

Deutschland und Frankreich: Nie so nah, und doch so fern?

Dr. Daniela SCHWARZER
Forschungsgruppenleiterin, Forschungsgruppe EU-Integration
Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
2. Die neue Nähe: Fünf Jahre deutsch-französische Beziehungen seit dem Elysée-Jubiläum 2003	4
<i>Die Jubiläumserklärung als Antwort auf Spannungen im bilateralen Verhältnis</i>	4
<i>Schulterschluss angesichts gemeinsamer Herausforderungen</i>	5
Die deutsch-französischen Ministerräte	6
Abstimmung bei den Blaesheim-Treffen	7
Administrative Zusammenarbeit jenseits der Regierungsgipfel	7
Die Zusammenarbeit der Parlamente	8
Bewertung	9
3. Die neue Ferne: Spannungen zwischen den EU-Präsidentschaften	11
Divergenzen in Stil und Prioritäten	11
Reaktionen auf Umbrüche	12
Gegenseitige Wahrnehmungen	13
Die Bedeutung des Tandems für die EU-Integration	14
4. Interessendivergenz und -konvergenz: Gemeinsame Handlungspotenziale	16
Die Weiterentwicklung der Währungsunion	17
<i>Positionen der französischen Regierung</i>	18
<i>Öffentliche Meinung in Frankreich</i>	19
<i>Positionen der deutschen Regierung</i>	20
<i>Öffentliche Meinung in Deutschland</i>	21
<i>Gemeinsame Handlungsnotwendigkeiten und -optionen</i>	22
Das Verhältnis zu den Nachbarn: Erweiterungsperspektiven, Nachbarschaftspolitik und Mittelmeerunion	24
<i>Regierungsposition Frankreichs</i>	24
<i>Öffentliche Meinung in Frankreich</i>	27
<i>Positionen der deutschen Regierung</i>	27
<i>Öffentliche Meinung in Deutschland</i>	29
<i>Gemeinsame Handlungsoptionen</i>	30
Die Zukunft der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik	32
<i>Positionen der französischen Regierung</i>	32
<i>Öffentliche Meinung in Frankreich</i>	34
<i>Positionen der deutschen Regierung</i>	35
<i>Öffentliche Meinung in Deutschland</i>	36
<i>Gemeinsame Handlungsoptionen</i>	37
5. Perspektiven für die deutsch-französische Zusammenarbeit	40

1. Einleitung

Das deutsch-französische Verhältnis hat seit Herbst 2007 eine schwierige Phase durchlaufen. Als „größte Krise der deutsch-französischen Beziehungen“ in der jüngeren Zeit bezeichnete ein ranghoher Diplomat den Streit um die Union für das Mittelmeer. Die Einigung über dieses Projekt im März 2008 und die gemeinsame Position, die beide Länder dazu in den Europäischen Rat am 12./13. März einbrachten, ermöglichte fortan eine konstruktivere Zusammenarbeit. Vor Beginn der französischen EU-Ratspräsidentschaft war dies nötig und sehr begrüßenswert. Die durch das irische Nein-Votum zum Lissabonvertrag wieder aufgeflammt Integrationskrise macht eine verlässliche deutsch-französische Kooperation umso wichtiger.

Angesichts der mitunter heftigen öffentlich ausgetragenen Streitigkeiten zwischen Berlin und Paris lohnt sich ein Blick hinter die Kulissen, um ein vollständigeres Bild der seit fünf Jahren intensivierten politischen wie administrativen deutsch-französischen Zusammenarbeit zu bekommen. Ebenso lohnt es sich, jenseits der stark mediatisierten Divergenzen nach langfristigen gemeinsamen Perspektiven zu fragen: Welche strategischen Interessen teilen Deutschland und Frankreich in der Europäischen Union und der globalisierten Weltwirtschaft? Welche politischen Erwartungen gibt es bei der Bevölkerung beider Länder? Sind die Divergenzen so groß, wie manch politischer Diskurs und Dissens suggeriert?

Die vorliegende Studie beginnt mit einer Analyse der Beziehungen beider Länder auf Regierungs-, Parlaments- und Verwaltungsebene seit der Jubiläumserklärung zum Elysée-Vertrag von 2003. Diese verlieh der politischen wie administrativen Zusammenarbeit eine neue Intensität – mit dem Ziel, beiden Ländern in der EU ihre maßgebliche Rolle zurückzugeben.

Dieses europapolitische Bestreben wird sodann abgeglichen mit der tatsächlichen Rolle, die beide Länder als Motoren europäischer Projekte in den vergangenen Jahren gespielt haben, und mit der nach außen getragenen Divergenz in Stil und Präferenzen zwischen der deutschen und der französischen EU-Ratspräsidentschaft. Es schließt sich eine Diskussion der Frage an, ob in der EU-27 ein funktionierendes deutsch-französisches Verhältnis noch immer als Voraussetzung weiterer Integrationsschritte und auch einer erfolgreichen Ratspräsidentschaft gesehen werden sollte.

Auf der Suche nach gemeinsamen Handlungsansätzen werden in der Folge französische und deutsche Positionen zu europäischen Kernthemen diskutiert. Hierfür ausgewählte Beispiele sind die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie die Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik. Das letzte Kapitel zieht vor dem Hintergrund der vorangegangenen Analyse Schlussfolgerungen über die Zukunftsperspektiven der deutsch-französischen Zusammenarbeit in der EU.

2. Die neue Nähe: Fünf Jahre deutsch-französische Beziehungen seit dem Elysée-Jubiläum 2003

Folgt man der medialen Berichterstattung über die deutsch-französischen Beziehungen, ergibt sich ein höchst wechselhaftes Bild. Seit Jahren – und nicht erst seit 2007 – ist das Verhältnis ebenso von Streitigkeiten geprägt, wie von bilateralen Einigungen und gemeinsamen Initiativen im EU-Rahmen. Dominierten noch zu Beginn des Jahres 2008 harte und öffentliche Auseinandersetzungen über Mittelmeerpolitik und Währungsunion die bilaterale Agenda, folgte Anfang März ein demonstrativer Schulterschluss zwischen Deutschland und Frankreich, der es gar erlaubte, dass der Europäische Rat am 12./13. März 2008 die Union für das Mittelmeer als EU-Initiative lanciert. Im Juni 2008, nach dem gescheiterten irischen Referendum, demonstrierten beide Länder mit einer gemeinsamen Erklärung zur Fortführung des Ratifikationsprozesses, dass sie in der neu aufgeflammten Integrationskrise an einem Strang zogen, und nicht wie nach Frankreichs gescheiterten Referendum im Jahr 2005 zunächst auf unterschiedlichen Seiten standen.

Hinter dem Auf und Ab des politischen Verhältnisses auf höchster Ebene hat sich in den vergangenen Jahren ein enges – und weitgehend unbeachtetes – Netz an bilateralen Kooperations- und Konsultationsmechanismen entwickelt. Dieses kann politische Auseinandersetzungen und Interessendivergenzen selbstverständlich nicht verhindern und hat in den vergangenen fünf Jahren auch keine weit reichenden Integrationsimpulse hervorgebracht. Doch verschafft es den bilateralen Beziehungen erhebliche Kontinuität und Nähe, wodurch sich die deutsch-französische Zusammenarbeit von allen anderen bilateralen Verhältnissen in der EU deutlich abhebt. Diese enge Kooperation geht auf die Gemeinsame Erklärung zum vierzigjährigen Jubiläum des Elysée-Vertrags zurück, mit dem im Januar 2003 die deutsch-französische Kooperation auf eine neue Grundlage gestellt wurde. Ähnlich wie heute bestanden auch damals Zweifel an der Tragfähigkeit des Verhältnisses zwischen den beiden Nachbarn.

Die Jubiläumserklärung als Antwort auf Spannungen im bilateralen Verhältnis

Ende der 1990er Jahre sorgten politische Spannungen und Zweifel am Erfolg der zivilgesellschaftlichen Vernetzungsversuche zwischen beiden Ländern für ernsthafte Diskussion über die Zukunft des deutsch-französischen Verhältnisses.¹ Bereits damals verfestigte sich in der Öffentlichkeit der Eindruck, Berlin und Paris hätten kein Interesse, die deutsch-französischen Beziehungen zu dynamisieren und als Motor gemeinsamer Initiativen im EU-Rahmen zu fungieren.²

Vergleichbar offen wie bei der ab Herbst 2007 ausgetragenen Kontroverse über Frankreichs Vorstoß zur Mittelmeerunion stritten der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder und Staatspräsident Jacques Chirac im Rahmen der Regierungskonferenz zur Aushandlung des Vertrags von Nizza im Dezember 2000 über die Neugewichtung der Stimmen im Ministerrat, als Frankreich trotz des Bevölkerungszuwachses Deutschlands durch die Wiedervereinigung auf Erhaltung der Parität mit Deutschland beharrte. Im März 1999 hatte Frankreich den deutschen Vorschlag zu einer Kosten senkenden Reform der EU-Agrarpolitik, der eine Ko-Finanzierung von 25% vorsah, blockiert; 1998 hatte der Konflikt um die Besetzung des ersten Präsidenten der Europäischen Zentralbank Spannungen zwischen Berlin und Paris verursacht. Hinzu kamen unterschiedliche Vorstellungen zur Finalität der EU, die sich aus der Rede des damaligen Bundesaußenministers Joschka Fischer an der

¹ Trotz des dichten Netzwerks zivilgesellschaftlicher Strukturen, artikulierte sich in Umfragen ein Desinteresse am Partnerland und die Bereitschaft zum Erlernen der jeweils anderen Sprache sank in den 1990er Jahren zusehends. Diese Tendenz hat sich in letzter Zeit umgekehrt.

² Vgl. zum Beispiel „La France et l’Allemagne à pied d’oeuvre“, in: *Le Monde*, 24.09.2002; Sabine von Oppeln, „Das Ende einer privilegierten Beziehung?“, in: *Dokumente*, 2 (April 2003), S. 11–18; Henrik Uterwedde, „Eine zukünftige Partnerschaft?“, in: *Frankfurter Rundschau*, 20.1.2003.

Berliner Humboldt-Universität und an Präsident Chiracs Antwort in seiner Rede im Bundestag ablesen ließen.³

So entstanden gegen Ende der 1990er Jahre begründete Zweifel am deutsch-französischen Tandem – auch wenn die bilaterale Zusammenarbeit noch vor dem vierzigjährigen Elysée-Jubiläum eine Dynamik entfaltet hatte, die über die späteren Inhalte des Vertrags entschieden hinausging. Die Frequenz der bilateralen Treffen hatte sich deutlich erhöht, Deutschland und Frankreich stimmten ihre Positionen – jenseits der genannten Streitfälle – in wichtigen europa- und außenpolitischen Fragen ab. Doch entscheidende Impulse für weitere Integrationsschritte, wie in der Vergangenheit für die Europäische Währungsunion oder die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, schienen politisch in weiter Ferne.

Schulterschluss angesichts gemeinsamer Herausforderungen

Da dies von beiden Seiten als problematisch erachtet wurde, sollte die Neuauflage des Elysée-Vertrags⁴ die Strukturen der deutsch-französischen Zusammenarbeit festigen, auf eine noch engere Kooperation ausrichten und einen besseren Interessensabgleich ermöglichen.⁵ So sollten Deutschland und Frankreich die Rolle des Motors in der EU zurückgewinnen und ihr relatives Gewicht in der erweiterten EU behaupten.⁶ Laut der Gemeinsamen Erklärung von Januar 2003 sollte die bilaterale Zusammenarbeit helfen, die EU-Erweiterung und die Gestaltung einer gemeinsamen Verfassung in einer globalisierten Welt erfolgreich zu bewältigen und „den Partnern eine gemeinsame Vision des Europa von morgen vorzuschlagen“. Zudem bestand das Interesse, die innenpolitischen Agenden einander anzunähern und bei zunehmend dringenderen und schwierigeren Reformvorhaben etwa angesichts der demographischen Entwicklungen und des wachsenden Wettbewerbsdrucks im Rahmen der Globalisierung einen engeren Erfahrungsaustausch zu ermöglichen.

³ Joschka Fischer, *Vom Staatenbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität der Europäischen Integration*, Rede in der Humboldt-Universität Berlin, 12.5.2000; Jacques Chirac, *Unser Europa*, Rede des Präsidenten der Republik Frankreich vor dem Deutschen Bundestag, 27.6.2000.

⁴ Die Intensivierung der Zusammenarbeit knüpfte an den Elysée-Vertrag vom 1963 an, mit dem Charles de Gaulle und Konrad Adenauer eine besondere politische Partnerschaft zwischen beiden Ländern begründeten. Achtzehn Jahre nach Ende des Zweiten Weltkriegs war der Freundschaftsvertrag kein Startpunkt, sondern verfestigte die Beziehungen, die sich auf politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Ebene bereits entwickelt hatten. Neben Annäherung und Verständigung, die bereits ohne formales Rahmenwerk erreicht worden waren, sollte der Elysée-Vertrag politische und gesellschaftliche Austauschprozesse stärken. Eine dauerhafte Aussöhnung musste nach Ansicht der Gründerväter auf Struktur- und Einstellungsveränderungen und dem Aufbau neuer Beziehungen basieren – und würde permanenter Pflege bedürfen. Dem bestehenden Austausch verschaffte der Vertrag mehr Regelmäßigkeit, indem er jährlich zwei Treffen der Staats- und Regierungschefs und vier Zusammenkünfte der Außen- und Verteidigungsminister vorgab. Zudem wurden der deutsch-französische Finanz- und Wirtschaftsrats sowie der Verteidigungs- und Sicherheitsrats gegründet. Unter dem Eindruck des Kalten Krieges formulierte der Vertrag bis heute unerreichte Ziele wie eine „gleichgerichtete Haltung in den auswärtigen Beziehungen“ oder die Schaffung der Grundlagen für eine deutsch-französische Verteidigungsunion, auch wenn Deutschland eine transatlantische Präambel zum Vertrag durchsetzte.

⁵ Für eine ausführliche Analyse der neuen Kooperationsformen siehe Daniela Schwarzer, *Duo ohne Führungswillen. Deutschland und Frankreich in der erweiterten EU*, Berlin, SWP-Studie 2006/S15.

⁶ Hans Martin Bury/Noëlle Lenoir, „Eine neue Etappe der Zusammenarbeit zwischen Berlin und Paris“, in: *Handelsblatt*, 17.9.2003.

Die Inhalte für die deutsch-französische Zusammenarbeit gibt die bis heute gültige Gemeinsame Erklärung wie folgt vor.⁷

1. Maßnahmen zur Stärkung der gesellschaftlichen Beziehungen zwischen beiden Ländern, etwa im Bereich der Bildung, des Jugendaustausches und der Medien.
2. Innenpolitische Abstimmungen, wie etwa die Harmonisierung nationaler Gesetzgebung, die Erarbeitung gemeinsamer Positionen zu den sich mittel- und langfristig stellenden grundsätzlichen Fragen der Wirtschafts- und Finanzpolitik und die Zusammenarbeit der Ethikräte beider Länder. Außerdem soll die Zusammenarbeit in der Industrie-, Handels-, Energie-, Technologie- und Transportpolitik vertieft werden.
3. Engere außenpolitische Zusammenarbeit, um in internationalen Gremien gemeinsame Positionen zu vertreten. Die Vernetzung der diplomatischen und konsularischen Dienste bis hin zu gemeinsamen Botschaften wird angestrebt.
4. Vorschläge für konkrete europäische Initiativen, etwa zur Stärkung der EU-Institutionen, zur Schaffung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion inklusive einer europäischen Rüstungspolitik.⁸ Im Bereich Justiz und Inneres die Forderung nach einer europäischen Asyl- und Einwanderungspolitik, einer europäischen Staatsanwaltschaft, einer europäischen Grenzpolizei etc.

Die deutsch-französischen Ministerräte

Um diese Vorhaben zu verwirklichen, wurde ein verstärkter bilateraler Abstimmungsprozess institutionalisiert. Hierzu gehört die Einführung von Regierungskonsultationen in Form der sogenannten Deutsch-Französischen Ministerräte, die bislang neun Mal, abwechselnd in Deutschland und Frankreich, zusammentraten.

Drei Phasen lassen sich in der Zusammenarbeit seit 2003 erkennen. In der *ersten Phase* dominierte der Anspruch, durch ein möglichst vollständiges Zusammentreten beider Kabinette ein politisch sichtbares Signal gegenüber der Öffentlichkeit zu setzen, und gleichzeitig eine große Bandbreite bilateraler Themen zu besprechen. Die Gipfel sollten Impulse für bilaterale Projekte geben, deren Etappenziele, Probleme und Fortschritte für jedes einzelne Ressort in detaillierten Arbeitsplänen (*Feuilles de Route*) festgehalten werden. Bei den auf die Umsetzungskontrolle fokussierten Ministerratstreffen berichteten die Ressorts über Fortschritte ausgewählter Projekte, wodurch nicht nur eine Kontinuität zwischen den Treffen, sondern auch ein beträchtlicher Druck entstand, Erfolge vorzuweisen. Durch ihre hohe inhaltliche und operative Kontinuität – und ihre Vor- und Nachbereitung – stellten die Kabinetttreffen einen Sprung im Vergleich zu den Konsultationen der Vergangenheit dar. Diese waren (abgesehen vom Wirtschafts- und Finanzrat und dem Verteidigungs- und Sicherheitsrat) auf die Staats- und Regierungschefs sowie die Außenminister konzentriert und dienten vor allem der Positionsabstimmung vor wichtigen internationalen Terminen, wie Europäischen Räten, der VN-Generalversammlung oder den G-7/G-8-Treffen.

Die *zweite Phase* der Regierungskonsultationen begann mit dem Ministerrat zum Thema Immigration/Integration im November 2007. Bei diesem achten Treffen galt nach wie vor die Faustregel, dass so viele Regierungsmitglieder wie möglich teilnehmen sollten. Doch statt einer ausführlichen Tour d’Horizon durch alle Ministerien und Themen hindurch wurde ein Schwerpunktthema in den Vordergrund der Diskussionen und Aktivitäten gestellt. Der Bericht der bilateralen Projektfortschritte wurde von den beiden Generalsekretären übernommen – ein Format, das auch beim deutsch-französischen Ministerrat in Straubing am 9. Juni 2008 zu den Themen Energie/Klima/Umwelt beibehalten wurde. Zudem wurde der deutsch-französische Verteidigungs- und Sicherheitsrat, der bislang zu eigenen Treffen zusammentrat, bei den letzten beiden Treffen in den Ministerrat integriert.

⁷ Siehe § 14 der Gemeinsamen Erklärung zum 40. Jahrestag des Elysée-Vertrags vom 22.1.2003.

⁸ Siehe hierzu auch die Erklärung des Deutsch-Französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrats vom 23.1.2003.

Mit einer weiteren inhaltlichen Fokussierung und Zuspitzung dürfte die Arbeit der deutsch-französischen Ministerräte in eine *dritte Phase* eintreten, in der nur noch direkt vom Thema betroffenen Ressortminister mit ihren Staats- und Regierungschef an dem Treffen teilnehmen.⁹ Dies erlaubt in dem speziellen Themenbereich sicherlich ein vertieftes Arbeiten, könnte jedoch den deutsch-französischen Regierungskonsultationen ein wichtiges Element nehmen: die bilaterale Dynamisierung aller Ressorts, die in der Vergangenheit erlaubt hat, Projekte zu lancieren, bzw. voranzutreiben und enge Arbeitsbeziehungen aufzubauen.

Abstimmung bei den Blaesheim-Treffen

Eine herausragende politische Rolle spielen seit dem 31. Januar 2001 die sogenannten „Blaesheim-Treffen“ (benannt nach dem elsässischen Ort Blaesheim bei Straßburg). Dabei handelt es sich um informelle Gespräche zwischen den französischen und deutschen Staats- und Regierungschefs sowie ihren Außenministern. Diese Treffen ergänzen die zweimal jährlich stattfindenden Regierungskonsultationen.

Staatspräsident Jacques Chirac und Bundeskanzler Gerhard Schröder vereinbarten Ende des Jahres 2000, sich alle sechs bis acht Wochen zu vertraulichen Gesprächen zu treffen. Hintergrund war die auf beiden Seiten wahrgenommene Erosion der deutsch-französischen Sonderbeziehungen seit der Wiedervereinigung und die beschriebenen Konflikte in europapolitischen Fragen. Um offene Interessenkollisionen zu vermeiden oder zumindest abzuschwächen, sollten die Blaesheim-Treffen eine nüchterne Bestandsaufnahme der jeweiligen Interessenlage ermöglichen, ein besseres Verständnis für die Befindlichkeit des Partners fördern und einen ungezwungenen Meinungsaustausch über bilaterale, europa- und weltpolitische Themen ermöglichen.

Die Gespräche gehören neben den Vorgaben der Elysée-Jubiläumserklärung zu den wichtigsten Neuerungen in jüngerer Zeit. Wie wichtig ihre politische Bedeutung eingeschätzt wird, zeigt sich daran, dass sie – obwohl sie keine Vertragsgrundlage haben – als Format die Machtwechsel in Berlin (2004) überdauerten, und zunächst auch nach dem Wechsel in Paris (2007) fortgeführt wurden.

Doch die Absage des für den Februar 2008 geplanten Blaesheim-Treffens durch den französischen Staatspräsidenten weckten Zweifel – aufgrund der politischen Bedeutung, die den Blaesheim-Treffen gerade in Konfliktsituationen zugesprochen wurde – ob diesem Format weiterhin von beiden Seiten die bisherige Bedeutung beigemessen wird.¹⁰ Schließlich war es auch das gemeinsame Abendessen von Angela Merkel und Nicolas Sarkozy am 3. März 2008 (am Rande der Computermesse Cebit statt des eigentlich geplanten Blaesheim-Treffens, jedoch im „Blaesheim-ähnlichen Format“), das es ermöglichte, vor dem EU-Gipfel am 12./13. März eine deutsch-französische Einigung über eine mögliche Union für das Mittelmeer zu definieren.

Administrative Zusammenarbeit jenseits der Regierungsgipfel

Jenseits der Treffen auf höchster politischer Ebene ist die deutsch-französische Zusammenarbeit geprägt von einer engen Kooperation auf der Arbeitsebene. In der ersten Phase von 2003 bis 2006 gaben die Ministerräte entscheidende Anstöße für die Intensivierung der Zusammenarbeit auf Verwaltungsebene. Auch heute noch geben die so genannten *Feuilles de Route* den Ministerialbürokratien aller Ressorts konkrete Ziele und einen klaren Rahmen zur Zusammenarbeit vor. Doch wenn das Ministerratsformat künftig auf eine kleinere Zahl von anwesenden Ministern beschränkt werden

⁹ Grundlage dieser neuen Schwerpunktsetzung und personellen Eingrenzung der Ministerrattreffen ist die Jubiläumserklärung selbst. Sie sieht in § 36 vor: „Ministerräte in kleinerer Zusammensetzung können zur Behandlung spezifischer Themen zusammentreten.“ Der politische Impuls für die Reform des Formats kam vom französischen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy, der sich unmittelbar nach Amtsantritt – wohl aufgrund seiner Erfahrungen als Innen- und Finanzminister – für eine Verschlinkung der Ministerräte aussprach.

¹⁰ Die Verärgerung wurde weiter gesteigert durch die nur wenige Tage später folgende Absage des seit Monaten geplanten Deutsch-französischen Wirtschafts- und Finanzrats, weil die französische Finanzministerin Christine Lagarde den französischen Staatspräsidenten vor den Lokalwahlen zu einem Wahlkampftermin begleiten musste.

sollte, könnten der Anreiz und der politische Druck auf die einzelnen Ressorts sinken, wenn die Berichte über die Projektfortschritte und auch das Feed-Back in die Fachministerien allein über die Generalsekretäre für deutsch-französische Beziehungen abgewickelt werden, und die Arbeit der einzelnen Ressorts folglich weniger sichtbar ist.

