

Das Ende einer Ära? Deutsch-französische Beziehungen im 40. Jahr des Elysée-Vertrages

Joachim Schild *

I. Einleitung

„Es ist völlig klar“, so der ehemalige französische Europaminister Moscovici, „dass die schrittweisen Erweiterungen der EU das relative Gewicht des deutsch-französischen Ensembles auf europäischer Ebene sinken lassen werden und damit auch die natürliche Kapazität beider Länder, allein aufgrund der Annäherung ihrer Positionen eine Übereinkunft innerhalb der Gesamtheit der EU herzustellen“.¹

Schon die letzten Jahre gaben Anlass zur Vermutung, dass sich die deutsch-französische Sonderbeziehung innerhalb der EU gewandelt haben könnte. Beide Länder hatten Schwierigkeiten, ihre gemeinsame Initiativ- und Anstossrolle – meist mit dem Bild des „Motors“ der europäischen Integration umschrieben – in derselben Weise auszuüben wie in der Vergangenheit. In der Presseberichterstattung in beiden Ländern über die bilateralen Beziehungen überwiegen spätestens seit dem EU Gipfel von Nizza im Dezember 2000 die skeptisch-pessimistischen Töne.² Auch zentrale Akteure früherer Wegstrecken deutsch-französischer Beziehungen sahen sich in der jüngeren Vergangenheit zu Alarmrufen veranlasst.³ Neu ist, dass sich auch die Regierenden in beiden Ländern kaum noch bemühen, den Zustand der bilateralen Beziehungen „schönzureden“. Im Gegenteil: offene Worte sind an der Tagesordnung:

„Ohne dass es jemand gewollt hätte, wichen die französischen und deutschen Interessen in dieser Zeit oft voneinander ab. Das vereinigte Deutschland verteidigt seine Positionen ohne Komplex. [...] Offenbar braucht die deutsch-französische Beziehung einen Aufschwung, was die Form, die Methoden und vor allem die Ziele angeht, ganz unabhängig vom Ausgang der Wahlen“, so Ex-Außenminister Védrine 1998.⁴

Rund vier Jahre später plädierte Staatspräsident Chirac im März 2002 für einen neuen „Gründungspakt“ („nouveau pacte fondateur“),⁵ um die bilateralen Beziehungen zwischen beiden Ländern zu redynamisieren, ein Anliegen, das sich auch der Kanzlerkandidat der Unionsparteien, Edmund Stoiber, im Bundestagswahlkampf zu eigen machte.⁶

Im Folgenden sollen Stand und Entwicklungsperspektiven der deutsch-französischen Beziehungen in der Europäischen Union auf Regierungsebene in drei Schritten näher betrachtet werden. Zunächst werden zentrale *Merkmale* und *Funk-*

tionen der deutsch-französischen Sonderbeziehung im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses knapp umrissen (II.), sodann werden die *seit Anfang der 1990er Jahre zu beobachtenden Veränderungen* in dieser Sonderbeziehung analysiert (III.), bevor auf dieser Basis dann ein vorsichtiger Blick auf ihre *zukünftigen Entwicklungschancen* in der EU geworfen wird (IV.).

Die in diesem Beitrag vertretene *Grundthese* lässt sich dahingehend zusammenfassen, dass eine *Ära deutsch-französischer Beziehungen in Europa* zu Ende gegangen ist. Seit Inkrafttreten des Maastrichter Vertragswerks erleben wir einen *Prozess der Banalisierung deutsch-französischer Beziehungen in der EU*.

II. Merkmale und Funktionen der deutsch-französischen Sonderbeziehung in der EU

Ein zentrales Charakteristikum deutsch-französischer Staatenbeziehungen ist die weltweit wohl einmalig hohe Dichte und Intensität der Kommunikation und des Austauschs zwischen beiden Regierungen. Der Elysée-Vertrag institutionalisierte und verstärkte diese Kommunikation und Kooperation – v.a. in Form der deutsch-französischen „Gipfeltreffen“, d.h. die halbjährlichen Zusammenkünfte der Staats- und Regierungschefs sowie von Ministern beider Seiten.⁷ Seither ist das offizielle Beziehungsgeflecht durch die Schaffung neuer bilateraler Institutionen und Austauschprogramme weiter verdichtet worden (z.B. Verteidigungs- und Sicherheitsrat sowie der Wirtschaft- und Finanzrat 1988, Umweltrat 1989, Beamtenaustausch zwischen den Außenministerien). Von entscheidender Bedeutung für die Qualität der bilateralen Beziehung war jedoch, dass neben den Höhen der bilateralen Gipfeltreffen auch „in der Ebene“ vertrauensvolle Arbeitsbeziehungen von der ministerialen Arbeitsebene bis hin zu den politischen Spitzen aufgebaut und gepflegt werden konnten.

Ein zweites, zentrales Charakteristikum besteht in der geteilten Norm, dass beide Regierungen sich in wichtigen europapolitischen Fragen um gemeinsame Positionen bemühen. So heisst es im Elysée-Vertrag, dass sie sich „vor jeder Entscheidung in allen wichtigen Fragen der Außenpolitik und in erster Linie in den Fragen von gemeinsamem Interesse“ konsultieren, um „so weit wie möglich zu einer gleichgerichteten Haltung zu gelangen“.⁸ Diese hohe Institutionalisierung der Regierungskooperation und die bilaterale Abstimmungsnorm sind Ausdruck der strategischen Bedeutung, die beide Länder der Pflege ihrer Entente beimessen. Sie stabilisieren die bilaterale Sonderbeziehung auch über politische Machtwechsel und Phasen geringerer Kooperationsintensität hinweg.

