das jahrelang die Schwächen der französischen Europapolitik bedauert hatte und auf einem starken Partner in der Führung der Gemeinschaft hoffte, lernte die Begrenztheit seiner eigenen Handlungskraft kennen und musste sich nach sechsmonatiger Regierungsbildung inklusive eines gescheiterten Koalitionsmodells mit eklatanten Konflikten im eigenen Parteiengefüge auseinandersetzen.

Während gleich zweier innenpolitischer Krisenmomente – dem Zusammenbruch der Koalitionsverhandlungen zwischen der Christlich Demokratischen Union (CDU), der Christlich-Sozialen Union (CSU), der Freien Demokratischen Partei (FDP) und dem Bündnis 90/Die Grünen im November 2017 sowie der Krise der Unionsschwestern CDU und CSU im Juni 2018 im Streit über die Migrationspolitik – wurde deutlich, wie geschwächt Bundeskanzlerin Angela Merkel aus der Wahl hervorgegangen war. Populistische Kräfte zertraten stark an der Mitte-Regierung in Deutschland und beeinflussten auch die Europapolitik. Gleichzeitig zeigte die stockstarre Reaktion in der Europäischen Union, wie sehr die auf die Person Merkel fixierte Gemeinschaft abhängig war von einem stabilisierenden und führenden Deutschland, und wie sehr die Furcht vor dem taumelnden Koloss in der Mitte des Kontinents die Agenda zu diktieren vermochte.

Neben den in Deutschland hausgemachten Problemen war das vergangene Jahr bestimmt vom Dualismus zwischen Frankreich und Deutschland um den Charakter der Europäischen Union: avantgardistisch, reformradikal einerseits oder bewahrend, ausgleichend andererseits. Der französische Staatspräsident Emmanuel Macron entwickelte neue

Ideen für ein frankozentrisches Europa,¹ während Berlin auf die ihm zugewachsene Mittlerrolle in der heterogenen EU der aktuell noch 28 Mitgliedstaaten setzte. Die Polarität zwischen Paris und Berlin in Fragen von Tempo und Gestalt der europäischen Integration bescherte dem intellektuellen Europapublikum ein seltenes Debatterenerlebnis – das freilich schnell verpuffte. Zu sehr war die Union unter dem Druck von Populismus und (Handels-) Nationalismus mit ihrer Selbstbehauptung beschäftigt.

Die Bundestagswahlen 2017

Die Bundestagswahl am 24. September 2017 brachte nicht nur herbe Verluste für CDU/CSU und die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD). Vor allem wurde das Parlament mit der Rückkehr der FDP und dem erstmaligen Einzug der Alternative für Deutschland (AfD) um gleich zwei Parteien erweitert, was die Koalitionsbildung verkomplizierte. Die rechtspopulistische AfD, mit 12,6 Prozent drittstärkste Kraft, sollte im ersten Regierungsjahr mit ihren Themen ein stiller Bestimmungsfaktor gerade auch für europapolitische Entscheidungen werden.

Die erste Runde der Koalitionsgespräche war überschattet von der Ungewissheit über die Rolle der FDP, die sich in Fragen der Währungspolitik und der Reform der Eurozone deutlich radikaler zeigte als Union oder Grüne. Jenseits der Innenpolitik löste das Scheitern der Jamaika-Gespräche am 20. November 2017 größere Sorgen aus: Würde eine europapolitische Stagnation bevorstehen, die nur durch neue Wahlen unter dem Preis einer weiter erstarkenden AfD gestoppt werden könnte?