Die Generalsekretäre sind die höchste Koordinierungsinstanz in den bilateralen Beziehungen unterhalb der politischen Ebene. Sie koordinieren die Vorbereitung, Durchführung und weitere Behandlung der Beschlüsse der politischen Abstimmungsgremien. Außerdem sitzen sie der interministeriellen Kommission für die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich vor, in der sich die Staatssekretäre der Ressorts regelmäßig treffen. Die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Ministerien wird maßgeblich vom Arbeitsstab Frankreich im Auswärtigen Amt und der *Mission Allemagne* im französischen Außenministerium koordiniert und in den einzelnen Ministerien durch die so genannten „Korrespondenten“ vorgebracht.

Die Kooperation bezieht auch Beamte mit ein, die zuvor nicht im deutsch-französischen Arbeitsfeld zu tun hatten, jedoch durch die im Ministerrat angestoßenen Themen zur bilateralen Zusammenarbeit verpflichtet sind, was das Verständnis für die Arbeitsweise, Probleme und Sichtweisen im jeweiligen Partnerland beträchtlich steigern kann. In einigen Bereichen sind Informationsaustausch und Interessenabstimmung zwischen Frankreich und Deutschland weniger abhängig von formalen Treffen geworden und laufen flexibler und rascher ab.

Die Austauschprogramme für Beamte spielen in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle für die Annäherung beider Verwaltungsapparate (jährlich rund 25 Beamte von jeder Seite). Die Austauschbeamten bekommen im Regelfall eigene Zuständigkeiten als Referenten und werden in die Arbeitsabläufe integriert, so dass sie Einblicke in die Besonderheiten und Interessenlagen des Partnerlands erhalten. Der Aufbau von Vertrauen und Kontakten kann später die operative Zusammenarbeit erleichtern.

Die Zusammenarbeit der Parlamente

In den letzten fünf Jahren hat sich auch die Zusammenarbeit zwischen den Parlamenten intensiviert.

Anlässlich des Elysée-Jubiläums traten beide Parlamente vollzählig in Versailles zusammen und verabschiedeten eine gemeinsame Erklärung zur künftigen Zusammenarbeit.¹¹ Diese sieht vor:

- eine verstärkte Zusammenarbeit der Fachausschüsse für Europa und Auswärtiges, Beratungen der Fachausschüsse zur Begleitung der Regierungszusammenarbeit,
- eine Positionsabstimmung zwischen den Delegationen beider Parlamente in den internationalen parlamentarischen Versammlungen¹²
- einen verstärkten Austausch zwischen Abgeordneten und Verwaltungsmitarbeitern
- eine Beibehaltung der jährlichen Tagung der Leitungsgremien (Präsidium des Bundestages und Bureau der Assemblée Nationale).

Seit 2003 findet auf der Ausschussebene zwischen den Europaausschüssen die intensivste Kooperation statt. Sie haben sich neben den gemeinsamen Ausschusssitzungen dazu verpflichtet, die jeweiligen Ausschussberichte auszutauschen, und die Berichterstatter „gemeinsam an den großen europäischen Themen“¹³ arbeiten zu lassen. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Rollen und Funktionsweisen der Parlamente erweist sich die Erarbeitung konkreter Ergebnisse jedoch als schwierig. Der Wert der gemeinsamen Ausschusssitzungen liegt daher vor allem im intensiven Austausch über aktuelle europapolitische Themen und Probleme. Dabei werden durchaus auch breite Zukunfts-

¹¹ Déclaration Commune de l'Assemblée nationale et du Bundestag allemand, Séance commune tenue le 22 janvier 2003 au château de Versailles à l'occasion du 40^e anniversaire du traité d'amitié franco-allemand.

¹² Ein Beispiel hierfür ist die Gemeinsame deutsch-französische Rede bei der 110. Versammlung der Interparlamentarischen Union in Mexiko am 20.4.2004, die von Dr. Norbert Lammert und Senatsmitglied Robert del Picchia gehalten wurde.

¹³ Gemeinsame Erklärung der Delegation für die Europäische Union der französischen Nationalversammlung und des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages über ihre Zusammenarbeit vom 25.3.2003.

themen angesprochen, wie der EU-Verfassungsvertrag, die Osterweiterung, und politisch sensible EU-Regulierungsvorhaben, wie etwa die Bolkestein-Richtlinie zur Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte. Die angestrebte Begleitung der Regierungszusammenarbeit zeichnet sich dabei jedoch nicht ab, und müsste auch eher von den Fachausschüssen denn von den Europaausschüssen getragen werden.

In Bezug auf die im Lissabonvertrag vorgesehene Subsidiaritätskontrolle zeigt sich entgegen ursprünglich erklärter Absichten¹⁴ nicht, dass Bundestag und Assemblée besondere Vorbereitungen treffen, um in der Kontrolle gegenüber den EU-Institutionen eine besondere gemeinsame Rolle einzunehmen. Der neue Vertrag sieht hier vor, dass eine Subsidiaritätsrüge von einem Drittel aller Parlamente eingebracht werden muss, es wäre daher denkbar, dass sich Deutschland und Frankreich fallweise als „Organisatoren“ einer Rüge engagieren. Die Grundzüge dieser verstärkten parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten sind bereits umgesetzt, so dass Deutschlands und Frankreichs politischer Wille vorausgesetzt – hier auch ohne die unmittelbare Umsetzung des Lissabonvertrags aktiv werden könnten.

2003 wurde erstmals eine gemeinsame interparlamentarische Arbeitsgruppe der Assemblée Nationale und des Deutschen Bundestages eingesetzt, die zwischen Oktober 2003 und Mai 2004 die Grundlagen für die Reform des Deutsch-Französischen Jugendwerks legte. Eine weitere Gruppe zur „Kulturellen Vielfalt in Europa“ wurde im Februar 2005 gegründet, und legte zwei Jahre später einen Zwischenbericht vor.¹⁵

Ältestes Element der Parlamentsbeziehungen ist die Deutsch-Französische Parlamentariergruppe, die gemeinsam mit ihrem französischen Counterpart, der Groupe d’Amitié Franco-Allemande der Assemblée Nationale, regelmäßige Treffen, Gespräche, Austauschprogramme und Informationsreisen für Parlamentarier veranstaltet.¹⁶ Etwa alle zwei Jahre findet ein großes Parlamentarierkolloquium statt, zuletzt zum Thema Immigration und Integration in Potsdam im März 2006 und am 4. April 2008 in Lyon zum Thema öffentliche Sicherheit und individuelle Freiheitsrechte. Mit beiden Themen griffen die Parlamentarier Schwerpunkte der Arbeit des Ministerrats auf, ohne jedoch politisch eine Verknüpfung zwischen beiden Gremien herzustellen.

Die jährlich stattfindenden gemeinsamen Präsidiumssitzungen befassen sich, unter Beteiligung der Vorsitzenden der Europaausschüsse und der Deutsch-Französischen Parlamentariergruppe, vor allem mit der Koordination der Parlamentszusammenarbeit. Am 28. April 2008 kündigten die beiden Parlamentspräsidenten an, die bilaterale Zusammenarbeit künftig im Rahmen des Weimarer Dreiecks gegenüber Polen zu öffnen.¹⁷

Bewertung

Fünf Jahre nach dem Elysée-Jubiläum hat die bilaterale Zusammenarbeit, insbesondere angestoßen durch politische Impulse aus dem Ministerrat, eine neue Dichte erreicht. Die intensivierte Parlamentszusammenarbeit begleitet die Regierungszusammenarbeit dabei nur ansatzweise. In dieser Hinsicht und in Bezug auf die bilaterale Kooperation in der künftigen EU-Subsidiaritätskontrolle besteht das Potenzial einer weiteren Verzahnung.

Diese engen politischen und administrativen Kontakte haben auch deshalb einen besonderen Wert, weil die „Versöhnungsgeneration“, für die sich aus der Erfahrung des Zweiten Weltkriegs geradezu eine natürliche Notwendigkeit zu Kooperation und Interessensausgleich ergab, aus den

¹⁴ Protokoll der 64. Sitzung des Europaausschusses mit der Délégation pour l’Union européenne der Französischen Nationalversammlung am 9.3.2005.

¹⁵ http://www.bundestag.de/aktuell/presse/2007/pz_0702141.html

¹⁶ Seit 2000 organisiert sie das jährliche Parlamentarierkolloquium Paris-Berlin, bei dem Abgeordnete, Experten und Journalisten aktuelle politische Themen diskutieren. Die Freundschaftsgruppen organisieren zudem seit 1998 ein Austauschprogramm für Parlamentarier, in dessen Rahmen Abgeordnete an Ausschuss- bzw. Fraktionssitzungen in Paris und Berlin teilnehmen und mit den Abgeordneten Wahlkreise besuchen.

¹⁷ Ambassade d’Allemagne en France: Réunion des Présidences du Bundestag et de l’Assemblée Nationale, Dresde, 28 avril 2008. <http://www.france-allemande.fr/Reunion-des-presidences-de-l.3328.html>

Ämtern ausgeschieden ist. Sicherlich ist diese Zusammenarbeit in vielen Fällen nicht spannungsfrei und wird von Machtspielen, kulturellen Barrieren oder auch schlichtweg als Folge von Unterschieden der politischen Prozesse erschwert. Sie verleiht jedoch – wie auch in der spannungsreichen Periode 2007/2008 – den bilateralen Beziehungen eine operative Kontinuität und persönliche Vertrauensverhältnisse.

Erfolgt das politische Signal zur verstärkten Kooperation, kann dank der bestehenden Infrastruktur rasch in bilaterale Abstimmungsprozesse eingestiegen werden. Dies war etwa der Fall, als Angela Merkel und Nicolas Sarkozy am 3. März 2008 nach vorangegangenen Streitigkeiten die Einrichtung bilateraler Arbeitsgruppen zur Vorbereitung der französischen EU-Ratspräsidentschaft beschlossen. Diese konnten zügig ihre Arbeit aufnehmen und auf ein bestehendes Netzwerk an Beziehungen in den Fachministerien, aber auch durch den Frankreicharbeitsstab/die Mission Allemagne in den Außenministerien zurückgreifen.

Allerdings deutet sich fünf Jahre nach der Relancierung des Elysée-Prozesses auch eine gewisse Infragestellung des dichten Konsultationsformats an (auch durch die 2006 gesunkene Teilnahme am Ministerrat). Die nun geplante Verschlankung der Ministerratstreffen erlaubt sicherlich ein vertieftes Arbeiten, könnte jedoch den Regierungskonsultationen ein wichtiges Element nehmen: den projektorientierten, regelmäßigen Einbezug aller Ressorts.

Nicht unterschätzt werden sollte die Bedeutung politischer Signale für die Zusammenarbeit auf Arbeitsebene, die selbst nicht in der Lage sein dürfte, ohne regelmäßige und sichtbar politische Erkenntnisse von höchster Ebene die aufgebauten Beziehungen mit Leben zu füllen. Denn anders als in der Nachkriegszeit steht die bilaterale Kooperation in der erweiterten EU immer wieder vor einem neuen Begründungszwang.

Aufgrund der Tatsache, dass selbst die enge bilaterale Kooperation im Rahmen des Elysée-Prozesses es nicht erlaubt hat, Interessendivergenzen frühzeitig auszuräumen und in konstruktive Bahnen zu lenken, bleiben regelmäßige vertrauliche Foren wie die Blaesheim-Treffen ein wichtiger Bestandteil der Beziehungen.

Neue Formate der Zusammenarbeit, die eine gemeinsame Definition strategischer Interessen ermöglichen, sollten vor dem Hintergrund der neuen politischen Herausforderungen, vor denen das deutsch-französische Tandem steht, in Erwägung gezogen werden, um künftig Konflikte in strategisch wichtigen Themen frühzeitig zu erkennen und zu entschärfen. Bestehende Institutionen, wie die Blaesheim-Treffen, sollten nicht weiter geschwächt werden. Ob der politische Wille hierfür vorhanden ist, muss sich allerdings zeigen.

3. Die neue Ferne: Spannungen zwischen den EU-Präsidentschaften

Divergenzen in Stil und Prioritäten

Nach seinem Amtsantritt verhalf der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy der deutschen EU-Ratspräsidentschaft beim Abschlussgipfel am 21./22. Juni 2007 zum Durchbruch. Seine Bereitschaft, eine abgespeckte Fassung des Verfassungsvertrags mit zu tragen und ein detailliertes Mandat für die folgende Regierungskonferenz zu definieren, erlaubte es Bundeskanzlerin Merkel, ein Hauptziel ihrer Amtszeit im EU-Vorsitz zu erreichen: die „Rettung“ der Substanz des Verfassungsvertrags. So löste er eine Situation auf, in der Deutschland und Frankreich (nach dem „Nein“ im Referendum) zu einem wichtigen Meilenstein der Integration grundsätzlich unterschiedliche Positionen vertraten.

Doch wenig später begann sich ein bekanntes Muster deutsch-französischer Beziehungen der Nachkriegszeit zu wiederholen. Die nach Regierungswechseln im deutsch-französischen Verhältnis wohl bekannte Zeit des „Zurechtrückelns“ schien einzusetzen, in der das „neue Paar“ an der Spitze von Frankreichs Staat und Deutschlands Regierung erst in einen *Modus Vivendi* der Zusammenarbeit finden musste. Wie zuvor in der Geschichte der europäischen Integration war von Krise und Niedergang des deutsch-französischen Verhältnisses die Rede, wurde das Ende der privilegierten Partnerschaft beschworen.

Doch die Konflikte, die ab Herbst 2007 aufbrachen, schienen anhaltender und in schnellerem Rhythmus auf einander zu folgen, als dies in früheren Phasen der Fall war. Dies überraschte umso mehr, als Frankreich nur wenige Monate vor Übernahme des EU-Ratsvorsitzes stand – für dessen Erfolg ein gutes Kooperationsverhältnis zwischen Deutschland und Frankreich spätestens seit der wenig erfolgreichen französischen Ratspräsidentschaft im Jahr 2000 als notwendige Voraussetzung gilt.¹⁸

Zweifel an Frankreichs europapolitischen Zielen waren schon mit Präsident Sarkozys Attacken auf die Europäische Zentralbank während seiner Kampagne im Präsidentschaftswahlkampf entstanden, die seit Beginn seiner Amtszeit u.a. durch seinen Berater Henri Guaino weitergeführt wurden. Sarkozys Erklärung, dass er den europäischen Fischereiquoten ein Ende setzen würde, wurde von vielen EU-Partnern mit großer Verwunderung aufgenommen, da dies eine Gemeinschaftspolitik darstellt, die Frankreich schlicht alleine nicht aufkündigen kann. Die Bekanntgabe des Staatspräsidenten, dass die französische Regierung das stahlherstellende Unternehmen Mittal finanziell unterstützen würde, um Arbeitsplätze in Frankreich zu halten, die ansonsten ins Ausland verlegt werden sollten, konfligierte unmittelbar mit der Subventionsbeschränkungspolitik der EU. Zuvor hatte Sarkozy die EU-Handels- und Wettbewerbspolitik in Frage gestellt.

Darüber hinaus verursachte der Vorschlag, eine Mittelmeerunion auf eine Art und Weise ins Leben zu rufen, die die EU-Partnerstaaten und -Institutionen umgehen würde, Ärger – und eine starke politische Opposition gegen die französische Initiative, besonders von deutscher Seite. Auch Sarkozys Besuch bei der Eurogruppe im Juli 2007, in dem er erklärte, dass Frankreich sich nicht an das vereinbarte Ziel der ausgeglichenen Haushalte bis 2010 halten würde, sondern stattdessen die Defizite für einen längeren Zeitraum weiterlaufen lassen würde, trug zu dem Eindruck, bei, dass europäische Verpflichtungen und Regeln für den französischen Staatschef nur von nachrangiger Bedeutung sind, sofern innenpolitische Interessen bedient werden müssen.

Im deutsch-französischen Verhältnis sorgte neben inhaltlichen Divergenzen über Kernpositionen der französischen Europapolitik insbesondere für Verstimmung, dass die ansonsten enge, vertrauliche und frühzeitige Abstimmung über Initiativen einem Vorgehen Platz machte, bei dem Deutsch-

¹⁸ Siehe hierzu: Helen Drake, „France on trial? The challenge of change and the French presidency of the European Union, July-December 2000“, *Modern & Contemporary France*, 2001, t. 9, vol. 4, S. 461, sowie Christian Lequesne: „The French Presidency: The half success of Nice“, *Journal of Common Market Studies*, September 2001.

land mitunter gar nicht, oder sehr spät informiert wurde, und oftmals eine vorausgehende Diskussion der Vorhaben nicht stattfand. Diese Abkehr von früher üblichen Vorgehensweisen, für die die beschriebenen engen Beziehungen ausreichend Gelegenheit bieten würden, betraf nicht nur im engeren Sinne EU-bezogene Initiativen, sondern auch das außenpolitische Vorgehen Sarkozys in sensiblen Dossiers wie Libyen oder Iran.

Reaktionen auf Umbrüche

Die Ereignisse und Stimmungslagen im Deutsch-Französischen seit dem Machtwechsel in Paris lassen sich besser bewerten, wenn sie vor dem Hintergrund der strukturellen Umbrüche der Europäischen Union, vor deren Hintergrund sich die deutsch-französische Zusammenarbeit heute immer noch neu verorten muss, und der innenpolitischen Situation Frankreichs nach dem Referendum gesehen werden.

Wichtigster determinierender Faktor ist das neue Kräfteverhältnis in der Union nach der Osterweiterung, das die politische Gestaltungskraft und das ökonomische Gewicht beider Länder (individuell und gemeinsam) deutlich reduziert hat. Durch die deutsche Wiedervereinigung hat sich das Kräftegleichgewicht zwischen Deutschland und Frankreich zu Gunsten Deutschlands verschoben.¹⁹ Frankreich, vormals Führungskraft im deutsch-französischen Tandem, musste seine Rolle gegenüber Deutschland neu definieren, dem nunmehr mit Abstand größten EU-Land, dessen Wirtschaftskraft rund 25% des Bruttoinlandsprodukts der EU ausmacht und das befreit von früheren rechtlichen Souveränitätsbeschränkungen eine neue außen- und europapolitische Selbstverortung sucht. Deutschlands neues Selbstbewusstsein in der Außen- und Europapolitik, seine weitgehend als erfolgreich wahrgenommene EU- und G8-Präsidentschaft im Jahr 2007, und Deutschlands neue wirtschaftliche Stärke machten die notwendige Adaptation Frankreichs an die neue Situation zu einer noch größeren Herausforderung.

Dass Frankreich aus der Rolle der Siegermacht heraus sein außenpolitisches Gewicht hat erodieren sehen, hatte zudem Gründe, die außerhalb der EU und im globalen Kontext zu suchen sind: die abnehmende Bedeutung eines ständigen Sitzes im UN-Sicherheitsrat, die neuen Bedrohungspotenziale sowie die stark unilaterialisierte Außenpolitik der USA haben die außenpolitische Machtstellung der Atommacht Frankreich verringert.²⁰

Der französische Staatspräsident steht einer doppelten Aufgabe gegenüber. Zum einen muss er Frankreich, dessen wirtschaftlicher und politischer „Untergang“ immer wieder (übertrieben) proklamiert wurde, auf einen Modernisierungs- und Wachstumskurs zurückführen. Zum anderen gilt es, Frankreich – nach dem gescheiterten Verfassungsreferendum und der folgenden europapolitischen Schockstarre Jacques Chiracs – insbesondere im Kontext der EU-Ratspräsidentschaft wieder auf einen konstruktiven europapolitischen Kurs zurückzubringen. Dabei legt die politische Führung in Paris einen deutlichen Voluntarismus an den Tag, der oftmals dadurch begründet wird, dass die notwendige Konsequenz aus dem „Nein“ zum Verfassungsvertrag sei, den Bürgerinnen und Bürgern konkrete Ergebnisse zu präsentieren, und auf die in Umfragen formulierten Ängste und Sorgen zu reagieren. Dieser Druck scheint um so stärker wahrgenommen zu werden, als der Bevölkerung vormals existierende Mitbestimmungsmöglichkeiten entzogen wurden (kein erneutes Referendum zum Lissabonvertrag, Möglichkeit, künftige Erweiterungen auch auf parlamentarischem Wege zu ratifizieren).

Gleicht man die heraus gehobenen Positionen der derzeitigen französischen Europapolitik mit Umfragen zu den europapolitischen Erwartungen und Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger ab, wird die enge Orientierung an der öffentlichen Meinung deutlich. Dies gilt beispielsweise für die entschiedene Ablehnung eines EU-Beitritts der Türkei durch Sarkozy. Genauso gilt es für die im-

¹⁹ Zu Frankreichs Anpassungsschwierigkeiten siehe: Wichard Woyke, *Deutsch-Französische Beziehungen – Das Tandem fasst wieder Tritt*, 2. Auflage, Opladen 2004, S.187; siehe auch Helen Drake, „France: An EU Founding Member Cut Down to Size?“, in: *Journal of European Integration*, 28 (März 2006) 1, S. 89–105.

²⁰ Martin Koopmann (2008): „Auf der Suche nach dem verlorenen Gleichgewicht“. In: Martin Koopmann/Hans Martens: *Das kommende Europa. Deutsche und französische Betrachtungen zur Zukunft der Europäischen Union*, Nomos, S. 232. S. 234.

mer wieder durchscheinenden Ansätze, „Bedrohungen“ die von Europa auszugehen scheinen, rhetorisch hart anzugehen (Fischereiquoten, EZB, Wechselkurspolitik etc.), oder – andererseits – die EU nach außen hin als Schutzmacht zu definieren, die in verschiedensten Politikfeldern die Interessen der Bürgerinnen und Bürger schützt.

In dieser Logik ist auch das Motto der französischen EU-Ratspräsidentschaft zu verstehen, „L’Europe protection“, das nicht nur bei Deutschland, sondern auch bei Frankreichs Partnern in der nächsten Trio-Präsidentschaft (Schweden und die Tschechische Republik) Fragen bezüglich der Kompatibilität mit den Werten der internationalen Offenheit Europas aufgeworfen hat. Zudem besteht in Frankreich eine deutliche Bereitschaft, sich mit Grundsatzfragen nach Zielen, Tiefe und auch Ausdehnung der EU zu befassen (wie sich etwa an der Forderung nach einem Weisenrat zur Zukunft der EU oder an den französischen Initiativen zur Definition der Aufnahmefähigkeit der EU manifestierte). Dabei wird die wünschenswerte internationale Rolle der EU mit besonderer Aufmerksamkeit diskutiert, da hier mit die wichtigsten Herausforderungen für die EU gesehen werden. Dieses Interesse an der Außendimension der EU schlägt sich in der Schwerpunktsetzung der französischen EU-Ratspräsidentschaft besonders deutlich nieder anhand der Themenfelder Immigration, Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie im Bereich Energie und Klima. In Deutschland scheinen das Interesse und die Bereitschaft zu Diskussion und Engagement in diesen Bereichen vergleichsweise weniger ausgeprägt.

Gegenseitige Wahrnehmungen

Die aktuellen, teils öffentlich ausgetragenen, bilateralen Kontroversen, etwa hinsichtlich der EWU oder auch der Union für das Mittelmeer haben im deutsch-französischen Verhältnis ein latent bestehendes Misstrauen genährt. Wie bereits Ende der 1990er Jahre wurde das Gefühl fehlender gemeinsamer Zukunftsperspektiven bei den am politischen Prozess Beteiligten sowie bei Beobachtern sichtlich gestärkt. Dies spiegelt sich in der Zeitungsberichterstattung über die bilateralen Beziehungen wider, aber auch in Debatten, die neben Entscheidungsträgern Experten und Beobachter einbeziehen.

In der gegenseitigen Wahrnehmung zeichnen sich zwei Trends ab: Auf deutscher Seite wurde der Eindruck gestärkt, dass Frankreich mit seinen europapolitischen Vorschlägen vor allem nationale Interessen und Befindlichkeiten auf die EU-Ebene überträgt, ohne dem gemeinsamen Handeln oder der vorherigen Interessenabstimmung besonderes Gewicht beizumessen. Die Tatsache, dass einige der europolitischen Vorstöße Sarkozys den *acquis communautaire* schlichtweg zu ignorieren schienen, oder gar eine explizite Ausgrenzung bestehender Strukturen und Politiken zum Ziel hatten, stärkten den Eindruck, dass die Vorstöße vor allem den eigenen Einfluss ausweiten sollten. Mit Blick auf die französische EU-Ratspräsidentschaft wuchsen Zweifel, ob Frankreich die Rolle des neutralen Vermittlers bei so explizit formulierten nationalen Interessen würde wahrnehmen können.