Dank ihrer privilegierten Sonderbeziehung, die für jedes der beiden Länder eine zentrale strategische Bedeutung für ihre Außen- und Europapolitik und klaren Vorrang gegenüber bilateralen Beziehungen mit anderen EU-Partnern besaß, konnten sie gemeinsam zwei zentrale Rollen im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses wahrnehmen: eine *Agenda-Setting-Rolle* und eine *Kompromissbildungsrolle*. Durch gemeinsame Initiativen, häufig in Form gemeinsamer Botschaften an den jeweiligen Präsidenten des Europäischen Rates,⁹ setzten sie bestimmte Themen auf die europäische Tagesordnung. In den 1990er Jahren reichten diese Initiativen

vom Auf- und Ausbau der GASP, der phasenweisen Integration der Westeuropäischen Union (WEU) in die EU über eine teilweise Vergemeinschaftung der Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz bis hin zur vertraglichen Verankerung einer Flexibilitätsklausel für Formen verstärkter Zusammenarbeit von Teilgruppen von Mitgliedstaaten. Von dieser Rolle der Themensetzung analytisch zu trennen – wiewohl empirisch teilweise damit zusammenfallend – ist die Kompromissbildungsrolle: Die erfolgreiche Suche nach bilateralen Kompromissen diente in der Vergangenheit häufig als Vorstufe für Kompromisse, die für alle Mitgliedstaaten akzeptabel waren.

Ihre „Motorenrolle“¹⁰ konnten beide Staaten jedoch nicht unterschiedslos in allen Bereichen europäischer Politik wahrnehmen. Dies gilt etwa hinsichtlich ihrer je nach EU-Politikfeld sehr unterschiedlich ausgeprägten Fähigkeit, gemeinsam eine gestaltende Rolle wahrzunehmen (vgl. die Beiträge in Webber 1999). Am ehesten gelang dies in der Vergangenheit in bezug auf die *big deals* der europäischen Integrationsgeschichte, wenn es um grundlegende Weichenstellungen der Integrationsentwicklung, um die Vertiefung der Integration und Ausweitung der Tätigkeitsfelder der Gemeinschaft und um zentrale politische und finanzielle Kompromisspakete zwischen den Mitgliedstaaten ging, vor allem im Rahmen von Regierungskonferenzen zur Vertragsschließung- und -änderung. Sehr viel weniger lässt sich eine solche dauerhafte Führungsrolle Frankreichs und Deutschlands in der Brüsseler Tagespolitik ausmachen, dort, wo es darum geht, auf der Grundlage der bestehenden Verträge in einzelnen Politikfeldern zu handeln und Recht zu setzen. Hier gab und gibt es immer vielfältige und durch die jeweiligen Sachfragen bestimmte Koalitionsmuster. Diese wurden und werden infolge der schrittweisen Erweiterung der Gemeinschaft notwendigerweise immer bunter. Hier kann allenfalls von einer Art negativer Sperrminorität gesprochen werden, da Ratsentscheidungen kaum gegen den vereinten Widerstand beider Länder zustande kommen können, auch wenn dies rechnerisch möglich wäre.

III. Wandlungstendenzen seit Beginn der 1990er Jahre

Inwieweit hat sich nun die deutsch-französische Sonderbeziehung und europäische Führungsrolle seit Anfang der 1990er Jahre verändert? Eine Reihe wichtiger Wandlungstendenzen lässt sich festmachen:

- eine drastische Änderung der äußeren Rahmenbedingungen für die bilaterale Kooperation
- eine Verschiebung der machtpolitischen Balance zwischen beiden Staaten
- eine Abschwächung der Kooperationsimpulse und -motive der Vergangenheit
- das Fehlen eines mobilisierenden gemeinsamen Projekts
- eine Erosion der Kooperationsnorm

Erstens haben sich wichtige Rahmenbedingungen für die Fortentwicklung der EU im Allgemeinen und für die Wirksamkeit des deutsch-französischen Bilateralismus im Besonderen gewandelt. Aus der Perspektive eines machtpolitischen Realismus ließe sich argumentieren, dass das Ende des Ost-West-Konflikts und der Wegfall der gemeinsamen äußeren Bedrohung durch die Sowjetunion generell die innere

Kohäsion der Gemeinschaft untergräbt und zentrifugale Kräfte freisetzt. Historisch betrachtet war die Klammer des Ost-West-Konflikts eine entscheidende strukturelle Rahmenbedingung, die die deutsch-französische Annäherung und Aussöhnung der Nachkriegszeit erleichterte, wenn nicht gar überhaupt erst möglich gemacht hat (Zieburg 1997).

Zweitens haben sich auch die inneren Gewichte in der EU verschoben, nicht zuletzt zwischen Deutschland und Frankreich. Frankreich sieht sich nicht nur einem Nachbarn gegenüber, dessen Wirtschaftskraft die eigene noch deutlicher übertrifft als schon zuvor; dieser Nachbar sucht nach Erlangung seiner vollen (formalen) Souveränität auch eine aktivere außenpolitische Rolle, hat militärische Selbstbeschränkungen (keine „out-of-area“-Einsätze der Bundeswehr) aufgegeben, strebt einen Sitz im VN-Sicherheitsrat an und entwickelt seine Beziehungen zu den postkommunistischen Staaten Mittel- und Osteuropas in dynamischer Weise. Frankreich hingegen verlor seine Rechte als Siegermacht gegenüber Deutschland, muss einen außenpolitischen Bedeutungsschwund seiner Nuklearbewaffnung nach dem Ende des Ost-West-Konflikts konstatieren und kann keinen Gewinn mehr aus der Bewahrung und Betonung seiner „Unabhängigkeit“ im Rahmen des Ost-West-Konflikts ziehen. In der Wahrnehmung der stark in machtpolitischen Gleichgewichtskategorien denkenden französischen politischen Klasse kann die überlegene Wirtschaftskraft des vereinigten Deutschlands nicht mehr in demselben Maße wie in der Vergangenheit mit einem überlegenen außenpolitischen Status und Rang Frankreichs aufgewogen werden.

