

Deutsch-französische Beziehungen unter Merkel, Sarkozy und Hollande

Wichard Woyke

Zusammenfassung

Nach wie vor spielt das deutsch-französische Tandem im europäischen Integrationsprozess eine bedeutsame Rolle, auch wenn bereits durch die Erweiterungen sein Stellenwert geringer geworden ist. Sowohl Frankreich als auch Deutschland bedürfen dieser intensiven Kooperation, wollen sie in der internationalen Politik eine Rolle spielen. Nach ursprünglichen Anfangsschwierigkeiten, wie sie bei fast allen Tandems auftraten, kehrte man zur Gemeinsamkeit zurück.

1. Zur Rolle von Tandems in den deutsch-französischen Beziehungen

Schon immer haben deutsch-französische Tandems in den bilateralen Beziehungen beider Länder nach dem Zweiten Weltkrieg eine bedeutsame Rolle gespielt. Zunächst waren es der französische Außenminister Robert Schuman und Bundeskanzler Konrad Adenauer, die zu Beginn der 50er Jahre mit ihrer Kooperationspolitik den deutsch-französischen Gegensatz, – zu jener Zeit konnte man noch von überwiegender Feindschaft in den Gesellschaften sprechen – zu überbrücken suchten. Mit Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) wurde 1951 der institutionelle Grundstein des europäischen Integrationsprozesses gelegt, der es Frankreich ermöglichte seine Sicherheitsfurcht vor Deutschland zu befriedigen und Deutschland die Rückkehr in die internationale Politik und den ersten Schritt zur Erlangung der Souveränität ermöglichte. 1963 schlossen Adenauer und der 1958 an die Staatsspitze zurück-



Prof. em. Dr. Wichard Woyke
Universität Münster
Institut für Politikwissenschaft

gekehrte General de Gaulle den deutsch-französischen Vertrag (Elysée-Vertrag), der als Instrument der Versöhnung beider Staaten verstanden wurde und auch noch heute eine tragende Rolle in den deutsch-französischen Beziehungen einnimmt. Eine weitere recht erfolgreiche Zeit für ein deutsch-französisches Tandem gab es unter Präsident Valéry Giscard d'Estaing und Bundeskanzler Helmut Schmidt in den 70er Jahren, als beide den europäischen Integrationsprozess mit der Installierung des Europäischen Währungssystems, der Bildung des Europäischen Rats und der Einführung der ersten Direktwahlen zum Europäischen Parlament voranbrachten. Große Fortschritte in Europa wurden unter dem Tandem Mitterrand und Kohl erzielt, wo es nicht nur – wenn auch nach anfänglichen Schwierigkeiten – gelang, den deutschen Einigungsprozess innerhalb der europäischen Integration zu gestalten, sondern auch die EU weiter zu entwickeln zu einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie zu einer, wenn auch recht schwachen, politischen Union. Darüber hinaus wurden Fortschritte in der europäischen Verteidigungspolitik unter dem Tandem Kohl und Mitterrand realisiert. Bei Bundeskanzler Schröder und Präsident Chirac fällt es schwer von einem Tandem zu sprechen, hatten sie doch auf der EU-Gipfelkonferenz von Nizza im Jahr 2000 schier unüberwindbare Konflikte. Auch wenn beide in der Ablehnung des vorwiegend amerikanischen Krieges gegen den Irak zusammenfanden, waren sie kein Tandem, das den europäischen Integrationsprozess mit neuen Plänen und Ergebnissen nachhaltig geprägt hat (Woyke 2004:169ff). Nachdem Nicolas Sarkozy 2007 zum Präsidenten gewählt worden war, kam es zunächst zu Spannungen in den deutsch-französischen Beziehungen, die sich allerdings normalisierten, als Sarkozy die Notwendigkeit der Kooperation mit Deutschland erkannte. Die zweite Hälfte der Amtszeit Sarkozys führte zu einer engen und vertrauensvollen Zusammenarbeit mit der deutschen Kanzlerin, sodass Medien diese Harmonie mit dem Akronym *Merkozy* kennzeichneten. Auch die Wahl Hollandes zum siebten Präsidenten der V. Republik 2012 führte zunächst zu Spannungen im deutsch-französischen Verhältnis. Doch scheint auch inzwischen François Hollande – wie fast alle seine Vorgänger – nach einer gewissen Einarbeitungszeit erkannt zu haben, dass sowohl Frankreich als auch Deutschland der Zusammenarbeit bedürfen, wenn die beiden Länder im europäischen Integrationsprozess eine Rolle spielen wollen. Die europapolitische Zusammenarbeit beider Staaten scheint immer dann besonders wirksam zu sein, wenn sie von unterschiedlichen, unter Umständen sogar gegensätzlichen politischen Zugehörigkeiten und Interessen beider Seiten ausgehen muss.

Der Stand der deutsch-französischen Beziehungen ist immer vom Stand der europäischen Politik und des internationalen Systems, aber auch von den persönlichen Beziehungen, die dem deutsch-französischen Motor die nötige Feinabstimmung verleihen, abhängig. Tatsächlich haben die aktuellen politischen Generationen Deutschlands und Frankreichs, die nicht das Trauma des Zweiten Weltkriegs erlebt haben, eine weniger emotionale Beziehung zum jeweiligen Nachbarn als ihre Vorgänger. Die ‚Symbiose‘ zwischen Deutschland und Frankreich bei der Außenpolitik ist heutzutage weniger auf die Gemeinsamkeiten zwischen den Staats- und Regierungschefs zurückzuführen, als auf die Entwicklung eines internationalen Umfelds. Von nun an sind es die Herausforderungen der internationalen Politik oder die Zukunft der Europäischen Union, die der politischen Führungsriege Deutschlands und Frankreichs die Notwendigkeit bewusst machen, glaubwürdige Kompromisse zu finden, um sich auf der politischen Weltbühne zu positionieren und die europäische Integration voranzutreiben (Stephan Martens in dem Euroblog „L'Europe en bouteille“ der Studenten und Professoren des IEP Bordeaux, (nach <http://www.dieeuros.eu/Die-deutsch-franzosischen,2634.html?lang=fr>))

Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, nach der deutsch-französischen Zusammenarbeit seit dem Regierungsantritt von Angela Merkel 2005 zu fragen. Noch kein Tandem

hatte sich durch europäische und globale Entwicklungen so oft in internationalen Gremien getroffen wie Angela Merkel und Nicolas Sarkozy. Dazu kamen die bilateralen Begegnungen im Rahmen des deutsch-französischen Vertrags sowie im Rahmen des Blaesheim-Prozesses¹.