Auf der französischen Seite hat seit einiger Zeit die Vorstellung an Boden gewonnen, dass Deutschland seinerseits nicht mehr primär an einer europäischen Kompromissfindung und weiteren Integrationsschritten interessiert ist, sondern die Verfolgung seiner nationalen Interessen stark in den Vordergrund stellt und deutlich mehr als früher bei jedem Integrationsschritt die unmittelbaren Kosten und Nutzen direkt gegeneinander abwägt. Grund sei, dass das Land bereits „alles aus der Integration herausbekommen habe“, wie etwa die Wiedervereinigung, seine westliche Militärintegration, die EU-Osterweiterung etc. Für Überraschung sorgte die teils als sehr hart wahrgenommene „Blockadehaltung“ der Bundesregierung in Bezug auf wichtige politische Vorstöße Frankreichs, etwa die Mittelmeerunion oder auch die Stärkung der Governance-Mechanismen der Eurozone. Immer wieder kritisiert wird zudem Deutschlands Zurückhaltung in verteidigungspolitischen Fragen, die den französischen Bestrebungen einer Stärkung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik entgegen steht.

Die Bedeutung des Tandems für die EU-Integration

Es ist unbestreitbar, dass das deutsch-französische Tandem seit den Erweiterungsrunden von 2004 und 2007 auf heute 27 Mitgliedstaaten an politischem Gewicht und Mobilisierungskraft in der EU verloren hat.

Trotz dieser strukturellen Veränderungen und der immer wiederkehrenden Frage nach der Interessenkonvergenz beider Staaten befanden sich diese im Kern jedes europäischen Integrationsfortschrittes der letzten Jahre. Dies bezieht sich zum einen auf EU-weite Integrationschritte, wie etwa zuletzt die gemeinsame Unterstützung des Lissabon-Vertrags oder auch zuvor gemeinsame Initiativen im Europäischen Verfassungskonvent. Zum anderen gilt dies auch für Kooperationen zwischen einer begrenzten Anzahl von EU-Mitgliedstaaten, etwa im Rahmen der Abkommen von Schengen und Prüm im Bereich des Politikfelds Justiz und Inneres. Zudem gibt es Beispiele, bei denen sich Deutschland und Frankreich gemeinsam gegen die Anwendung von EU-Regeln oder weitere Integrationschritte wandten, beispielsweise mit ihrem Drängen auf eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts, just zu einem Moment, in dem sie selbst die Regeln verletzten, oder ihre harte Position als EU-Nettozahler in den Budgetverhandlungen zum Haushalt 2007-2013²¹.

Doch trotz dieser Zurückhaltung bleibt das deutsch-französische Tandem - ungeachtet seiner reduzierten Mobilisierungskraft – ein Schlüsselfaktor für künftige Integrationsfortschritte. Wohl aus diesem Grunde erkennen sowohl das französische Weißbuch zur Verteidigungspolitik als auch das französische Weißbuch zur Außen- und Europapolitik von 2008 die besondere Bedeutung des bilateralen Verhältnisses für die bisherige und weitere Entwicklung der EU explizit an. Dafür, dass sich kein alternativer „Motor“ der EU-Integration herausgebildet hat, gibt es verschiedene Gründe. Erstens besitzt kein anderes Länderpaar das politische Gewicht von Frankreich und Deutschland, verbunden mit ihrer potentiellen Fähigkeit, innerhalb der EU einen Konsens herzustellen, sofern es ihnen wie in der Vergangenheit bei der Schaffung der Währungsunion oder der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gelingt, Interessen von Ost und West, von kleinen und großen Staaten etc. einzubinden. Zweitens herrscht bei den meisten EU-Mitgliedstaaten eine offenkundige Integrationsmüdigkeit – viele Regierungen sehen die Ratifizierung und Implementierung des Lissabon-Vertrags als politischen Horizont an, jenseits dessen weitere Reformen von Institutionen oder Politiken vorerst nicht auf der Agenda stehen. Dies erklärt, warum keine Initiativen vorangebracht werden, und warum die wenigen formulierten Integrationsvorschläge²² nicht auf politische Resonanz gestoßen sind.

Sollte es jedoch weiter reichende Integrationsinteressen geben, verfügen Frankreich und Deutschland über entscheidende Ressourcen zur Umsetzung der Projekte. Erstens haben beide Länder das dichteste Netzwerk an politischen und administrativen Beziehungen, das für die Ausarbeitung gemeinsamer Initiativen und Positionen auch kurzfristig – wie jetzt im Vorfeld der französischen Ratspräsidentschaft – mobilisiert werden kann. Sollte es zu einem deutsch-französischen Interessensabgleich kommen und eine gemeinsame Position in die EU eingebracht werden, haben beide Länder ihre Einflussphären und Interessensgenossen, bei denen sie für die Übernahme des Vorschlags werben können. Schließlich verfügen beide Länder als die beiden größten Volkswirtschaften innerhalb der EU über wichtige Mittel, die sie den EU-Partnern zu Verfügung stellen können - beispielsweise im militärischen Bereich, hinsichtlich des Beitrags zum EU-Haushalt oder auf wirtschaftlichem Gebiet (Frankreich und Deutschland stellen 47% des gemeinsamen EWU-BIP und 34% des EU-BIP dar). Diese Kapazität, zu zahlen und zu verteilen, könnte sich positiv auf die Fähigkeit auswirken, weitere Integrationschritte oder gemeinsames politisches Vorgehen in der EU zu initiieren.

Gleichzeitig zeichnet sich ab, dass die politische Führung durch die EU-Institutionen die Initiativen von Ländergruppen auf lange Sicht hin nicht wird ersetzen können. Im Gegenteil: Die Europäische

²¹ Gemeinsam mit Großbritannien, den Niederlanden, Österreich und Schweden verdeutlichten Deutschland und Frankreich im sogenannten Nettozahlerbrief, dass sie eine Begrenzung des EU-Haushalts auf 1% des EU-BNE anstrebten.

²² Vgl. z.B. Guy Verhofstadt: *Les Etats-Unis d'Europe*, Editions Luc Pire, 2006.

Kommission hat viel von ihrer politischen Mobilisierungs- und Initiativkraft eingebüsst. Die Rolle, die beispielsweise Kommissionspräsident Delors bei der Schaffung und Ausformung des Binnenmarktes und der EWU spielte, ist heute undenkbar geworden. In der erweiterten EU mit divergierenden nationalen Präferenzen und sehr unterschiedlichen Graden an europäischer Erfahrung und Bestreben ist es selbstverständlich schwieriger für einen supranationalen Akteur, eine starke Rolle als Politikmotor zu spielen, insbesondere da die Legitimität der Kommission Umfragen zufolge stark nachgelassen hat. Ihre traditionelle Rolle der Nachkriegszeit, in der sie für den Aufbau Europas weitgehend zuständig war, ist angesichts des bestehenden Integrationsgrades weitgehend erodiert.

Das Parlament übt seinerseits trotz seiner zunehmenden Politisierung bislang kein politisches Leadership in der EU aus, in dem Sinne, dass es im Stande wäre, integrationspolitische Impulse zu setzen und Integrationsvorhaben gegenüber den EU-Mitgliedstaaten voranzubringen.

Ob die mit dem Lissabonvertrag geschaffenen neuen Ämter des ständigen Präsidenten des Europäischen Rats und des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik für mehr politische Führung und Mobilisierung sorgen – sofern sie je in Kraft treten – muss sich erst zeigen. Dies würde zum einen von der Ausgestaltung der Ämter abhängen, über die noch wichtige Entscheidungen getroffen werden müssen, und zum zweiten dadurch bestimmt werden, welche Personen die Ämter – insbesondere in der ersten Amtszeit – einnehmen. Im Moment zeichnen sich Tendenzen ab, dass zumindest einige Regierungen, darunter Deutschland, versuchen, zu starke Persönlichkeiten zu verhindern, da dies die Gestaltungsmöglichkeiten durch die nationalen Regierungen einschränken könnte.²³

Aus diesen Konstellationen – und aufgrund der Tatsache, dass der Lissabonvertrag nicht wie geplant zum 1. Januar 2009 in Kraft treten wird – ergibt sich, dass politische Führungsrollen in der EU, wenn überhaupt, auf absehbare Zeit von Gruppen von Mitgliedstaaten ausgeübt werden. Dabei könnten sich in der erweiterten EU die Tendenz zur Gruppenbildung fortsetzen und zunehmend abgestufte Formen der Integration gewählt werden.

Geht man davon aus, dass Integrationsschritte aufgrund der internen und externen Herausforderungen, der die EU gegenübersteht, nötig und wünschenswert sind, rückt das deutsch-französische Tandem in den Mittelpunkt des Interesses. Doch wo ist noch Raum für gemeinsame Initiativen? Da der Aufbau der EU und die Vergemeinschaftung von Politikfeldern sehr weit fortgeschritten ist, betreffen gemeinsame Initiativen entweder primär die Ausgestaltung bestehender Politikfelder – oder um die Stärkung der Außenorientierung der EU. Vor diesem Hintergrund bieten sich die mit zehn Jahren noch recht junge Wirtschafts- und Währungsunion, die ESVP und die Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik als Felder an, in denen gemeinsame politische Führung zwar nicht konfliktfrei – aber notwendig, denkbar und erfolgsversprechend wäre.

²³ Philippe Ricard: „Qui sera le premier président de l’Union européenne de demain ?“, *Le Monde*, 24.04.2008.

4. Interessendivergenz und -konvergenz: Gemeinsame Handlungspotenziale

Die Geschichte des deutsch-französischen Motors in der EU ist nicht die Geschichte gleichgerichteter Interessen, sondern die des Bestrebens, Interessengegensätze zum gegenseitigen, und bestenfalls europäischen Nutzen zu überwinden. Dieser Interessensausgleich konnte immer dann konstruktive Formen annehmen und Integrationsschritte ermöglichen, wenn er die Herausbildung eines gemeinsamen Konsenses aller, oder zumindest einer relevanten Gruppe der Mitgliedstaaten, erlaubte. Scheiterte jedoch die bilaterale Abstimmung, bestand stets die Gefahr einer weit reichenden Blockade des Integrationsprozesses.²⁴ So wechselten sich in der Entwicklung der deutsch-französischen Beziehungen der Nachkriegszeit – teils sehr abrupt – immer wieder Phasen mit guter Kooperation und wichtigen Impulsen für die Integration mit „Krisen“ ab, in denen der Motor totgesagt wurde.

Nicht immer wurde mit Erreichen einer deutsch-französischen Position auch wirklich ein Interessenkonflikt grundsätzlich beigelegt. Vielmehr sind einige gemeinsame Positionen eher ein kurzfristig erreichter „Formelkompromiss“. Wenn dies so ist, bedeutet dies, dass trotz gemeinsamer vergangener Initiativen ein bestimmtes Politikfeld anhaltend Gegenstand gemeinsamer Diskussionen bis hin zu Streitigkeiten und weiterer Bemühungen zum Interessenausgleich ist. Andernfalls drohen bereits als bewältigt angesehene Divergenzen mitunter in härterer Form, neu aufzubrechen.

Die europäische Integration bietet heute aufgrund ihrer bestehenden Breite und Tiefe wenig Raum für neue Großprojekte. Doch gerade im Bereich der Vertiefung bereits integrierter Politikfelder oder in der Umdefinition bestehender Strategien unter neuen Vorzeichen eröffnet sich auch heute noch erhebliches Handlungspotenzial für Deutschland und Frankreich.

Die folgenden drei Kapitel untersuchen jeweils ein Themenfeld auf die Frage hin, wie sich deutsche und französische Interessen bezüglich Erwartungen und Integrationsvorstellungen entwickelt haben, und welche Handlungsoptionen sich aus der bestehenden Erfahrung in dem entsprechenden Politikfeld empfehlen. Die gewählten Politikbereiche sind mit der Währungsunion und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zwei strategisch höchst wichtige und politisch umstrittene Themengebiete, in denen deutsch-französische Initiativen zur Vertiefung der Zusammenarbeit denkbar wären. Mit dem Thema EU-Erweiterung und Beziehungen zu den Nachbarn wird ein weiteres Themenfeld aufgegriffen, in dem Deutschland und Frankreich das Potenzial hätten, die laufende Diskussion über die künftige Strategie mitzubestimmen. Bei der Analyse der drei Politikfelder stehen nicht nur Regierungspositionen im Vordergrund, sondern es wird zudem überprüft, welche Haltung die Bevölkerung einnimmt.

²⁴ Martin Koopmann (2008): „Auf der Suche nach dem verlorenen Gleichgewicht“. In: Martin Koopmann/Hans Martens: *Das kommende Europa. Deutsche und französische Betrachtungen zur Zukunft der Europäischen Union*, Nomos, S. 232.

Die Weiterentwicklung der Währungsunion

Angesichts der Krise in den Finanzmärkten und der Realwirtschaft hat die Diskussion um die Zukunft der Europäischen Währungsunion (EWU) zehn Jahre nach ihrer Gründung deutlich an Dynamik gewonnen. Die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Banken- und Unternehmenspleiten, die Notwendigkeit, angesichts der europaweiten Rezessionsgefahren konjunkturbelebende Maßnahmen innerhalb der EU zu koordinieren, um sie wirkungsvoll zu machen, und Sorgen vor Extremszenarien wie Marktspekulationen gegen einzelne Mitgliedstaaten unterstreichen, wie groß die Interdependenzen in der EWU heute sind und wie entscheidend koordiniertes und gemeinsames Handeln in Krisenzeiten ist.

Trotz des gemeinsamen Handlungsdrucks haben Deutschland und Frankreich immer wieder entgegengesetzte Positionen zur Frage des unmittelbaren Krisenmanagements und der künftigen Perspektiven für die Europäische Währungsunion eingenommen. Dies zeugt von fortwährenden Differenzen im Verständnis des „richtigen“ institutionellen Aufbaus der EWU und der „richtigen“ Wirtschaftspolitik und sollte daher nicht als Polemik abgetan werden. Den verschiedenen institutionellen und politisch-inhaltlichen Präferenzen liegen nationale ökonomische Interessen zu Grunde, die sowohl auf die länderspezifischen Entwicklungen als auch auf unterschiedliche normative Auffassungen. Dieser Dissens hatte bereits die Verhandlungen um die Währungsunion im Maastrichter Vertrag dominiert.

In der kurzen Geschichte der Europäischen Währungsunion kam es bislang ein Mal zu einer Reform der Governance-Regeln – nämlich, als 2005 der Stabilitäts- und Wachstumspakt auf Druck Deutschlands und Frankreichs (zusammen mit Italien und Portugal) reformiert wurde. Die Regeln räumen seither nationalen Haushaltspolitiken mehr Spielraum ein, auf konjunkturelle Schwankungen zu reagieren. Der Reform vorausgegangen war die Paktbrüchigkeit der Länder. Die nachträgliche Anpassung der Regeln brachte Deutschland und Frankreich den Vorwurf ein, gemeinsam EU-Institutionen zu untergraben.

Bald brach diese deutsch-französische Interessensallianz allerdings wieder auf. Deutschland trieb seine Budgetkonsolidierung voran, während Frankreich Anfang 2008, als noch nicht absehbar war, dass die Konsolidierungsziele verschoben und der Pakt angesichts der tiefen Wirtschaftskrise locker angewendet werden würden, wieder in Konflikt mit der Europäischen Kommission und den Eurogruppenpartnern über aus deren Sicht fehlende Konsolidierungsbemühungen geriet. Angesichts der Finanzkrise forderten Präsident Sarkozy und Kanzlerin Merkel jedoch im November 2008 gemeinsam ein entschiedenes Vorgehen der mitgliedstaatlichen Regierungen gegen die Rezession, wobei das Drei-Prozent-Defizit-Limit des Paktes in manchen Fällen auch überschritten werden müsse.²⁵

Auch im Bereich der preislichen Wettbewerbsfähigkeit laufen die Entwicklungen zwischen Deutschland und Frankreich auseinander. So hat Deutschland in den Jahren 2003/2004 durch eine restriktive Lohnpolitik die Lohnstückkosten gesenkt, sowie im Jahr 2007 durch eine Mehrwertsteuer-Erhöhung eine Senkung der Sozialabgaben („TVA sociale“) ermöglicht. Beide Maßnahmen stärkten Deutschlands Wettbewerbsposition in der EWU, setzen mittelfristig allerdings die anderen Mitgliedstaaten – Frankreich eingeschlossen – unter Druck. Im EWU-weiten Kontext ist das Ergebnis aus europäischer Sicht ein Nullsummenspiel: Partnerstaaten verlieren Arbeitsplätze, während Deutschland möglicherweise welche hinzugewinnt. Dies kann letztendlich zu einer dauerhaften Schwächung des Wachstums in einigen Regionen der EWU führen, was wiederum Spannungen schüren könnte.

²⁵ Angela Merkel/Nicolas Sarkozy: „Nous ne pouvons pas attendre“, *Le Figaro*, 26.11.2008

Positionen der französischen Regierung

Vor allem zwei Themen unterscheiden französische Positionen bezüglich der Währungsunion von der deutschen. Erstens gibt es eine stärkere Tendenz, wirtschaftliche Probleme Frankreichs „externen“ Faktoren (etwa der Politik der EZB) zuzuschreiben, und im Umkehrschluss europäische Lösungen zu suchen. So forderte etwa Sarkozy eine wachstumsorientiertere Geldpolitik der EZB oder auch eine aktivere Gestaltung des Eurowechsellurses – Frankreich verzeichnete im Jahr 2007 ein Rekordaußenhandelsdefizit von knapp 40 Mrd. €. Von französischer Seite wird die Forderung nach einer Euro-Abwertung immer wieder dadurch begründet, dass der Wettbewerbsdruck, der auf den Unternehmen lastet, die sich in einem Segment mit preiselastischer Nachfrage befinden, zu einem derartigen Rationalisierungsdruck führe, dass langfristig wichtige Investitionen nicht vorgenommen würden.²⁶ Immer wieder wird auch unterstrichen, dass die in Deutschland erfolgte Senkung der Lohnnebenkosten bei gleichzeitiger Erhöhung der Mehrwertsteuer auf 19 % die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen verbessert habe, gleichzeitig aber die Belastung des Konsums die Nachfrage im Land bremsen könnte. Dies belastet Frankreich als wichtigsten Importeur nach Deutschland. Auch die in Frankreich sehr breit geführte Kaufkraftdebatte wird mit der Einführung des Euro verknüpft. Darüber hinaus ist Frankreichs Politik immer handlungsbereit, die eigenen Wirtschafts- und Industriezweige vor ausländischer Konkurrenz oder Übergriffen zu schützen,²⁷ wobei strategische industriepolitische Interessen vor ordnungspolitische Entscheidungen wie etwa die Binnenmarktintegration und Globalisierung gesetzt werden. Jüngstes Beispiel ist die Schaffung eines 20 Mrd. € schweren französischen Staatsfonds, der strategischen Industrien durch die derzeitige Krise helfen soll.²⁸

In Konsequenz der oben beschriebenen Überlegungen ist die Änderung der Governance-Mechanismen und -Regeln der EWU ein anhaltendes Thema in der französischen Europadiskussion. Bereits 1998 forderte etwa der Parti Socialiste im Wahlkampf die Einrichtung eines „Gouvernement économique“. Die politische Ausgestaltung der EWU ist kein Thema allein der Linken. Frankreichs rechter Präsident Sarkozy forderte seinerseits im Präsidentschaftswahlkampf 2007 (wie seine sozialistische Gegnerin Ségolène Royal) eine Art Wirtschaftsregierung als politisches Gegengewicht zur Europäischen Zentralbank (EZB). Immer wieder wird die Geldpolitik der EZB kritisiert, die sich zu stark an der Inflationskontrolle und zu wenig am Wachstum orientiere.

Die französische EU-Ratspräsidentschaft 2008 hatte die Weiterentwicklung der EWU zunächst als eine mögliche Priorität in Erwägung gezogen und immer wieder die Einführung eines „gouvernement économique“ gefordert. Konkrete Initiativen blieben jedoch zunächst aus. Premierminister François Fillon warb zwar im Januar 2008 dafür, die Staats- und Regierungschefs zu einem Eurozonen Gipfel zu versammeln. Dieser solle sich nach Vorlage eines Berichts der EU-Kommission zur Funktionsweise der Eurozone im ersten Halbjahr 2008 noch vor Beginn oder während der französischen EU-Ratspräsidentschaft mit Fragen der wirtschaftspolitischen Koordinierung und der Außenvertretung des Euro beschäftigen.²⁹ Doch insbesondere die abwehrende Haltung der Bundesregierung führte dazu, dass dieses Thema zunächst nicht weiter verfolgt wurde.

Mit der Zuspitzung der Finanzkrise im Herbst 2008 initiierte der amtierende Ratspräsident Sarkozy jedoch eine bemerkenswerte Serie an unterschiedlichen Gipfelformaten, darunter der erste Eurozonen Gipfel. Wiederum sorgten deutsch-französische Auffassungsunterschiede zunächst für Spannungen, etwa beim G4-Treffen (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und die EU-Institutionen). Deutschland lehnte dabei vehement die vorgeschlagene Schaffung eines europäischen Bankenauffangfonds ab, und regierte gewohnt ablehnend auf Vorschläge Sarkozys, die „gou-

²⁶ Henri Bourguinat/Alfred Steinherr: „L'urgence d'une empathie monétaire franco-allemande“, *Les Echos*, 21.01.2008.

²⁷ Dieser Reflex macht auch vor dem deutsch-französischen Verhältnis nicht Halt, in dessen Kontext (angestrebte) Unternehmensfusionen immer wieder für Verstimmungen gesorgt haben (vgl. z.B. die Fälle Siemens und Alstom und Sanofi-Aventis, die beide unter Finanzminister Nicolas Sarkozy 2003 für Spannungen mit Deutschland sorgten).

²⁸ Sarkozy hatte die EU-Partner zunächst in einer Rede vor dem Europaparlament zu einem koordinierten Vorgehen aufgefordert, hatte dafür allerdings insbesondere von deutscher Seite Ablehnung geerntet.

²⁹ Wolfgang Proissl/Peter Ehrlich: „Sarkozy wagt neuen Anlauf für EU-«Wirtschaftsregierung»“, *Financial Times Deutschland*, 15.01.2008, S. 9.

vernance“ der Eurozone zu verbessern. Für empörte Reaktionen auf deutscher Seite sorgte überdies der Vorschlag des amtierenden Ratspräsidenten vor dem Europaparlament, die europäische Industrie durch staatliche Beteiligungen und Sicherheiten zu stützen.

In Frankreich wurde die deutsche Abwehrhaltung im Oktober 2008 ungewöhnlich herb kritisiert. *Le Monde*³⁰ sprach Deutschland nicht nur die Schuld am Scheitern des G4-Gipfels zu, sondern warf der Bundesregierung eine Rückkehr zu nationalbezogenen Denkschemata der 1990er Jahre vor, nämlich, dass Deutschland vor allem von der Sorge getrieben sei, nicht für die anderen zu bezahlen, und mit dem Argument der Subsidiarität alle Bemühungen, Risiken europäisch abzufedern und gemeinsame Stützungsmechanismen zu entwickeln wegbürsten würde.³¹ Deutschland sei nicht bereit, seine Verantwortung innerhalb der EWU wahrzunehmen, und zöge nationale Alleingänge ohne Koordinierung mit den EU-Partnern (etwa bei der Garantie der Spareinlagen) vor.³²

Der zum 12. Oktober 2008 von Präsident Sarkozy einberufene erste Eurozonen-Gipfel brachte jedoch einen historischen Durchbruch. Nicht nur trafen sich die 15 EWU-Staaten (plus Großbritannien) erstmals auf Ebene der Staats- und Regierungschefs um wichtige Belange der EWU zu besprechen. Sie einigten sich überdies auf einen gemeinsamen Plan zur Rettung des Bankensystems (Gewährung von Staatsgarantien für mittelfristige Schuldtitel und die Möglichkeit zur Staatsbeteiligungen an Kreditinstituten). Überdies wurde vereinbart, die nationalen Rettungspläne zu koordinieren und die Arbeit an besseren Aufsichtsstrukturen für die Finanzmärkte zu beschleunigen.