Diese Verschiebung der Gewichte zugunsten Deutschlands hat die französische Führungsrolle in Europa nachhaltig in Frage gestellt. Zudem hat sie die Zielkonflikte seiner Europapolitik verschärft: „zwischen der Einbindung Deutschlands und der Selbsteinbindung Frankreichs, zwischen dem Ziel eines handlungsfähigen Europa und seinen Vorbehalten angesichts der Vertiefung der Integration [...], zwischen der Kontrolle der Bundesrepublik und der Notwendigkeit, die deutsche Unterstützung für die europapolitischen Ziele Frankreichs zu sichern“ (Sauder 1997, 206).

Die gewachsene Bedeutung Deutschlands in Europa führte in den 1990er Jahren immer dann zu manifesten deutsch-französischen Spannungen, wenn die Verantwortlichen in Paris den Eindruck gewannen, dass die neuen Machtressourcen Deutschlands im Sinne einer einseitigen nationalen Interessenpolitik zu Lasten der europäischen Partner eingesetzt werden. Genau dies schien aus französischer Sicht mehrfach der Fall zu sein:

- im Falle des deutschen Vorpreschens in der Frage der völkerrechtlichen Anerkennung Sloweniens und Kroatiens (1991);
- im Falle des deutschen Drängens auf eine rasche Erweiterung der EU nach Norden (EFTA-Staaten) und nach Osten;
- im Falle der Durchsetzung eines „Stabilitätspakts mit Biss“¹¹, der eine Einhaltung der Haushaltsdisziplin auch nach Einführung des Euro garantieren soll. In Frankreich wurde die Durchsetzung des „Stabilitäts- und Wachstumspakts“ als stabilitätsfixiertes deutsches „Draufsatteln“ auf die ohnehin schon den deutschen Präferenzen entsprechende Ausgestaltung der Währungsunion im Maastrichter Vertrag empfunden.

Irritierte Reaktionen auf französischer Seite waren auch dann zu beobachten, wenn Deutschland alleine – ohne Frankreich – eine konzeptionelle Führungsrolle inner-

halb der EU übernahm, selbst wenn das verfolgte Ziel in einer Vertiefung der Integration und der deutschen Einbindung bestand. Dies war 1994 mit der Veröffentlichung des „Schäuble-Lamers-Papiers“ der CDU-CSU-Bundestagsfraktion mit seinem Plädoyer für ein „Kerneuropa“ ebenso der Fall wie im Jahre 2000 mit der föderalistisch inspirierten programmatischen Grundsatzrede des „Privatmanns“ Fischer vor der Humboldt-Universität.¹²

Ein besonders tiefes Zerwürfnis zwischen beiden Ländern ließ sich im Rahmen der EU-Regierungskonferenz beobachten, die Ende 2000 zum Vertrag von Nizza führte, als über eine Stimmenneugewichtung im Ministerrat der EU verhandelt wurde (vgl. Schild 2001). Die französische Seite, allen voran Staatspräsident Chirac, hatte im Vorfeld der Konferenz öffentlich und vehement die Beibehaltung der deutsch-französischen (Stimmen-)Parität im Ministerrat gefordert. Diese Parität sei die Lehre aus einer blutigen Geschichte und das Fundament des modernen Europa.¹³ Um eine höhere Stimmenzahl für Deutschland zu verhindern, stimmte Frankreich einer Klausel zu, die jedem EU-Mitglied zukünftig (ab 2005) das Recht gibt, bei qualifizierten Mehrheitsentscheidungen prüfen zu lassen, ob eine Stimmenmehrheit auch mindestens 62 Prozent der Gesamtbevölkerung der Union repräsentiert. Diese Klausel führt zu einer Sonderstellung Deutschlands, dessen Blockade- und Verhandlungsmacht im Vergleich zu derjenigen der anderen großen Mitgliedsländer, somit auch im Vergleich zu Frankreich, gestärkt wird. Dies hat viele französische Beobachter, und keineswegs nur deutschlandkritische „Souveränisten“, in ihrer Auffassung bestärkt, dass Deutschland zur dominierenden Macht in Europa aufsteigen könnte.

Eine *dritte bedeutsame Veränderung* der deutsch-französischen Beziehungen seit Beginn der 1990er Jahre ist darin zu sehen, dass sich zwei in der Vergangenheit zentrale Kooperationsmotive und -impulse abgeschwächt haben. Der Aussöhnungsimpuls der Nachkriegszeit ist als Antriebsquelle der bilateralen Kooperation versiegt, die Aussöhnung ist längst historische Realität geworden. In der „Post-Aussöhnungsphase“ deutsch-französischer Beziehungen kann die heutige Politikergeneration ihr Engagement nicht mehr auf dieses Motiv gründen. Ein zweites zentrales Motiv hat an Bedeutung für die operative Europapolitik beider Länder verloren: das Motiv der *Kontrolle und Einbindung Deutschlands* auf französischer Seite, dem spiegelbildlich das Motiv der *Selbsteinbindung* auf deutscher Seite entspricht. Frankreich hat keine deutsche Drift nach Osten („*dérive allemande*“) zur Verwirklichung der deutschen Wiedervereinigung auf Kosten der Westbindung mehr zu befürchten, und für Deutschland hat die feste Westeinbindung in NATO und EG die Funktion verloren, eine aktive Ostpolitik abzusichern und Vertrauenskapital für eine mögliche Vereinigung aufzubauen. Der These vom Bedeutungsverlust des Einbindungsmotivs ließe sich allerdings entgegenhalten, dass gerade die Wiedervereinigung Deutschlands die Frage nach dem Umgang mit einem deutschen Machtzuwachs in Europa erneut akut werden lässt.¹⁴ Stellt eine französische Einbindungs- und deutsche Selbsteinbindungspolitik aus der Sicht beider Länder nicht gerade die geeignete Antwort auf diese neue Herausforderung dar? Dies ist sicherlich richtig. Ohne Rekurs auf diese Motive lässt sich die Kontinuität der Europapolitik beider Länder über den Strukturbruch im internationalen System von 1989-1991 hinweg kaum erklären, wie sie vor allem in ihrem Engagement für den Vertrag von Maastricht und sein Kernstück, die Währungsunion, zum Ausdruck kam.

