

Paradigmenwechsel in den deutsch-französischen Beziehungen?

FRANK BAASNER*

Deutschland und Frankreich sind als gemeinsam handelndes Duo im Verlauf des Jahres 2003 mehr denn je in den Mittelpunkt der internationalen Aufmerksamkeit gerückt. Die beiden Regierungen – und damit in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit die beiden Staaten – haben auf der Weltbühne (Irak) und auf dem europäischen Parkett (Verfassung, Stabilitäts- und Wachstumspakt) unter Beweis gestellt, was zwar lange bekannt, aber selten mit dieser Deutlichkeit sichtbar wurde: Deutschland und Frankreich sind, wenn sie gemeinsam auftreten, auch ohne Europa und notfalls auch gegen Brüssel weltpolitisch relevante Akteure. Die Ereignisse des vergangenen Jahres geben Anlass zu der Frage, ob es sich nur um eine jener Phasen des intensiven Schulterchlusses handelt, wie sie in der Nachkriegsgeschichte wiederholt aufgetreten sind, oder ob nicht die Paradigmen, die den deutsch-französischen Beziehungen bisher ihre Struktur gegeben haben, grundsätzlich verändert worden sind. Das Jahr 2003, so die These der folgenden Überlegungen, wird sich auch im historischen Rückblick als ein Schlüsseljahr in der Entwicklung der deutsch-französischen Beziehungen erweisen.

Ein Jahr danach: Vor einem Jahr, am 22. Januar 2003, wurde in einem feierlichen

Festakt am historisch bedeutsamen und vielfach symbolträchtigen Ort Versailles durch eine gemeinsame Sitzung von Assemblée Nationale und Deutschem Bundestag der 40. Jahrestag des Élysée-Vertrags begangen, mit dem 1963 die organisierte Zusammenarbeit der Regierungen unter Adenauer und de Gaulle begonnen hatte. Tags darauf tagte in Berlin ein deutsch-französisches Jugendparlament, das die Aufgaben der Zukunft definieren sollte, seine Anregungen den beiden Regierungschefs vortrug und mit ihnen diskutierte. Diese beiden Tage waren, so sieht es im Rückblick aus, der Auftakt für ein fulminantes Jahr deutsch-französischer Initiativen und Machtproben.

Wie kam es dazu? Im Vorfeld des 40. Jahrestages herrschte geringe Begeisterung und entsprechend schwach entwickelte Bereitschaft, dem Jahrestag übermäßige Bedeutung beizumessen. Vor allem auf deutscher Seite wurde immer wieder unterstrichen, nur mit „politischer Substanz“ wolle man den Jahrestag zu einer gemeinsamen Erklärung nutzen. Danach sah es nach dem enttäuschenden deutsch-französischen Gipfel Ende Juli 2002 in Schwerin nicht aus. Erst schrittweise wurde deutlich, wie gut sich das Datum in die europäische Agenda – Verfassungskonvent, Vorbereitung der Erweiterung – einfügte und

* Prof. Dr. Frank Baasner ist Direktor des Deutsch-Französischen Instituts Ludwigsburg.

dass es wenig sinnvoll wäre, dieses Datum ungenutzt verstreichen zu lassen.

Es wurde schließlich eine große und symbolträchtig aufgeladene Feier, die eine gelungene Aussöhnung konstatierte und eine neue Generation und Stufe der Zusammenarbeit einläutete. Es wurde auch eine Feier im Gefühl neu entdeckter Zweisamkeit, ohne die europäische Familie, die entsprechend pikiert reagierte. Selbst wenn dies ein Versehen war oder zumindest ohne bewusste Absicht geschah, was prinzipiell möglich, wenn auch wenig wahrscheinlich ist, zeigt es doch, wie stark die Selbstbezogenheit der beiden Regierungen war, die bislang als Tandem Schröder–Chirac nur wenig auf den Weg hatten bringen können. Die gemeinsame Erklärung vom 22. Januar 2003 wurde somit zu einer Wiedergeburt des alten und summa summarum bewährten Vertrags.

Was ist seit den Élysée-Feierlichkeiten geschehen?