Die Herausforderung für Frankreich ist es nun, sein Ziel umzusetzen und auch nach seiner EU-Ratspräsidentschaft weiter als Motor für gemeinsames Handeln im Rahmen der Eurozone zu wirken, ohne dass Spannungen mit den dann amtierenden EU-Ratspräsidentschaften aufkommen, und seine diesbezüglichen Vorschläge so zu positionieren, dass sie für die wichtigsten EWU-Partner, insbesondere Deutschland, anknüpfungsfähig sind.

Öffentliche Meinung in Frankreich

Die öffentliche Meinung in Frankreich ist bezüglich der europäischen Wirtschafts- und Währungsintegration nicht so kritisch eingestellt, wie es protektionistische Diskurse vermuten lassen. Mit 72% Unterstützung für den Euro übertrifft Frankreich den EU-weiten Durchschnitt von 63% deutlich.³³ Mehr als zwei Drittel der Franzosen sehen die gemeinsame Währung als eines der beiden positivsten Ergebnisse der europäischen Integration an.³⁴

Trotz der in Frankreich intensiv geführten und immer wieder mit dem Euro verbundenen Kaufkraftdebatte, sind 53% der befragten Personen der Meinung, dass die EU-Mitgliedschaft Frankreich mehr monetäre und wirtschaftliche Stabilität bringt.³⁵ Auch der freie Personen-, Waren- und Dienstleistungsverkehr innerhalb der EU wird generell positiv bewertet (74%) und als Wettbewerbsvorteil im internationalen Vergleich betrachtet.³⁶

Dennoch stellen sich die Auswirkungen des Wettbewerbs im gemeinsamen Binnenmarkt für Frankreich aus Sicht vieler Franzosen negativer dar als im EU-Durchschnitt (60% Zustimmung in Frankreich im Vergleich zu 67% europaweit).³⁷ Die Situation der französischen Wirtschaft an sich wird von 55% der Bevölkerung als schlechter wahrgenommen als in den anderen EU-Staaten. Weiterhin

³⁰ Editorial: „Désinvolte Allemagne“, *Le Monde*, 7. 10.2008.

³¹ Siehe auch die Analyse: Frankreich empört über deutschen « Alleingang » in *FAZ*, 08.10.2008, S. 2.

³² *Le Figaro*: Editorial, 7.10.2008.

³³ European Commission / TNS Opinion and Social (2007): *L'Opinion Publique dans l'Union Européenne. Rapport National France, Eurobaromètre Standard 67*,

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/eb67_fr_nat.pdf

³⁴ ebd.

³⁵ TNS Sofres (2004): *Les Français et l'Europe*, http://tns-sofres.com/etudes/pol/240504_europe_r.htm

³⁶ German Marshall Fund (2006): *Perspectives on Trade and Poverty Reduction. Annual survey of transatlantic public opinion on international trade, economic development and poverty reduction*, <http://www.gmfus.org/economics/research/survey.cfm>

³⁷ German Marshall Fund (2006): *Perspectives on Trade and Poverty Reduction. Annual survey of transatlantic public opinion on international trade, economic development and poverty reduction*, <http://www.gmfus.org/economics/research/survey.cfm>

waren 71% der Ansicht, dass die Bevölkerung in Frankreich schlecht informiert sei über Entscheidungen im wirtschaftlichen Bereich, die auf europäischer Ebene getroffen werden.³⁸ Fast zwei Drittel der Franzosen sind der Ansicht, dass wirtschafts- und industriepolitische Entscheidungen auf europäischer Ebene getroffen werden sollten. Die Beschäftigungspolitik möchten jedoch nur 40% auf EU-Ebene transferiert sehen.³⁹

Das Meinungsbild in Frankreich bezüglich des Euro und des Binnenmarktes ist also kein eindeutig skeptisches. Für die Diskussion um mögliche Reformen in der Eurozone interessant ist die Kritik an den Entscheidungsmechanismen: Die subjektive Wahrnehmung, schlecht informiert zu sein, kombiniert mit der Einschätzung von zwei Dritteln der Befragten, dass Wirtschafts- und Industriepolitik, um wirksam zu sein, auf EU-Ebene formuliert und durchgeführt werden sollte, könnte in eine Forderung nach mehr europäischer Entscheidungskompetenz bei gleichzeitiger Steigerung von Transparenz und demokratischer Legitimation übersetzt werden.

Positionen der deutschen Regierung

Die Bundesregierung sieht keine Notwendigkeit, über die Governance-Strukturen der Währungsunion zu diskutieren. So lehnte Bundeskanzlerin Angela Merkel zunächst im Januar 2009 den französischen Vorschlag eines Eurozonengipfels brüsk und grundsätzlich ab. Immer wieder wird argumentiert, eine Stärkung der Governance-Strukturen in der Eurozone ziele auf eine Schwächung der EZB ab. Eine Veränderung ihrer Statuten und die Idee, durch eine Stärkung der Eurogruppe oder die regelmäßige Einberufung eines Eurozonengipfels ein politisches Gegengewicht zu schaffen, wird daher abgelehnt.

Trotz der Zuspitzung der realwirtschaftlichen Folgen der Finanzmarktkrise ist die deutsche Seite zurückhaltend, auf EU-Ebene an koordinierten Aktivitäten zur Stützung der europäischen Wirtschaft mitzuwirken. Gegen einen europäischen Fonds zur Stützung des Bankenwesens hatte sich Deutschland bereits im Oktober gesperrt und bei den EU-Partnern für Unverständnis gesorgt.⁴⁰ Zwar wirkt Deutschland im Konzert mit den EWU-Partnern an der nationalen Umsetzung des bei Eurozonengipfel ausgearbeiteten und von Europäischen Rat bestätigten Maßnahmenpakets zur Stabilisierung der Finanzmärkte hin. Doch lehnt die Bundesregierung ab, über das bereits verabschiedete Stimulierungspaket (32 Mrd. € auf zwei Jahre) hinaus, weitere nationale Maßnahmen zur Konjunkturstützung umzusetzen, etwa zur Beteiligung an europäischen Konjunkturpaketen, und hat erklärt, kein weiteres Geld für eine europäische Initiative zur Verfügung zu stellen.⁴¹ Dies hat nicht nur für Kontroversen mit Frankreich gesorgt, sondern Deutschland auch Kritik von anderen EU-Partnern bis hin zu EZB-Vertretern eingebracht, die es als entscheidend für die EWU-weite Wirtschaftsentwicklung sehen, dass gerade die mit Abstand größte Volkswirtschaft der Eurozone möglichst rasch aus der Rezession kommt, statt sich vor der Bundestagswahl 2009 vor allem auf Defizitabbau zu konzentrieren.⁴² Nach dem deutsch-französischen Ministerrat am 24.11.2008, bei dem Frankreich erfolglos versucht, mit Deutschland unmittelbar vor der Vorlage des EU-Kommissionsvorschlags für ein europäisches Konjunkturpaket gemeinsam die Bedeutung einer europäischen Nachfragestimulierung hervorzuheben, zweifelten Kommentatoren gar, dass Deutschland mit seiner Haltung den europäischen Vorstoß insgesamt gefährden könnte.⁴³

³⁸ European Commission / TNS Opinion and Social (2007): *L'Opinion Publique dans l'Union Européenne. Rapport National France, Eurobaromètre Standard 67*, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/eb67_fr_nat.pdf

³⁹ TNS Sofres (2004): *Les Français et l'Europe*, http://tns-sofres.com/etudes/pol/240504_europe_r.htm

⁴⁰ Siehe beispielsweise Frankreich empört über deutschen "Alleingang" in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 08.10.2008, S. 2.

⁴¹ Siehe hierzu beispielsweise: Andreu Missé: „El plan de choque divide a la Unión Europea. Alemania se resiste a poner dinero en medidas conjuntas, como plantea Francia“, *El País*, 24.11.2008. Manfred Schäfer: Paris: „Deutschland muss mehr leisten“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24.11.2008.

⁴² Für die Kritik siehe: „Plan de relance: Paris y travaille, Berlin y réfléchit“, In: *Le Figaro.fr*, 24.11.2008. Ralf Atkins, Tony Barber, Bertrand Benoit: „Germany urged to beef up its fiscal stimulus package“, in: *Financial Times*, 20.11.2008.

⁴³ Für einen Überblick siehe: „Daily News Briefing: Is Germany boycotting a European response?“, 25.11.2008, www.eurointelligence.com

Deutschland dürfte – auch wenn es angesichts der sich ankündigenden Rezession die Abkehr der EU-Länder raschen Haushaltsausgleich mitgetragen hat und sich für eine flexible Anwendung des Stabilitäts- und Wachstumspakts ausgesprochen hat – sobald die Krise sich abschwächt, erneut eine strikte Einhaltung der Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes einfordern (sollte nicht Deutschland selbst etwa aufgrund einer stärker als erwartet ausgefallenen Rezession weitere Budgetschwierigkeiten bekommen und in Konflikt mit dem Pakt geraten). Traditionell wird jede Entwicklung kritisch bewertet, die den Fiskalregeln in der Währungsunion widerspricht. Immer wieder wird in Berlin darauf hingewiesen, dass EWU-Reformdiskussionen das Vertrauen in den Euro schwächen könnten: So lange die Inflation in der Eurozone hoch sei, wolle man nicht über Reformen reden, da der Eindruck entstehen könnte, es käme zu einer Aufweichung des Primats der Geldwertstabilität – schon gar nicht vor der Wahl 2009.

Über Monate stand Deutschland auch hinsichtlich der Entwicklung des Euro-Außenwerts im Widerspruch zu Frankreichs Forderung nach einer Schwächung des Euro. Erst im April 2008 als der Euro-Dollar-Kurs über 1.60 \$ kletterte, unterstützte Wirtschaftsminister Glos die französische Forderung vorsichtig.⁴⁴ Der Druck, der vom starken Euro auf die europäische Exportindustrie ausgeht, wurde noch bei Wechselkursen von 1.50\$ in Deutschland als vergleichsweise gering empfunden – wenn auch der BDI und das Bundeswirtschaftsministerium auf die Probleme für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Exportbranchen hinweisen.⁴⁵ Grund für Deutschlands verhältnismäßig geringe Anfälligkeit für diese Entwicklungen ist die reale Verringerung der Lohnstückkosten, die Deutschland 2008 erneut zum Exportweltmeister werden ließen.⁴⁶

Öffentliche Meinung in Deutschland

Die öffentliche Meinung ist gegenüber dem Euro leicht kritisch eingestellt, und mit einer Zustimmung von 69% der Befragten leicht geringer als in Frankreich und im EU-Durchschnitt.⁴⁷ Besonders kritisch werden im EU-weiten Vergleich die Folgen der Einführung des Euro bewertet: In keinem anderen Land der Eurozone denkt eine Mehrheit der Bürger, dass die nationale Wirtschaft ohne die gemeinsame Währung wettbewerbsfähiger gewesen wäre.⁴⁸

Hinsichtlich des freien Personenverkehrs (in diesem Fall insbesondere von Arbeitskräften) innerhalb der Union zeigt sich Deutschland ebenfalls etwas kritischer als der EU-Durchschnitt: Mit 65% der Zustimmung liegen die Deutschen hier fünf Prozentpunkte darunter.⁴⁹ Darüber hinaus ist die deutsche Bevölkerung als einzige mehrheitlich (42%) nicht der Auffassung, dass die erleichterte Mobilität von Arbeitskräften innerhalb der EU dazu beitragen kann, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Generell unterstützen allerdings zwei Drittel der Deutschen den freien Verkehr von Personen, Waren und Dienstleistungen (28% sprechen sich dagegen aus).⁵⁰

Mehr als die Hälfte der Befragten (52% im Gegensatz zu 44%) halten den Nationalstaat weiterhin für die geeignete Ebene, um Entscheidungen im Bereich Beschäftigung sowie im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit zu treffen.⁵¹ Mit der Meinung, dass auch wirtschaftliche Entscheidungen gemein-

⁴⁴ Swaha Pattanaik: „Euro wise wrings rare Franco-German ECB plea“, Reuters, 24.04.2008.

⁴⁵ Sebastian Dullien: „The strong Euro is taking its toll“, April 23, 2008, Eurozone Watch, <http://www.euro-area.org/blog/?p=135>

⁴⁶ Der deutsche Exporterfolg basiert vor allem auf Produkten (Maschinen- und Anlagenbau, Oberklassen-KfZ o.ä.), deren Nachfrage auf dem Weltmarkt relativ preisunelastisch ist.

⁴⁷ Europäische Kommission / TNS Sofres (2007): Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Nationaler Bericht Deutschland, Standard Eurobarometer 68, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb68/eb68_de_nat.pdf

⁴⁸ European Commission / TNS Opinion and Social (2006): The Future of Europe, Special Eurobarometer 251, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_251_en.pdf

⁴⁹ European Commission / TNS Opinion and Social (2006): Internal Market. Opinions and experiences of Citizens in EU-25, Special Eurobarometer 254 / Wave 65.1, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_254_en.pdf

⁵⁰ German Marshall Fund (2006): Perspectives on Trade and Poverty Reduction. Annual survey of transatlantic public opinion on international trade, economic development and poverty reduction, <http://www.gmfus.org/economics/research/survey.cfm>

⁵¹ TNS Sofres (2005): L'Europe vue par les Européens, http://www.tns-sofres.com/etudes/pol/051005_europe_r.htm

sam getroffen werden sollen, liegen die Deutschen mit 56% wiederum über dem europäischen Mittelwert von 48%.⁵²

Im deutsch-französischen Vergleich wird deutlich, dass – bei einer leicht stärkeren Kritik am Euro – die deutsche Bevölkerung einen Transfer wirtschaftspolitischer Kompetenzen auf EU-Ebene weniger stark unterstützt als die französische.

Gemeinsame Handlungsnotwendigkeiten und -optionen

Nachwievor machen es zwei unterschiedliche ökonomische Denkmodelle und daraus folgend, widersprüchliche politische Prioritäten, auf den ersten Blick schwer, für Deutschland und Frankreich gemeinsame Handlungsoptionen in Bezug auf die Währungsunion zu identifizieren. Beide nehmen eindeutige Rollen ein: Frankreichs Präsident und derzeitiger EU-Ratsvorsitzender Nicolas Sarkozy versucht innerhalb der EU die Partner mit politischem Voluntarismus zu einem aktiven Eingreifen zur Abwendung der Krise zu gewinnen und gleichzeitig die Grundlagen für eine verstärkte künftige Zusammenarbeit in der EWU zu legen. Deutschland verhält sich zurückhaltend, steht Konjunkturpaketen und der Stützung von Schlüsselindustrien eher skeptisch gegenüber, ist nur zu einer bedingten Europäisierung der Risiken bereit und sperrt sich gegen eine stärkere Institutionalisierung der Eurozone.

Allerdings zwingt die momentane Wirtschafts- und Finanzkrise beide Länder im E(W)U-Kontext zur Zusammenarbeit. Über den im Rahmen der Eurogruppe im Oktober 2008 entwickelten gemeinsamen Handlungsansatz hinaus haben die beiden größten Volkswirtschaften Gründe, sich gemeinsam Gedanken über künftige Probleme und Handlungsbedarf im gemeinsamen Währungsraum zu machen.

Denn *erstens* ist die Konvergenzentwicklung – auch ohne die aktuelle Wirtschaftskrise – in der Eurozone zehn Jahre nach ihrer Gründung nicht zufriedenstellend. Zwar waren die Entwicklung von Wachstum, Beschäftigung und Inflation vor der Krise im EWU-Durchschnitt zufriedenstellend (auch wenn 2001–2003 eine Schwächephase verzeichnet wurde, die vor allem von den größeren Volkswirtschaften ausgelöst wurde). Doch wurde zwischenzeitlich sehr deutlich, dass sich die Konvergenz der Volkswirtschaften in der Eurozone nicht erwartungsgemäß entwickelt. Die Konjunkturzyklen divergieren und sind länger als dies vor Beginn der EMU in den Mitgliedstaaten der Fall war. Verlängerte Konjunkturzyklen können negative Effekte für die Arbeitsmärkte haben, da bei anhaltenden Phasen schwachen Wachstums konjunkturelle Arbeitslosigkeit in strukturelle Arbeitslosigkeit übergehen kann, deren Bekämpfung viel schwieriger ist. Längere Phasen niedrigen Wachstums können sich überdies negativ auf Investitionsentscheidungen von Unternehmen auswirken, mit ungünstigen Folgen für deren Innovationsfähigkeit und folglich Produktivitätsentwicklung.⁵³

Konjunkturelle Divergenzen in der EWU können politische Spannungen nach sich ziehen. Ein erstes Beispiel dafür war Italien, wo sich 2005 auf höchster politischer Ebene eine Euroaustrittsdiskussion entwickelte. Unmittelbar nach Amtsantritt 2008 kritisierte der nach einer Pause wiedergewählte Premierminister Silvio Berlusconi erneut die EZB. In den Jahren 2009/2010 könnten sich in Spanien ähnliche Debatten um die Wiedereinführung der Peseta – oder auch der Ruf nach niedrigeren Zinsen und einer Abwertung des Euro – entwickeln. Denn dann schlagen sich die schmerzhaften Folgen des Crashes im Immobiliensektor auf die private Nachfrage und die Stabilität des Bankensektors nieder und die spanische Volkswirtschaft ist in Rezession gerutscht.⁵⁴

⁵² Europäische Kommission / TNS Sofres (2007): Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Nationaler Bericht Deutschland, Standard Eurobarometer 68, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb68/eb68_de_nat.pdf

⁵³ Sebastian Dullien/Daniela Schwarzer: „Integrating the macro-economic dimension into the EU budget: reasons, instruments and the question of democratic legitimacy“. *EU-CONSENT EU-Budget Working Paper* No. 4, August 2007. Sebastian Dullien/Daniela Schwarzer: „Una questione di sopravvivenza? Il problema delle divergenze regionali nell'area dell'euro“ in: *Economia Italiana*, Nr. 1, 2006, S. 69-90.

⁵⁴ Siehe unter anderen: Jean-Francois Arnaud: „Du miracle au mirage pour la péninsule ibérique“, *Le Figaro*, 15.10.2007; Diane Cambron: „Les Espagnols pris à la gorge par la crise immobilière“, *Le Figaro*, 8.4.2008; Reuters: „La récession menace l'Espagne,

In der Diskussion über die mangelnde Konvergenz in der Eurozone sollte erstens realistisch überprüft werden, ob die derzeitigen Anpassungsmechanismen (insbesondere der Ansatz, sich auf Marktmechanismen zu verlassen, die mit der Lissabonagenda gestärkt werden sollen) in der Währungsunion ausreichen, um mit den Divergenzen dauerhaft umzugehen. Bisherige Erfahrungen deuten darauf hin, dass dies nicht so ist. Eine wichtige Frage ist in diesem Zusammenhang, wie etwa die Finanzmarktintegration stärker befördert werden kann. Zudem sollte jenseits der aktuellen Diskussion um diskretionäre Konjunkturpakete kritisch überprüft werden, ob die Fiskalpolitik grundsätzlich in der Lage ist, über die so genannten automatischen Stabilisatoren ausreichend zu wirken. Deutschland und Frankreich können beide von ihren fiskalpolitischen Erfahrungen in der Währungsunion profitieren, etwa in der Diskussion um wirksame Maßnahmen zur Vermeidung von prozyklischer Fiskalpolitik und zur Steigerung der Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen. Jenseits des aktuell verhandelten diskretionären Konjunkturpakets für die EU sollten Möglichkeiten der derzeit stark debattierten automatischen Stabilisierung, also der Frage wie durch nicht diskretionäre Budgetmechanismen Schwankungen der Nachfrage abgefedert werden können, geprüft werden. Hier könnte eine Brücke zur aktuell laufenden Diskussion des EU-Budgets geschlagen werden.

Bei dieser Diskussion um Divergenz und Konvergenz in der Eurozone sollten die EZB und ihre Statuten als gesetzt angesehen werden. Forderungen nach einer Veränderung der Unabhängigkeit der EZB haben heute in der EU keine Chance, eine Mehrheit, geschweige denn die zur notwendigen Vertragsänderung erforderliche Zustimmung aller Mitgliedstaaten zu bekommen. Gleichzeitig lähmt aber die Kontroverse um die EZB die dringende Diskussion um die Konvergenzentwicklung in der EWU. Die Debatte sollte sich darauf konzentrieren, wie die Rahmenbedingungen so verbessert werden können, dass die Konvergenz in der EWU befördert wird, und damit die EZB-Geldpolitik in einem homogeneren Umfeld unter adäquateren Bedingungen wirken kann.

Zweitens besteht bezüglich der Zukunft des globalen Wirtschafts- und Finanzsystems und auch der internationalen Vertretung der Eurozone Handlungsbedarf. Die EU-(bzw. die EWU-) Länder sollten, bevor sich der Dialog mit den USA nach der Amtsübergabe an den neuen Präsidenten Barak Obama intensiviert, etwa zur Frage eines neuen Bretton-Woods-Systems, zur Regulierung und Aufsicht der globalen Finanzmärkte und zur internationalen Vertretung der Eurozone gemeinsame Positionen erarbeiten. Deutschland und Frankreich könnten diese Themen, aber auch Überlegungen zu einer gemeinsamen Strategie gegenüber China, den USA und Japan und möglichen Ansätzen zur Gestaltung der Währungsbeziehungen durch eine konsensorientierte Diskussion voranbringen.

Drittens könnten Deutschland und Frankreich was die Banken- und Finanzmarktaufsicht anbelangt noch enger zusammenarbeiten und Eurozonen-weite Schritte vorbereiten, bzw. an der Aushandlung einer gemeinsamen Eurozonenposition in internationalen Verhandlungen mitwirken. Bisherige Versuche in der EU, gemeinsame Positionen zu entwickeln, haben einen zu geringen Fokus auf die Eurozone gelegt, so etwa das Treffen der G3 (Deutschland, Frankreich und Großbritannien) in London in Anwesenheit von EU-Kommissionspräsident Barroso. Aufgrund der Abwesenheit von Jean-Claude Juncker und Jean-Claude Trichet trat die Eurozonen-Dimension dieses Themas völlig in den Hintergrund und wurde bislang von der Eurogruppe noch nicht ausreichend aufgegriffen.

Für die deutsch-französische Abstimmung über diese Themen stehen mit den Deutsch-Französischen Ministerräten, den Blaesheim-Treffen und dem bislang kaum mit Leben oder Inhalt gefüllten Deutsch-französischen Wirtschafts- und Finanzrat potenziell nützliche regelmäßige Foren zur Verfügung. Diese sollten für einen strategischen wirtschaftspolitischen Interessenabgleich genutzt werden. Liegen bei bestimmten Themen die inhaltlichen Positionen beider Seiten zu weit auseinander, sollte – ähnlich der bilateralen Gruppen zur Vorbereitung von Kernthemen der französischen EU-Ratspräsidentschaft – eine langfristige bilaterale Arbeitsgruppe eingerichtet werden. Diese sollte die wichtigsten Themen, die sich aus den bisherigen Versuchen zur Bewältigung der aktuel-

27.08.2008; Sebastian Dullien: „Economic outlook is clouding: Recession call for Germany, Ireland and Spain“, Eurozone Watch, 6.7.2008, <http://www.euro-area.org/blog/?p=147>

len Wirtschafts- und Finanzkrise ergeben ebenso, wie die mittelfristigen Herausforderungen der EWU, bearbeiten, die sich zehn Jahre nach ihrem Beginn deutlich abzeichnen.