Aber ziehen beide Staaten daraus die Schlussfolgerung, auf den deutschen Gewinn an außenpolitischem Status und Handlungsspielraum mit einer „Flucht nach vorn ohne Ende“ (Hellmann 1995) in Gestalt einer stetigen Vertiefung der Integration zu antworten? Maastricht liegt hinter uns, die Währungsunion ist verwirklicht, genau wie das Binnenmarktprogramm. Die Einbindung/Selbsteinbindung beider Ländern in den EU-Rahmen ist in einem historisch beispiellosen Maße realisiert und strukturell abgesichert. Dieses Motiv der Einbindung/Selbsteinbindung wird zwar weiterhin eine Art Grundmelodie der Europapolitik beider Ländern bleiben, insbesondere wenn es darum geht, regressive Entwicklungen in der EU, eine Lockerung ihres Zusammenhalts und Rückschritte des Integrationsniveaus zu verhindern. Angesichts des heute schon erreichten Ausmaßes struktureller Verankerung Deutschlands und Frankreichs im europäischen Integrationsrahmen kann es allerdings keineswegs als ausgemacht gelten, dass das Einbindungs-/Selbsteinbindungsmotiv als Impuls für *weitere Schritte der Integrationsvertiefung* wirksam bleibt.

Eine Fortschreibung der europäischen Führungsrolle beider Staaten in einem seit Beginn der 1990er Jahre veränderten Umfeld wurde, *viertens*, dadurch erschwert, dass beide Staaten sich über die Währungsunion hinaus auf kein gemeinsames integrationspolitisches Großprojekt einigen konnten und nach Maastricht keine geteilte Vision der Zukunft der EU mehr besaßen. Die gemeinsame europapolitische Führungsrolle Frankreichs und Deutschlands beruhte in der Vergangenheit selten auf spontaner Übereinstimmung der Interessen, sondern auf *geteilten Zielen* und dem Willen zum Interessenausgleich auf dem Weg zur Verwirklichung *zentraler Projekte der Integrationsvertiefung oder Ausdehnung der EU-Handlungsfelder*. Beide Partner warfen einen Anker weit in die Zukunft zu einem gemeinsamen Zielpunkt aus, um sich dann von unterschiedlichen Ausgangsstandorten aus und auf unterschiedlichen Wegen auf dieses gemeinsam definierte Ziel zubewegen zu können. Die Tatsache, dass die – weitgehend von europapolitischen Themen geprägten – halbjährlichen Regierungskonsultationen bisweilen das Bild reiner Routinehandlungen vermitteln, hängt genau mit diesem Fehlen großer, mobilisierender, gemeinsamer Integrationsprojekte zusammen. Das zwischen Mitte der 1980er und 1990er Jahre angeschlagene hohe Integrationstempo konnte angesichts der zunehmenden Eingriffstiefe europäischer Politik und angesichts wachsender Widerstände in den öffentlichen Meinungen der Mitgliedstaaten kaum auf Dauer durchgehalten werden. Ohne solche gemeinsam auf die Agenda gesetzten europäischen Großprojekte, die die Energien über Jahre hinweg bündeln, schlagen jedoch die Interessendivergenzen auf vielen Feldern stärker als in der Vergangenheit auf die Qualität der bilateralen Beziehungen durch.

Wichtiger als einzelne Interessenunterschiede, die auch aus früheren Entwicklungsphasen der bilateralen Beziehungen hinlänglich bekannt sind, sind grundlegende Deutungsunterschiede im Hinblick auf die neu entstandene Situation im Europa nach dem Ende der bipolaren Ordnung. Diese hatten zur Folge, dass beide Staaten nicht zu übereinstimmenden Ordnungskonzepten für das Europa der Zukunft gelangen konnten. Sowohl hinsichtlich der wünschenswerten sicherheitspolitischen, wie wirtschaftlichen und institutionellen Ordnungsstrukturen des Kontinents waren die Vorstellungen verschieden, drifteten zeitweise sogar weit auseinander.

So lehnte Frankreich Anfang der 1990er eine rasche Osterweiterung sowohl der NATO als auch der EU ab, während Deutschland zu deren frühesten und konse-

quentesten Advokaten gehörte. Unterschiedliche ordnungspolitische Vorstellungen prallten auch bei der Ausgestaltung der Währungsunion aufeinander. Sah die deutsche Seite in der Währungsunion in erster Linie einen dem Stabilitätsziel verpflichteten wirtschaftlichen Ordnungsrahmen, drehten sich die Diskussionen in Frankreich darum, wie man das Wachstumspotential der Eurozone durch eine Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung voll ausschöpfen und die Währungsunion durch ein „gouvernement économique“ ergänzen könne. Und die mit Fragen der EU-Institutionenreform befassten Regierungskonferenzen von Maastricht, Amsterdam und Nizza wie auch die aktuellen Arbeiten des EU-Reformkonvents lassen unterschiedliche institutionelle Zielmodelle erkennen, die fest in den jeweiligen nationalen Verfassungstraditionen und unterschiedlichen Grundüberzeugungen über legitimes Regieren in Europa verankert sind: Stärker autonomieschonende, intergouvernementale französische Vorstellungen, die die zentrale Stellung des Europäischen Rats und des Ministerrats betonen und ausbauen wollen und teilweise präsidentielle Züge tragen (Forderung Chiracs nach einem durch den Europäischen Rat einzusetzenden EU-Präsidenten), treffen auf stärker föderalistisch-parlamentarische Vorstellungen auf deutscher Seite, die die supranationalen Institutionen, vor allem das Europäische Parlament und die Kommission stärken und die Kompetenzverteilung zwischen Mitgliedstaaten und EU klarer regeln wollen.