2. Der Beginn – Große Koalition (2005-2009)

Angela Merkel wurde im Jahr 2005 Bundeskanzlerin einer Großen Koalition, als Jacques Chirac Staatspräsident in Frankreich war und seine Amtszeit zuletzt darunter litt, dass er das von ihm vorgeschlagene Referendum über den europäischen Verfassungsvertrag verloren hatte, und somit Frankreich in den letzten zwei Jahren seiner Amtszeit europapolitisch handlungsunfähig war. Dieser Zustand änderte sich, als im Mai 2007 mit Nicolas Sarkozy der Vertreter des bürgerlichen Lagers zum sechsten Staatspräsidenten der V. Republik gewählt wurde und Frankreich aus der lähmenden Schockstarre des negativen Referendums befreit hatte. Sarkozy erklärte gleich in seiner ersten Ansprache nach seiner Wahl, dass Frankreich europapolitisch wieder zurück wäre und machte somit auch seinen persönlichen Anspruch zur Übernahme von Führung in der Europapolitik deutlich.

Bereits im Februar 2007 hatte Sarkozy, – damals noch Kandidat für das Präsidentenamt –, mit seiner Vision eines „Europas, das sich die Mittel gibt zu handeln und sich zu schützen“, vor dem Europäischen Parlament in Straßburg nicht nur seine zukünftigen europapolitischen Vorstellungen skizziert, sondern darüber hinaus versucht, die Ängste und Zögerlichkeiten der Franzosen aufzugreifen und zu überwinden. Mit der klaren Aussage, einen neu verhandelten EU-Vertrag nicht mehr per Referendum, sondern auf parlamentarischem Wege ratifizieren zu lassen, hatte er Frankreich auch einen Weg aus der Sackgasse des „Non“ gewiesen. „Seiner Idee, den 2005 gescheiterten Verfassungsvertrag unter der euphemistischen Bezeichnung eines ‚traité simplifié‘ (eines vereinfachten Vertrags) wieder zu beleben, verdankt EU-Europa tatsächlich den Ausweg aus der (damaligen) Verfassungskrise.“ (Müller-Brandeck-Bocquet 2008). Sarkozy war der erste bedeutende Politiker, der den Gedanken eines „Minivertrages“, das heißt einer reduzierten Version des im Verfassungsreferendums abgelehnten Entwurfs, bereits Anfang 2006 propagiert und dies auch zum Thema seines Wahlkampfes gemacht hatte (Veith 2008).

Angela Merkel war im Herbst 2005 zur ersten deutschen Bundeskanzlerin gewählt worden und führte eine Große Koalition aus CDU/CSU und SPD zunächst mit dem SPD-Vizekanzler Müntefering und ab 2008 mit dem SPD-Vizekanzler Steinmeier, der auch gleichzeitig Außenminister während der gesamten Regierungszeit der Großen Koalition war. Hinsichtlich der Europapolitik und den deutsch-französischen Beziehungen gab es zwischen Unionsparteien und Sozialdemokraten keine Differenzen, so dass dieses Politikfeld ganz entspannt angegangen werden konnte.

Die Wahl von Sarkozy zum Staatspräsidenten fiel in eine Zeit, in der Deutschland noch die Präsidentschaft in der EU ausübte und gerade dabei war, die Scherben des zerbrochenen Projekts des Verfassungsvertrags zu kitten. Die deutsche Bundeskanzlerin hatte vom Europäischen Rat den Auftrag erhalten, einen Ersatz für den gescheiterten Verfassungsvertrag vorzulegen. Mit der Ankündigung Sarkozys, einen abgespeckten Vertrag zu akzeptieren und auf parlamentarischem Wege in Frankreich durchzubringen, waren die Weichen für einen Erfolg in diesem Projekt gestellt. Bundeskanzlerin Merkel hatte in den ersten Monaten ihrer Ratspräsidentschaft keine gemein-

