

Ein Residuum gescheiterter Pläne

Die politische Vorgeschichte des Elysée-Vertrags

Henning Türk*

» Der Elysée-Vertrag von 1963 lässt sich auf verschiedene Arten lesen. Zum einen kann man ihn als ein Dokument der deutsch-französischen Aussöhnung interpretieren, die mit dem Vertrag stärker formalisiert und gleichzeitig symbolisiert wurde. Zum anderen ist er auch ein Versuch, zentrale Elemente des gescheiterten Anlaufs zur Gründung einer politischen Union in Europa auf bilaterale Weise zu retten.

Le fruit des échecs

Les années 1950 n'ont pas permis de mettre en place une Europe de la défense (CED) et une Europe politique après la fondation de la Communauté européenne pour le charbon et l'acier (CECA).

Dès 1958, le général de Gaulle cherche à accroître l'influence politique de la France en Europe. Aux institutions supranationales le président préfère une coopération intergouvernementale sur la base des Etats nationaux. Il propose le 5 septembre 1960 des rencontres régulières des chefs d'Etat et de gouvernement des six pays de la Communauté économique européenne (CEE), une sorte d'autorité politique incluant les coopérations économiques et militaires, une « Europe européenne » indépendante des Etats-Unis et de l'Alliance atlantique. Face au scepticisme des partenaires européens, une commission est mise en place sous la présidence de Christian Fouchet en 1961 pour la réalisation d'un Plan Fouchet visant à l'union des peuples européens.

Finalement, le Traité de l'Elysée apparaît aussi et surtout comme un compromis des échecs enregistrés dans la recherche d'une Europe politique. Réd.

Die ersten Ansätze, eine außenpolitische Zusammenarbeit der sechs Kernländer der europäischen Integration zu Stande zu bringen, reichen einige Jahre zurück. Bereits kurz nach der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) 1951/52 hatte es im Zusammenhang mit der Gründung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) erste Verhandlungen über den Aufbau einer Europäischen Politischen Union zwischen den sechs potentiellen Mitgliedsländern Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Italien, Belgien, Niederlande und Luxemburg gegeben. Mit dem Scheitern der EVG in der französischen Nationalversammlung im August 1954 kam dieses Projekt zu Fall.

Nachdem man mit der Gründung der EWG 1957 zunächst die wirtschaftliche Integration vorangetrieben hatte, wurde immer wieder diskutiert, wie man über die wirtschaftlichen Aspekte hinaus eine politische Zusammenarbeit organisieren könnte. Diese Diskussionen bekamen mit dem Regierungsantritt Charles de Gaulles 1958 eine neue Dynamik. Der französische Staatspräsident versuchte auf verschiedenen Wegen den politischen Einfluss Frankreichs zu erhöhen. Einen möglichen Ansatzpunkt bot die europäische Einigung unter französischer Führung. Die EWG war zur Modernisierung der französischen Wirtschaft durchaus nützlich, hatte jedoch aus Sicht de

* Henning Türk arbeitet im Historischen Institut der Universität Duisburg-Essen.

Gaullles einen Makel: Sie besaß supranationale Institutionen, die im Prozess der Entscheidungsfindung in der EWG eine wichtige Rolle spielten. Das entsprach nicht den Vorstellungen de Gaulles, der eine intergouvernementale europäische Zusammenarbeit auf der Basis der Nationalstaaten vorzog. Daher schlug er vor, der wirtschaftlichen Gemeinschaft eine Art politische Gemeinschaft vorzuschalten, in der die über die Wirtschaft hinausgehenden politischen Fragen und Rahmenbedingungen diskutiert und festgelegt werden sollten. Am 5. September 1960 ging er mit diesem Vorschlag an die Öffentlichkeit. Kern seiner Vorstellungen waren regelmäßige Treffen der Staats- und Regierungschefs der sechs Länder. Diese würden die zentralen Entscheidungen fällen, nach denen sich dann die bestehenden Gemeinschaften zu richten hätten. Zudem sollte die politische Gemeinschaft eine verteidigungspolitische Zusammenarbeit einschließen.