Was ist seither geschehen? Bereits im Vorfeld hatte auf europäischer Ebene der Verfassungskonvent unter Leitung Giscard d'Estaings nach den enttäuschenden Konsultationen in Schwerin als Katalysator gewirkt. Für Überraschung sorgte zunächst der Vorschlag zur europäischen Agrarpolitik, einer der traditionellen deutsch-französischen Streitpunkte – und auch wenn hier kein wirklicher Durchbruch, sondern zunächst nur eine Fortschreibung gelang, erlaubte diese Einigung doch den Fortgang der europäischen Verhandlungen zum Erweiterungsbeschluss, der auf dem Kopenhagener Gipfel im Dezember 2002 erfolgte. Gemeinsame Eingaben im Verfassungskonvent zu den Bereichen Sicherheit und Verteidigung, Innenpolitik, Wirtschaftspolitik und Institutionenreform folgten von November 2002 bis zum 16. Januar 2003 Schlag auf Schlag und unterstrichen die neu gefundene Initiativkraft des deutsch-französischen Duos.

Nach dem 22. Januar waren es dann jedoch vor allem externe Stimuli, die zur herausgehobenen Rolle Deutschland-Frankreichs führten. In der Irak-Krise war die Ausgangslage zunächst völlig verschieden: Frankreich schien nicht prinzipiell gegen eine Intervention eingestellt zu sein, wenn diese unter dem Dach der UN stattfinden würde und somit eine internationale Einbindung (oder gar Kontrolle) der USA erlauben würde. Im diplomatischen Machtkampf mit den USA musste Frankreich später konsequenterweise gegen eine militärische Intervention votieren. Deutschland mit Bundeskanzler Schröder hatte sich hingegen aus Prinzip frühzeitig festgelegt, was in Frankreich mit Verständnis für eine grundsätzlich pazifistische Haltung aufgrund der deutschen Geschichte tolerierend zur Kenntnis genommen worden war. Erst die verschiedenen gescheiterten Verhandlungsrunden und die wenig kompromissbereite Haltung der USA und Englands führten dann zu dem Eindruck, Deutschland und Frankreich verträten eine gemeinsame, identische Haltung.

Auch innenpolitisch wurde die Sonderrolle der deutsch-französischen Entente befördert. In der Agenda 2010 hatte sich Schröder auf einen ehrgeizigen Reformentwurf festgelegt, mit dem sein eigenes politisches Schicksal verbunden wurde. Premierminister Raffarin antwortete mit einer (etwas bescheideneren) Agenda 2006. Vergleichbare innenpolitische Reformfelder, vergleichbare Aufgaben in schwerer wirtschaftlicher Lage ließen beide Regierungen mit dem Rücken zur Wand stehen. In dieser Situation wurde eine neue Spielart der deutsch-französischen Kooperation geboren: wechselseitige Solidarität im Zeichen der geteilten Schwäche. Daraus resultierte die harte Haltung gegenüber Brüssel im Defizitverfahren, weil hier beiderseitiger Nutzen aufgrund identischer Ausgangslage im Inland erzielt wurde. Nur gemeinsam konnten Deutschland und Frankreich so hart gegen die europäische Kommis-

sion auftreten, ein einzelner Finanzminister hätte sich wohl kaum gegen eine Mehrheit in der EU durchsetzen können. Die beiden Staaten traten hierbei nicht als Impulsgeber für die europäische Integration, sondern als gebündelte Macht auf den Plan. Die seitens der Kommission nun angestrebte Klage beim Europäischen Gerichtshof zeigt, dass die Botschaft genau in diesem Sinne in Brüssel angekommen ist.

In der Europapolitik kann man Ähnliches beobachten: Die in den Verfassungskonvent eingebrachten Vorschläge waren noch im Lichte der Öffentlichkeit diskutiert worden und hatten somit die prinzipielle Zustimmung vieler anderer Staaten ermöglicht. Nachdem der Verfassungsentwurf in seinen wesentlichen Punkten feststand und den Regierungen die schwierige Aufgabe übertragen wurde, in den noch umstrittenen Schlüsselfragen der Machtverteilung und der Entscheidungsprozesse zu einer Lösung zu kommen, versteiften sich Deutschland und Frankreich frühzeitig auf eine harte Position, die nicht mehr als „vorgeprägter Kompromiss“ für alle europäischen Staaten erschien, sondern als kompromisslose Haltung zweier „leader“ und ihrer Anhänger. So ist der gescheiterte Gipfel Mitte Dezember keineswegs nur auf die mangelnde Kompromissbereitschaft Polens beziehungsweise Spaniens oder auf die ungeschickte Verhandlungsführung *Berlusconi* zurückzuführen, sondern auch auf die wenig förderliche Inszenierung deutsch-französischen Führungsanspruchs. Erneut war die Tendenz zu erkennen, die deutsch-französische Position als einzig mögliche europäische Position zu präsentieren.