schaftsinternen Entscheidungen forciert, die den erklärten Interessen des neuen französischen Präsidenten entgegenstanden. Nur so konnte sie auf dessen tatkräftige Unterstützung hoffen (Woyke 2004:169ff.). Sarkozy erwies sich sowohl im Vorfeld des Brüsseler EU-Gipfels, bei seinem Antrittsbesuch in Polen als auch beim Verhandlungsmarathon selbst als verlässlicher Partner Merkels und damit als hilfreiche Stütze der deutschen Ratspräsidentin. „Die insbesondere für die Bundesregierung so schwierige Übergangsphase in den bilateralen Beziehungen während des Wechsels von Chirac zu Sarkozy kann somit als sehr gelungen bezeichnet werden. Die erkennbare wechselseitige Rücksichtnahme war angesichts der für beide Seiten erheblichen innen- und außenpolitischen Anspannung bemerkenswert“ (Hilz 2007:27). Somit war der Beginn der personell „neuen“ bilateralen Beziehungen in Bezug auf gemeinsame europäische Ambitionen so reibungslos verlaufen, wie man es angesichts der divergierenden Meinungen in der Verfassungsfrage kaum erwarten konnte. Die hart erkämpfte Kompromisslösung des Reformvertrags, für die Angela Merkel hoch gelobt wurde, gerade auch von Sarkozy, bot eine gute Ausgangsposition für eine enge deutsch-französische Kooperation angesichts der noch bevorstehenden Umsetzungsschritte. Die konsequente Fortsetzung des bilateralen Schulterschlusses von Brüssel war für einen erfolgreichen Abschluss der im Juli 2007 eingesetzten Regierungskonferenz als stabilisierender Kern zwingend erforderlich, um den neuen Vertrag innerhalb der EU durchzusetzen. Da Frankreich in der zweiten Jahreshälfte 2008 die EU-Präsidentschaft ausübte, wollte Sarkozy mit der erfolgreichen Ratifizierung des Reformvertrages das Werk krönen. So standen zu Beginn der EU-Präsidentschaft Frankreichs deutsch-französische europapolitische Interessen im Gleichklang, da sich beide Akteure von dieser Politik die Realisierung vieler ihrer Interessen versprochen. Bei der Verwirklichung des Lissabonner Vertrags deutete sich an, dass die enge inhaltliche Nähe zwischen Merkel und Sarkozy in der Europapolitik die Chance eröffnete, in weiterhin enger Koordinierung der Regierungspolitiken einen Teil der früheren „deutsch-französischen Motoren-Funktion“ für Europa zurückzugewinnen. Doch selbst die Freude über diesen gemeinsam erreichten Fortschritt war nicht ungetrübt, denn Sarkozy beanspruchte die Lorbeeren für den Durchbruch für sich allein. Merkel machte gute Miene zum bösen Spiel und dankte Sarkozy für den „mutigen Schritt“, um Europa „aus dem Stillstand herauszubringen“. Gerade zu Beginn seiner Amtszeit wollte Sarkozy Frankreich wieder zu einem Spitzenplatz in Europa zurückführen, wobei der „Konkurrent“ Deutschland eingeholt werden musste. Das bedeutete auch, dass er die lang entstandene Sonderbeziehung zwischen Frankreich und Deutschland zunächst auf ein profanes Konkurrenzverhältnis reduzierte.

Die Art und Weise, wie Sarkozy seinen Anteil am Erfolg der hartnäckig und ausgleichsorientiert vorgehenden Ratspräsidentin Angela Merkel einforderte, stieß auf Verwunderung und Kritik. Es zeigte sich gleich im ersten Amtsjahr Sarkozys, als er hyperaktiv auftrat und mit einem Trommelfeuer an Ideen, Vorstößen und Initiativen die politischen Beobachter wie aber auch sein eigenes Volk in Atem hielt, dass „speedy Sarko“ – so der schnell von den Medien verliehene Spitzname des ungewöhnlich zupackend und temporeich auftretenden Staatspräsidenten – ein schwieriger und sperriger Partner werden könnte. „Doch die Franzosen wurden der Hyperaktivität ihres Präsidenten sehr bald überdrüssig und empfinden seine Politik des ‚bling-bling‘, diese effekthaschende, auch Privates zur Schau stellende permanente und ubiquitäre Selbstinszenierung als dem Ansehen des Landes abträglich.“ (Müller-Brandeck-Bocquet 2008). Trotz aller Hyperaktivität hatte auch Sarkozy, wie jeder Präsident vor ihm, mittlerweile erkannt, dass die deutsch-französische Zusammenarbeit einen Selbstwert

darstellt und ohne diese erfolgreiche bilaterale Kooperation Fortschritte in Europa nicht möglich sind. Letztlich kam diese Zusammenarbeit den nationalen Interessen Frankreichs zugute.

3. Erste große Auseinandersetzung: Streitpunkt Mittelmeerunion

Bereits während des Wahlkampfes hatte der Präsidentschaftskandidat Sarkozy einen Plan zur Schaffung einer „Union für das Mittelmeer“ (UfM) vorgelegt, der notwendigerweise die EU und damit auch Deutschland beschäftigen musste. Mit der geplanten Mittelmeerunion wollte Sarkozy einen „Traum von Frieden und Gerechtigkeit“ zwischen den beiden Ufern des Mittelmeers verwirklichen. Sarkozy sah den Plan als eine Möglichkeit, zum Friedensprozess zwischen Israel und seinen arabischen Nachbarn beizutragen, auch wenn ihm eine mögliche Spaltung der muslimischen Welt im Mittelmeerraum bewusst war. Außerdem sollte die Mittelmeerunion in den Augen von Sarkozy eine Alternative zum Beitritt der Türkei zur EU darstellen. Sarkozys Vorschlag fand bei den Mittelmeerländern Spanien, Italien und Griechenland Zustimmung. Dagegen zeigten sich die nördlichen EU-Mitgliedstaaten, darunter vor allem Deutschland, und die EU-Kommission deutlich reservierter. Nicht wenige Politiker aus den anderen EU-Staaten befürchteten auch eine Spaltung Europas. Würde der französische Vorschlag Schule machen, so meinten nicht wenige, dann könnte auch die Europäische Nachbarschaftspolitik Schaden nehmen und regionale Egoismen und Prioritäten die Oberhand gewinnen. Bundeskanzlerin Merkel verlangte, dass an der Mittelmeerunion alle EU-Länder gleichberechtigt beteiligt würden. Die Mittelmeer-Region verstand sie als Aufgabe aller EU-Staaten, da sonst die Gefahr einer Spaltung der EU bestände. Es bedurfte monatelanger zäher Verhandlungen sowie deutscher Zugeständnisse, bis der deutsch-französische Streit über die Mittelmeerunion beseitigt werden konnte. Im März 2008 beschloss der Europäische Rat Sarkozys Pläne ganz wesentlich, indem die Mittelmeerunion faktisch zu einer Neuauflage der seit 1995 laufenden euro-mediterranen Partnerschaft umfunktioniert wurde. Somit sollte die Mittelmeerunion eine losere Gemeinschaft als die EU bilden und nicht auf dem supranationalen Modell der EU beruhen. Die Mittelmeerunion sollte sich lediglich auf einzelne konkrete Projekte konzentrieren, wie die Säuberung des Mittelmeers, die Einrichtung von transnationalen Schifffahrtsstraßen und Autobahnen, die Schaffung eines gemeinsamen Katastrophenschutzes und ein Energie-, ein Bildungs- und ein Mittelstandsprojekt. Damit schreibt die Mittelmeerunion den sogenannten Barcelona-Prozess fort und bindet alle - inzwischen 28 - Mitgliedstaaten der EU und 12 südliche Anrainerstaaten ein. Sie war zweifellos eine französische Initiative, aber kein französischer Sonderweg. Sie wurde die neue Bezeichnung für die gemeinsame EU-Mittelmeerpolitik, die bislang als „Barcelona-Prozess“ firmierte. Das Schreckgespenst einer EU-„Spaltung“ in verschiedene regionale Bündnisse, die Bundeskanzlerin Merkel zu Beginn der französischen EU-Präsidentschaft durch den ursprünglichen Alleingang Sarkozys befürchtet hatte, wurde nicht verwirklicht (Woyke 2010:299ff).