Auch aus der Außenperspektive wurde durch die langwierigen Koalitionsverhandlungen deutlich, wie sich die Rolle Deutschlands in der EU gewandelt hat:

„Die Europäische Union musste lange Zeit mit der Herausforderung zurechtkommen, von einem dominanten Deutschland geführt zu werden. Aber plötzlich stellt sie fest, dass sie es mit einer anderen Realität zu tun hat – einzig schlimmer als ein starkes Deutschland könnte ein schwaches sein.“²

Unter diesem Eindruck verlor der Europäische Rat vom 14. und 15. Dezember 2017, von Frankreichs Präsident Macron mit einer umfassenden Reformagenda befrachtet,³ an Bedeutung. Der geschäftsführenden Bundesregierung fehlte das Verhandlungsmandat. Da sich die SPD zunächst nur allmählich zur Regierungsverantwortung durchgerungen hatte, wuchs in Europa die Sorge vor einer populistisch-antieuropäischen Färbung der deutschen Politik, nachdem gerade erst in Frankreich und in den Niederlanden die populistisch-nationalistische Machtübernahme abgewendet worden war.⁴ Angesichts der Verhandlungen über den Austritt Großbritanniens aus der EU, der Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten, demokratischen Rückschritten in Polen und Ungarn sowie russischer Einflussnahme wurde gar an Angela Merkels Funktion als Leuchtturm des Wohlstandes und der Stabilität sowie als Verteidigerin der liberalen Ordnung in der Welt appelliert.⁵

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Frankreich“ in diesem Jahrbuch.

2 Steven Erlanger: Merkel's Quandry May Spell Trouble for All of Europe, in: The New York Times, 22.11.2017, eigene Übersetzung.

3 Vgl. Französische Botschaft in Deutschland: Initiative für Europa – Die Rede von Staatspräsident Macron im Wortlaut, 29.8.2018, abrufbar unter: <https://de.ambafrance.org/Initiative-fur-Europa-Die-Rede-von-Staatspraesident-Macron-im-Wortlaut> (letzter Zugriff: 18.10.2018).

4 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Niederlande“ in diesem Jahrbuch.

5 The Editorial Board: Ms. Merkel Struggles to Hold Germany Together, in: The New York Times, 22.11.2017.

Auch die zweite Phase der Koalitionsbildung, diesmal zwischen Union und SPD, war überschattet von der Sorge um eine wachsende politische Radikalisierung, zumal die SPD ihre zunächst getroffene Festlegung auf die Oppositionsrolle nur mit Hilfe eines Mitgliederentscheids zu brechen vermochte und somit das Regierungsprogramm und das Populismus-anfällige europapolitische Dossier mit dem Kernthema Migration in die Hände der Parteibasis legte.

Letztendlich ging für den SPD-Vorsitzenden und Spitzenkandidaten der Partei, Martin Schulz, die Kehrtwende mit dem Ende seiner politischen Karriere einher. Den von ihm am Wahlabend verordnete Verzicht auf eine Regierungsrolle konnte die SPD aus staatspolitischer Verantwortung aber auch aus taktischem Kalkül nicht aufrecht erhalten. Neuwahlen hätten lediglich die extremen Parteien gestärkt.

Europa als Priorität der neuen Bundesregierung?

Gleichwohl gestaltete Schulz, ehemaliger Präsident des Europäischen Parlaments, die Koalitionsgespräche an zentraler Stelle mit, was sich an der starken Betonung europapolitischer und außenpolitischer Themen im Koalitionsvertrag ablesen lässt. Überhaupt zeugte die Hervorhebung der europapolitischen Leitlinien an erster Stelle des Koalitionsvertrages von der Bedeutung, die das neue schwarz-rote Regierungsbündnis der Europäischen Union und damit der Stabilität einer alten Ordnung zubilligte.⁶

Das erste Kapitel des Koalitionsvertrags, überschrieben mit „Ein neuer Aufbruch für Europa“, beförderte Spekulationen und Interpretationen. Die prominente Platzierung und die Ausführlichkeit des Europa-Kapitels schienen dem Erwartungsdruck, beispielsweise seitens des französischen Präsidenten, gerecht werden zu wollen. Allerdings wird bei genauer Durchsicht klar, dass sich die neue Regierung einen breiten Rahmen gesteckt hat, der durchaus Interpretationsspielraum lässt:

„Der entscheidende Ansatz des von den drei Parteivorsitzenden selbst verfassten Europa-Teils ist es, ein klares proeuropäisches Bekenntnis abzugeben und Türen für anstehende Reformen zu öffnen – ohne sich mit Blick auf die anstehenden Debatten der EU-27 bereits festzulegen.“⁷

Die Breite des Kapitels verdeutlicht jedoch auch die fehlende europapolitische Positionierung der neuen Bundesregierung: „Der Text, der ‚Aufbruch‘ verspricht, ist voller Prozesssprache. In die flüchtet man sich, wenn man sich nicht festlegen kann oder mag.“⁸

Dennoch zeugt der Grundtenor der Vereinbarung von neuem außenpolitischem Selbstbewusstsein und Gestaltungswunsch. Deutschland wolle international handlungsfähiger und eigenständiger werden. Im Licht der Nationalisierung der US-Außenpolitik unter Präsident Donald Trump kam also auch der Europapolitik eine neue Bedeutung zu.⁹

Bei aller Unschärfe legte der Koalitionsvertrag den Rahmen fest, innerhalb dessen die neue Bundesregierung auf Reform-Initiativen der Europäischen Kommission und die umfassenden Vorschläge des französischen Präsidenten Macron zu reagieren gedachte. Außerdem löste das Vertragspapier das Dilemma, das sich zwischen Union und SPD eröffnet hatte. Gerade Kanzlerkandidat Schulz hatte aus seiner Sympathie für die Ideen Macrons und aus seiner Nähe zu Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker kein Geheimnis gemacht. Damit begab er sich in einen nicht offen ausgetragenen Gegensatz zu

6 Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode.

7 Andreas Rinke: Neue deutsche Verantwortlichkeit, in: Internationale Politik 2/2018, S. 78–82, hier: S. 79.

8 Daniel Brössler/Stefan Kornelius: Berliner Allerlei, in: Süddeutsche Zeitung, 19.1.2018.

9 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und die USA“ in diesem Jahrbuch.

Bundeskanzlerin Merkel, die deutlich distanzierter auf die französischen Vorschläge reagierte. Der Koalitionsvertrag musste damit die Skepsis Merkels, die persönliche Sicht von Martin Schulz und die nicht immer mit ihm korrelierende Linie der übrigen SPD-Führung und vor allem des künftigen Finanzministers Olaf Scholz in Einklang bringen. Gleichzeitig sollte der Vertragstext Spielraum für künftige Verhandlungen der neuen Bundesregierung mit allen EU-Mitgliedstaaten lassen.

Reaktion der neuen Bundesregierung auf die französischen Reformvorschläge

In diesem taktischen Zwängen ist ein Papier entstanden, das dennoch einige klare Aussagen trifft: Die neue Bundesregierung sagt eine Erhöhung ihrer Beiträge für das EU-Budget zu, möglicherweise als Ausgangspunkt für einen neuen „Investivhaushalt“,¹⁰ jedoch nicht für einen neu zu schaffenden Eurozonen-Haushalt, wie ihn Macron forderte. Vielmehr sollten „spezifische Haushaltsmittel für die wirtschaftliche Stabilisierung und soziale Konvergenz und für die Unterstützung von Strukturreformen in der Eurozone“¹¹ befürwortet werden. Zweitens wird die soziale Dimension einer europäischen Fortentwicklung der europäischen Integration unterstrichen, was sich in Begriffen wie Mindestlohnregelung, nationale Grundsicherungssysteme und die Bekämpfung von Steuerdumping ablesen lässt. Drittens spricht das Papier von einer engen Zusammenarbeit mit Frankreich bei der Reform der Wirtschafts- und Währungsunion. Allerdings werden die Konditionen eindeutig benannt:

„Dabei bleibt der Stabilitäts- und Wachstumspakt auch in Zukunft unser Kompass. Stabilität und Wachstum bedingen einander und bilden eine Einheit. Zugleich muss auch künftig das Prinzip gelten, dass Risiko und Haftungsverantwortung verbunden sind.“¹²

Der Fortbestand des in der Währungskrise elementaren Prinzips der Unteilbarkeit von Risiko und Haftung setzt damit den Rahmen für die anstehenden Verhandlungen über eine Bankenunion oder andere Reformen der Eurozone.