Was ist grundsätzlich neu an dieser Entwicklung?

Die Irak-Krise war anfangs noch nach dem herkömmlichen Muster gestrickt. Dass sich beide einen gemeinsamen Anti-Kriegsstand-

punkt aufbauen würden, war zunächst ungewiss und ist vor allem dem diplomatischen Verhalten der USA zu verdanken. Europa in „neu“ und „alt“ zu spalten, war einfach und billig – sich dafür eine ungeahnte und stabile deutsch-französische Opposition zu schaffen (der mittlerweile in Grenzen sogar England zuzuneigen scheint), war hingegen kaum im Interesse der Regierung Bush. Diese Spaltung innerhalb Europas ist neu.

Auch wenn Deutschland und Frankreich erst durch externe Stimuli zur gemeinsamen Haltung im Irak-Krieg kamen, war dies doch Lehrstück und Vorbild für andere Fälle deutsch-französischer Positionierung, auch ohne oder sogar gegen weitere europäische Partner. An diesem Punkt kommt nun die gemeinsame politische Erklärung des 22. Januar 2003 ins Spiel. Denn hier wurde nicht nur, in Fortschreibung des *Élysée-Vertrags* von 1963, eine intensive Koordinierung aller Politikbereiche vereinbart, sondern auch eine neue Kooperationsstruktur. Auf Regierungsebene werden die im Juni ernannten Beauftragten für die deutsch-französische Zusammenarbeit – die beiden Staatsminister für europäische Angelegenheiten *Hans Martin Bury* und *Noëlle Lenoir* – für die ressortübergreifende Koordinierung sorgen und zudem über die Umsetzung beschlossener Vorhaben zu wachen haben. Zweites Strukturelement der Regierungsarbeit ist die Institution der halbjährlichen gemeinsamen Kabinettsitzungen, die an die Stelle der Gipfelgespräche treten. Und auf der Ebene der Legislative wird die Kooperation der Parlamente vertieft: Ausschüsse tagen gemeinsam, die politische Willensbildung wird in bestimmten Bereichen, die harmonisiert werden können (zum Beispiel Familienrecht), schon im Vorfeld gemeinsam gestaltet. Diese neuen Instrumente der Kooperation führen unweigerlich zu einer Tendenz, die von den übrigen europäischen Partnern mit Argwohn beäugt wird. Früher gab es unterschiedliche Positionen (dies galt zum Beispiel noch in der Agrarfra-

ge 2002), die zunächst als nationale Positionen markiert wurden, um dann in einem Stellvertreterkompromiss für eine inner-europäische Willensbildung zusammengeführt zu werden. Das momentan gültige und neue Verfahren funktioniert genau umgekehrt: Es wird von einer gemeinsamen Position ausgegangen, die als solche gewissermaßen a priori vorhanden ist, bevor die Details in einem engen Abstimmungsprozess festgelegt sind. Auf jeden Fall und aus Prinzip gemeinsam: Nach diesem Motto werden Dritte, auch die EU, vor vollendete deutsch-französische Positionen gestellt, die zwar intern noch das Ergebnis von Kompromissfindungen sein mögen, als solche aber nicht nach außen getragen werden. Daher war es nur konsequent, dass Präsident Chirac für Kanzler Schröder am 17. Oktober 2003 beim Europäischen Rat in Brüssel sprechen konnte. Vorbei sind die Zeiten, wo trotz aller Enge der Kooperation in sensiblen Fragen kleine Pfeile gegen den Partner verschossen wurden. Dieses Verfahren, das in den gemeinsamen halbjährlichen Kabinettsitzungen sein stärkstes sichtbares Zeichen gefunden hat, schließt natürlich weitere Partner zunächst aus, auch wenn immer wieder betont wird, die enge Allianz sei für weitere Partner offen. Post festum gewiss, aber nicht während der Konsultationsphase, in der die politische Linie festgelegt wird. Diese Position des „notfalls alleine ohne Europa“ ist in dieser Deutlichkeit neu, wobei sie in Frankreich aggressiver kommuniziert wird als in Deutschland.