Damit waren bereits zwei Probleme angesprochen, welche die Diskussionen über eine politische Gemeinschaft dauerhaft belasten sollten. Zum einen stand die Frage nach dem Verhältnis zwischen der bereits bestehenden EWG und der politischen Gemeinschaft im Raum. De Gaulle wollte die EWG in seine Konstruktion einbauen und ihr mit den Treffen der Staats- und Regierungschefs eine politische Autorität vorsetzen. Den bestehenden Institutionen der EWG, wie zum Beispiel der Kommission, gestand er nur einen „technischen Wert“ zu. Zum anderen stellte sich die Frage, wie sich diese politische Gemeinschaft gegenüber den Vereinigten Staaten positionieren würde. De Gaulles Europakonzeption sah ein eigenständiges Europa vor. Dieses „*Europe européenne*“ sollte unabhängig von den USA agieren. Die von ihm vorgeschlagene Verteidigungszusammenarbeit innerhalb der politischen Gemeinschaft würde dieser Unabhängigkeit Vorschub leisten, denn bisher war die westeuropäische Verteidigungspolitik über die NATO eng mit den amerikanischen Vorstellungen verbunden.

De Gaulles europäisches Gesamtkonzept

Die Vorschläge de Gaulles gingen einigen Ländern zu weit, so dass sich die Staats- und Regie-

rungschefs der EWG-Länder auf ihrem Treffen in Paris im Februar 1961 lediglich darauf verständigen konnten, einen Ausschuss einzurichten, der die Vorschläge prüfen sollte. Den Vorsitz dieses Ausschusses übernahm ein enger Vertrauter de Gaulles, Botschafter Christian Fouchet. Die Rahmenbedingungen für die Arbeit des Ausschusses wurden auf einer weiteren Gipfelkonferenz im Juli 1961 in Bonn festgelegt, wo man sich immerhin darauf einigte, regelmäßige Treffen der Staats- und Regierungschefs einzuführen und die bestehenden europäischen Institutionen nicht anzutasten.

Die Verhandlungen über die politische Zusammenarbeit begannen zunächst mit einem französischen Vorschlag, dem sogenannten ersten Fouchet-Plan. Dieser sah eine „*Union der europäischen Völker*“ mit einer einheitlichen Außen- und Verteidigungspolitik sowie einer Zusammenarbeit im Bereich der Kulturpolitik vor. Kern des Planes waren regelmäßige Treffen der Staats- und Regierungschefs sowie der Außenminister. Die Fouchet-Kommission entwickelte diesen Plan weiter. Am 18. Januar 1962 legte Fouchet dann zur Überraschung der fünf anderen Regierungen einen verschärften Plan vor, den sogenannten Fouchet-Plan II. Dieser von de Gaulle persönlich überarbeitete Plan griff genau in die Bereiche ein, in denen die Fouchet-Kommission zuvor Kompromisse erarbeitet hatte. So wurde die Verteidigungspolitik ohne Bezugnahme auf die NATO genannt, was die Befürchtungen der Partner vor einer Loslösung der westeuropäischen Verteidigung von den USA nährte. Auch der Bereich der Wirtschaft wurde jetzt als Ziel der politischen Gemeinschaft aufgeführt, so dass im Zusammenhang mit weiteren Streichungen und Umformulierungen der Vorrang der politischen Gemeinschaft vor der EWG deutlich herausgestellt wurde.

Die Motive für de Gaulles weitreichenden Schritt werden in der Forschung intensiv diskutiert. Im Grunde stellte er mit dem Fouchet-Plan II sein europäisches Gesamtkonzept den Partnern klar vor Augen. Diese hatten jetzt die Wahl, sich entweder dafür zu entscheiden oder dagegen. Insbesondere Belgien und die Niederlande entschieden sich dann gegen die Vorstellungen de Gaulles. Sie befürchteten eine Dominanz Frankreichs und der Bundesrepublik in der politischen

Gemeinschaft. Daher forderten sie unter Verweis auf die parallel laufenden Beitrittsverhandlungen Großbritanniens zur EWG eine sofortige Beteiligung der Briten an den Gesprächen über die politische Union. Diese Forderung war für de Gaulle unannehmbar, denn er sah Großbritannien als verlängerten Arm der USA. Bei den weiteren Verhandlungen, die in der Fouchet-Kommission und auf den Treffen der sechs Außenminister geführt wurden, kam keine Einigung mehr zu Stande. Die unterschiedlichen Vorstellungen von einem organisierten politischen Europa waren unüberbrückbar.