Als politisches Ziel enthielt die Abschlusserklärung über die Mittelmeerunion die Schaffung eines Nahen Ostens, der frei von Massenvernichtungswaffen sein sollte. Die Mitgliedstaaten bekannten sich zur „Stärkung der Demokratie und des politischen Pluralismus“ und lehnten sowohl jede Form von Terrorismus als auch Versuche, eine Religion oder Kultur mit Terrorismus in Verbindung zu bringen, ab. Hinsichtlich des strittigen Nahostkonflikts einigten sich die Gründungsmitglieder auf die Formulie-

rung, dass man den Friedensprozess zwischen Israel und den Palästinensern unterstützen wollte, ohne allerdings konkrete Ziele oder Lösungsansätze zu nennen.

4. Die Finanzkrise – von der Divergenz zur Kooperation

Bereits die erste Finanzkrise 2008 mit der Lehman-Bank-Pleite in den USA hatte den französischen Präsidenten und die deutsche Bundeskanzlerin in weltpolitischen Finanzfragen enger zusammenrücken lassen. Als die griechische Schuldenkrise im Frühjahr 2010 relevant wurde, stotterte der deutsch-französische Motor in der Europapolitik. Präsident Sarkozy und Bundeskanzlerin Merkel waren unterschiedlicher Auffassung, wie die Unterstützung für Griechenland vorgenommen werden sollte. Während der französische Präsident sich für ein schnelles Eingreifen der Gemeinschaft aussprach, zögerte die Bundeskanzlerin und glaubte, dass das griechische Problem zunächst ohne größere Unterstützung der EU gelöst werden könnte. Darüber hinaus gab es auch deutsch-französische Auffassungsunterschiede hinsichtlich der Neuordnung der europäischen Wirtschaftsaufsicht. Frankreich und Deutschland hatten im Verlauf der nächsten Monate immer wieder entgegenstehende Positionen zur Frage des unmittelbaren Krisenmanagements und der künftigen Perspektiven für die Europäische Währungsunion eingenommen. Diese unterschiedlichen Positionen zwischen Deutschland und Frankreich waren strukturell begründet. Beide Länder haben ein unterschiedliches Grundverständnis in wichtigen wirtschaftlichen Fragen. So wird in Deutschland der Binnenmarkt als marktwirtschaftlicher Rahmen gesehen, in dem Wettbewerb, Freizügigkeit und Beihilfekontrollen herrschen und der Schutz der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ist. In Frankreich wird der marktwirtschaftliche Rahmen als Ausgleich zwischen wettbewerbs- und strukturpolitischen Zielen und Schutz der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse verstanden. Der Freihandel wird in Deutschland als wirklicher Freihandel; u.a. auch als freier Kapitalverkehr verstanden. In Frankreich ist man zwar auch für Freihandel, aber auch für Gemeinschaftspräferenz, Reziprozität und Schutz gegen steuerliches bzw. soziales „Dumping“. Im französischen Freihandelsverständnis gibt es aber auch einen ökonomischen Protektionismus, der Schutz gegen ausländische feindliche Übernahmen bewirken soll. Besonders unterscheiden sich Deutschland und Frankreich hinsichtlich der Stabilitätspolitik und der Rolle der Europäischen Zentralbank (EZB), die im deutschen Verständnis unabhängig sein und eine konsequente Stabilitätspolitik betreiben muss. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt soll eine Verstärkung der Stabilitätsregeln für öffentliche Haushalte bewirken, wobei auch Sanktionen möglich sind. In Frankreich gibt es eine Gleichwertigkeit zwischen Stabilitäts- und Wachstumsziel. Eine Wirtschaftsregierung wurde schon bei Gründung der WWU von Frankreich angestrebt, so dass es einen *polycymix* von Wirtschaftsregierung und EZB geben sollte (Kauffmann/Uterwedde 2010:8). In Frankreich wurde die Mitverantwortung der EZB für Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung in den Euro-Ländern und die Unterstützung dieser Ziele durch die Geldpolitik als gleichwertiges Ziel neben der Geldwertstabilität avisiert (Deubner 2011:8).