Der bisher zutreffende Satz „Jede deutsch-französische Kompromissformel liegt nah an einem für alle Europäer tragbaren Ergebnis“, den Regierungsvertreter nicht müde werden zu wiederholen, stimmt nicht mehr. Deutschland und Frankreich, vor allem als Duo, müssen erst neu unter Beweis stellen, dass sie nach dem Verfahren des Stellvertreterkompromisses den Weg zum Konsens aller nunmehr 25 Mitglieder der EU ebnen

können. Bislang gibt es dafür wenig Anzeichen. Die Nachkriegsära, die noch Jahre nach dem Fall des eisernen Vorhangs fortzudauern schien, ist unwiederbringlich beendet. In welche neue Phase Europa nun eintritt, ist noch nicht entschieden. Und ob sich die deutsch-französische Kooperation, wie bisher unbestritten der Fall, als entscheidende Triebkraft für die gelungene Integration erweist, wird sich erst zeigen müssen. Beide Regierungen müssten zunächst Optionen entwickeln, die sie selbst aus der Position der wirtschaftlich Schwachen in der EU herausführen, um dann möglicherweise erneut zur Triebkraft großer europäischer Politikentwürfe zu werden. Momentan ist weder in Deutschland noch in Frankreich (noch gemeinsam) eine politische Vision vom integrierten Europa zu erkennen.

Wie geht es weiter?

Als am 13. November, einen Monat vor der entscheidenden Regierungskonferenz in Brüssel zur Reform des Nizza-Vertrags, der französische Außenminister die (nicht gänzlich neue) Formel einer deutsch-französischen „union“ lancierte, herrschte kurzfristig Aufregung. Der deutsche Außenminister beeilte sich den Eindruck zu zerstreuen, Deutschland und Frankreich wollten mit der Idee eines Europa der zwei Geschwindigkeiten Ernst machen. Fischer betonte, diese Option stehe nicht auf der Tagesordnung und gelte ohnehin nur für den Fall einer Blockadesituation in der europäischen Integration. Und dennoch: Die Vorstellung eines politischen „Bundes“, also einer noch weitergehenden institutionellen Verbindung der beiden Staaten, ist in vielen Köpfen verankert. Und diese Vision ist das erste denkbare Szenario für die nächste Etappe der deutsch-französischen Kooperation. Wie im vergangenen Jahr geschehen, wird nicht mehr nach deutschem und französischem Interesse gesucht und **dann** eine für beide tragbare Posi-

tion definiert, sondern es wird **als erstes** eine gemeinsame Position postuliert, die dann wie in einer nationalen Regierungskoalition intern ausgehandelt wird. Das würde innerhalb Europas bedeuten, dass eine überproportional große Macht mit 142 Millionen Einwohnern faktisch ein dauerndes Veto-recht hat und notfalls auch ohne die Gemeinschaftsinstitutionen auf der weltpolitischen Bühne auftreten kann. Dies hieße auch, dass die vor allem in Frankreich immer noch anzutreffenden Gegner einer schnellen und wirkungsvollen Osterweiterung den Integrationsprozess in vielen Bereichen verzögern könnten. Eine solche „union“ wäre etwas radikal anderes als die frühere enge Abstimmung der nationalen deutschen und französischen Politiken, weil bisher andere Regierungen sich den mit und in Europa ausgehandelten Kompromissen anschließen konnten. Sie wäre, auch wenn dies immer wieder bestritten wird, für andere nicht offen.

Das zweite Szenario, das man sich für die kommenden Jahre als möglich vorstellen kann, müsste davon ausgehen, dass die Idee der noch engeren Verflechtung zwar von Frankreich verfolgt, von Deutschland aber faktisch abgelehnt wird. Außenminister Fischer, der anstelle des erkrankten Bundeskanzlers auf einem Europaforum am 9. Januar 2004 in Berlin zur Zukunft der EU sprach, warnte eindringlich vor einem Scheitern der Erweiterung und einem Europa der zwei Geschwindigkeiten. Diese nicht neue Differenz zwischen einer Privilegierung des „harten deutsch-französischen Kerns“ (vor allem seitens Frankreichs) und der Bevorzugung eines europäisch-integrativen Kurses (vor allem seitens Deutschlands) könnte zu einer ernstesten Krise zwischen beiden Staaten führen. Auch die neuen, sehr engen bilateralen Kooperationsformen könnten an ihre Grenzen stoßen, wenn die Interessenunterschiede in einer EU der 25 offen ans Licht kommen: Deutschland will und muss, aus historischen wie aus wirtschaftlichen und poli-