Die deutsch-französische Alternative

De Gaulle und Bundeskanzler Konrad Adenauer hatten bei den Verhandlungen jedoch eine Rückfallposition: die deutsch-französischen Beziehungen. Beide hatten bereits in früheren Gesprächen eine engere deutsch-französische Abstimmung diskutiert, vor der Adenauer bisher aber immer wieder zurückgeschreckt war. Die festgefahrenen Gespräche über eine politische Einigung Europas boten jetzt einen Ansatzpunkt, diese Überlegungen wieder aufzugreifen und zu konkretisieren. Gegenüber seinem Informationsminister Alain Peyrefitte betonte de Gaulle nach einer französischen Kabinettsitzung am 24. Mai 1962: „*Vous verrez qu'à la fin des fins, nous allons faire le plan Fouchet avec les Allemands.*“ (Sie werden sehen, dass wir den Fouchet-Plan letztendlich mit den Deutschen realisieren werden.)

Die Gelegenheit, eine erste grundsätzliche Verständigung über dieses Vorhaben herbeizuführen, bestand dann während des Staatsbesuchs Adenauers in Frankreich vom 2. bis zum 8. Juli 1962. Die beiden Staatsmänner einigten sich zunächst darauf, noch einen weiteren Versuch zur Belegung des Fouchet-Plans zu starten, indem der italienische Ministerpräsident Amintore Fanfani zu einer Gipfelkonferenz nach Rom einladen sollte. Dort sollten die bestehenden Probleme ausgeräumt und eine politische Zusammenarbeit beschlossen werden. Adenauer drängte in Anbetracht der weltpolitischen Lage auf ein zügiges Handeln. Notfalls müsse man in einem kleineren Rahmen mit der außenpolitischen Zusammenarbeit beginnen. Zudem schlug er einen engeren

Kontakt zwischen der Bundesrepublik und Frankreich vor. Während des Abschlussgesprächs im Kreis der beiden Delegationen stellte de Gaulle Adenauer die entscheidende Frage, ob dieser notfalls bereit wäre, eine politische Union nur mit Frankreich einzugehen, falls die Wiederaufnahme der Fouchet-Verhandlungen scheitern würde. Adenauer betonte, dass er einer politischen Union mit Frankreich zustimmen würde. Der Beitritt der anderen Länder müsse aber möglich sein.

Adenauer und de Gaulle versuchten in den folgenden Wochen über Fanfani die Fouchet-Verhandlungen wieder in Gang zu bringen, scheiterten aber an der Haltung der Italiener. In einem Brief an Adenauer vom 15. Juli 1962 betonte de Gaulle daher, dass es tatsächlich notwendig sein könnte, die Zusammenarbeit zunächst zu zweit zu beginnen, aber für eine spätere Beteiligung der anderen Länder offen zu lassen. Während des Staatsbesuchs de Gaulles in der Bundesrepublik vom 4. bis 9. September 1962 wurden die Gespräche zwischen Adenauer und de Gaulle dann konkreter. De Gaulle schlug Adenauer insbesondere eine Abstimmung in außen- und verteidigungspolitischen Fragen vor. Die beiden einigten sich darauf, die deutsch-französische Zusammenarbeit in einem „*Briefwechsel oder einer vereinbarten Niederschrift*“ festzulegen.

Ein französischer Vorschlag

Die französische Regierung erarbeitete daraufhin einen Vorschlag, den de Gaulle am 20. September an Adenauer sandte. Darin wurden die Verbindungen zum Fouchet-Plan offensichtlich. De Gaulle offerierte eine deutsch-französische Zusammenarbeit in der Außen- und Verteidigungspolitik sowie in Erziehungs- und Jugendfragen. Dafür waren keine neuen gemeinsamen Institutionen vorgesehen, sondern die Zusammenarbeit sollte intergouvernemental durch regelmäßige Treffen der Regierungen und der zuständigen Beamten erfolgen. Im Bereich der Verteidigung fehlte auch hier, wie beim Fouchet-Plan II, der Hinweis auf die NATO.

Die französische Regierung richtete bereits im Oktober eine interministerielle Kommission ein, um die Details der Vereinbarung auszuarbeiten. In