Auch wenn die Intensität des Austauschs und der Kommunikation zwischen den Regierungen beider Länder gewiss kaum abgenommen hat, so scheint doch *fünfte*s die Norm, bei allfälligen deutsch-französischen Interessendivergenzen zu Kompromissen zu gelangen, nicht mehr in demselben Maße handlungsleitend zu sein wie in der Vergangenheit. Konträre Positionsbestimmungen konnten weder im Vorfeld der Agenda 2000-Verhandlungen im März 1999 in Berlin (Agrarreform und mittelfristige Finanzplanung der EU) noch im Vorfeld des Europäischen Gipfels von Nizza Ende 2000 (Abschluss der Regierungskonferenz zur institutionellen Reform der EU) einander angenähert werden. Die Bereitschaft, Interessendivergenzen in entscheidenden Momenten der EU-Entwicklung im Europäischen Rat offen auszutragen, ist offenkundig gewachsen, und dies in Fragen von *strategischer Bedeutung* für die Fortentwicklung der EU.

Aus heutiger Sicht kann nicht abschließend beurteilt werden, ob die skizzierte Durchlöcherung der Kooperations- und Abstimmungsnorm eine vorübergehende Erscheinung darstellt, ob Regierungswechsel und eine Erneuerung des politischen Willens zur europapolitischen Abstimmung Abhilfe schaffen können, oder ob es sich vielmehr um eine dauerhafte Erosion der normativen Grundlage der beidseitigen Beziehungen handelt. Für die These der dauerhaften Erosion spricht die Tatsache, dass sich im politischen Führungspersonal beider Länder ein Generationswechsel vollzogen hat. Die Nachkriegsgenerationen sind in einem zeithistorischen Umfeld sozialisiert, in dem die deutsch-französische Aussöhnung längst Normalität war. Für sie ist die europäische Integration – und die deutsch-französische Entente als ihr historisches Kernelement – keine Frage von Krieg und Frieden mehr. Die Normalisierung und Banalisierung deutsch-französischer Beziehungen (vgl. Soutou 1999, 42), die solide, strukturelle Verankerung beider Staaten im „Post-Maastricht-Europa“ haben zur Folge, dass viele Angehörige der Nachkriegsgenerationen die bilateralen Beziehungen als belastbarer ansehen als ihre Vorgängergeneration und zu einem offeneren Austragen von Interessenkonflikten neigen.

IV. Zukunftsaussichten der deutsch-französischen Sonderbeziehung

Temporäre Verstimmungen und Zerwürfnisse zwischen den Regierungen beider Länder haben auch nach 1989-90 stets zu einer Art „Flucht nach vorn“ geführt. So reagierten Bundeskanzler Kohl und Staatspräsident Chirac auf die Irritationen auf deutscher Seite wegen der einsamen französischen Entscheidung zur Abschaffung der Wehrpflicht zugunsten einer interventionsfähigen Berufsarmee mit der Einsetzung einer Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung eines gemeinsamen Verteidigungs- und Sicherheitskonzeptes, das bis Ende 1996 fertiggestellt wurde. Nach den schmerzlichen Auseinandersetzungen um Stimmengewichte im Rat während der EU-Regierungskonferenz 2000 wurde umgehend eine Intensivierung der europapolitischen Konsultationen zwischen beiden Ländern auf höchster Ebene durch häufigere Treffen zwischen den Staats- und Regierungschefs und zwischen den Außenministern vereinbart („Blaesheim-Prozess“). Und im Rahmen der 78. deutsch-französischen Konsultationen wurde in Schwerin Ende Juli 2002 eine nochmalige Verkürzung der Abstände zwischen den bilateralen Treffen auf höchster Ebene beschlossen und Arbeitsgruppen mit der Erarbeitung von Vorschlägen zu strittigen Themen (Agrarpolitik und Erweiterung, EU-Reformkonvent, GASP) beauftragt. Die Regierungsvertreter beider Länder im EU-Reformkonvent, Peter Glotz und Pierre Moscovici, wurden verpflichtet, nach Möglichkeit *gemeinsame* Positionen in die Konventsarbeit einzubringen – ein Versuch, die europapolitische Abstimmungsnorm auf dem für die Zukunft der EU entscheidenden Feld ihrer Verfassungspolitik zu erneuern.¹⁵

Diese intensivierte Konsultation hat mit der gelungenen bilateren Vorklärung in der Frage der Agrarausgaben unmittelbar vor dem Brüsseler Sondergipfel (24.-25.10.2002) zur Klärung der noch offenen Finanzierungsfragen der EU-Erweiterung auch schon erste Früchte getragen. Damit wurde die bilaterale europapolitische Konsultationsnorm nicht nur rhetorisch und in Form symbolischer Politik erneut bekräftigt, sondern durch einen erfolgreichen Kompromißbildungsprozeß auf einem besonders schwierigen Feld substantiell untermauert. Damit ist ein schwieriges Hindernis auf dem Weg zu einer Neubelebung der deutsch-französischen Beziehungen aus dem Weg geräumt.