Deutschland sollte überdies Frankreich entgegen seines bisherigen Reflexes dabei unterstützen, den begonnen Dialog auf Ebene der Staats- und Regierungschefs in der Eurozone weiterzuführen. Zu diesem Zweck sollten thematisch klar fokussierte und im Idealfall bilateral vorbereitete weitere Eurozonengipfel einberufen werden, die je nach Thema anderen EU-Staaten geöffnet werden können.

Das Verhältnis zu den Nachbarn: Erweiterungsperspektiven, Nachbarschaftspolitik und Mittelmeerunion

Regierungsposition Frankreichs

Frankreich nimmt seit Beginn der Diskussion um die EU-Osterweiterung eine tendenziell kritische Haltung zur **Erweiterung der EU** ein. Zwar unterstütze Frankreich den 2004 erfolgten Beitritt der acht mittel- und osteuropäischen Länder sowie Zyperns und Maltas. Doch die damalige politische Führung in Paris bemühte sich bei der eigenen Bevölkerung nicht um breite Zustimmung und Akzeptanz für diesen Schritt.

Mit der Erweiterung der EU und dem durch die Wiedervereinigung erstarkten Deutschland wurde Frankreichs politisches Gewicht im europäischen Kontext verhältnismäßig reduziert: Frankreich findet sich nun in einer Union mit 26 Partnern, und steht einem Deutschland gegenüber, das nicht nur bevölkerungsmäßig und wirtschaftlich stärker geworden ist, sondern auch unabhängiger und in der Außen- und Europapolitik bereiter, eigene Interessen zu verfolgen. Zusätzlich entstanden Sorgen über den wachsenden Wettbewerbsdruck auf das nationale Wirtschafts- und Sozialmodell in Folge der erhöhten Standortkonkurrenz innerhalb der EU nach der Erweiterung und durch die fortschreitende Globalisierung. Ein Teil der gesellschaftlichen Unzufriedenheit mit der zunehmend unüberschaubaren EU entlud sich in der französischen Diskussion im Vorfeld des Referendums über den europäischen Verfassungsvertrag und stärkte dabei insbesondere die Seite der Gegner des Verfassungsvertrags⁵⁵.

In Erwartung des Problems, dass sich in die Diskussion über den Europäischen Verfassungsvertrag die Ablehnung künftiger Erweiterungsschritte mischen könnte, hatte der damalige Staatschef Chirac bereits im Jahr 2005 eine Verfassungsänderung⁵⁶ durchgesetzt, nach der künftig jeder Beitritt zu EU – nach dem Kroatiens – per Referendum ratifiziert werden muss. So sollte die Abstimmung über den Verfassungsvertrag thematisch vom Thema künftiger Erweiterungen getrennt werden. Gerade in Bezug auf einen EU-Beitritt der Türkei, der in der Referendumskampagne zu heftigen Auseinandersetzungen führte,⁵⁷ gelang dies nicht.

Im Jahr 2006 versuchte Frankreich, das Thema der Aufnahmefähigkeit in der EU ins Zentrum der europäischen Debatte zu rücken, und wies unter anderem etwa auf die Gefahr eines nur mangelhaft funktionierenden Institutionengefüges hin. Neben den weiterhin geltenden grundsätzlichen Vorbehalten, die sich im Kontext der Osterweiterung bereits herauskristallisierten, wurde vor einem zunehmenden Konsistenzverlust der Gemeinschaftspolitiken oder auch im Bereich der GASP gewarnt, da die Präferenzen zwischen den Mitgliedstaaten stark divergieren.⁵⁸ Paris argumentierte, die

⁵⁵ Siehe hierzu Julia Lieb/Benoît Roussel/Daniela Schwarzer: Falsche Fragen, falsche Antworten. „Wie Frankreich eine notwendige Zukunftsdiskussion verpasst“. *SWP-Diskussionspapier* Juli 2006, S. 16ff.

⁵⁶ Artikel 88.5 der französischen Verfassung.

⁵⁷ Vgl. beispielsweise die hitzige Fernsehdebatte zwischen französischen Parteienvertretern „Le rendez-vous de l'Europe“, France 2, 26.5.2005.

⁵⁸ Lefebvre, Maxime (2006): „France and the European Neighbourhood Policy“. In: Overhaus, Marco / Maull, Hans W. / Harnisch, Sebastian: *Foreign Policy in Dialogue*. Volume 7. Number 19. The New Neighbourhood Policy of the European Union. Perspectives from the European Commission, France, Germany, Poland, Ukraine and Moldova. Trier.

Fähigkeit und der Wille zur weiteren Integration der EU dürften nicht durch eine schlecht ausgeführte Erweiterungspolitik gefährdet werden.⁵⁹

Doch die neue Erweiterungsstrategie der Europäischen Union leitete keine entschiedene Wende in der EU-Erweiterungspolitik ein.⁶⁰ Zwar bestätigte der Europäische Rat vom 15./16. Juni 2006 auf französische Initiative, dass der künftige Rhythmus der EU-Erweiterung der Aufnahmefähigkeit Rechnung tragen müsse, und die Erweiterungsstrategie von Dezember 2006 erkennt die Aufnahmefähigkeit der EU als Schlüssel zum Erfolg zukünftiger Erweiterungen an. Doch ein erheblich restriktiveres Vorgehen, das stärker die inneren Entwicklungen der EU in den Blick nimmt, konnte Frankreich nicht durchsetzen. Nach dem Scheitern des Lissabonvertrags im irischen Referendum haben Frankreich und Deutschland jedoch sehr eindeutig ihre Bedenken zur Erweiterungsfähigkeit der EU formuliert: Beide Länder erklärten, ohne die Reformen des Lissabonvertrags seien keine weiteren Beitritte, auch nicht der für 2010 angestrebte Beitritt Kroatiens, möglich.

Präsident Sarkozy grenzt sich in zwei Punkten besonders von seinem Amtsvorgänger Jacques Chirac ab. Erstens lehnt er einen EU-Beitritt der Türkei klar ab. Zweitens änderte er die Verfassung dahin gehend, dass das verfassungsmäßig garantierte Referendum zu allen künftigen EU-Beitritten nach Kroatien nicht in jedem Fall durchgeführt werden muss.⁶¹ Dabei wurde der erste Absatz von Artikel 88.5, der für alle Staaten nach Kroatien ein bindendes Referendum vorsieht, nicht geändert. Ein zweiter Absatz wurde hinzu gefügt, nach dem der Staatspräsident dem Parlament ein Gesetz vorlegen kann, durch dessen Annahme mit Drei-Fünftel-Mehrheit ratifizieren würde. Der Versuch, das Referendum zu unterdrücken, erklärt sich durch die Wahrnehmung, dass die nötige Zustimmung der Bevölkerung den Handlungsspielraum der politischen Führung stark einschränkt. So wird etwa befürchtet, dass der Beitritt der Balkanstaaten im Referendum abgelehnt werden könnte, um eine „Vorentscheidung“ über einen möglichen späteren Türkeibeitritt zu signalisieren.

Den Beitrittsprozess der Türkei versucht Frankreich seit geraumer Zeit dadurch zu erschweren, dass es sich explizit gegen die Eröffnung weiterer Verhandlungskapitel stellt.⁶² Präsident Sarkozy erklärte gar, er wolle überhaupt nicht mehr über den Beitritt verhandeln.⁶³ Im Dezember 2007 setzte Frankreich überdies beim EU-Außenministertreffen erfolgreich durch, dass Begriffe wie „Beitritt“ oder „Beitrittskonferenz“ in den Schlussfolgerungen zum Stand der Verhandlungen mit der Türkei fallen gelassen wurden.⁶⁴ Ebenfalls im Dezember 2007 forderte Frankreich die Einrichtung eines Weisenrats, der Empfehlungen für die Grenzen der Gemeinschaft – und dadurch auch über eine Mitgliedschaft der Türkei – abgeben sollte.⁶⁵ Seine Zusammensetzung wurde im Europäischen Rat am 15.-16. Oktober 2008 gebilligt⁶⁶: der Vorsitzende ist der ehemalige Ministerpräsident Felipe Gonzales und die beiden stellvertretenden Vorsitzenden sind die ehemalige lettische Präsidentin, Vaira Vike-Freiberga und der ehemalige Vorsitzende der finnischen Telekommunikationsgruppe Nokia, Jorma Ollila. Dieser wurde beim Europäischen Rat im Dezember 2007 formal beschlossen, und wird in Frankreich immer wieder als Ort genannt, in dem über die künftige Form der EU gesprochen werden soll.

Im Januar präzisierte der französische Europaminister Jouyet die Haltung Frankreichs zur Erweiterungspolitik dahingehend, dass er sich für eine Integration der Balkanstaaten einschließlich

⁵⁹ « La Capacité d'absorption »: http://diplomatie.gouv.fr/fr/article-imprim.php3?id_article=42329, 26.10.2006

⁶⁰ Kai-Olaf Lang/Daniela Schwarzer: „Die Diskussion über die Aufnahmefähigkeit der EU. Nötiger Zwischenschritt oder Ende der Erweiterung?“, *SWP-Studie* S 31, Dezember 2007.

⁶¹ Euractiv.com: „Türkei-Referendum: Sarkozy macht Kehrtwendung“, 3.4.2008.

⁶² Bürgin, Alexander (2007): „Beitrittsverhandlungen auf Sparflamme – die EU-Mitgliedschaft und die innenpolitische Krise der Türkei“, *IPG* 3/2007.

http://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-2007-3/08_buergin_d.pdf

⁶³ AFP, „Frankreich will nichts mehr von Beitritt der Türkei hören“, 10.12.2007.

⁶⁴ Euractiv.com: „Formulierung für EU-Beitritt sorgt für Unmut in der Türkei“, 11.12.2007, <http://www.euractiv.com/de/erweiterung/formulierung-eu-beitritt-sorgt-unmut-turkei/article-169041>

⁶⁵ Wolfgang Proissl: „Schlappe für Sarkozy in Türkeifrage“, *Financial Times Deutschland*, 6.12.2007

⁶⁶ Die anderen Mitglieder der Reflexionsgruppe sind außerdem: Lykke Friis, Rem Koolhaas, Richard Lambert, Mario Monti, Rainer Münz, Kalypso Nicolaïdis, Nicole Notat, Wolfgang Schuster und Lech Walesa.

Source : http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/103446.pdf

Serbiens aussprach.⁶⁷ Damit fokussiert sich die Ablehnung Frankreichs noch deutlicher auf die Türkei (und auf potentielle weitere Kandidaten für einen Kandidatenstatus wie die Ukraine). Gleichzeitig scheint ein immer wieder betonter Vorbehalt aufgegeben zu werden, nämlich dass eine Vertiefung der EU wünschenswert, diese aber nur mit einer möglichst begrenzten Anzahl von Mitgliedstaaten denkbar wäre.

Die Einschätzung, dass eine zunehmende Anzahl an Mitgliedsländern nicht nur den weiteren europäischen Integrationsprozess, sondern zudem eine effektive Funktionsweise der Union verhindern würde, scheint in den Hintergrund getreten zu sein. Im Gegenzug gewinnt seit einiger Zeit in Paris die Diskussion um Möglichkeiten abgestufter Integration und variabler Geometrie an Bedeutung, die – im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit der EU aber auch also intergouvernementale Kooperation jenseits des Gemeinschaftsrahmens wie etwa ursprünglich der Schengenvertrag – als Möglichkeit gesehen werden, die Entscheidungsfähigkeit der EU mit 27 oder mehr Mitgliedstaaten aufrechtzuerhalten.

Die erweiterungsskeptische Haltung Frankreichs spiegelt sich von Anfang an in der französischen Position zur **Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP)**. Generell unterstützt Frankreich die ENP – solange diese nicht darauf angelegt ist, den Partnerstaaten einen direkten Weg zur Vollmitgliedschaft zu ebnet. Im September 2007 forderte der Europaminister Jouyet eine Aufwertung der Nachbarschaftspolitik, und betonte dabei gleichzeitig, dass eine engere Kooperation mit ENP-Staaten keinen Beitrittsautomatismus bedeute.⁶⁸

Die französische Regierung legt im Rahmen der ENP größten Wert darauf, dass die südliche Dimension ebensoviel Aufmerksamkeit und finanzielle Ausstattung erhält wie die östliche Sphäre. Nordafrika und der Nahe Osten stehen aus vielen Gründen im Fokus der französischen Interessen: historische und kulturelle Gründe, wirtschaftliche Interessen, zivilgesellschaftliche Verbindungen und Migrationsgeschichte.⁶⁹ Als „Mittelmeermacht“ ist Frankreich eindeutiger auf eine kohärente und umfassende Politik gegenüber dieser Region verpflichtet und unterstützte auch den Barcelona-Prozess seit den Anfängen.

Einen weit reichenden Vorschlag zur Einbindung der Mittelmeeranrainerstaaten – zunächst ohne direkten Bezug zum Barcelona-Prozess – machte Präsident Sarkozy bereits im Wahlkampf. Nach Amtsantritt buchstabierte er u.a. auf Reisen in mehrere nordafrikanische Staaten das Vorhaben aus, eine „Mittelmeerunion“ unabhängig von den bestehenden EU-Institutionen und -Politiken zu schaffen.⁷⁰

Im Dezember 2007 zog Sarkozy Parallelen zwischen dem Aufbau der Mittelmeerunion und der Gründungsphase der EU: Wie Frankreich Deutschland einst den Aufbau der EU auf Basis der gemeinsamen Freundschaft angeboten habe, „so schlagen wir Algerien den Bau der Mittelmeerunion auf Grundlage der französisch-algerischen Freundschaft vor“.⁷¹ Diese Parallele zwischen Frankreich und Algerien und Frankreich und Deutschland in der Nachkriegszeit sorgte insbesondere in Deutschland für großes Erstaunen. Nicht nur in Deutschland, auch in anderen EU- und Mittelmeeranrainerstaaten löste Frankreichs Anspruch, die Mittelmeerunion unter „französischer Führung“ zu begründen Zweifel an den eigentlichen Zielen des Vorhabens aus, insbesondere da der französische Staatspräsident zuvor französische Exportinteressen in einigen Ländern sehr stark unterstützt hatte (Algerien, Libyen etc.).

⁶⁷ Ben Hall; „Paris will push for EU enlargement“, *Financial Times*, 7.1.2008.

⁶⁸ Rede von Jean-Pierre Jouyet am 3. September 2007 in Brüssel,

http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/europe_828/union-europeenne-monde_13399/politique-voisinage_12990/intervention-de-secretaire-etat-charge-affaires-europeennes-m-jean-pierre-jouyet-bruxelles-3-septembre-2007_53497.html

⁶⁹ Copsey, Nathaniel (2007): „The Member States and the European Neighbourhood Policy“. In: *European Research Working Paper Series*. Number 20. July 2007. Birmingham.

⁷⁰ Rede des französischen Staatspräsidenten, Nicolas Sarkozy zum Thema Mittelmeerunion, am 05.12.2007, in der Universität Mentouri-Constantine, http://www.ambafrance-dz.org/article.php?id_article=1788

⁷¹ Spiegel Online: „Merkel warnt vor Spaltung Europas“, 5.12.2007, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,521585,00.html>

Für Verstimmungen im deutsch-französischen Verhältnis sorgte zudem, dass die Mittelmeerunion jenseits der bestehenden EU-Strukturen und ohne Beteiligung derjenigen Länder aufgebaut werden sollte, die keine Anrainer des Mittelmeers sind. Das Projekt solle einen Raum der Solidarität und Zusammenarbeit entstehen lassen, der sich auf den Kampf gegen das Organisierte Verbrechen und Terrorismus sowie auf Nachhaltige Entwicklung, Energie und Migration konzentriert. Im ersten Vorschlag des Elyséepalastes wurde der Schwerpunkt auf eine projektbezogene Zusammenarbeit variabler Geometrie gelegt, bei der die Konditionalität im Vergleich zum Barcelona-Prozess in den Hintergrund treten würde. Die Mittelmeerunion solle ein Forum schaffen, das die Bearbeitung von Problemen, die direkt den Mittelmeerraum betreffen, erlaube.⁷² Die Wahrnehmung der EU-Partner war, dass mit diesem Vorschlag der multilaterale Barcelona-Prozess als Kern der EU-Mittelmeerpolitik ebenso wie die EU-Nachbarschaftspolitik, in der einige der südlichen Mittelmeeranrainerstaaten mit der EU bilateral kooperieren, in Frage gestellt bzw. sogar untergraben würde. Dies erklärt die u.a. von Deutschland mit Nachdruck vertretene Forderung, jede Neuerung in der Mittelmeerpolitik in den bestehenden Kooperationsrahmen sinnvoll einzubetten.

Kurzzeitig wurde die Mittelmeerunion auf französischer Seite auch als Alternative zur Einbindung der Türkei im Falle eines nicht erfolgenden EU-Beitritts diskutiert – dieser Ansatz wurde jedoch nach heftiger Gegenwehr aus Ankara fallen gelassen.

Öffentliche Meinung in Frankreich

Die französische Bevölkerung rangiert im EU-Vergleich unter den Mitgliedstaaten mit der größten Skepsis und Ablehnung hinsichtlich vergangener und künftiger Erweiterungsrunden. Im Jahr 2007 waren nur 32% der Befragten für Erweiterungen, 60% dagegen (EU-Durchschnitt: 49% dafür bzw. 39% dagegen).⁷³

Ein deutlicher Einbruch der öffentlichen Meinung war im Jahr 2004 zu verzeichnen, als zehn Staaten, von denen acht mittel- und osteuropäisch waren, der EU beitraten.⁷⁴ Die französische Einstellung gegenüber künftigen Erweiterungsrunden ist geprägt durch das Urteil über vergangene Erweiterungsrunden. Deren Auswirkungen werden von einer Mehrheit der Franzosen besonders im Bereich des Arbeitsmarktes als negativ wahrgenommen; 72% vertreten die Meinung, dass zusätzliche EU-Erweiterungen die Probleme auf dem französischen Arbeitsmarkt verschärfen würden – in der EU-25 sehen nur 63% diese Gefahr.⁷⁵ Nur eine Minderheit von 21% ist der Ansicht, dass durch die Erweiterungen die Produktpreise gesunken sind.

Der Beitritt der Türkei wird mehrheitlich abgelehnt (49% dagegen, 12 % dafür). 67% der Befragten halten es generell für unwahrscheinlich, dass die Türkei der Europäischen Union überhaupt beitreten wird.⁷⁶

Positionen der deutschen Regierung

Deutschland und Frankreich haben nach der Osterweiterung ihre Positionen in der Erweiterungspolitik einander deutlich angenähert. Vor dem Hintergrund einer skeptischen öffentlichen

⁷² Euractiv.fr: Interview mit Gilles Briatta, Leiter des Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE): „Pour réussir une Présidence, il faut mettre l'accent sur quelques priorités politiques majeures“, <http://www.euractiv.fr/presidence-francaise-ue/interview/reussir-presidence-faut-mettre-accent-priorites-politiques-majeures-00421>

⁷³ European Commission / TNS Opinion and Social (2007): L'Opinion Publique dans l'Union Européenne. Rapport National France, Eurobaromètre Standard 67, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/eb67_fr_nat.pdf

⁷⁴ Reynié, Dominique (2004): „Quelles opinions sur l'Europe ?“. Article de la rubrique „L'exception française: mythe ou réalité ?“. Hors-série N° 46 – Septembre-Octobre-Novembre 2004.

⁷⁵ European Commission/TNS Opinion and Social (2006): The Future of Europe, Special Eurobarometer 251, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_251_en.pdf

⁷⁶ ebd.

Meinung ist in Deutschland – auch bedingt durch die Regierungsbeteiligung der CDU als größerem Partner in der Koalition – die Skepsis hinsichtlich künftiger Erweiterungsschritte gewachsen.

Anfang der 1990er Jahre war Deutschland die treibende Kraft in der Einbindung der mittel- und osteuropäischen Staaten. Die traditionell pro-aktive Politik gegenüber Osteuropa begründet sich neben der geographischen Nähe und der Bedeutung der (Wirtschafts)beziehungen zu den östlichen Nachbarn auch aus dem Erbe des 2. Weltkriegs. Zunehmend wichtig wurden in den vergangenen Jahren auch innenpolitische und rechtliche Fragen, etwa im Bereich Migration und Organisierte Kriminalität.⁷⁷ Neben der Erweiterungspolitik war Deutschland auch Motor der östlichen Dimension der ENP. Deutschland betont zwar stets, dass ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Ost und Süd garantiert sein müsse.⁷⁸ Jedoch wurde die Politik gegenüber dem Osten (u.a. die Zentralasienstrategie) unter der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 von einigen südeuropäischen Staaten als Schwerpunktverschiebung wahrgenommen.

Kontext der deutschen Annäherungspolitik an den Osten war noch in den 1990er Jahren eine Russlandpolitik, die sich unter anderem durch enge persönliche Beziehungen zwischen den Staats-/Regierungschefs und verhältnismäßig geringer Kritik an der fehlenden Umsetzung von Demokratie und Menschenrechten in Russland auszeichnete.

Im Sommer 2006 erarbeitete der Planungsstab des Außenministeriums neue Vorschläge für eine „ENP Plus“ mit der Ukraine, Moldawien, (Belarus), Georgien, Armenien und Azerbaijan. Wenn hier auch keine Mitgliedschaftsperspektive gegeben wurde, differenziert diese Strategie doch eindeutig zwischen der „Bedeutung Europäischer Nachbarn und Nachbarn Europas“. Besondere Unterstützung erfährt die Ukraine in ihrer Annäherung an die EU, wenn Deutschland dem Land zur Zeit auch keine Beitrittsperspektive eröffnen will.⁷⁹ Die neue ENP-Strategie des Planungsstabs war ein sichtbares Zeichen des Abrückens von der traditionellen Politik, die sich stark an Russland orientiert hatte, hin zu anderen osteuropäischen Nachbarstaaten.

Die Dynamisierung der Europäischen Nachbarschaftspolitik wurde im ersten Halbjahr 2007 einer der Schwerpunkte der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. Im Dezember 2006 hatte Deutschland durch einen Europäischen Ratsbeschluss das Mandat erhalten, die ENP zu vertiefen, und zum Ende der Ratspräsidentschaft einen Sachstandsbericht vorzulegen. Deutschland schlug einerseits die bereits genannte Aufwertung der Politik zu einer „ENP plus“ vor, und verfolgte zum zweiten das Ansinnen, eine neue europäische Ostpolitik zu lancieren. Diese sollte die Kooperationsbeziehungen der EU mit dem strategischen Partner Russland, mit den ENP-Partnern in Osteuropa und dem Südkaukasus und den Ländern Zentralasiens verbinden, und somit eine integrierte Politik gegenüber dem postsowjetischen Raum schaffen.⁸⁰

Während seiner Ratspräsidentschaft wich Deutschland von diesen Zielen teilweise ab, insbesondere deshalb, weil die südlichen Mitgliedsländer fürchteten, der starke Ost-Fokus könnte auf Kosten der Politik gegenüber den südlichen Anrainerstaaten gehen. Statt der Neulancierung einer ENP plus oder gar einer neuen Ostpolitik konzentrierte sich die Bundesregierung in ihrer Rolle als Ratspräsidentschaft darauf, die Effizienz der ENP und ihrer Instrumente im bestehenden Kooperationsrahmen zu verbessern.

Im September 2006 forderte Bundeskanzlerin Merkel ein vorläufiges Ende der Erweiterungen nach der Aufnahme der Balkanstaaten in die Union⁸¹ mit der Begründung, die Arbeits- und Funkti-

⁷⁷ Nathaniel Copesey (2007): „The Member States and the European Neighbourhood Policy“. In: *European Research Working Paper Series*, Number 20, July 2007, Birmingham.

⁷⁸ Barbara Lippert (2008): „Die Europäische Nachbarschaftspolitik: viele Vorbehalte – einige Fortschritte - unsichere Perspektiven“, *Internationale Politikanalyse*, Friedrich-Ebert-Stiftung, März 2008.