tischen aktuellen Gründen, gerade zu seinen direkten Nachbarn im Osten ein besonders intensives Verhältnis entwickeln und dabei das leisten, was zwischen Deutschland und Frankreich in jahrzehntelanger Arbeit gelungen ist: Aussöhnung, Verständnis und Vertrauen zu schaffen. Frankreich hat an der Osterweiterung der EU nicht dasselbe vitale Interesse. Dies war seit dem Zusammenbruch des Sowjetreiches zu beobachten, ist aber nach dem Durchbruch auf dem Kopenhagener Erweiterungs-Gipfel in den Hintergrund getreten. So könnte es sein, dass weniger die transatlantische Frage nach dem Verhältnis zu den USA einen Keil zwischen Deutschland und Frankreich treibt, als vielmehr die Relevanz des Verhältnisses zu den mittel- und osteuropäischen Ländern. 1963 war es die deutsche Diskussion um die Präambel zum Élysée-Vertrag, die Wasser in den Wein der spektakulären Intensivierung der deutsch-französischen Kooperation goss, diesmal könnte es, 40 Jahre später, die ost-erweiterte EU sein. Erkennbar wird dieses Risiko an der bislang enttäuschenden und zögernden Ausgestaltung dessen, was als „Weimarer Dreieck“ die Chancen einer besonderen Kooperation zwischen Deutschland, Frankreich und Polen beschwören sollte.

Beide Szenarien bergen Chancen und Risiken für Europa und seine Rolle in der Welt des 21. Jahrhunderts. Nimmt der deutsch-französisch inspirierte harte Kern überhand, wird die EU auf absehbare Zeit nicht mit einer Stimme sprechen können, und die Kluft zwischen „altem“ und „neuem“ Europa droht größer zu werden. Dann führt wohl kaum ein Weg an einer sehr weitgehenden politischen „union“ vorbei, und das Projekt eines handlungsfähigen politischen Europa der 25 (oder mehr) muss aufgegeben werden: Europa als Freihandelszone, mit deutsch-französisch inspiriertem Kern, mit punktuellen Ergänzungen um wechselnde weitere Partner (Großbritannien in Rüstungsfragen, Benelux in Fragen der innenpolitischen Har-

monisierung usw.), aber kaum als politischer Akteur in der Welt.

Die Frage nach einem Paradigmenwechsel in den deutsch-französischen Beziehungen ist schwer zu beantworten – mit einem leichten Übergewicht bei der affirmativen Antwort. Vermutlich wird die am 22. Januar 2003 vereinbarte neue Kooperationsstruktur, mit einer dauernden Beobachtung und Kontrolle durch die Beauftragten sowie den gemeinsamen halbjährlichen Kabinettsitzungen, ihre positive pädagogische Wirkung erst noch entfalten. Denn eines fällt im Rückblick auf die Zeit seit 1963 auf: Diejenigen Teile des Élysée-Vertrags, die sich programmatische Ziele vornahmen (etwa zur Erlernung der Sprache des Partners), waren beim 40. Jahrestag keineswegs überholt, sondern hätten unverändert erneut als Ziel formuliert werden können. Der scheinbar trockene, bürokratische Teil des Vertrags, der mit „Organisation“ überschrieben ist und die engen Konsultationsmechanismen und die halbjährlichen deutsch-französischen Gipfel ins Leben rief, hat sich über die Jahre als der produktivere Teil erwiesen. Der pädagogische Effekt von 80 Regierungskonsultationen ist klar erkennbar: Rückgang des grundsätzli-

chen Misstrauens gegenüber dem jeweils anderen Politikstil, weitgehende Überwindung der historischen Lasten, die zwar weiterhin im Bewusstsein sehr lebendig sind, aber nicht mehr als Graben empfunden werden, sondern Ansporn für den verantwortungsvollen Umgang mit europäischer Geschichte geworden sind. Die neue Struktur könnte helfen, den skizzierten Risiken aus dem Weg zu gehen und einen goldenen Mittelweg zu finden: Die enge Vertrautheit zu nutzen und doch bewusst genug Raum für andere europäische Partner zu schaffen, sich in eine bilaterale Struktur dauerhaft einzubringen.

Das setzt allerdings voraus, dass sich die hauptamtlich mit dem Partnerland befassten Beamten und Politiker der Tragweite ihrer Aufgabe bewusst sind und auch die Mechanismen der neuen Kooperationsstruktur reflektieren. Organisationsreformen – und um nichts anderes handelt es sich bei den neuen am 22. Januar 2003 vereinbarten Strukturen – bringen nur dann den gewünschten Erfolg, wenn ihre Umsetzung und Ausgestaltung aufmerksam analysiert und begleitet werden. Anderenfalls kann zwar eine erhöhte Aktivität, nicht aber größere Effizienz und Weitsicht beobachtet werden.