Im Hinblick auf den 40. Jahrestag des Elysée-Vertrages, der am 22.1.2003 mit einem Sondergipfel im Elysée-Palast begangen werden soll, hat Staatspräsident Chirac die Idee eines „neuen Gründungspaktes“ zur Neubegründung des bilateralen Verhältnisses ins Spiel gebracht. Schon im Präsidentschaftswahlkampf 1995 hatte sein damaliger Rivale Balladur für eine Erneuerung des Elysée-Vertrages plädiert, ein Vorschlag, den sich auch der Präsidentschaftskandidat Jacques Chirac damals zu eigen machte.¹⁶ Inzwischen ist Staatspräsident Chirac angesichts deutscher Reserven von dem Ziel abgerückt, eine Neubegründung des deutsch-französischen Verhältnisses in Form einer Änderung oder Ergänzung des Elysée-Vertrages zu realisieren. Diese wiederholten Initiativen der Neogaullisten verdeutlichen jedoch eine Neigung zur Verstärkung des deutsch-französischen Bilateralismus. Dahinter steht die Bemühung, einen traditionellen Zielkonflikt französischer Europapolitik zwischen Einbindung und Kontrolle Deutschlands und der Wahrung französischer Souveränität und Autonomie zu minimieren. Offenkundig möchte Frankreich – ähnlich wie zu Zeiten von de Gaulle und Adenauer – europäische Handlungsfähig-

keit im reduzierten Format – über den Weg eines verstärkten Bilateralismus – sichern. Die Alternative, dieses Ziel im Rahmen der EU unter Einschluss aller ihrer Mitglieder zu erreichen, hätte den Preis einer substantiellen Integrationsvertiefung und Stärkung der supranationalen Komponente der EU. Diesen Preis zu zahlen, ist Frankreich aus innen- wie außenpolitischen Gründen derzeit nicht bereit.

So konzentrieren sich die Überlegungen zur „Relance“ der deutsch-französischen Beziehungen im Hinblick auf den 40. Jahrestag des Elysée-Vertrages stärker auf die Erarbeitung gemeinsamer europapolitischer Positionen und Ziele, speziell mit Blick auf die laufenden Verhandlungen des EU-Reformkonvents (institutionelle Reformen, Ausbau der außen- und sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit). Wenn die Kooperationsmotive der Vergangenheit an Bedeutung verlieren, wenn die Ära der Aussöhnung historisch abgeschlossen ist, wenn die deutsch-französische Freundschaftsrhetorik und -symbolik gerade aufgrund der Erfolgsgeschichte der bilateralen Sonderbeziehungen im europäischen Rahmen inzwischen etwas floskelhaft und angestaubt erscheint, dann muss die bilaterale Kooperation beider Staaten im EU-Rahmen konsequenterweise auf gemeinsame Zukunftsperspektiven und -projekte gegründet werden.

Gelangen beide Staaten zu solchen gemeinsamen Zukunftsperspektiven und -projekten für die EU, so kann dennoch nicht selbstverständlich davon ausgegangen werden, dass sie in ähnlichem Maße wie in der Vergangenheit in der Lage sein werden, ihre eigenen Vorstellungen und bilateralen Kompromisse zu „multilateralisieren“, d.h. ihre europäischen Partner zur Zustimmung zu bewegen. In einer schrittweise von 6 auf 15 und zukünftig 27 Mitgliedstaaten erweiterten EG/EU sinkt das institutionelle und politische Gewicht Frankreichs und Deutschlands tendenziell, und damit auch die potentielle Anstoßwirkung einer bilateralen Sonderbeziehung. Dabei dürfte in einer erweiterten EU die Agenda-Setting-Rolle beider Staaten einfacher zu perpetuieren oder zu erneuern sein als die Kompromissbildungsrolle, also die Möglichkeit, durch bilaterale Kompromisse die Ergebnisse europäischer Verhandlungen vorzuzeichnen. Die Heterogenisierung der Interessenlagen dürfte in Kombination mit der wachsenden Anzahl von Akteuren in der erweiterten EU zu immer bunteren Koalitionsmustern führen. Zwar ist ein vermehrtes Auftreten *taktischer* bilateraler Bündnisse zu beobachten und auch für die Zukunft wahrscheinlich – in jüngerer Zeit zwischen Großbritannien und Spanien, zwischen Spanien und Italien usw. Die Prägekraft *strategisch angelegter bilateraler Beziehungen* dürfte aber tendenziell ebenfalls abnehmen.

Die Hypothese eines verringerten europapolitischen Führungspotentials der deutsch-französischen Sonderbeziehung muss allerdings nuanciert werden. Sie dürfte in *differenzierter Form* gelten, je nachdem wie stark einzelne Handlungsbereiche der EU integriert sind, welche Bedeutung der *Gemeinschaftsmethode*, *supranationalen Institutionen* und *Mehrheitsabstimmungsverfahren im Rat* zukommt. Je intergouvernementaler die Methode, je größer das Gewicht des Europäischen Rates und des Rates im politischen Entscheidungsprozess der EU, je stärker die Bedeutung des Einstimmigkeitsprinzips und je stärker der zukünftige Differenzierungsgrad der Integrationsentwicklung, desto größer bleibt das gemeinsame europäische Einflusspotential Frankreichs und Deutschlands. Je stärker umgekehrt die Vertiefung der Integration im Sinne eines verstärkten Rückgriffs auf das Verfahren der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat, einer Stärkung der Mitent-

scheidungsrechte des Parlaments und der Stellung der Kommission, desto geringer tendenziell der Stellenwert bilateraler „Achsen“.

Demnach erscheinen vor allem Politikbereiche für eine deutsch-französische Initiativ- und Führungsrolle geeignet, die im Rahmen intergouvernementaler Verfahren gestaltet werden, im zweiten und dritten Pfeiler der EU (Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik – GASP und ESVP sowie im Bereich der Zusammenarbeit von Polizei und Strafjustiz). Eine besondere Initiativrolle für beide Staaten ist auch auf dem vergemeinschafteten Feld der Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz (Einwanderungs-, Visa-, Asylpolitik) denkbar, in dem die Kommission kein Initiativmonopol besitzt.