Während der ersten Phase der Griechenlandkrise wurden die strukturellen Auffassungsunterschiede zwischen Frankreich und Deutschland auch in der politischen Praxis sehr deutlich. Präsident Sarkozy wollte ein Krisenmanagement entwickeln, dessen Kern eine Art „Europäischer Währungsfonds“ darstellte. Ziel sollte dabei sein, die notwendigen Ressourcen aufzubauen, um einer schweren Krise begegnen zu kön-

nen. Deutschland wandte sich allerdings in dieser Phase grundsätzlich dagegen, Solidarität gegenüber Haushaltsproblemen anderer EU-Länder zu üben. Deutschland legte dagegen besonderen Wert auf die verstärkte Prävention bezüglich möglicher Haushaltsprobleme innerhalb der Währungsunion. Die Kanzlerin schlug zunächst vor, die nationalen Haushaltsentwürfe einer vorherigen Prüfung durch die EU-Kommission zu unterziehen. Das bedeutete aber nicht, dass die Parlamente ihres nationalen Budgetrechts beraubt werden sollten, sondern man wollte sich im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts vergewissern, ob die Haushaltsplanungen auf Einnahmen- wie auf Ausgabenseite kohärent und realistisch waren. Auch die Rolle der EZB war ein Streitpunkt zwischen Sarkozy und Merkel in der Anfangsphase ihrer Kooperation in Bezug auf Griechenland. Streitpunkt zwischen der französischen und der deutschen Seite war u.a. die Entscheidung der EZB, Staatspapiere von Mitgliedstaaten der WWU auf dem Sekundärmarkt zu erwerben. Die französische Seite hielt es für opportun, dass die EZB damit einen Beitrag leistete, um der übermäßigen Spreizung der Zinssätze innerhalb der Eurozone entgegenzuwirken. Die – in den USA und Großbritannien oft wahrgenommene – Möglichkeit, dass die Zentralbank durch signifikante Käufe den Geld- bzw. Wertpapiermarkt gegenüber spekulativen Spannungen entlastet, war ein wichtiges Instrument, dessen sich Europa nicht berauben sollte (Kauffmann/Uterwedde, 2010:17f).

Doch als die Griechenlandkrise sich auf Irland, Portugal und später auch Spanien und Italien ausweitete, wurde auch dem deutsch-französischen Duo immer klarer, dass diese Krise nur in enger Kooperation zwischen Frankreich und Deutschland überwunden werden konnte. Dabei war ein wesentlicher Meilenstein das bilaterale Treffen von Deauville in der Normandie im Oktober 2010. Hier gelangte man zu einem Kompromiss hinsichtlich des Stabilitätspakts. Deutschland setzte sich für automatische Strafen für die Defizitsünder ein, Frankreich kämpfte dafür, dass die Politik letztlich die Entscheidung fällen sollte. Der von Deutschland geforderte „Automatismus“ der Strafen wurde weitgehend aufgegeben. Dafür stimmte Präsident Sarkozy EU-Vertragsänderungen zu, die bis zum Stimmentzug für hartnäckige Defizitsünder reichen. Diese wären für einen dauerhaften Mechanismus zum Schuldenkrisenmanagement notwendig. Die von der Bundesregierung dafür geforderte Insolvenzordnung für strauchelnde Euro-Länder wurde im deutsch-französischen Vorschlag zwar nicht erwähnt, doch soll(t)en sich private Gläubiger an den Kosten der Rettung beteiligen. Die in Deauville beschlossenen Vorschläge wurden auf dem Dezembergipfel 2010 der EU offizielle EU-Politik.

Die sich immer weiter verschärfende Euro-Verschuldungskrise übte auf die politischen Führungen in Frankreich und Deutschland immer größeren Druck aus, und es wurde immer klarer, dass nur im direkten Schulterschluss unter Hintanstellung der nationalen Interessen die erfolgreiche Lösung des Problems überhaupt möglich sein könnte. So häuften sich sowohl die bilateralen Gipfeltreffen zwischen Sarkozy und Merkel als auch die Gipfeltreffen des Europäischen Rats, wobei aber die deutsch-französische Zusammenarbeit immer eine Vorreiterrolle im europäischen Entscheidungsprozess einnahm. Zu einem weiteren bedeutsamen deutsch-französischen Vorschlag kam es anlässlich eines bilateralen Gipfels in Paris im August 2011. Danach strebten Bundeskanzlerin Merkel und Frankreichs Staatschef Sarkozy eine gemeinsame Wirtschaftsregierung der Eurozone an. Auch eine Finanztransaktionssteuer sowie eine Schuldenbremse in allen Euro-Staaten gehörten zu dem gemeinsamen Vorschlagspaket. Gemeinsame europäische Anleihen lehnten beide strikt ab – jedenfalls zum damaligen Zeitpunkt.

Ziel war es, den Euro als gemeinsame EU-Währung zu stärken. Um dabei erfolgreich zu sein, wollten Sarkozy und Merkel eine stärkere Verzahnung der Finanz- und Wirtschaftspolitiken in der Eurozone erreichen. Kern des vorgeschlagenen Maßnahmenpakets war der Plan, eine gemeinsame Wirtschaftsregierung im Euroraum zu schaffen. Dieser ging auf einen französischen Vorschlag zurück, dem Deutschland sich bislang widersetzt hatte. Daneben forderten Merkel und Sarkozy eine verbindliche Schuldenbremse für alle 17 Euro-Länder. Sarkozy wollte für Frankreich diese nach deutschem Vorbild in der französischen Verfassung verankern. Bilateral wollten Deutschland und Frankreich die Körperschaftsteuer angleichen. Die Wirtschaftsregierung sollte sich aus dem Rat der Staats- und Regierungschefs der 17 Euro-Länder zusammensetzen und zweimal im Jahr tagen – notfalls auch öfter. Geführt werden sollte sie von einem Präsidenten für zweieinhalb Jahre – nach dem Willen von Berlin und Paris zuerst von EU-Ratspräsident Herman van Rompuy. Weiter schlugen Sarkozy und Merkel mindestens zwei regelmäßige Treffen der Staats- und Regierungschefs pro Jahr vor, um die Eckpfeiler der Wirtschaftspolitik im Euro-Währungsgebiet gemeinsam zu definieren; um nachhaltiges Wachstum zu fördern, um die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken und das Entstehen von Ungleichgewichten zu verhindern.