Auch bei einem der Kernanliegen der Europäischen Kommission, der Weiterentwicklung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) in Richtung eines Europäischen Währungsfonds (EWF) unter Aufsicht der Institutionen, findet sich eine bindende Festlegung:

„Den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) wollen wir zu einem parlamentarisch kontrollierten Europäischen Währungsfonds weiterentwickeln, der im Unionsrecht verankert sein sollte. Die Rechte der nationalen Parlamente bleiben davon unberührt.“¹³

Damit nahm die Koalition Bedenken des Deutschen Bundestages auf, der die Kontrolle über das Kriseninstrument weiterhin für sich reklamierte und damit auf das Grundprinzip der demokratischen Haushaltsführung durch den nationalen Souverän pochte.

Schließlich legt die neue Koalition ein Bekenntnis zur Gemeinschaft der 27 Mitgliedstaaten ab, die nach der Brexitentscheidung als Mitglieder verbleiben würden. Zwar wird der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union „bedauert“, gleich-

10 Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, S. 9.

11 Ein neuer Aufbruch, S. 8 f.

12 Ein neuer Aufbruch, S. 9.

13 Ein neuer Aufbruch, S. 9.

zeitig lassen die europapolitischen Passagen keinen Zweifel, dass die Einheit der Union Priorität genießt. Lediglich eine Passage spricht von der Option, „in Bereichen, in denen die EU mit 27 Mitgliedstaaten nicht handlungsfähig ist, voranzugehen.“¹⁴

Zu lesen ist dieser Teil des Koalitionsvertrags im Kontext der europäischen Grundsatzrede, die Emmanuel Macron nur zwei Tage nach der Bundestagswahl am 26. September an der Pariser Universität Sorbonne gehalten hatte. Die Sorbonne-Rede enthält Dutzende Reformpläne und mehr oder weniger konkret ausbuchstabierte Veränderungswünsche. Sie elektrisierte in Deutschland die europapolitischen Akteure und beförderte Macron ein halbes Jahr nach dessen Wahl an die Spitze einer lang ersehnten Reformbewegung: „Macron hat die europäische Bühne [...] als eine Art Drachentöter betreten.“¹⁵

Von Reform-Enthusiasten wurde die Rede als großes Bekenntnis zur Integration verstanden, Frankreichs Rückkehr als Gestaltungsmacht wurde gefeiert. Vom Philosophen Jürgen Habermas über weite Teile der SPD bis tief in die Publizistik wurde die Sorbonne-Rede zum Maßstab für die deutsche Europapolitik erklärt, ohne dass die nationalen Absichten der französischen Initiative hinterfragt wurden. Explizit von Macron zur Teilnahme aufgefordert, geriet die Koalition noch vor Beginn der Verhandlungen in die Defensive und musste ihre Pläne an den Ideen des französischen Präsidenten messen lassen, der ein eigenes Eurozonen-Budget, gesteuert von einem europäischen Finanzminister, eine militärische Eingreiftruppe, eine europäische Asylbehörde mit harmonisierten Asyl-Standards, die Harmonisierung der Gewerbesteuer, einheitliche europäische Kandidatenlisten für die Wahl zum Europäischen Parlament und die Bereitschaft zu einem Europa multipler Geschwindigkeiten gefordert hatte. Letzteres ließ allerdings die Furcht vor einer Zersplitterung und dem letztendlichen Zerfall der Europäischen Union aufkommen.