Im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik haben beide Länder schon im Verlauf der 1990er Jahre wiederholt versucht, bilaterale Anstöße zu geben. Die seit 1998 zu beobachtende neue Dynamik der Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist jedoch bezeichnenderweise nicht durch eine deutsch-französische, sondern durch eine *britisch-französische Initiative* zustande gekommen. Großbritannien hat unter der Regierung Tony Blairs erstmals Sicherheits- und Verteidigungspolitik als Handlungsfeld der EU akzeptiert. Seit Maastricht hatten Deutschland und Frankreich hierfür geworben und das Aufgehen der WEU in der EU gefordert, waren aber wiederholt am britischen Widerstand gescheitert. In der Sicherheitspolitik – vor allem bei der Bewältigung von Aufgaben des Krisenmanagements – ist die EU auf die Führungsfähigkeit und -bereitschaft einer Gruppe von Staaten angewiesen, die Verantwortung zu übernehmen bereit ist. Dies können nach Lage der Dinge aber nicht Deutschland und Frankreich alleine sein. Sie werden vielmehr in den bedeutenderen Fällen außenpolitischen und vor allem militärischen Handelns in Krisensituationen auf die Unterstützung Großbritanniens angewiesen sein.

Für einen zukünftig weniger exklusiven Charakter des deutsch-französischen Bilateralismus in der EU spricht auch die insbesondere in Frankreich zu beobachtende Tendenz, die deutsch-französischen Beziehungen durch weitere Bilateralismen innerhalb der EU zu ergänzen, vor allem mit Großbritannien, Spanien und Italien. Damit ist der Versuch verbunden, Paris im Zentrum eines Netzwerks „multipler Bilateralismen“ anzusiedeln. Dieses dient nicht zuletzt dem Ziel, das gewachsene deutsche Machtpotential innergemeinschaftlich auszubalancieren. Dem Strukturziel einer „multipolaren Weltordnung“ dank der Entwicklung Europas zur Weltmacht („Europe puissance“) entspricht auf europäischer Ebene dasjenige einer „multipolaren EU“.¹⁷

V. Schlussbemerkung

Die deutsch-französischen Beziehungen in Europa haben, so die These dieses Beitrags, an europäischer Prägekraft verloren und werden in Zukunft voraussichtlich weniger exklusiv angelegt sein als in der Vergangenheit. Inwieweit diese „Banalisierung“ deutsch-französischer Beziehungen als alarmierende Verschlechterung einer privilegierten Beziehung oder als notwendiger Anpassungsprozess an veränderte europäische und internationale Realitäten gewertet wird, hängt entscheidend davon ab, ob die hier vertretene Sicht einer verlässlichen strukturellen Verankerung beider Länder in einem solide gezimmerten europäischen Integrationsrahmen geteilt wird. Die

fortbestehende *strategische* Bedeutung der Pflege *gleichberechtigter* deutsch-französischer Beziehungen liegt auch in Zukunft für beide Seiten darin, einen verlässlichen Partner zu haben, um auf keineswegs auszuschließende Krisen und Rückschläge der Integrationsentwicklung in einer sich mit schwer vorhersehbaren Konsequenzen erweiternden EU gemeinsam reagieren zu können. Gemeinsam bilden beide Staaten eine Art *bilateraler Verantwortungsgemeinschaft* für die Dauerhaftigkeit solider Integrationsstrukturen in Europa. Darüber hinaus dürften sie angesichts des wachsenden Unilateralismus und der Verlagerung außenpolitischer Prioritäten der USA weg vom europäischen Kontinent ein überragendes Interesse an einer Stärkung der außen- und sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit der EU-Staaten haben. Die Errungenschaften der europäischen Integration zu wahren und die innere wie äußere Handlungsfähigkeit einer EU im XXL-Format zu garantieren und weiter zu verbessern gehört auch in Zukunft zu den gemeinsamen, fundamentalen Interessen und Zielen beider Partner, die sie nur in enger Abstimmung verwirklichen können.

Anmerkungen

- * Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Forschungsgruppe Europäische Integration.
- 1 Rede des französischen Europaministers, Pierre Moscovici, vor dem Institut français des relations internationales (IFRI) in Paris am 9. März 1999, unter: www.doc.diplomatie.fr/BASIS/epic/www/doc/DDD/955547654.doc (Stand: 14.10.2002).
- 2 Vgl. stellvertretend für viele andere Artikel: FAZ vom 1.8.2002 („Stillstand. Die deutsch-französischen Beziehungen im Schatten der Bundestagswahl“), Die ZEIT v. 18.7.2002 („Requiem für eine Achse“), Le Figaro vom 30.7.2002 („Paris et Berlin se préparent à l'affrontement“) und Libération vom 30.7.2002 (Paris-Berlin, un couple en lambeaux“).
- 3 Vgl. Helmut Schmidt, Patrioten setzen auf Europa. Die deutsch-französische Entente liegt im beiderseitigen strategischen Interesse, in: Die ZEIT vom 12.8.1999 und das Gespräch mit Valéry Giscard d'Estaing in der FAZ vom 17.2.2001 („Das Ende einer Epoche“).
- 4 Rede des französischen Außenministers Hubert Védrine bei der Botschafterkonferenz am 26./27. August in Paris, abgedruckt in: Frankreich-Info (Französische Botschaft, Bonn) Nr. 77 v. 31. August 1998.
- 5 Rede Jacques Chiracs in Straßburg am 6. März 2002: „Une Europe forte, une Europe humaine et dynamique, une Europe démocratique et efficace“, in: www.chiracaveclafrance.net/PDFArticle/Strasbourg.pdf (Stand: 14.10.2002).
- 6 Vgl. sein Interview in Le Figaro vom 15.7.2002 („Pour un nouveau pacte fondateur entre la France et l'Allemagne“).
- 7 Laut Vertrag sollten sich auch die Verteidigungsminister mindestens vierteljährlich treffen, die Generalstabschefs sogar einmal alle zwei Monate. Aufgrund der tiefgreifenden sicherheitspolitischen und strategischen Differenzen zwischen beiden Ländern, insbesondere nach dem Rückzug Frankreichs aus der militärischen NATO-Integration von 1966, wurden diese Vertragsartikel in der Folge nicht umgesetzt. Erst nach 1982 wurde die sicherheitspolitische Kooperation wieder intensiviert; vgl. die Beiträge in Kaiser und Lellouche 1986.
- 8 Der Text des „Elysée-Vertrages“ ist dokumentiert unter: www.ofaj.org/netzwerk/grund/vertrag63.html (Stand: 14.10.2002).
- 9 Diese gemeinsamen Botschaften zu europapolitischen Themen sind umfassend dokumentiert in Kimmel/Jadin 2002.
- 10 Für eine realistische Einschätzung der Reichweite und Bedeutung dieser „Motorenrolle“ in der Zeit vor 1990, vgl. die Beiträge in Picht und Wessels 1990. Im Einleitungskapitel sprechen die Herausgeber von einem für den Integrationsprozess „funktionalen Mythos“ (S. 25).
- 11 So Staatssekretär Jürgen Stark im Handelsblatt vom 28.10.1996.