Für den EU-Gipfel im Dezember 2011 legten Frankreich und Deutschland weitere gemeinsame Vorschläge vor. Zur Überwindung der Staatsschuldenkrise wollten Deutschland und Frankreich strukturelle Veränderungen in der EU durchsetzen, die auch eine Änderung der EU-Verträge enthalten sollten. Die Verhandlungen über die Änderungen wurden im Sommer 2012 unter Teilnahme des inzwischen neu gewählten Präsidenten Hollande abgeschlossen.

Die auf dem Brüsseler Gipfel im Dezember 2011 angenommenen Änderungen sahen u.a. vor, dass bei Nichteinhaltung der Defizitregeln automatische Sanktionen greifen, die nur mit einer Zweidrittel-Mehrheit der europäischen Partner verhindert werden können. Gerade diese Sanktionen wurden noch ein gutes Jahr zuvor auf dem Gipfel von Deauville besonders von Sarkozy abgelehnt. Ferner soll es in allen 27 EU-Staaten, aber mindestens in den 17 Euro-Staaten, bindende, einheitliche Schuldengrenzen geben. Dazu haben sich inzwischen mit Ausnahme Großbritanniens und Tschechiens alle EU-Mitgliedstaaten bekannt. Der Europäische Gerichtshof soll überprüfen können, ob das jeweilige nationale Recht die verpflichtende Einhaltung der Schuldengrenze gewährleistet. Allerdings soll er nicht einzelne nationale Budgets für ungültig erklären können.

Ferner wurde der Vorschlag von Sarkozy und Merkel, dass sich die Staats- und Regierungschefs der Eurostaaten einmal monatlich als Wirtschaftsregierung treffen sollten, mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken und das Wirtschaftswachstum anzukurbeln, auf dem Gipfel akzeptiert. Zugleich mahnten Merkel und Sarkozy eine wesentlich stärkere Selbstverpflichtung der Euro-Länder zur Haushaltsdisziplin an. Deshalb sollten alle Mitglieder der Eurozone noch vor Ablauf des Sommers 2012 eine Schuldenobergrenze beschließen und sie in den Verfassungen festschreiben. Außerdem sollten sich etwa die nationalen Parlamente selbst verpflichten, mögliche Kritik der EU-Kommission an den nationalen Haushaltsaufstellungen zu beachten. Zudem solle die Europäische Kommission die Verwendung der EU-Strukturhilfen ab 2013 stärker kontrollieren.

Mit dem Andauern der Krise mussten sowohl Frankreich als auch Deutschland Zugeständnisse machen. „Immer wieder legten sie daraufhin ihren Partnern gemeinsame Vorschläge vor, die diese nahezu immer unterstützten. Deutschland und Frankreich fanden sich damit an der Spitze des Krisenmanagements wieder“ (Demesmay 2013:37).

5 Der Bilateralismus unter Hollande und Merkel

Mit François Hollande wurde nach Mitterrand (1981-1995) zum zweiten Mal im Mai 2012 ein Sozialist zum Staatspräsidenten der V. Republik gewählt. Auf dem SPD-Parteitag im Dezember 2011 hatte Hollande seinen SPD-Genossen zugerufen, dass sie Angela Merkel besiegen mögen, was aber nicht erfolgte. Das bedeutet natürlich, dass sich Hollande und Merkel in ihren politischen Überzeugungen unterscheiden. Dennoch müssen sich die deutsche Kanzlerin und der französische Präsident verstehen, da das deutsch-französische Tandem das Herzstück des europäischen Integrationsprozesses bildet. Der neue Präsident stellte hinsichtlich der Europapolitik schnell klar, dass die Zeit des einseitigen Setzens auf Haushaltskonsolidierung im Umgang mit der Eurokrise ebenso ein Ende haben müsse wie auch die Rolle Frankreichs als Juniorpartner Deutschlands (Schild 2013:3). So wurden im Haushaltsgesetz 2013 massive Steuererhöhungen für Unternehmen und Bezieher hoher Einkommen, z.B. die Reichensteuer von 75% auf Millioneneinkommen, beschlossen (Schild 2013a:7).