Als exemplarisch für die konträre Deutung der Reformschritte gilt das neue verteidigungspolitische Instrument der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ, im Englischen *Pesco*), der sich im Dezember 2017 25 der 28 Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis anschlossen. Während die französische Regierung die SSZ im Sinne der im September angekündigten operationellen Eingreiftruppe ausgestalten wollte, bemühte sich Deutschland um eine inklusivere Ausrichtung, die vor allem die Verteidigungsindustrie und Beschaffungsprojekte umfassen sollte:

„Für Frankreich ist das Europa der Verteidigung eine Frage der konkreten Verteidigungsmaßnahmen, während es für die Deutschen eine Frage der Europäischen Integration ist. [...] Während Paris ehrgeizige Kooperationen und Kostensenkungen mit dem Ziel einer maximalen Effizienz vor Augen hat, setzt sich Berlin für ein inklusives *Pesco* ein mit einer größtmöglichen Zahl von Teilhabern.“¹⁶

Sowohl die Koalitionsgespräche in Berlin wie auch alle folgenden Verhandlungsschritte wurden stets an den Maßstäben der Sorbonne-Vision gemessen. Selbst als Macron die Idee eines Eurozonen-Budgets zurückgestellt hatte und die Eurozonen-Reform vor allem am Widerstand von sieben nordeuropäischen Staaten zu scheitern begann, blieb der neue Dualismus zwischen einer angeblich reform- und integrationsorientierten französischen Regierung und einer beharrenden deutschen Koalition bestehen:

14 Ein neuer Aufbruch, S. 9.

15 Tina Hildebrand/Matthias Krupa/Ulrich Ladurner/Mark Schieritz, „Er hat was vor, wir haben Bedenken“, in: *Die Zeit*, 19.4.2018.

16 Barbara Kunz: *Macron, Germany and the Relaunching of European Defense*, in: Thomas Gomart/Marc Hecker (Hrsg.): *Macron, Diplomat: A new French Foreign Policy?*, Institut Français des Relations Internationales, April 2018, S. 42, eigene Übersetzung.

„Macrons Ideen stellen Deutschland vor Herausforderungen. In Berlin sorgt man sich, dass eine rasche Vertiefung der Währungsunion einen Keil zwischen den „Kern“ der Eurostaaten und die „Peripherie“ der Nicht-Eurostaaten wie Polen und einige skandinavische Länder treiben könnte. In Paris wird die Währungsunion als „natürlicher Kern“ wahrgenommen, manche plädieren für noch kleinere Kooperationsformate. Hinter der französischen Vorstellung, in welchen Konstellationen Europa vorangebracht werden sollte, steht eine gewisse Skepsis gegenüber der Osterweiterung. Deutschland dagegen hat bedeutende Wirtschaftsinteressen in den neuen Mitgliedstaaten. [...] Der deutsche Wunsch, die östlichen Partner bei weiteren Integrationsschritten mitzunehmen, hat daher politische wie wirtschaftliche Gründe. Deutschland ist zudem von der Sorge getrieben, dass sich sonst antieuropäische und autoritäre Tendenzen in einigen der Länder noch verstärken könnten.“¹⁷

Zwischen Deutschland und Frankreich tat sich also ein grundsätzliches strategisches Dilemma auf. Während die Bundesregierung auf ihre seit der Hochphase der Krise in der Eurozone eingeübte Rolle als stille Führungsnation setzte und sich um Ausgleich und Kompromiss unter den 28 Mitgliedstaaten bemühte, forderte Frankreich die Avantgarde, den Fortschritt auch auf Kosten der Einheit. Im Kern ging es also um ein germanozentrisches oder ein frankozentrisches Europa. Der alte Dualismus in der Führung Europas erlebte seine Auferstehung, freilich ohne dass die Akteure diesen Konflikt in aller Schärfe benannten. Der französische Präsident sollte nicht geschwächt werden. Die Bundesregierung war sich auch der stabilisierenden Rolle Macrons in einem von Populisten und Nationalisten bedrängten Europa bewusst:

„(Es) muss auch gesehen werden, dass seit Beginn der Währungsunion kein französischer Präsident so nah an deutschen Vorstellungen zur Bedeutung von mitgliedsstaatlicher Eigenverantwortung und strukturellen Reformen war und durch ambitionierte Reformen im eigenen Land ein Beispiel setzt.“¹⁸

Großbritannien als natürlicher Bremser französischer Ambitionen fiel nach dem Referendum zum Austritt aus der Europäischen Union aus, weshalb die Rolle des Widerstandskämpfers einer neuen Gruppierung unter Führung der Niederlande zukam: den hanseatischen oder nordeuropäischen Staaten. Am 5. März 2018 veröffentlichten die Finanzminister von sieben nordeuropäischen Staaten – den Niederlanden, Estland, Lettland, Litauen, Dänemark, Finnland, Schweden und Irland – einen Brief, in dem die Einhaltung bestehender Stabilitätskriterien vor jeder neuen Reform innerhalb der Eurozone zur Bedingung erhoben wurde.¹⁹

Auch der sozialdemokratische Finanzminister und Vizekanzler Olaf Scholz wollte den französischen Vorstellungen eines europäischen Währungsfonds und einer Bankenunion mit gemeinschaftlicher Haftung nicht folgen:

„Tatsache ist, dass Deutschland schon heute einen erheblichen Beitrag zur solidarischen Finanzierung des EU-Haushalts leistet. Aber selbst unsere Möglichkeiten sind beschränkt, und wir wollen und können auch gar nicht für alle zahlen. Ein deutscher Finanzminister ist ein deutscher Finanzminister.“²⁰

17 Daniela Schwarzer: Der Status Quo ist keine Option, in: Internationale Politik 3/2018, S. 8–13, hier: S. 10.

18 Schwarzer: Der Status Quo ist keine Option, 2018, S. 11.

19 Jan Dams: Brandbrief gegen „mehr Europa“ ist eine Warnung an Deutschland, in: Die Welt, 7.3.2018; Vgl. hierzu auch den Beitrag „Haushaltspolitik“ in diesem Jahrbuch.

20 Nico Fried/Cerstin Gammel: Politik ist keine Vorabendserie, Interview mit Bundesfinanzminister Olaf Scholz, in: Süddeutsche Zeitung, 17.3.2018.

Auswirkungen des Dualismus auf die EU-Agenda

Das stille Ringen um die Deutungshoheit und die Durchsetzbarkeit von Reformen beherrschte eine dichte Sequenz von bilateralen und EU-weiten Treffen auf allen relevanten Ebenen zwischen dem Beginn der deutschen Regierungsarbeit am 14. März 2018 und dem selbstgesetzten Zieldatum, dem Europäischen Rat am 28. und 29. Juni 2018.

Gleichwohl die Gespräche von spektakulären öffentlichen Appellen der französischen Regierung begleitet wurden, entzog sich die Bundesregierung der direkten Konfrontation. Besonders augenfällig war der nicht ausgetragene Konflikt bei der Verleihung des Karlspreises an Macron am 11. Mai 2018 in Aachen, bei der der französische Präsident geradezu flehentlich die Bundeskanzlerin in die Pflicht zu nehmen versuchte, sie allerdings in ihrer Laudatio auf den Preisträger alle Erwartungen ignorierte und eben keinen deutschen Modellentwurf für eine Reform der Europäischen Union präsentierte.

Merkel lieferte ihre Variante der Reformankündigung schließlich am 3. Juni 2018 in einem Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung. Dabei nennt sie bekannte deutsche europapolitische Positionen wie „Hilfe durch Selbsthilfe“, oder „handeln müssen am Ende alle gemeinsam in der Europäischen Union.“ Die Bundeskanzlerin sprach sich gleichzeitig für eine Fortentwicklung des ESM hin zu einem Europäischen Währungsfonds aus und gab ihre Zustimmung für einen Investivhaushalt mit geringer Mittelausstattung.²¹ Sie setzte damit den Ton, der sich über das deutsch-französische Regierungstreffen am 20. Juni 2018 bis zum Europäischen Rat eine Woche später halten sollte: Der europäische Reformprozess ist ein mühsames Unterfangen und funktioniert nur in Kooperation mit allen Mitgliedern.