⁷⁹ Iris Kempe (2006): „The German Impact on the European Neighbourhood Policy“. In: Overhaus, Marco / Maull, Hans W. / Harnisch, Sebastian: *Foreign Policy in Dialogue*. Volume 7, Number 19. The New Neighbourhood Policy of the European Union. Perspectives from the European Commission, France, Germany, Poland, Ukraine and Moldova. Trier

⁸⁰ Kai-Olaf Lang: „Das deutsche Präsidentschaftsprofil in der ENP: Dosierte Stimulation und vielschichtiges Brokern“, in: Daniela Kietz/Volker Perthes: „Eine Funktionsanalyse des deutschen Vorsitzes im ersten Halbjahr 2007“, *SWP-Studie*, September 2007.

⁸¹ AFP: „Merkel fordert in Grundsatzrede vorläufiges Ende von EU-Erweiterung“, 22.9.2006. Text der Rede unter:

onsfähigkeit der EU müsse gewährleistet werden. In ähnlicher Argumentation wie Frankreich betonte sie, für die verbleibenden Nichtmitglieder in Osteuropa, für die Kaukasus-Staaten und auch für die Mittelmeeranrainer müssten andere Mechanismen für engere Allianzen gefunden werden. Die ENP ist aus deutscher Sicht ergebnisoffen. Anders als etwa Polen sieht Deutschland die angestrebte Annäherung der ENP-Partnerstaaten nicht als Vorstufe eines Beitritts.

Eine gesplante Haltung nimmt die große Koalition in Bezug auf die Türkei ein. Während die SPD – auch Außenminister Frank-Walter Steinmeier – an dem Ziel des Beitritts festhält, sprechen sich CDU und CSU für eine privilegierte Partnerschaft aus. Anders als Sarkozy, der versucht, den Verhandlungsprozess zu verzögern, hielt die deutsche Bundeskanzlerin im Dezember 2007 aber an „ergebnisoffenen Verhandlungen fest“ – parallel wurden in der CDU Vorschläge für Alternativen zur Vollmitgliedschaft entwickelt.⁸² In der Diskussion um alternative Einbindungsmechanismen für die Türkei wurde der französische Vorschlag der Mittelmeerunion allerdings nicht aufgegriffen.

Auf dem Höhepunkt des deutsch-französischen Streits über die Mittelmeerunion, der aus deutscher Sicht insbesondere dadurch hervorgerufen worden war, dass Frankreich diese unabhängig von bestehenden Gemeinschaftsstrukturen und sogar in Konkurrenz zur EU verfolgte, sah Kanzlerin Merkel die Gefahr, „dass die EU in ihrem Kernbereich zerfällt“.⁸³ Die Auseinandersetzungen ebten auch vor und nach der Unterzeichnung des neuen EU-Vertrags in Lissabon im Dezember 2007 nicht ab, nachdem es zunächst eine scheinbare Annäherung zwischen beiden Seiten gegeben hatte.⁸⁴

Der deutsch-französische Durchbruch gelang erst im März 2008, als vereinbart wurde, auf dem EU-Gipfel am 12./13. März 2008 ein gemeinsames Papier vorzulegen. Deutschland und Frankreich einigten sich auf eine Kompromissformel: Alle europäischen Länder müssten die Möglichkeit haben, sich an der Mittelmeerunion zu beteiligen.⁸⁵ Präsident Sarkozy stimmte darüber hinaus der Abänderung des ursprünglichen Titels „Mittelmeerunion“ in „Union für das Mittelmeer“ zu und wirkte so Befürchtungen entgegen, die neue Institution könne in Konkurrenz zur Union stehen. Deutschland konnte zudem durchsetzen, dass keine weiteren EU-Gelder über die Mittel des Barcelona-Prozesses hinaus fließen sollten, die sich im Budget 2007-2013 auf 14,9 Mrd. € belaufen.⁸⁶

Öffentliche Meinung in Deutschland

Anders als in Frankreich, etwa im Vorfeld des Referendums zum Verfassungsvertrag, hat das Thema EU-Erweiterungen in den letzten Jahren eine recht geringe Rolle in der öffentlichen Debatte gespielt. Die deutsche Bevölkerung sieht die EU-Erweiterungen mehrheitlich (52%) als etwas Positives an (EU-Durchschnitt: 55%). Dennoch sind auch hier nur 28% der Befragten dafür, in Zukunft weitere Länder in die Union aufzunehmen. EU-weit liegt die Bereitschaft dazu zwar mit 46% deutlich höher, der Trend ist jedoch in Deutschland wie auch in der EU rückläufig.

Die Skepsis der Deutschen lässt sich u.a. damit erklären, dass 80% der Befragten erwarten, dass zusätzliche Erweiterungen der Union die Probleme auf dem deutschen Arbeitsmarkt verschärfen würden. In Deutschland drücken außerdem 23% das Gefühl der Angst in Verbindung mit zukünftigen Erweiterungen aus.

http://www.bundeskanzlerin.de/nn_5296/Content/DE/Rede/2006/09/2006-09-23-bertelsmann.html

⁸² AP: „Union weiter skeptisch zu EU-Beitritt der Türkei“, 23.7.2007; AFP: „Merkel sieht EU für neue Erweiterung gerüstet“, 19.10.2007; Reuters: „EU spricht nicht über Beitritt der Türkei“, 10.12.2007; Andreas Schockenhoff: „Grenzen der EU und Aufnahme-fähigkeit“, Statement beim Europaforum 2006 des Österreichischen Instituts für Europäische Sicherheitspolitik.

⁸³ Spiegel Online: „Merkel warnt vor Spaltung Europas“, 5.12.2007,

<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,521585,00.html>

⁸⁴ Euractiv.com: „Sarkozys Pläne zur Mittelmeerunion verärgern Merkel“, 13.12.2007,

<http://www.euractiv.com/de/zukunft-eu/sarkozys-plane-mittelmeerunion-veraergern-merkel/article-169093>

⁸⁵ Euractiv.com: „Mittelmeerunion: Deutschland und Frankreich einigen sich“, 5.3.2008,

<http://www.euractiv.com/de/erweiterung/mittelmeerunion-deutschland-frankreich-einigen/article-170751>

⁸⁶ Euractiv.com: „Gipfel bewilligt 'Union für das Mittelmeer'“, 14.3.2008,

<http://www.euractiv.com/de/erweiterung/gipfel-bewilligt-union-mittelmeer/article-170988>

Der Türkei als möglichem künftigen Mitglied stehen die Deutschen skeptisch gegenüber: 16% halten den Beitritt zur EU für eine gute Sache, 43% für eine schlechte. 39% der deutschen Bevölkerung stehen dieser Frage neutral gegenüber. Ganz anders als in Frankreich, wo die Bevölkerung kaum mit einer Mitgliedschaft der Türkei gerechnet wird, sieht mehr als die Hälfte (62%) der befragten Deutschen die EU-Mitgliedschaft der Türkei in der EU als wahrscheinlich an.

Gemeinsame Handlungsoptionen

In Bezug auf die künftige Erweiterungspolitik der EU gibt es mindestens zwei Bereiche, in denen sich Deutschland und Frankreich engagieren könnten. Erstens ist die Diskussion um die Aufnahmefähigkeit der EU sicherlich mit dem Ratsbeschluss über die neue Erweiterungsstrategie der EU noch nicht abgeschlossen. Das Europäische Parlament wird mit einiger Wahrscheinlichkeit eine erneute Entschließung zu diesem Thema annehmen. Die Beratungen im Auswärtigen Ausschuss deuten darauf hin, dass das EP erneut auf bestehende Probleme hinsichtlich der Erweiterungsfähigkeit der EU hinweisen wird.⁸⁷ Deutschland und Frankreich haben sich in ihrer Auffassung angenähert, dass die innere Kohärenz und Funktionsweise der EU unter weiteren Erweiterungsschritten leiden könnte, so diese nicht mit entsprechenden Reformen begleitet werden.

Da beide Länder derzeit sowohl befürworten, als auch – eine Umsetzung des Lissabonvertrags vorausgesetzt – davon ausgehen, dass sich die EU um die Balkanstaaten erweitern wird, ist die Frage zu bearbeiten, inwieweit die Europäische Union mit über 30 Staaten unter Integration des Balkans – mit oder ohne Vertrag von Lissabon – funktionsfähig ist und ein zu definierendes wünschenswertes Maß an innerer Kohärenz und Kohäsion erhalten kann. Dies betrifft nicht nur institutionelle Fragen, sondern auch die Zukunft der Gemeinschaftspolitiken und des EU-Haushalts. Überdies könnte ein deutsch-französischer Input in die schwelende Frage der EU-Beitrittskriterien sinnvoll sein, ein Thema, das sich seit geraumer Zeit in der europäischen Debatte hält, aber bislang zwar eine rhetorische Aufwertung, jedoch keine faktische Präzisierung erhalten hat.

Zweitens dürfte in den kommenden Jahren – so die Unsicherheit über einen Beitritt der Türkei zur EU anhält – die Diskussion um „Alternativen zur Vollmitgliedschaft“ eine wachsende Rolle spielen. Bei dieser – gerade in Bezug auf die Türkei hochsensiblen Diskussion – sollten Frankreich und Deutschland gemeinsam über mögliche Strategien nachdenken, die den Reform- und Beitrittsprozess an sich nicht gefährden.⁸⁸ Das vordringlichste Interesse beider Staaten sollte dabei sein, ungeachtet des Verhandlungsausgangs mit der Türkei, ein möglichst stabiles und vertrauensbasiertes Verhältnis zur Türkei zu ermöglichen, u.a. auch um die konstruktive Zusammenarbeit in der Nato nicht zu gefährden und die im Land vorhandenen Reformbestrebungen möglichst zu unterstützen. Deutschland ist, anderes als Frankreich, aufgrund einiger von der Türkei als Provokation verstandenen Entwicklungen,⁸⁹ sicherlich derzeit besser platziert, um den Dialog mit der Türkei über die Intensivierung der wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Beziehungen zu stärken, die – auch im Falle eines Scheiterns des Beitrittsprozesses – eine möglichst solide Grundlage für die bilateralen Beziehungen zu legen.

Bezüglich der Europäischen Nachbarschaftspolitik hat die Analyse der Regierungspositionen gezeigt, dass Deutschland und Frankreich – trotz ihrer eigenen direkten Nachbarschaft – jeweils eine

⁸⁷ Elmar Brok, „Bericht über das Strategiepapier der Kommission zur Erweiterung 2007“, Europäisches Parlament, im Plenum am 10. Juli 2008 angenommen:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2008-0266+0+DOC+XML+V0//DE>

⁸⁸ Siehe die Publikation unter die Leitung von Sylvie Goulard, « Le Partenariat privilégié, alternative à l'adhésion », *Note de la Fondation Robert Schuman*, Nr. 38, Dezember 2006:

<http://www.robert-schuman.org/notes.php?num=38>

⁸⁹ Dies waren unter anderem die schwierige Haltung Frankreichs und Österreichs zur Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei im Oktober 2005, die Anti-Türkei-Propaganda der Gegner des Verfassungsvertrags in der Referendumskampagne in Frankreich vor dem 29. Mai 2005 und in jüngster Zeit die wiederholt formulierte Ablehnung eines EU-Beitritts der Türkei durch Präsident Sarkozy und seine damit verbundene Einschätzung, die Türkei gehöre geographisch und kulturell nicht zu Europa.

andere Region als Hauptzielgebiet ihrer geostrategischen Interessen ausgemacht haben. Darin liegt ebenso Spannungspotenzial wie Chance für gemeinsames Handeln.

Das Spannungspotenzial wurde am Beispiel der Mittelmeerunion besonders deutlich: Wenn das angestrebte Engagement in der Nachbarschaft so weit geht, dass ein oder mehrere EU-Partner sich ausgeschlossen fühlen und befürchten müssen, dass die EU durch diese Initiative untergraben wird und sich das Gleichgewicht zwischen südlicher und östlicher Dimension verschiebt, kann dies nicht nur zu Streitigkeiten, sondern auch zu Gegenreaktionen führen. Bereits in den 1990er Jahren hat die EU schon einmal eine Phase erlebt, in der zwischen Mitteleuropa und Südeuropa das „Aufrechnen“ im Vordergrund stand. Als die Nachbarschaftspolitik konzipiert und lanciert wurde, ging es ähnlich wie jetzt im Streit um die Mittelmeerunion schon einmal darum, ein Gleichgewicht in den Beziehungen nach Osten und Süden herzustellen. Das aktuellste Beispiel hierfür ist die von Polen und Schweden gemeinsam eingebrachte Ostinitiative, die nun parallel zur Gründung der Union für das Mittelmeer auf der Agenda steht.

In diesem Risiko liegt auch die Chance für gemeinsames Voranschreiten. Eine Herausforderung für Deutschland und Frankreich ist es – gerade aufgrund der unterschiedlichen nationalen geographischen Interessen in der Nachbarschaftspolitik – nach den Anspannungen um die Mittelmeerunion, für Kohärenz im Handeln der EU zu sorgen. Dabei geht es unter anderem darum, zu verhindern, dass das erneut aufbrechende Osten-vs.-Süden-Spiel eine gemeinsame und in die Tiefe gehende Diskussion der wirklichen Herausforderungen der EU in diesen Gebieten in den Hintergrund treten lässt.

Frankreich und Deutschland verfolgen derzeit unterschiedliche Prioritäten hinsichtlich Weiterentwicklung der ENP. Auf der sehr breit angelegten deutschen Prioritätenliste stehen u.a. Freihandelsabkommen mit den ENP-Staaten, Visaserleichterungen, verstärkte Kooperation in Energiefragen, Migrationssteuerung, Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, Stärkung von Themen wie Good Governance, Rechtsstaatlichkeit, Justiz, innere Sicherheit, Verkehr, Umwelt. In Frankreich herrscht die Ansicht, dass der Konditionalitätsmechanismus im Rahmen der ENP ohne eine Beitrittsperspektive als Anreiz nicht funktionieren kann, was auch erklärt, warum der ursprüngliche Vorschlag zur Mittelmeerunion die politische Konditionalität des Barcelonaprozesses fallen ließ. Die politische Priorität bei der Kooperation mit den Nachbarstaaten sieht Frankreich bei der Energieversorgung, Migrationssteuerung und Kriminalitätsbekämpfung.

Deutschland und Frankreich interpretieren den Erfolg der ENP unterschiedlich: Frankreich sieht die bisherigen ENP-Ansätze als eher wenig erfolgreich und beurteilt die östliche Dimension kritisch, Deutschland zieht die Bilanz nach Ländern differenziert, und sieht die östliche wie die südliche Dimension der ENP als tendenziell erfolgreich an.⁹⁰

Bei der nun fünf Jahre nach der Gründung anstehenden Evaluierung und notwendigen Weiterentwicklung der ENP kann der deutsch-französische Dialog und eine dadurch erreichte gemeinsame Position eine potenziell wichtige Rolle spielen. Beide Länder decken im EU-Spektrum unterschiedliche Positionen ab, so dass wie bei vergangenen politischen Initiativen ein deutsch-französischer Kompromiss für weitere Staaten anknüpfungsfähig sein dürfte. Idealerweise sollten Deutschland und Frankreich Polen miteinbeziehen, das in vielen Punkten noch stärker als Deutschland Positionen vertritt, die sich von Frankreich absetzen.⁹¹

Frankreich hat angekündigt, im Rahmen der Überarbeitung der Europäischen Sicherheitsstrategie unter französischer Ratspräsidentschaft der ENP eine zentrale Stellung in der EU-Außenpolitik beizumessen. Insbesondere angesichts der Krise im Südkaukasus besteht eine besondere Herausforderung für die künftige Gestaltung der europäischen Nachbarschaftspolitik darin, langfristig eine

⁹⁰ Barbara Lippert, op cit. S. 9ff.

⁹¹ Siehe Michal Warchala, *Les Polonais et les Français. Leur image réciproque après l'adhésion à l'UE*, Institut des affaires publiques de Varsovie/Fondation Robert Schuman, Novembre 2006 et Mateusz Falkowski/Agnieszka Popko, *Polen und Deutsche. Gegenseitige Wahrnehmungen nach der Osterweiterung der Europäischen Union*, Institut für Europäische Angelegenheiten in Warschau/Konrad-Adenauer-Stiftung, November 2006.

gemeinsame EU-Position gegenüber Russland zu vertreten. Russland verfolgt nicht nur in Bezug auf den Umgang mit den nach Unabhängigkeit strebenden georgischen Teilrepubliken Südossetien und Abchasien eine der EU entgegengesetzte Politik. Um in diesem Bereich voran zu kommen, erscheint es wichtig, die von Polen und Frankreich getriebene Konkurrenz zwischen Ost und Süd aufzulösen – zugunsten einer länderspezifischen Betrachtung. Darüber hinaus scheint es für die Zukunft der ENP entscheidend, dass eine gemeinsame EU-Politik gegenüber Russland definiert wird, welches die Aktivitäten der EU im post-sowjetischen Raum mit Skepsis bis hin zu offener Ablehnung betrachtet und sich weigert, Teil der europäischen Nachbarschaftspolitik zu werden.

Im Falle der Mittelmeerunion wurde (sowohl auf der bilateralen als auch auf der europäischen Ebene) vergleichsweise wenig Zeit für die gemeinsame Analyse und Diskussion der Herausforderungen in der Region und möglicher europäischer Handlungsoptionen aufgebracht, sondern im Verhältnis viel mehr Zeit in die Beilegung des öffentlich ausgetragenen Konflikts. Das lag sicherlich mit daran, dass die Initiative als Projekt außerhalb des EU-Rahmens lanciert wurde, und beträchtliche Kraft darauf verwendet werden musste, dieses konzeptionell wieder in den EU-Rahmen zu integrieren. Zudem war insbesondere auf deutscher Seite die Bereitschaft recht gering, auf die französische Kritik einzugehen, dass der Barcelona-Prozess einer grundlegenden Erneuerung bedarf.

Nach wie vor bestehen – auch nach dem Auftaktgipfel am 14./15. Juli 2008 in Paris, gerade hinsichtlich der konsistenten Einbindung der Union für das Mittelmeer in den EU-Rahmen offene Fragen. Für die bilaterale Zusammenarbeit ist die Weiterentwicklung der Mittelmeerpolitik der EU ein idealer Anknüpfungspunkt, da ein Vorschlag, den Deutschland und Frankreich mittragen, die Akzeptanz des Vorhabens bei den mittel- und osteuropäischen Mitgliedsländern sicherlich erhöhen könnte.

Gleichzeitig sollten sich Deutschland und Frankreich auch bemühen, jenseits der operativ schwierigen Fragen bei der Lancierung der Union für das Mittelmeer, auch einen gemeinsamen strategischen Blickwinkel einzunehmen. Dazu gehört es auch, dieses Thema in einen breiteren (ohnein bestehenden) Diskussionskontext einzubinden, um das gemeinsame Interesse der EU an einer verstärkten Kooperation im Mittelmeerraum deutlich zu benennen und die mittel- und langfristigen Handlungsoptionen zu bewerten. Einen möglichen Ansatz für eine derartige Diskussion bietet das beim Europäischen Rat im März 2008 angenommene Papier des Hohen Repräsentanten Javier Solana zum Thema der Sicherheitsrisiken durch Klimawandel, das u.a. den Mittelmeerraum als strategisch wichtiges Handlungsfeld identifiziert.

Die Zukunft der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Positionen der französischen Regierung

Als ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrats und Nuklearmacht ist Frankreich zusammen mit Großbritannien der wichtigste sicherheitspolitische Akteur in der EU. Im Frühjahr 2008 waren 22.000 Angehörige der französischen Streitkräfte dauerhaft außerhalb Europas (schwerpunktmäßig in Afrika) stationiert, weitere 11.500 Kräfte in bilateralen/internationalen Auslandsoperationen weltweit.⁹² Obwohl Frankreich derzeit nicht voll in die militärischen Strukturen der Nato integriert ist, ist es an mehreren Nato-Auslandseinsätzen beteiligt und engagiert sich bei der Aufstellung der Nato Response Force. Frankreich hatte 2007 Verteidigungsausgaben von 44,283 Mrd. € (Deutschland: 30,739 Mrd. €).⁹³

Frankreich hatte die Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ursprünglich zu einer der wichtigsten Prioritäten seiner Ratspräsidentschaft ernannt. Durch das irische Negativreferendum zum Lissabonvertrag (bei dem auch Sorgen um Souveränität und Neut-

⁹² <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Frankreich/Außenpolitik.html#t3>

⁹³ SIPRI, <http://milexdata.sipri.org/result.php4>

ralität eine Rolle spielten) war der politische Handlungsspielraum für Frankreich in diesem Bereich nun beschränkt. Hinzu kam politische Zurückhaltung bei den wichtigsten EU-Partnern. Traditionell hat Frankreich die EU in den letzten Jahrzehnten die EU als globalen Akteur gesehen, der sich unabhängig von der Nato (aus deren militärischen Strukturen Frankreich 1966 als Vollmitglied ausgeschieden ist) entwickeln sollte. Diese Tendenz scheint sich unter Präsident Sarkozy zu wandeln, denn seine Forderung nach einer Stärkung der ESVP hat der französische Staatspräsident mit dem – auch von seinem Amtsvorgänger Chirac unter anderen Vorzeichen einst angestrebten - Vorhaben verbunden, bereits im Jahr 2009 in die militärischen Strukturen der Nato zurückzukehren. Grundsätzlich hat er sich gegen die Ausweitung der Handlungsfelder der Nato ausgesprochen, die eine auf ein Vertragsgebiet beschränkte militärische Allianz und keine Konkurrenz zur Uno sein solle.

Unter seiner Europäischen Ratspräsidentschaft setzte sich Frankreich zum Ziel, die laufenden Operationen unter der GASP weiter zum Erfolg zu führen (EUFOR im Tschad, ALTHEA in Bosnien-Herzegowina sowie die zivilen Missionen EULEX im Kosovo und EUPOL in Afghanistan). Ursprünglich war auch geplant, die zu leistende Vorbereitung der Umsetzung des Lissabon-Vertrags die ESVP anzugehen. Die Notwendigkeit, ein gemeinsames Verständnis der EU-Partner über die Ausgestaltung der strukturierten Zusammenarbeit und der verstärkten Zusammenarbeit zu erreichen und die Grundlage für die Arbeit der neuen Außenvertretung der EU zu schaffen, was u.a. auch die Frage der künftigen Aufgabenwahrnehmung des Hohen Vertreters und der militärischen Expertise in den Arbeitsstäben betrifft, stellt sich nach einer möglichen Ratifizierung des Lissabonvertrags neu.

Einer der grundlegendsten Vorschläge Frankreichs war die Neuformulierung der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003. Da Frankreich mit diesem Vorschlag auf Widerstand bei einigen EU-Partnern, darunter Deutschland stieß, wurde – mit Mandat des Europäischen Rats – die Sicherheitsstrategie durch dem Dokument anzuhängende Protokolle aktualisiert. Im Mittelpunkt stand die Definition gemeinsamer Interessen, die Benennung neuer Bedrohungen für Europa und die Diskussion der Mittel zur Reaktion auf diese Bedrohungen.⁹⁴ Über diese unmittelbare Aktualisierung der Europäischen Sicherheitsstrategie hinaus spricht sich das im Juni 2008 veröffentlichte Weißbuch zur französischen Sicherheitspolitik dafür aus, dass die EU insgesamt ein sicherheits- und verteidigungspolitisches Weißbuch erarbeiten solle.⁹⁵

Unter seiner Ratspräsidentschaft erreichte Frankreich jeweils unter Beteiligung einiger Mitgliedstaaten Vereinbarungen über die Entwicklung von Verlegungs- und Einsatzkapazitäten (Bildung einer europäischen Lufttransportflotte und einer multinationalen Einheit von A400M-Flugzeugen) und eine Initiative zur europäischen Interoperabilität von Luftwaffe und Marine. Darüber hinaus vereinbarten einige Staaten eine stärkere Kooperation in der Satellitenüberwachung. Alle 27-Staaten gemeinsam vereinbarten die Schaffung eines europäischen „Erasmus-Austausch-Programms“ im militärischen Bereich. Zudem bekannten sich alle EU-Mitgliedstaaten zur Weiterentwicklung der europäischen Kapazitäten der Europäischen Verteidigungsagentur und riefen zur Stärkung der verteidigungstechnologischen und -industriellen Basis und die Schaffung eines Verteidigungsbinnenmarktes auf.⁹⁶

Frankreich verfolgte darüber hinaus eine Stärkung der Planungs- und Durchführungskapazitäten der Union und formulierte Pläne, die Bereiche Forschung und Entwicklung voranzubringen. Diese Elemente waren nicht nur Prioritäten der französischen Ratspräsidentschaft, sondern sind ebenso Bestandteil der europapolitischen Kapitel des Verteidigungsweißbuches.