- 12 Als symptomatische Reaktion aus Frankreich auf das Vorgehen – weniger auf die Inhalte – von Schäuble und Lamers vgl. den Leitartikel in *Le Monde* vom 4./5.9. 1994 („Rudesse germanique“); auf die Humboldt-Rede Fischers antwortete der französische Außenminister Védrine mit einer umfassenden Kritik, die ihrerseits keine eigenen konstruktiven Vorschläge für die von Fischer thematisierten Probleme zu bieten hatte, vgl. Hubert Védrine, „Klassischer Föderalismus oder Föderation von Nationalstaaten“, in: *FAZ*, 13.6.2000.
- 13 Vgl. die Presskonferenz von Staatspräsident Chirac anlässlich seines Besuchs in Madrid am 29. November zur Vorbereitung des Nizza-Gipfels, unter: www.doc.diplomatie.fr/BASIS/epic/www/doc/DDD/945209358.doc; vgl. auch das Interview mit Hubert Védrine, in: *Le Figaro* v. 6.12.2000 („Hubert Védrine: „Un accord à l’arraché““).
- 14 Das Ende des Ost-West-Konflikts, die deutsche Einheit und der neue Aktionsraum der deutschen Außenpolitik im Osten Europas werfen, so heißt es etwa im Schäuble-Lamers-Papier von 1994, „die alte Frage nach der Eingliederung der Stärke Deutschlands in die europäische Struktur (...) in neuer, ja in ihrer eigentlichen Bedeutung“ auf, vgl. CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages: Überlegungen zur europäischen Politik, Bonn, 1.9.1994, S. 3f.
- 15 Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 31.7.2002 („Deutsch-französisches Bemühen um Konsens“) sowie *Le Monde* v. 1.8.2002 („Sommet de Schwerin: le signal de la relance dans les relations franco-allemandes“).
- 16 Edouard Balladur, Pour un nouveau traité de l’Elysée, in: *Le Monde* vom 30.11.1994; Jacques Chirac, Une volonté pour l’Europe, in: *Le Monde* vom 16 Dezember 1994.
- 17 Vgl. das Interview des damaligen Außenministers Hubert Védrine in *La revue internationale et stratégique*, Herbst 1999, hier: S. 61.

Literaturverzeichnis

- Hellmann, Gunther 1995: Eine Flucht nach vorn ohne Ende? Die deutsch-französische Achse und die Vertiefung der europäischen Integration, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 30, S. 19-27.
- Kaiser, Karl und Pierre Lellouche (Hrsg.) 1986: Deutsch-französische Sicherheitspolitik. Auf dem Wege zur Gemeinsamkeit?, Bonn: Europa Union Verlag.
- Kimmel, Adolf und Pierre Jadin (Hrsg.) 2002: Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1963. Eine Dokumentation, Opladen: Leske + Budrich.
- Picht, Robert und Wolfgang Wessels (1990): Motor für Europa? Deutsch-französischer Bilateralismus und europäische Integration, Bonn: Europa Union Verlag (Europäische Schriften des Instituts für Europäische Politik. 68).
- Sauder, Axel 1997: Frankreichs Europakonzeptionen und das vereinte Deutschland: Die schwierige Balance zwischen Einbindung und Selbstbindung, in: Gottfried Niedhart, Detlef Junker und Michael W. Richter (Hrsg.): Deutschland in Europa. Nationale Interessen und internationale Ordnung im 20. Jahrhundert, Mannheim: Palatium Verlag 1997, S. 202-232.
- Schild, Joachim 2001: „Den Rhein vertiefen und erweitern“? Deutsch-französische Beziehungen nach dem Nizza-Gipfel, in: Aktuelle Frankreich-Analysen (hrsg. vom Deutsch-Französischen Institut, Ludwigsburg), Nr. 17 (Februar 2001), 11 S. (unter: www.dfi.de/PDF-Dateien/afa17.pdf).
- Soutou, Georges-Henri 1999: La France et l’Allemagne vont-elles continuer à être le moteur de la construction européenne?, in: *Géopolitique*, Nr.65 (März 1999), S. 40-49.
- Webber, Douglas (Hrsg.) 1999: The Franco-German Relationship in the European Union, London: Routledge.
- Ziebura, Gilbert 1997: Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1945. Mythen und Realitäten, Stuttgart: Klett-Cotta.

Web-Adressen zu den deutsch-französischen Beziehungen

Eine Web-Site zu den deutsch-französischen Beziehungen mit einer Chronologie, Grundlagendokumenten und aktuellen offiziellen Erklärungen bietet das Deutsch-Französische Jugdenwerk unter der Adresse: www.ofaj.org/netzwerk/

Eine umfangreiche Linksammlung zu deutsch-französischen Beziehungen und Institutionen bietet das Deutsch-Französische Institut in Ludwigsburg an unter der Adresse: www.dfi.de/dtfrz.htm