Macrons ambitionierte Pläne mögen die Visionäre in Europa begeistert haben. Durchgesetzt hat sich am Ende aber der deutsche Pragmatismus: Der Rat vertagte die Reform des ESM und koppelte die Befassung mit einem Investivhaushalt mit den Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen.

Fazit

Wie wenig die französische, auch von den nahenden Europawahlen und dem innenpolitischen Erfolgsdruck getriebene Reformagenda mit den deutschen Vorstellungen zu synchronisieren war, muss Macron bereits mit dem Ende der Koalitionsverhandlungen aufgegangen sein:

„Macrons Amtsträger sind sich bewusst, dass die größeren Veränderungen beim Eurozonen-Budget und den neuen Institutionen auf das neue Europäische Parlament und die Kommission warten müssen. Sie verstehen, dass eine französisch-deutsche Abmachung nicht ausreichen wird, um die gesamte Eurozone ins Boot zu holen.“²²

Diese Erkenntnis war umso wichtiger, weil die innenpolitische Debatte in Deutschland eine ausschließliche Fokussierung auf die Reformagenda gar nicht erlaubte. Wie zur Erinnerung an das populistische und nationalistische Klima in der Welt erreichte auch die deutsche Koalition im Frühsommer 2018 eine Existenzkrise. Entzündet an der Frage der Rückführung von bereits im Dublin-System registrierten Migranten entwickelte sich ein Grundsatzstreit zwischen CSU und CDU, der in einer Rücktrittsankündigung von Innenminister Horst Seehofer (CSU), der Drohung mit dem Koalitionsbruch und gar dem Ende der

21 Thomas Gutschker/Eckart Lohse: Existenzfragen für Europa, Interview mit Bundeskanzlerin Angela Merkel, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 3.6.2018.

22 Charles Grant: Macron's plans for the euro, CER insight, 23.2.2018, eigene Übersetzung.

Fraktionsgemeinschaft zwischen CSU und CDU mündete. Nach dramatischen Tagen der Auseinandersetzung wurde Bundeskanzlerin Angela Merkel von der Schwesterpartei zugestanden, beim Europäischen Rat im Juni Rückführungsabkommen mit den relevanten EU-Mitgliedern zu verabreden. Merkel erreichte tatsächlich, dass zunächst 16 Staaten einer Rückführung bereits registrierter Migranten aus Deutschland zustimmten. Gleichzeitig einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf neue Migrations-Grundsätze, vor allem auf kontrollierte Zentren zur Aufnahme neuer Flüchtlinge an den Außengrenzen der EU, allerdings auf freiwilliger Basis.²³

Die schwere Regierungskrise in Deutschland konnte mit Hilfe dieser Beschlüsse zwar abgemildert werden. Vier Monate nach der Regierungsbildung in Berlin und wenige Wochen vor den Landtagswahlen in Bayern zeigt sich aber in aller Deutlichkeit, dass die europapolitische Agenda seit der Aufnahme der Regierungsgeschäfte der neuen Bundesregierung vor allem von situativem Ereignisdruck und einer fiebrigen politischen Grundstimmung bestimmt wird.

Weiterführende Literatur

Dominika Biegona et al.: *The Relaunch of Europe. Mapping Member States' Reform Interests. Country Issue: Germany*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2018.

Katrin Böttger/Mathias Jopp (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, Baden-Baden 2016.

Julia Klein/Julian Plottka/Amelie Tittel: *Der Neustart der europäischen Integration durch eine inklusive Avantgarde?*, in: *integration* 2/2018, S. 141–168.

23 Europäischer Rat: Europäischer Rat, Tagung vom 28. Juni 2018, Schlussfolgerungen; Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäischer Rat“ in diesem Jahrbuch.