Ursprünglich hatte sich Sarkozy zudem dafür ausgesprochen, die im Lissabonvertrag vorgesehene strukturelle Zusammenarbeit verstärkt zu nutzen, um so die sicherheitspolitische Zusammenar-

⁹⁴ Rede von Jean-Pierre Jouyet: Discours prononcé à l'occasion de l'ouverture du cycle « Europe » de la 15^e promotion du Collège interarmées de Défense, am 16.10.2007.

<http://www.college.interarmees.defense.gouv.fr/IMG/pdf/071016-CID-final.pdf>

⁹⁵ Livre blanc, 2008, S. 97.

⁹⁶http://www.ue2008.fr/PFUE/lang/de/accueil/PFUE-11_2008/PFUE-10.11.2008/conseil_affaires_generales_et_relations_exterieures_defense

beit etwa mit Deutschland, Großbritannien, Italien und Spanien auszubauen. Die Idee, nur mit einer kleinen Gruppe von Staaten vertieft zusammenzuarbeiten stellt eine Kontinuität im französischen sicherheitspolitischen Denken dar, die sich bereits in der Forderung nach mehr variabler Geometrie in der europäischen Zusammenarbeit im Verteidigungsweißbuch von 1994 niedergeschlagen hatte – doch das neue Instrument liegt vorher auf Eis. Das Verteidigungsweißbuch auch dem Jahr 2008 hebt explizit hervor, dass die permanente strukturierte Zusammenarbeit, die der Vertrag von Lissabon vorsieht, als Mittel genutzt werden sollte, um die verteidigungspolitischen Kapazitäten der EU weiter auszubauen.⁹⁷ Sollten die Reformen des Lissabonvertrags nicht umgesetzt werden, ist davon auszugehen, dass Frankreich andere Formen der abgestuften Integration nutzt, um verteidigungspolitisch im europäischen Rahmen voranzukommen.

Für die künftige deutsch-französische und die europäische Kooperation wird relevant sein, ob Frankreich in zwei Feldern einen grundlegenden Richtungswechsel vollzieht. Der erste Aspekt betrifft den Stellenwert einer zivilen Präventionspolitik, zu der sich Frankreich seit langem prinzipiell bekennt und die auch als wichtiges Element einer künftigen französischen und europäischen Sicherheitspolitik im neuen Verteidigungsweißbuch hervorgehoben ist. Allerdings verfolgt es bislang de facto eine eher militärische Auslegung des Präventionsbegriffs und gibt militärischen Interventionen tendenziell die Priorität.⁹⁸ Der zweite Aspekt ist fundamentaler und betrifft die Frage, ob und zu welchem Grade Frankreich bereit ist, verteidigungspolitische Handlungsautonomie aufzugeben. Bislang hatte Frankreich stets ein „Europe puissance“ gefordert und supranationale Entscheidungsverfahren sowie die Abgabe von Souveränität in der Außen- und Sicherheitspolitik (im Gegensatz zu Deutschland) aber abgelehnt.⁹⁹ Die von Nicolas Sarkozy – noch vor Amtsantritt – geforderte Integration militärischer Strukturen über die Zusammenlegung von Streitkräften oder die Bildung von Allianzen im Bereich von Heer und Marine,¹⁰⁰ würden hingegen die nationale autonome Handlungsfähigkeit einschränken. Das Verteidigungsweißbuch macht seinerseits weitgehende Vorschläge für die weitere Europäisierung der Verteidigungspolitik, etwa wenn es anregt, gemeinsam die Grundlagen für Interventionen zu schaffen (Kampfflugzeuge zur taktischen Kampfführung, Luftbetankung, Flug- und maritime Transportmöglichkeiten), die Antizipations-, Analyse- und Planungsfähigkeiten ebenso wie die Kapazitäten zur Durchführung von Einsätzen auszubauen und einen Rüstungsbinnenmarkt zu schaffen.

Öffentliche Meinung in Frankreich

Die französische Bevölkerung spricht sich klar dafür aus, dass die Europäische Union auf der internationalen Ebene mehr Verantwortung übernimmt.

Etwas über die Hälfte der Befragten ist generell der Ansicht, dass das eigene Land durch die EU-Mitgliedschaft in den internationalen Beziehungen einflussreicher und stärker ist.¹⁰¹ Besonders durch die Nutzung der wirtschaftlichen und handelspolitischen Macht soll die EU (im besten Fall unabhängig von der amerikanischen Außenpolitik) das Weltgeschehen mitgestalten, in internationalen Krisen intervenieren und den globalen Terrorismus bekämpfen. 90% der Befragten finden, dass die EU mehr Verantwortung im Umgang mit internationalen Bedrohungen wie islamischem Fundamentalismus, der globalen Erwärmung, weltweiten Flüchtlingsströmen und der Weiterverbreitung von Atomwaffen übernehmen sollte. 58% der Befragten sind der Meinung, dass die EU diese Probleme am besten unabhängig von den USA angehen sollte.¹⁰²

⁹⁷ Livre blanc, 2008, S. 88.

⁹⁸ Koopmann, Martin/Stark, Hans (2004): „Zukunftsfähig?“. Deutsch-französische Beziehungen und ESVP. Deutschland, Frankreich, Europa: Perspektiven (2)“. *DGAP-Analyse* Nr. 27. Berlin.

⁹⁹ Schwarzer, Daniela/von Ondarza, Nicolai (2007): „Drei Zylinder für einen neuen Integrationsmotor? Voraussetzungen und Herausforderungen für eine britisch-deutsch-französische Führungsrolle in der ESVP“. *SWP-Diskussionspapier* 2007/20. Berlin.

¹⁰⁰ Für einen Überblick über die sicherheitspolitischen Vorstellungen des Kandidaten Sarkozy vgl. Ronja Kempin: „Sarkozys außen- und sicherheitspolitische Agenda“, *SWP-Diskussionspapier*, Mai 2007.

¹⁰¹ TNS Sofres (2004) Les Français et l'Europe. http://tns-sofres.com/etudes/pol/240504_europe_r.htm.

¹⁰² German Marshall Fund (2007): *Transatlantic Trends* 2007.

In Frankreich befürwortet eine Mehrheit der Befragten die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Armee sowie die Ausweitung von Friedenseinsätzen. Kampfeinsätze sollen nach Meinung der Befragten jedoch nicht verstärkt werden. Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik findet in Frankreich breite und konstante Unterstützung, im Frühjahr 2007 sprachen sich 82% explizit dafür aus.¹⁰³ Dass dies durch den Ausbau von Truppen für Friedenseinsätze geschehen sollte, denken 80% der Franzosen; für mehr Truppen für Kampfeinsätze plädieren 27%. Explizit gegen mehr Kampfeinsätze sprechen sich 71% der Befragten aus.¹⁰⁴

Fast zwei Drittel der Franzosen denken, dass Maßnahmen im Bereich von Verteidigung und der Entsendung von Truppen ins Ausland effizienter auf EU-Ebene verabschiedet werden können.¹⁰⁵ Sogar 88% sind der Meinung, dass der Kampf gegen den Terrorismus am effizientesten auf dieser Ebene geführt werden kann.¹⁰⁶ Der Anteil derjenigen, die eine europäische Armee befürworten, ist innerhalb eines Jahres (Sommer 2004 bis Herbst 2005) von 71% auf 76% angestiegen.¹⁰⁷ Informationsdefizite der französischen Bevölkerung hinsichtlich der europäischen Maßnahmen im Bereich Verteidigung und Außenpolitik beklagten allerdings 73% der befragten Personen.¹⁰⁸

Positionen der deutschen Regierung

Die Einbindung Deutschlands in das transatlantische Verteidigungsbündnis ist ein traditionell unumstrittenes außenpolitisches Ziel der Bundesrepublik. Die neuen Handlungsspielräume nach Ende des Ost-West-Konflikts setzt Deutschland zusammen mit Frankreich für gemeinsame Initiativen zur Stärkung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Eigenständigkeit Europas ein. Ein Beispiel hierfür sind die Gemeinsamen Vorschläge zur ESVP des damaligen Außenministers Joschka Fischer und von Dominique de Villepin im November 2002.¹⁰⁹

Zwischen Deutschland und Frankreich besteht ein weitgehender Konsens über die Natur der aktuellen sicherheitspolitischen Gefährdungen für Europa. Die Folgerungen auf konzeptioneller und operativer Ebene unterscheiden sich jedoch. Dies schlägt sich in geographisch differierenden Sicherheitsinteressen und einer unterschiedlichen Bewertung der Legitimität von militärischer Macht nieder.¹¹⁰ Deutschland sieht den Schwerpunkt der Verteidigungspolitik traditionell im Bereich der Prävention und der diplomatische Konfliktregulierung (statt militärischer Mittel). Entsprechend zurückhaltender ist Deutschland in der Entsendung von Truppen in Kampfeinsätze. Überdies sind die Rüstungsausgaben in Deutschland geringer als in Frankreich und Großbritannien. Deutschland beteiligt sich derzeit mit rund 6.990 Soldaten an einer Reihe von Einsätzen im Ausland (Schwerpunkte ISAF: 3.410 und KFOR: 2.645).¹¹¹ Auch dies liegt deutlich unter dem Engagement Frankreichs.

Eine Annäherung der nationalen Sichtweisen scheint es hinsichtlich des Verhältnisses von EU und Nato zu geben. Für Deutschland war die Stärkung der europäischen Eigenständigkeit keine

http://www.transatlantictrends.org/trends/doc/Toplines5302TTSGBPGERMANY_v1.pdf

¹⁰³ European Commission / TNS Opinion and Social (2007): L'Opinion Publique dans l'Union Européenne. Rapport National France. Eurobaromètre Standard 67. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/eb67_fr_nat.pdf

¹⁰⁴ ebd.

¹⁰⁵ TNS Sofres (2004) Les Français et l'Europe. http://tns-sofres.com/etudes/pol/240504_europe_r.htm.

¹⁰⁶ TNS Sofres (2005): L'Europe vue par les Européens. http://www.tns-sofres.com/etudes/pol/051005_europe_r.htm.

¹⁰⁷ TNS Sofres (2004) Les Français et l'Europe. http://tns-sofres.com/etudes/pol/240504_europe_r.htm; TNS Sofres (2005): L'Europe vue par les Européens. http://www.tns-sofres.com/etudes/pol/051005_europe_r.htm.

¹⁰⁸ European Commission / TNS Opinion and Social (2007): L'Opinion Publique dans l'Union Européenne. Rapport National France. Eurobaromètre Standard 67. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/eb67_fr_nat.pdf

¹⁰⁹ November 2002: Gemeinsame Initiative Dominique de Villepin und Joschka Fischer zur ESVP:

<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00422d2.pdf>

¹¹⁰ Meimeth, Michael (2003): „Deutsche und französische Perspektiven einer Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Offene Fragen und verdeckte Widersprüche“. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*. B 03-04/2003.

¹¹¹ Quel-

le: http://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKLd443DgoESYGZASH6kTCxoJR_UfVP_NxUfW_9AP2C3IhyR0dFRQDG0VU/delta/base64xml/L2dJQSEvUUt3QS80SVVFLzZfQ180MkQ!?yw_contentURL=%2FC1256EF4002AED30%2FW264VFT2439INFODE%2Fcontent.jsp

Alternative, sondern stets eine Ergänzung zur Nato und zum amerikanischen Engagement in Europa. Die Nato wird bislang als wichtigster Garant für die europäische Sicherheit gesehen, die ESVP hat die Rolle eines regionalen Stabilisators. Die Abkehr Frankreichs von einer Dichotomisierung zwischen Nato und EU macht hier die Positionen leichter vereinbar, zumal sich die beiden größten deutschen Parteien in jüngster Zeit für eine stärkere europäische verteidigungspolitische Identität einsetzen.

So fordert beispielsweise die SPD in ihrem 2007 angenommenen Hamburger Programm die Schaffung einer europäischen Armee und trägt die Diskussion aktiv in die sicherheitspolitische Debatte in Deutschland.¹¹² Die CDU widmet sich derzeit einer intensiven Strategiediskussion, und stellt die Erarbeitung einer nationalen Sicherheitsstrategie, die sich im Rahmen der Europäischen Sicherheitsstrategie entwickeln soll, in den Vordergrund. Einige Parallelen zur sicherheitspolitischen Debatte in Frankreich lassen sich hier ziehen, etwa die Frage nach der besseren Verzahnung von innerer und äußerer Sicherheit, etwa in der Terrorismusbekämpfung, oder bezüglich der Forderung nach einer institutionellen Reform der nationalen sicherheitspolitischen Entscheidungsfindung, da in beiden Ländern über die Einführung eines nationalen Sicherheitsrats diskutiert wird.¹¹³

Die Initiative Frankreichs, die ESVP aufzuwerten, wurden in Berlin dennoch zunächst mit einer gewissen Skepsis gesehen, weil der Verdacht bestand, dass in der Tradition der französischen Sicherheitspolitik das verteidigungspolitische Europa als gegen die transatlantische Allianz gerichtet wahrgenommen wurde.¹¹⁴ Frankreichs Ankündigung einer vollen Eingliederung in die militärischen Strukturen der Nato und die wiederholte Bestätigung dieser Absicht bereits für das Frühjahr 2009 konnten einige Zweifel zerstreuen, wenngleich weiterhin Zweifel an der Machbarkeit bestehen. Anfangs stellte sich auf deutscher Seite die Frage, welche Posten Frankreich in den militärischen Strukturen der Nato konkret übernehmen kann. Deutschland und Großbritannien hatten am stärksten vom Rückzug Frankreichs aus den militärischen Nato-Strukturen profitiert, und müssten im Falle einer Rückkehr einige Kommandoposten an Frankreich abtreten.¹¹⁵

Öffentliche Meinung in Deutschland

Die Mehrheit (81%) der deutschen Bevölkerung unterstützt eine gemeinsame europäische Außen- und Verteidigungspolitik (EU-weit tun diese 67%). Die ESVP an sich wird in Deutschland sogar von 88% befürwortet. Auch hier liegen die Deutschen über dem Mittelwert der EU (76%).¹¹⁶ In Deutschland wird weiterhin mehrheitlich (77%) die Meinung vertreten, dass der Kampf gegen den internationalen Terrorismus am effizientesten auf europäischer Ebene geführt werden kann.¹¹⁷

Dass die EU generell mehr Verantwortung im Umgang mit internationalen Bedrohungen (wie zum Beispiel islamischem Fundamentalismus, globaler Erwärmung, großen Flüchtlingsströmen, Weiterverbreitung von Atomwaffen etc.) übernehmen sollte, denken 87% der Deutschen. Fast zwei Drittel (63%) der Bevölkerung sind der Ansicht, dass dies durch mehr Truppen für Friedensmissionen geschehen sollte. Nur 36% sehen die Aufstockung der Truppen für Kampfeinsätze als eine gute Option an. 83% der Deutschen sprechen sich explizit dagegen aus.¹¹⁸

¹¹² Vgl. hierzu das am 5.5.2008 im Deutschen Bundestag veranstaltete SPD-Kolloquium „Auf dem Weg zu einer europäischen Armee“. Positionspapier „Auf dem WEG zu einer Europäischen Armee: http://www.spdfraktion.de/cnt/rs/rs_datei/0,,9631,00.pdf

¹¹³ Vgl. hier das am 7.5.2008 im Deutschen Bundestag veranstaltete CDU/CSU-Kolloquium „Eine Sicherheitsstrategie für Deutschland“. Beschluss der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 6. Mai 2008: http://www.cducsu.de/Titel_Sicherheitsstrategie_fuer_Deutschland/TabID_1/SubTabID_5/InhaltTypID_4/InhaltID_9735/Inhalte.aspx

¹¹⁴ Kempin, Ronja/Schwarzer, Daniela (2008): „Enfin un rendez-vous européen convaincant, s’il vous plaît !“, *La revue internationale et stratégique*. 69. Printemps 2008, S. 89-98.

¹¹⁵ Ronja Kempin: „Frankreich und die Annäherung von Nato und EU“, *SWP-Aktuell*, April 2008, S. 2.

¹¹⁶ Europäische Kommission / TNS Sofres (2007): Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Nationaler Bericht Deutschland. Standard Eurobarometer 68. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb68/eb68_de_nat.pdf

¹¹⁷ TNS Sofres (2005): L’Europe vue par les Européens. http://www.tns-sofres.com/etudes/pol/051005_europe_r.htm

¹¹⁸ German Marshall Fund (2007): Transatlantic Trends 2007.

Mehr als die Hälfte der Bevölkerung ist einer europäischen Armee gegenüber positiv eingestellt, 35% hingegen negativ.¹¹⁹ 91% in Deutschland möchten, dass die europäische Außenpolitik unabhängig von der US-amerikanischen geführt wird.¹²⁰

Gemeinsame Handlungsoptionen

Die bereits erfolgte bilaterale deutsch-französische Zusammenarbeit in Verteidigungs- und Rüstungsangelegenheiten wird heute in vielerlei Hinsicht als exemplarisch gewertet. Dennoch zeigt sich gerade in jüngster Zeit, dass der ursprüngliche Elan in der bilateralen, in der Folge in mehreren Fällen auf die EU ausgedehnten Zusammenarbeit (etwa im Falle der deutsch-französischen Brigade), zurückgegangen ist. Dieser Eindruck steht im Gegensatz zur wachsenden Schnittmenge deutscher und französischer sicherheitspolitischer Positionen in den vergangenen Jahren, etwa in der gemeinsamen Opposition gegen den Irak-Krieg, dem im wesentlichen koordinierten Handeln in der Iran-Frage, in der jüngsten Annäherung der Positionen zum transatlantischen Verhältnis und der angenäherten Bereitschaft (durch den Wandel der deutschen Position) zum militärischen Krisenmanagement (Kongo, Libanon).

Die Tatsache, dass Frankreich die ESVP vermutlich auch über die Ratspräsidentschaft hinaus zu einer Priorität seiner Europapolitik gemacht hat, bietet Gelegenheiten, die bilaterale Kooperation (wie etwa zuvor bei der deutsch-französischen Brigade, bei der gemeinsamen Ausbildung von Hubschrauberpiloten etc.) – im Dienste der Zusammenarbeit in der EU – auszudehnen und strategisch auszurichten. Da nun aber vorerst Instrumente variabler Geometrie, die der Lissabonvertrag vorsehen würde, nicht genutzt werden können, könnten erprobte Formen deutsch-französischer und multilateraler Zusammenarbeit im EU-Rahmen weiterentwickelt werden.

Die nationalen Vorzeichen hierfür sind insgesamt günstig: In beiden Ländern besteht eine starke öffentliche Zustimmung zu mehr Integration in verteidigungs- und sicherheitspolitischen Fragen und einer stärkeren Eigenständigkeit der EU insbesondere von den USA, die auch weit reichende Projekte wie etwa die Gründung einer europäischen Armee einschließt. Beide Länder führen sicherheits- und verteidigungspolitische Debatten: In Frankreich ist diese angestoßen durch die Neuorientierung in Bezug auf das transatlantische Verhältnis, die angestrebte Nato-Vollintegration und die europapolitischen Ziele und befördert durch die Veröffentlichung des Verteidigungspolitischen Weißbuches.¹²¹ In Deutschland wird diese derzeit von den beiden Regierungsparteien CDU und SPD angeschoben und baut auf die bereits seit einiger Zeit entwickelte Diskussion um Auslandseinsätze der Bundeswehr und Deutschlands globale Verantwortung auf. Eine Verknüpfung der Debatten in beiden Ländern wäre im Sinne einer gemeinsamen europäischen Orientierung beider Länder sehr wünschenswert, insbesondere, da sich einige Themen (wie etwa die Verknüpfung von innerer und äußerer Sichtbarkeit, die Frage nach der Bedeutung militärischer Kapazitäten der EU etc.) überschneiden. In Deutschland wie auch in Frankreich ist dabei der öffentliche Rückhalt für Friedenseinsätze deutlich größer als der für Kampfeinsätze. Zudem stehen beide Länder – wie auch Großbritannien – unter Druck, Ausgaben für Verteidigung und Sicherheit effizienter zu gestalten, was Kooperationsprojekte etwa im Bereich der Anschaffung kostenintensiver Ausrüstungsgüter nahelegt.

Ein erster Ansatzpunkt könnten Anschlussdiskussionen an die Aktualisierung der Sicherheitsstrategie sein. Beide Länder hatten hierzu ursprünglich unterschiedliche Positionen. Während in Paris zunächst eine Maximallösung – also eine völlig neue Sicherheitsstrategie für die EU angedacht war – sah Berlin die Notwendigkeit einer Überarbeitung dieses nach wie vor relevanten Dokuments

http://www.transatlantictrends.org/trends/doc/Toplines5302TTSGBPGERMANY_v1.pdf

¹¹⁹ TNS Sofres (2005): *L'Europe vue par les Européens*. http://www.tns-sofres.com/etudes/pol/051005_europe_r.htm.

¹²⁰ Europäische Kommission / TNS Sofres (2007): *Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union*. Nationaler Bericht Deutschland. Standard Eurobarometer 68. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb68/eb68_de_nat.pdf.

¹²¹ *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, Odile Jacob/La documentation française, Paris, juin 2008: http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/les_dossiers_actualites_19/livre_blanc_sur_defense_875/

nicht. Der nun beschrittene Weg, nämlich eine Aktualisierung der Strategie durch zusätzliche Protokolle, war für beide Seiten eine anknüpfbare Lösung. Eine deutsch-französische Fortschreibung dieser Diskussion kann gerade vor dem Hintergrund der traditionell unterschiedlichen Einschätzung zur Bedeutung ziviler Krisenprävention, zur Rolle von Militäreinsätzen, der unterschiedlichen Positionierung als Atom- bzw. Nicht-Atomkraft, sehr nützlich sein. So könnte auch das vom Deutsch-Französischen Sicherheitsrat im November 2007 angekündigte Ziel umgesetzt werden, einen „Gemeinsamen Ausblick auf das Jahr 2025“ zu formulieren, der darauf abzielt, die „Harmonisierung der militärischen Fähigkeiten“ voranzubringen (so diese Diskussion tatsächlich im bilateralen Verhältnis geführt wird).

Diese Reflexion sollte angesichts der weit reichenden Ziele für die Weiterentwicklung der europäischen sicherheits- und verteidigungspolitischen Identität in den Kontext und in den Dienst der für die ESVP unter französischer Ratspräsidentschaft erarbeiteten Ziele und Projekte gestellt werden. Diese berühren auch substantiell die Frage, wie sich das Verhältnis zwischen EU und Nato bei einer eventuellen Umsetzung der Reformen des Lissabonvertrags oder im Falle einer auf andere Art und Weise gestärkten ESVP entwickelt. Diese Frage kann nur dann sinnvoll beantwortet werden, wenn sie mit der Diskussion um die Zukunft der Nato selbst verknüpft wird, die angesichts des 60-jährigen Jubiläums des transatlantischen Verteidigungsbündnisses an Intensität gewinnen dürfte.

Im Idealfall sollte dieser strategische Dialog sehr früh mit Großbritannien gemeinsam geführt werden, das weitere zu Frankreich und Deutschland komplementäre Standpunkte in die Diskussion mit einbringt und gleichzeitig für die Umsetzung aufgrund seiner vorhandenen Verteidigungskapazitäten, seiner Rolle als Atomkraft und seines vergleichsweise hohen Rüstungsetats ein relevanter Partner ist. Auch Polen, das nach dem 2007 erfolgten Regierungswechsel eine wachsende Bedeutung für die ESVP als zweite Säule neben der Nato sieht, sollte Teil dieser Diskussion werden.