Bereits während des Wahlkampfes hatte Hollande das Ziel verfolgt, den hauptsächlich von Sarkozy und Merkel initiierten Pakt zur Fiskalpolitik neu zu verhandeln. Hollande konnte jedoch nur die Ergänzung eines „Pakts für Wachstum und Beschäftigung“ durchsetzen, ohne dass der Fiskalpakt neu aufgeschnürt wurde, was von der Linken der den Präsidenten unterstützenden Sozialistischen Partei heftig kritisiert wurde. Der neue Präsident wies zu Beginn seiner Amtszeit der deutsch-französischen Kooperation zwar eine besondere Bedeutung zu, sah Frankreich aber als Gravitationszentrum mit einer Scharnierstellung zwischen Nord- und Südeuropa. Auch verstand sich Hollande gleichzeitig als Führer der europäischen Linken (Schild 2012:428). Darüber hinaus rief Hollande nach Amtsantritt dazu auf, das Verhältnis zu Deutschland wieder ins Gleichgewicht zu bringen, d.h. die Rolle Frankreichs in der Europapolitik zu stärken, die nach Auffassung nicht nur der Linken unter Sarkozy geschwächt wurde. Im Frühjahr 2013 – kurze Zeit nach den Feiern zum 50jährigen Jubiläum des Elysée-Vertrags - charakterisierte der französische Präsident die deutsch-französischen Beziehungen als ein Verhältnis von „freundschaftlichen Spannungen“. Zuvor hatten bereits Vertreter des linken Flügels der Präsidentenpartei scharfe Kritik an der deutschen Regierung geübt, der sie eine rein an nationalen wirtschaftlichen Interessen orientierten Politik vorwarfen. Sie verlangten, dass Deutschland seine strikte Sparpolitik beendet und die Rolle einer Konjunkturlokomotive übernimmt. Besonders bemerkenswert war, dass diese heftige Kritik vom Parlamentspräsidenten Claude Bartolone unterstützt wurde. (Demesmay/Stark 2013). Die kritische Haltung eines bedeutsamen Teils der französischen Linken gegenüber Deutschland verband sich mit dem zunehmenden Unbehagen in Frankreich, dass angesichts der fortschreitenden wirtschaftlichen Asymmetrie zwischen Frankreich und Deutschland die Machtposition Frankreichs innerhalb der EU immer weiter erodierte. Darauf galt es seitens Präsident Hollande Rücksicht zu nehmen. So war es nicht verwunderlich, dass Hollande zunächst auch auf Distanz zu der bisherigen von Sarkozy und Merkel verfolgten Europapolitik ging. Wie auch in allen anderen Tandems gab es also zunächst Eingewöhnungsschwierigkeiten zwischen Merkel und Hollande. Die ritualisierten Beziehungen im deutsch-französischen Verhältnis wurden selbstverständlich fortgeführt – so z.B. der erste Auslandsbesuch des französischen Präsidenten nach der Wahl in Deutschland und auch die Betonung der deutsch-französischen Beziehungen für den Integrationsprozess – doch war mit der Übernahme der Präsidentschaft durch Hollande eine Änderung der Stoßrichtungen französischer Europapolitik verbunden. Zwar lassen sich auf dem Gebiet

der Staatsschulden- und Bankenkrise der Eurozone Kontinuitätslinien zum Vorgänger Sarkozy erkennen wie z.B. die gewünschte Stärkung der europäischen Interventionsmechanismen zur Unterstützung einzelner Eurozonenmitglieder. Doch in zwei wichtigen Bereichen – nämlich Eurobonds und Fiskalpakt – unterschied sich Hollande von Sarkozy. Der Präsidentenwechsel in Frankreich führte im letzten Jahr der christlich-liberalen Koalition zu einer wachsenden Distanzierung beider Partner. Dennoch kam es zu erfolgreicher deutsch-französischer Zusammenarbeit, die sich in Kompromissen über die Europäische Bankenunion niederschlugen. Auch bei der Aufstellung der Finanzplanung der EU für den Zeitraum 2014-2020 fanden die gemeinsamen deutsch-französischen Vorstellungen Berücksichtigung. Als weitere wichtige Kooperationsbasen erwiesen sich die Außen- und Verteidigungspolitik, die Energiepolitik wie auch die Wachstumsförderung.

Hollande musste aber im Verlauf seiner Amtszeit erkennen, dass die von ihm angestrebte Egalität mit Deutschland in der Europapolitik nur erreicht werden konnte, wenn das Land auch ökonomisch gesundete. „Die Wiedergewinnung einer Führungsrolle und Gestaltungsfähigkeit Frankreichs wird in der Amtszeit Hollandes nur um den Preis tiefgreifender Wirtschafts- und Sozialreformen und insbesondere einer nachhaltigen Stärkung der Wettbewerbsposition zu verwirklichen sein“ (Schild 2013:387). Doch Hollande selbst erlebte 2014 eine dramatische Erosion seiner Macht- und Vertrauensbasis. Bei den Kommunal- und Europawahlen 2014 verlor die Sozialistische Partei gewaltig. Zusätzlich führten kritische Äußerungen zur französischen Austeritätspolitik der Kabinettsmitglieder Montebourg und Hamon zur Regierungsumbildung unter Premierminister Valls. Trotz aller Bemühungen wurde die ökonomische Basis Frankreichs unter der Präsidentschaft Hollandes immer schlechter – die Defizitquote des Budgets und die Arbeitslosenzahlen stiegen an, anstatt wie angekündigt, zu sinken, so dass Hollande einen Kurswechsel in der Wirtschaftspolitik vornehmen musste. Bereits im Herbst 2012 wurden im einen „nationalen Pakt für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ deutliche Steuerentlastungen für Unternehmen vorgesehen. In einer Pressekonferenz am 14. Januar 2014, in der sich Hollande als Sozialdemokrat bezeichnete, kündigte der Präsident Maßnahmen an, die an die Reformpolitik des früheren Bundeskanzlers Schröder erinnerten. So soll u.a. der Arbeitgeberbeitrag zur Finanzierung der Familienleistungen in Höhe von 30 Mrd. Euro abgeschafft werden. Für die Unternehmen in Frankreich bedeutet diese Maßnahme eine Reduzierung der Lohnkosten in der privaten Wirtschaft um 4% (Deutsche Bank Research 2014:12).

6. Kooperativer Bilateralismus mit Hindernissen

Die Zusammenarbeit zwischen Präsident Sarkozy und Bundeskanzlerin Merkel war gekennzeichnet durch enge Kooperation sowie durch immer wiederkehrende Irritationen. Zunächst hatte der französische Präsident durch seine Hyperaktivität sowohl in der Innen- als auch in der Außenpolitik für Irritationen gesorgt, ob Frankreich auch unter Sarkozy dem deutsch-französischen Beziehungen den Stellenwert einräumen würde, den das bilaterale Verhältnis in den vergangenen vierzig Jahren im europäischen Integrationsprozess gehabt hatte. So gab es außenpolitisch die Auseinandersetzungen um die Mittelmeerunion, die Episode um die Auflösung der Roma-Lager wie auch die aktive Mittelmeerpolitik, die zu Beginn der Amtszeit Sarkozys in der Hofierung Gaddafis mündete. Aber auch Entscheidungen in Berlin – wie z.B. die einseitige

schnelle Wende in der Atompolitik nach dem GAU von Fukushima – hatten immer wieder zu Irritationen im deutsch-französischen Verhältnis geführt. Dennoch gab es mehr Gemeinsamkeiten als Gegensätze in den Beziehungen der beiden Rheinnachbarn auch in der Amtszeit von Präsident Sarkozy und Bundeskanzlerin Merkel.