der Bundesrepublik mahlen die Mühlen etwas langsamer, da die von Adenauer forcierte dezidierte Ausrichtung der bundesrepublikanischen Außenpolitik auf Frankreich in der Bundesregierung auf Vorbehalte stieß. In der Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Bundesregierung wird auch die gedankliche Verbindung zu den Fouchet-Plänen offensichtlich, denn im Auswärtigen Amt war nicht das Frankreichreferat für die Ausarbeitung der Kooperationsvereinbarung zuständig, sondern das Referat für die europäische politische Union. Im Antwortschreiben der Bundesregierung wurde daraufhin die von Frankreich vorgeschlagene Kooperationsvereinbarung etwas offener formuliert. Insbesondere im Bereich der Verteidigung bestand die Bundesregierung auf einer Ausrichtung auf die NATO. Die Diskussionen drohten damit in ähnlichen Bahnen wie beim Fouchet-Plan zu verlaufen. In diesem Punkt lenkte die Bundesregierung erst nach einem Treffen der zuständigen deutschen und französischen Beamten und einer Kabinettsitzung unter der Leitung Adenauers am 16. Januar 1963 ein. Im Abschnitt über die verteidigungspolitische Strategie wurde der Bezug zur NATO gestrichen.

Auf dieser Basis wurde der Vertrag am 22. Januar 1963 unterzeichnet. Seine Bestimmungen ähneln in wichtigen Punkten den Fouchet-Plänen. So war der Kern beider Vorschläge ein regelmäßiger Konsultationsmechanismus in den Bereichen, die auch schon im Fouchet-Plan I als Bereiche der Zusammenarbeit identifiziert worden waren. Die Staats- und Regierungschefs der Bundesrepublik und Frankreichs sollten sich mindestens zweimal jährlich und die Außen- und Verteidigungsminister mindestens alle drei Monate treffen. Im Bereich der Verteidigung wurde die NATO nicht genannt, lediglich in den Abschnitten zur Außenpolitik einmal erwähnt. Das im Fouchet-Plan II genannte Ziel, die Position der Länder in außenpolitischen Fragen nicht nur zu koordinieren, sondern zu vereinheitlichen, wurde auch in den deutsch-französischen Vertrag aufgenommen. Dort hieß es, dass sich die beiden Länder in zentralen außenpolitischen Fragen konsultieren, „um so weit wie möglich zu einer gleichgerichteten Haltung zu gelangen“. Deutlich über die Fouchet-Pläne hinaus gingen die Bestim-

mungen über Erziehungs- und Jugendfragen. Hier zeigt sich das Aussöhnungsmotiv, das dem Vertrag auch zu Grunde lag, am deutlichsten.

In der gleichzeitig veröffentlichten Erklärung de Gaulles und Adenauers wurde auf die Bedeutung des Vertrags zur europäischen Einigung hingewiesen. Den von der Bundesregierung zunächst favorisierten deutlichen Bezug zur politischen Union hatte man auf französischen Wunsch hin jedoch fallengelassen. Um das Misstrauen der anderen EWG-Länder gegenüber einem dominanten deutsch-französischen Zweibund zu zerstreuen, sicherte man im Vertrag zu, die europäischen Partner regelmäßig über die Ergebnisse der deutsch-französischen Gespräche zu informieren. Die Beitrittsmöglichkeit für andere Länder, die auch in den deutsch-französischen Gesprächen immer wieder thematisiert worden war, wurde nicht erwähnt. In den folgenden Jahren kam es dann zwar in einigen anderen Ländern zu Gedankenspielen, dem deutsch-französischen Vertrag beizutreten, konkret wurde diese Möglichkeit jedoch nie geprüft.

Somit erscheint der Elysée-Vertrag nicht nur als Dokument der deutsch-französischen Aussöhnung, sondern ist in seinen zentralen Bestimmungen ein Residuum der Verhandlungen über die europäische politische Zusammenarbeit. Ihr Scheitern bot einen Anknüpfungspunkt, um die schon länger diskutierte Vertiefung der deutsch-französischen Beziehungen in Angriff zu nehmen. Dabei konnte man auf den Vorarbeiten zum Fouchet-Plan aufbauen und hatte gleichzeitig die Möglichkeit, den engen deutsch-französischen Zusammenschluss nicht nur mit dem Aussöhnungsmotiv, sondern auch mit dem Verweis auf die gescheiterten Fouchet-Verhandlungen zu legitimieren. Dass der Vertrag in den folgenden Jahren die in ihn gesetzten machtpolitischen Hoffnungen Adenauers und de Gaulles nicht erfüllen konnte, lag an den sich verändernden Rahmenbedingungen des Kalten Krieges und den personellen Wechseln insbesondere in der Regierung der Bundesrepublik Deutschland. Eine Sogkraft für die anderen EWG-Länder konnte er somit nicht entfalten. Stattdessen wurde ab 1970 die Europäische Politische Zusammenarbeit in einem deutlich bescheideneren Rahmen aufgebaut.