Die Einbindung dieser (und anderer) Partner, die von traditionell unterschiedlichen Positionen ausgehen, sollte aus Sicht Frankreichs (das von einigen EU-Ländern nicht als legitime Führungsmacht in verteidigungs- und sicherheitspolitischen Fragen gesehen wird) nicht nur deshalb als wichtig erachtet werden, weil so die Chance erhöht wird, in der EU insgesamt einen tragfähigen Konsens zu erarbeiten. Darüber hinaus stärkt der Schulterschluss Frankreichs mit traditionell stark transatlantisch ausgerichteten Partnern auch die französische bzw. europäische Position, wenn es darum geht, die Weiterentwicklung der ESVP im Verhältnis zur Nato zu diskutieren. Ebenso wichtig ist die bi-, tri- oder multilaterale Kooperation bei der Umsetzung des Ziels, militärische Kapazitäten gemeinsam weiterzuentwickeln.

Deutschland und Frankreich sollten vor dem Hintergrund der Absichtserklärung der Verteidigungsminister vom 10. November 2008 auch die Diskussion um die Schaffung eines Verteidigungsbinnenmarkts voranbringen, der es erlauben würde, die Stärken der EU-Partner auszunutzen und gleichzeitig europäische Unternehmenskooperationen fördern würde. Die Europäische Rüstungsagentur sollte in diesem Kontext die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der europäischen Rüstungsindustrie durch finanzielle Unterstützung fördern. Die notwendige Modernisierung der militärischen Ausrüstung macht darüber hinaus mehr Investitionen in europäische Forschung und Entwicklung nötig.¹²²

Einen konkreten Beitrag zur Weiterentwicklung der militärischen Kapazitäten könnten beide Länder etwa in Bezug auf die EU-Battlegroups übernehmen, und ihre Ausdehnung auf den See- und Luftbereich voranbringen. Großbritannien steht dieser Initiative zwar derzeit noch ablehnend gegenüber, doch ein Angebot zur Kooperation sollte aufrechterhalten werden. Die Abstimmung sollte sich auch und gerade auf die Ausnutzung von Synergien und Kooperationen im Bereich von

¹²²Jean-Dominique Giuliani „L'Europe de la défense à l'aube de la présidence française de l'UE“, *Défense nationale et sécurité collective*, juillet 2008, S. 88-95, et Jean-Dominique Giuliani, „Comment relancer l'Europe de la Défense?“ in Thierry Chopin, Michel Foucher (dir.), *L'état de l'Union 2008. Rapport Schuman sur l'Europe*, Éditions Lignes de Repères, Paris, 2008, S. 81-91.

Forschung und Entwicklung konzentrieren, sowie das politische hochsensible und in der Vergangenheit konfliktreiche Thema der Industriekooperationen abdecken.

Bezüglich der Gestaltung der sich anbahnenden Umbrüche im Verhältnis ESVP und Nato und, damit verbunden, in den transatlantischen Beziehungen erscheint es zunächst einmal essentiell, dass zwischen Deutschland, Frankreich und gegebenenfalls Großbritannien kein „Konkurrenzkampf“ um das „beste“ Verhältnis zu den USA entsteht, sondern dass die drei führenden sicherheitspolitischen Akteure in der EU eine koordinierte Haltung gegenüber den USA bei aller gebotenen Offenheit und Transparenz übernehmen. Besonders in potentiell schwierigen Themenfeldern, wie etwa die Umsetzung der französischen Forderung nach einem autonomen EU-Hauptquartier dürfen innerhalb der transatlantischen Allianz für Spannungen sorgen. Dieser Aspekt illustriert, wie wichtig eine Abstimmung zwischen EU und Nato sein werden, wenn die Stärkung der ESVP tatsächlich vorangetrieben werden soll.

Auch das Verhältnis in der Trias Frankreich-Deutschland-Großbritannien ist ein Bereich, in dem mit besonderer Transparenz und Fingerspitzengefühl vorgegangen werden muss. Gemeinsam mit Deutschland plant Frankreich die Durchführung der 60-Jahr-Feier der Nato in Strassburg/Kehl. Dies könnte – Interesse an einer gemeinsamen Initiative vorausgesetzt – als Anlass für weitere bilaterale Kooperation genutzt werden, etwa durch ein gemeinsames Engagement in der Diskussion um die Zukunft der Nato oder in der Ankündigung bilateraler Integrationsschritte im sicherheitspolitischen Bereich, die in ESVP-Perspektive vollzogen werden. Für die Entwicklung der ESVP relevant war zuletzt die bereits genannte Erklärung des Deutsch-Französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrats in Berlin am 12.11.2007, die gemeinsame Projekte benennt, wie z.B. die Erweiterung der Ausbildung im gegenseitigen Austausch auf Offiziersanwärter des Heeres, die Aufteilung der gemeinsamen Ausbildung am taktischen Transportflugzeug A400M und Schritte zur Entwicklung und Erleichterung der Harmonisierung der militärischen Fähigkeiten. Weiterhin wurde die Verstärkung der beiderseitigen Zusammenarbeit bei der Ausbildung der nationalen afghanischen Streitkräfte angekündigt.¹²³

Für das deutsch-französische Verhältnis und für die gemeinsame Weiterentwicklung der ESVP wird es entscheidend sein, dass nicht nur zwischen allen drei Regierungen, Frankreich, Deutschland und Großbritannien, sondern auch mit allen anderen Partnern in der EU, ein Vorgehen gefunden wird, das gleichermaßen Effizienz, Transparenz, Offenheit und Vertrauen gewährleistet.¹²⁴ Gelingt dies nicht, können bereits bekannte Trennlinien in der sicherheitspolitischen Ausrichtung der EU-Mitgliedstaaten für Blockaden und Integrationshemmnisse sorgen.

¹²³ Erklärung des Deutsch-französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrats in Berlin. 12.11.2007. http://www.france-allemande.fr/spip.php?page=article_print&id_article=2869

¹²⁴ In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass Präsident Sarkozy nach früherer Unterstützung für ein 5er oder 6er Direktorium der EU sich mehrmals explizit dafür ausgesprochen hat, dass die 27 EU-Länder wichtige Integrationsschritte gemeinsam unternehmen müssten. Siehe zum Beispiel die Rede Sarkozys vor dem Europaparlament am 10. Juli 2008 http://www.elysee.fr/download/?mode=press&filename=Discours_PR_10.07_Parlement_europeen.pdf

5. Perspektiven für die deutsch-französische Zusammenarbeit

Mit der Jubiläumserklärung des Elysée-Vertrags im Januar 2003 haben die deutsch-französischen Beziehungen eine bedeutende politische und administrative Stärkung erfahren. In schwierigen Zeiten, wie in der Phase nach dem Referendum zum Verfassungsvertrag im Mai 2005, in der Frankreich in den Augen Deutschlands von der europäischen Ebene „verschwunden“ war, hat dies die Aufrechterhaltung bilateraler Kooperation sowie die Fortschreibung einer bilateralen Arbeitsagenda ermöglicht. Allerdings gaben diese Konsultationsprozesse keine Impulse für breitere politische Initiativen im Rahmen der EU.

Die Blaesheim-Treffen zwischen dem französischen Präsidenten und dem/r deutschen Kanzler/in sowie den Außenministern haben sich als äußerst wichtiges Forum für vertrauliche Gespräche hinsichtlich dringlicher bilateraler, europäischer und internationaler Fragen erwiesen. Der Rhythmus der Treffen in kurzen Abständen von sechs bis acht Wochen (bis 2007) hat einen vertraulichen Austausch und die Herausbildung von gemeinsamen Positionen ermöglicht. Vor dem Hintergrund der politischen Streitigkeiten zwischen beiden Ländern 2007/2008 konstatierten Beobachter jedoch wieder wachsendes Misstrauen sowie fehlende Zukunftsperspektiven der deutsch-französischen Zusammenarbeit.

Dies ist an sich kein historisches Novum – immer wieder wurden in den vergangenen Jahrzehnten Zweifel am deutsch-französischen Integrationsmotor laut. So war auch die Intensivierung der Beziehungen in Folge des 40. Jubiläums des Elyséevertrags eine Reaktion auf ein zunehmend schwieriger wahrgenommenes bilaterales Verhältnis in der Europäischen Union. Seither ist das Bewusstsein gewachsen, dass die deutsch-französischen Beziehungen trotz der einzigartigen Verstärkung der Konsultationsprozesse in den vergangenen fünf Jahren kein „Selbstläufer“ geworden sind. Immer noch besteht die Gefahr einer „Abwärtsspirale“ im bilateralen Verhältnis. Zwei Entwicklungen könnten sich hierbei gegenseitig verstärken: Wenn der Rhythmus und die Intensität der bilateralen Konsultationen auf administrativer wie auch auf der politischen Ebene erodieren, könnte die Stabilität der Beziehungen sowie die „natürliche Selbstverständlichkeit“ des Zugangs zu und des Austauschs mit dem Partner Schaden nehmen, gerade in Zeiten bilateraler Auseinandersetzung. Zweitens kann das Fehlen einer gemeinsamen politischen Lesart oder eines gemeinsamen politischen Projektes die Kooperation auf der Arbeitsebene hemmen. Die fünf Jahre der intensivierten bilateralen Kooperation seit dem Jahrestag des Elysée-Vertrags haben gezeigt, dass auch etablierte administrative Prozesse politische Impulse von der obersten Ebene benötigen, um schleichenden Substanzverlust zu verhindern.

Die mögliche Bedeutung und die wünschenswerte Rolle Deutschlands und Frankreichs in der EU lassen sich nur bewerten, wenn gleichzeitig die Zukunftsperspektiven der EU und die Interessen beider Mitgliedstaaten diskutiert werden. Vor dem Hintergrund der Analysen dieser Studie wird für die Zukunftsperspektiven der EU und des bilateralen Verhältnisses folgendes angenommen:

- 1) Es liegt nach wie vor und auch unter stark veränderten Rahmenbedingungen im Interesse beider Staaten und auch im Interesse der EU, dass die deutsch-französischen Beziehungen stark und vertrauensbasiert sind. Ihr Beitrag ist eine notwendige Bedingung zur Fortführung des europäischen Integrationsprozesses, der langfristigen desintegrativen Tendenzen und einer Schwächung der EU vorbeugt.
- 2) Die angesichts der jüngsten bilateralen Konflikte immer wieder vorgebrachte These, dass das deutsch-französische Verhältnis eine „Normalisierung“ erfahre und daher die temporären Konflikte keine größere Bedeutung haben, gilt nur eingeschränkt. In vorliegender Studie wurde diskutiert, ob und warum die deutsch-französische Zusammenarbeit in der EU nach wie vor eine herausgehobene Bedeutung haben kann und sollte. Wenn sich die deutsch-französischen Beziehungen « normalisieren », also Frankreich und Deutschland nicht mehr besonderes Gewicht auf die bilaterale Partnerschaft und das Einverständnis beider Länder setzen, besteht die Gefahr,

dass eine für die europäische Zusammenarbeit und Integration notwendige Rolle des Konsensschaffers und Motors der Zusammenarbeit unbesetzt bleibt, da sich keine Alternativen abzeichnen.

- 3) Angesichts der bestehenden globalen und europäischen Herausforderungen wäre gemeinsames Handeln im Hinblick auf vier Bereiche wünschenswert: eine sehr enge Abstimmung beim kurzfristigen Management der derzeitigen Finanz- und Wirtschaftskrise in der EU und die Entwicklung einer langfristigen, gemeinsamen Perspektive für die Zukunft des globalen Wirtschafts- und Finanzsystems, eine Stärkung der internationalen Rolle der EU und eine erfolgreiche Stabilisierungspolitik in der Nachbarschaft der EU, eine nachhaltige Stärkung des ökonomischen und sozialen Zusammenhalts innerhalb der Gemeinschaft und eine Verbesserung der Legitimität der EU.

Vor dem Hintergrund dieser Grundannahmen werden folgende Einschätzungen zur künftigen Rolle und den Funktionsanforderungen des deutsch-französischen Verhältnisses abgeleitet:

- 1) Die bestehenden Konsultationsmechanismen sollte erhalten und gestärkt werden, im Falle von Agendakonflikten sollten sie Priorität erhalten. Dies betrifft insbesondere die politischen Zusammenkünfte, wie die Blaesheim-Treffen oder den Deutsch-Französischen Ministerrat. Darüber hinaus sollten sich beide Seiten verpflichten, die enge Kooperation zwischen den Verwaltungsapparaten beizubehalten und die dafür notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Die administrative Ebene kann Kontinuität gewährleisten in Zeiten, in denen die oberste politische Ebene mit bilateralen Konflikten belegt ist.
- 2) Da die bilaterale Kooperation langfristig nur überleben kann, wenn es entschiedene politische Impulse von der obersten Ebene gibt. Die gemeinsame Identifizierung von langfristigen Interessen sollte in der europäischen Integration besondere Aufmerksamkeit bekommen. Beide Seiten sollten auf vertrauliche Weise und ohne öffentliche Konfrontation zu dieser Diskussion beitragen.
- 3) Die französische Seite kann in der zukunftsgerichteten Debatte eine auch und gerade für Deutschland besonders nützliche Rolle spielen, da das gescheiterte französische Referendum und die ihm vorausgegangene öffentliche Debatte (über die EU, wenn auch nicht notwendiger Weise über den Verfassungsvertrag) relevante Informationen über die Wahrnehmungen, Vorstellungen, Anliegen und Kritikpunkte der Bürger offenbart hat. In Frankreich ist das Anliegen, über grundsätzliche Fragen der Integration zu diskutieren, seither ausgeprägter als in Deutschland. In Deutschland, wie auch in vielen anderen Ländern der EU, wurde bislang die Ratifizierung und Umsetzung des Lissabon-Vertrags als Meilenstein der Integration betrachtet – wobei keine Notwendigkeit gesehen wurde, über weitergehende Integrationsperspektiven und -wege zu sprechen. Während und nach der deutschen und der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft traten die Schlussfolgerungen aus dem Scheitern des französischen und niederländischen Verfassungsreferendums und der Frage, wie mit dem damit zusammenhängenden Legitimationsproblem der europäischen Politik umgegangen werden sollte – mit einigen Ausnahmen – europaweit eher in den Hintergrund. Gleiches gilt für die Debatte, welche möglichen Lösungen in diesem Fall über Lissabon hinaus denkbar sind (auf der Ebene der politischen EU-Akteure, -Institutionen und -Politiken) um einen langfristig politisch nachhaltigen Integrationsprozess zu ermöglichen. Mittlerweile hat das irische Nein zum Lissabonvertrag die 2007 eingeschlagene Strategie hinterfragt. Da sich kein einfacher Ausweg abzeichnet, der nicht nur den Vertrag rettet, sondern gleichsam auch eine langfristig nachhaltige und akzeptable Lösung verspricht, sollten Frankreich und Deutschland gemeinsam überprüfen, welche alternativen Ansätze für ein legitimeres Vorgehen entwickelt werden könnten.
- 4) Weiterhin zeigt die bilaterale Debatte über solch umstrittene Fragen wie die Europäische Währungsunion oder die Union für das Mittelmeer, dass bilaterale Streitigkeiten und öffentlichen Auseinandersetzungen langwährende Blockaden hervorrufen können. Auch über dieses Thema hinaus scheinen im deutsch-französischen Verhältnis die gemeinsame Analyse politischer Her-

ausforderungen (etwa bezüglich bestimmter Regionen oder eines spezifischen Politikfeldes) und darauf aufbauende Strategiediskussionen einen vergleichsweise geringen Stellenwert zu haben. Die fehlende gemeinsame Langfristanalyse ist ein Grund für die Schwierigkeiten, gemeinsame neue strategische Handlungsansätze oder Politikoptionen für die EU zu definieren. Daher sollte die bilaterale Kooperation in der strategischen Analyse von aktuellen und kommenden Herausforderungen (wie etwa im Bereich der Sicherheit, Migration, Wirtschaft, Umwelt, aber auch bezüglich von Grundfragen der europäischen Integration etc.) und zukünftigen Beziehungen zu strategischen Schlüsselpartnern (USA, Russland, Türkei, China, Indien, Afrika, Brasilien) entschieden ausgebaut werden. In Betracht zu ziehen wären eine gemeinsame strategische Analyse-Einheit zwischen beiden Staaten oder wenigstens ein gemeinsames Arbeitsprogramm der entsprechenden nationalen Stellen (etwa der Planungsstäbe in den Außen- und Verteidigungsministerien). Das Ziel wäre, nach bereits erfolgten punktuellen Ansätzen in der Vergangenheit, beide Länder in einen langfristigen Kooperationsprozess einzubinden, der eine kontinuierliche, gemeinsame Analyse ermöglicht.

- 5) Die Ergebnisse dieser bilateralen Arbeit sollten auf den höchsten politischen Ebenen in die nationale Diskussion, in die obersten Ebenen des bilateralen Konsultationsprozesses (Blaesheim-Treffen, Ministerrat etc.) und in die öffentliche Debatte (Veröffentlichungen, Parlamentsanhörungen etc.) einfließen, um mindestens das gegenseitige Verständnis zu verbessern, im besten Fall gemeinsame Handlungsansätze zu ermöglichen. Außerdem sollten sie in die strategische Debatte auf EU-Ebene Eingang finden – etwa im Kontext der Diskussion um die Ausgestaltung der neuen Außenvertretung der EU oder in der Diskussion um die Ergänzung der Europäischen Sicherheitsstrategie. Dabei geht es nicht zwangsläufig um die Annäherung an oder Übernahme von der Position des Partners, sondern um die Kenntnis und das Berücksichtigen der jeweiligen Präferenzen in einer konstruktiven Art und Weise.
- 6) Die politischen Spannungen, die der Beziehung zwischen den Regierungen in den vergangenen Monaten inhärent waren, verschleiern die Tatsache, dass die deutsche sowie die französische öffentliche Meinung sich in vielen Fragen der europäischen Integration ähneln. Dies zeigt sich in allen drei in dieser Studie analysierten Politikfeldern, bei denen zunächst sehr weit reichende Unterschiede in der öffentlichen Wahrnehmung vermutet werden könnten. In einigen Politikfeldern besteht eine Diskrepanz zwischen den Zielen der Regierungen und der öffentlichen Meinung, die in einigen Bereichen mehr europäisches Engagement erwartet.
- 7) Neue Wege, wie diese geäußerten Stimmungslagen sich in bilateraler und europäischer Politik niederschlagen, sollten diskutiert werden. So ist etwa eine Stärkung der parlamentarischen Foren und bilateralen Parteienkooperation (in Anerkennung der begrenzenden Faktoren wie der unterschiedlichen Rollen der Parlamente in den beiden politischen Systemen; Schwierigkeiten für die Kooperation, die aus der Zeitbeschränkung und fehlenden Sprachkapazitäten resultieren) zu prüfen. Derartige Maßnahmen, wie auch Bürgerforen, die etwa dem Deutsch-Französischen Ministerrat vorausgehen könnten, um die Transparenz und den Zugang zur politischen Debatte zu stärken, sollten geprüft werden. Hier würde die deutsch-französische Zusammenarbeit der europäischen Kooperation im jeweils nationalen Rahmen einen Dienst erweisen, indem nämlich der von den zitierten Umfragen enthüllten mangelnden Transparenz und Information über EU-Entscheidungen durch bilaterale Aktivitäten flankierend entgegen gewirkt werden könnte, solange die EU-Institutionen nicht in der Lage sind, die Legitimität und Transparenz der EU-Entscheidungen nachhaltig zu sichern.
- 8) Programme, die bilateralen Austausch ermöglichen, sollten ausgeweitet werden, um die nächsten Generationen auf die Herausforderung vorzubereiten, die bilateralen Beziehungen mit einer gemeinsamen – erneuerten und wieder stärkeren – politischen Bedeutung auszustatten. Programme zur Förderung eines Austauschs von zukünftigen Führungskräften sollten gestärkt und auch den politischen Bereich ausgedehnt werden. Manche der bilateralen Konflikte der letzten Zeit wiesen neben politischen Divergenzen Züge von interkulturellen Missverständnissen auf. Trotz der sehr dichten bilateralen Beziehungen, die im Laufe der Jahre aufgebaut worden sind,

ist dies ein klares Argument dafür, Wissen über, ebenso wie Verständnis und Vertrauen für die Partner auf beiden Seiten in der Generation der künftigen Führungsriege zu fördern.

- 9) Der symbolische Wert öffentlicher Bekenntnisse zum bilateralen Verhältnis sollte nicht unterschätzt werden – aber nur, sofern diese durch glaubwürdige Schritte begleitet werden. Ebenso sollten die Auswirkungen fehlender politischer Unterstützung ernst genommen werden. Die eher schwache Erklärung zum 45. Jahrestag des Elysée-Vertrags im Januar 2008 hat gezeigt, dass „historische“ Stellungnahmen immer schwieriger zu formulieren sind und immer weniger mobilisierende Kraft und politische Wirkung entfalten. Umso mehr bedarf die deutsch-französische Zusammenarbeit einer Begründung, die sich aus den künftigen Herausforderungen für jedes Land, für beide Länder gemeinsam und für die EU insgesamt ableitet. Anknüpfungspunkte für einen auf dieses Ziel ausgerichteten bilateralen Diskussionsprozess gibt es zu genüge.

Ob die deutsch-französische Zusammenarbeit allerdings aus einer Funktionsweise herausfindet, die vor allem darin besteht, in Blockade- und Streitfällen gemeinsame Positionen als Lösungshilfe zu präsentieren, hängt entscheidend davon ab, ob genügend politisches Vertrauen geschaffen wird, das eine gemeinsame Analyse gemeinsamer Herausforderungen überhaupt verlässlich und langfristig zulässt. Die Erfahrungen zwischen Deutschlands und Frankreichs Ratspräsidentschaft legen nahe, dass die wichtigste Voraussetzung für ein gemeinsames Reüssieren in dieser Frage ist, dass beide Länder zwei Handlungsweisen aufgeben: den innenpolitisch orientierten Alleingang und die öffentliche Provokation des Partners auf der einen Seite, und die Tendenz zur „reaktiven Abwehrpolitik“ auf der anderen Seite. Die Fähigkeit zur Definition gemeinsamer Interessen und daraus resultierender Handlungsansätze steht und fällt dabei mit dem Willen auf höchster politischer Ebene, dem deutsch-französischen Verhältnis und der europäischen Integration eine herausgehobene Bedeutung beizumessen. Mit den negativen Referenden in Frankreich, den Niederlanden und Irland ist der Bedarf an politischer Führung und einer Verbesserung der Legitimität der Integration in der EU manifest geworden. Diese Herausforderung wird weiter bestehen, auch wenn der Lissabonvertrag in Kraft treten sollte. Deutschland und Frankreich sollten sich gemeinsam mit anderen EU-Partnern und auch dem Europäischen Parlament der Aufgabe stellen, mutige und langfristig tragfähige Ansätze für ein demokratischeres und legitimeres Regieren in der EU zu entwickeln.

Fondation Robert Schuman

29 boulevard Raspail ● F - 75007 Paris ● Tel: + 33 (0)1 53 63 83 00 ● Fax: + 33 (0)1 53 63 83 01
Rond-Point Schuman 6 ● B – 1040 Bruxelles ● Tel: + 32 (0)2 234 78 26 ● Fax: + 32 (0)2 234 77 72
www.robert-schuman.eu

Publikationschef: Pascale Joannin

Robert-Schuman-Stiftung, wurde im Jahr 1991 als gemeinnützige Stiftung gegründet und ist nunmehr eines der bedeutendsten Forschungszentren Frankreichs zu Europa und den europäischen Politiken. Sie erstellt zahlreiche Studien zur Politik der Europäischen Union und publiziert diese ausser in Frankreich auch im europäischen Ausland. Auch ausserhalb Europas informiert die Robert-Schuman-Stiftung regelmässig über aktuelle politische Entwicklungen in Europa. Mit ihren Recherchen, Veröffentlichungen und Veranstaltungen regt die Robert-Schuman-Stiftung immer wieder zur öffentlichen Debatte europäischer Themen an und bereichert diese zusätzlich durch ihr Engagement und zahlreiche wissenschaftliche Beiträge. Stiftungspräsident: Jean-Dominique Giuliani.