Ohne Zweifel nahm das Duo Merkel-Sarkozy im Entscheidungsprozess der EU 2011/12 eine Sonderstellung ein, den einige politische Beobachter in nicht wenigen Medien durch den Begriff „Merkozy“ zu charakterisieren versuchten. Die Krisenpolitik der Union wurde ohne Zweifel in Paris und Berlin vorbereitet, so dass die Entwicklung der EU immer mehr in Richtung intergouvernementale Integration bewegte, in der der Europäische Rat eine immer stärkere Position bekommt. Die Führungsarbeit des Duos war auch gerechtfertigt, da nicht nur eine Erwartungshaltung der anderen Partner, wenn auch nicht immer offen, existiert und zum anderen Deutschland und Frankreich aufgrund früherer Kompromisse bei der Schaffung der Währungsunion für diese Führung prädestiniert sind. Hinzu kommt, dass Deutschland und Frankreich zusammen ein wirtschaftliches Schwergewicht in der Eurozone repräsentieren – Deutschland stellt 27% und Frankreich 20% des BIP in der Eurozone und gemeinsam tragen sie beinahe die Hälfte des Rettungsschirms ESM - und von daher auch das Interesse in diesen Staaten zur Lösung der Probleme am größten ist. Nachhaltige, aufeinander abgestimmte Wachstumsstrategien würden nicht nur den beiden durch intensiven Handel verflochtenen Ländern ökonomisch von Vorteil sein, sondern könnten auch der gesamten Eurozone wichtige Impulse zur weiteren Stabilisierung ihrer ökonomischen Strukturen verleihen. Eine größere Dynamik und gemeinsame deutsch-französische Vorstellungen zur Fortentwicklung der EU wären wünschenswert.

Auch unter Hollande und Merkel hat es zunächst Anlaufschwierigkeiten gegeben, als Hollande die Exklusivität des deutsch-französischen Verhältnisses aufheben und stärker die romanische Karte spielen wollte. Inzwischen ist aber auch unter dieser Präsidentschaft die Einsicht gewachsen, dass Frankreich seine Rolle im europäischen Integrationsprozess nur auf der Basis konsolidierter Staatsfinanzen und einer Wirtschaftspolitik spielen kann, die die Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftskraft Frankreichs wieder herstellt. In Deutschland hat die Regierung Merkel erkannt, dass das einseitige Beharren auf wirtschaftlichen Dogmen im Integrationsprozess zu Problemen führen muss. Wenn man auf die internationalen Beziehungen Einfluss nehmen will, dann geht dies nicht mehr als Nationalstaat, sondern nur mit Hilfe der EU. Um durch die EU auch erfolgreich die internationale Politik gestalten zu können, bedarf es der bilateralen deutsch-französischen Kooperation.

Das deutsch-französische Tandem bildet nach wie vor das Herzstück der Europäischen Union. Auch wenn inzwischen die EU auf 28 Mitgliedstaaten angewachsen ist und die Heterogenität der EU vergrößert hat, hat sich die Komplexität des Entscheidungsprozesses ebenso vergrößert wie die Nachfrage nach Führung in der Union. So wird einerseits manchmal die zu straffe Führung des deutsch-französischen Tandems beklagt wie sie andererseits aber auch eingefordert wird.

Anmerkungen

- 1 Der Blaesheim-Prozess besteht aus regelmäßigen informellen Gesprächen zwischen den Staats- und Regierungschefs beider Länder sowie ihren Außenministern. Diese fanden erstmals im Januar 2001 im elsässischen Ort Blaesheim statt.

Literatur

- Claire Demesmay: Hat der deutsch-französische Bilateralismus eine Zukunft?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1-3/2013, S. 37-42
- Claire Demesmay/Hans Stark: Paris und Berlin: Zurück in die Zukunft, in: Cicero online vom 06.05.2013
- Christian Deubner: Der deutsche und der französische Weg aus der Finanzkrise, in: DGAP-Analyse – Frankreich, April 2011, S. 1-18
- Deutsche Bank Research: macht Hollande den Schröder – und wird es funktionieren?, in: Standpunkt deutschland vom 24.02.2014, S. 1 -20
- Wolfram Hilz: Perspektiven der „neuen“ deutsch-französischen Beziehungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) Heft 38, 2007, S. 25–32
- Pascal Kauffmann/Henrik Uterwedde: Deutschland, Frankreich und die Eurokrise: Auf der Suche nach der verloren gegangenen Konvergenz, Ludwigsburg 2010,
- Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, Sarkozys Europapolitik, in Eurotopics: (http://www.eurotopics.net/de/home/presseschau/archiv/magazin/politik-verteilerseite/franzoesische_ratspraesidentschaft_06_2008/artikel_sarkozy_europapolitik_mueller/)
- Joachim Schild: Die Europapolitik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union- Frankreich, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.) Jahrbuch Europäische Integration 2012, Baden-Baden 2012
- Joachim Schild: Die Europapolitik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union – Frankreich, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.) Jahrbuch Europäische Integration 2013, Baden-Baden 2013
- Winfried Veit: Bruch oder Bluff? Französische Außenpolitik unter Sarkozy, in: Internationale Politik und Gesellschaft 15, 2, 2008, S. 30-49.
- WichardWoyke: Deutsch-Französische Beziehungen seit der Wiedervereinigung. Das Tandem fasst wieder Tritt. Opladen 2004
- Wichard Woyke: Die Außenpolitik Frankreichs. Eine Einführung, Wiesbaden 2010.