

Die deutsch-französische Kooperation in Europa: Ein Blick in die Vergangenheit und eine Agenda für die Zukunft

Die deutsch-französischen Beziehungen, seit jeher Motor der europäischen Integration, sind durch verschiedene Faktoren in den 1990er Jahren in eine zunehmend schwere Krise geraten. Die Umbrüche des Jahres 1989, verschiedene Sichtweisen über die Unabhängigkeit der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) gegenüber den USA sowie Streitigkeiten über die Modalitäten der Wirtschafts- und Währungsunion haben dazu ebenso beigetragen wie der Wechsel der politischen Führung in beiden Ländern. In Ermangelung eines gemeinsamen Konzepts zur politischen Ausgestaltung der EU-Osterweiterung gibt es – trotz jüngster Versuche der Annäherung – weiterhin Divergenzen über die institutionellen und finanziellen Konsequenzen der Erweiterung. Das deutsch-französische Tandem ist zwar noch notwendige, aber nicht mehr hinreichende Bedingung für Fortschritte in der europäischen Integration.

1. Einleitende Bemerkungen

Im Jahre 2004 wird die Europäische Union (EU) voraussichtlich aus 25 Mitgliedstaaten bestehen. Die Entscheidungsfindung in der EU, vor allem im EU-Rat, wird immer schwieriger werden. Aber auch in einer Gemeinschaft mit sechs oder zehn Mitgliedern war es nicht immer leicht, jene Probleme zu lösen, die sich fast unausweichlich im neuen und beispiellosen Prozess der europäischen Integration ergaben. So wurden bis zur Einheitlichen Europäischen Akte (1986) fast alle Entscheidungen einstimmig getroffen; trotzdem war es möglich, Fortschritte in der Integration zu erzielen.

Ein konstituierendes Element der Integration war ohne Zweifel die deutsch-französische Zusammenarbeit. Lange Zeit wurde die Kooperation zwischen Frankreich und Deutschland als der „Motor“ der Integration angesehen. Dieser Artikel soll nun die Beziehungen dieser beiden Staaten im Hinblick auf ihre Bedeutung für die Handlungsfähigkeit der Union überprüfen. Er bringt einen Rückblick auf die 1990er Jahre und – mit Stand Ende November 2002 – eine Be-

standsaufnahme der deutsch-französischen Beziehungen. Nach dem Erfolg der Währungsunion und der Einführung des Euro kommt die politische Integration auch wegen deutsch-französischer Unstimmigkeiten nicht weiter. An den vier Schlüsselthemen Währungsunion, Osterweiterung, Sicherheitspolitik und Verfassungsdebatte soll dies einzeln beleuchtet werden. Der Europäische Konvent, der am 28. Februar 2002 zu seiner konstituierenden Sitzung zusammentraf, ist vielleicht die letzte Chance für das politische Design eines großen, integrierten Europas.

2. Frankreich und Deutschland und das „Große Europa“: Ein notwendiger Blick zurück auf das letzte Jahrzehnt

Die Entwicklung der deutsch-französischen Beziehungen in den 1990er Jahren war geprägt von Orientierungslosigkeit, Resignation und zunehmenden Reibungen. Während Frankreich auf die eigene Verunsicherung durch den Fall der Berliner Mauer im November 1989 mit einer Art „nationalem Reflex“ reagierte, begann die deutsche Außenpolitik, sich ihrer Verantwor-

tung für die mittelosteuropäischen Staaten bewusst zu werden.

Frankreich hat seit 1989 Schwierigkeiten, sich auf das größer gewordene Deutschland und seine neue Rolle in Europa einzustellen (Guérin-Sendelbach 1997). Das Zaudern des damaligen französischen Präsidenten François Mitterrand, die deutsche Wiedervereinigung zu begrüßen und mehr noch seine untauglichen Versuche, die sich beschleunigende Entwicklung aufzuhalten, haben bereits damals auf deutscher Seite für Irritationen und Enttäuschung gesorgt und so die bilateralen Beziehungen erheblich gestört.

Die Atmosphäre konnte bereinigt werden, indem Deutschland sich in diesem historischen Moment gleichzeitig unwiderruflich und konsequent für die intensive Fortführung des europäischen Integrationsprozesses einsetzte und auf dem Europäischen Rat in Straßburg im Dezember 1989 der Einberufung von zwei Regierungskonferenzen zur Schaffung der rechtlichen Grundlagen einer politischen Union und der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) zustimmte. Entsprechend der außenpolitischen Philosophie der Bundesrepublik Deutschland seit Konrad Adenauer, dass die deutsche und die europäische Wiedervereinigung zwei Seiten derselben Medaille sind, konnte Deutschland unter Helmut Kohl damit sein ungebrochenes europäisches Engagement nachdrücklich unter Beweis stellen und auf diese Weise in Frankreich aufkeimende Ängste über das „große Deutschland“ zumindest einigermaßen besänftigen.

Die französische Diplomatie hatte hingegen Schwierigkeiten, sich auf die neue Lage einzustellen. Der Vorschlag von 1990 zu einer „Europäischen Konföderation“, d. h. die mittel- und osteuropäischen Staaten in einer Art *special relationship* mit der Europäischen Union zu verbinden, ihnen aber letztlich keine Beitrittsperspektive zu eröffnen, war ein Fauxpas, der jedoch – wie auch Philippe Séguin's Vorschlag einer „Refonte de l'Europe“ („Neuguss Europas“; Séguin 1993) – zeigte, dass Frankreich nach 1989 föderalen Konzepten für Gesamteuropa ablehnend gegenüberstand, während Deutschland diese aus Gründen der Selbstbindung zunächst eher noch verstärkt verfolg-

te. Damit fehlte Frankreich aber zugleich auch die Energie, die politische Union innerhalb der bestehenden EU noch vor den anstehenden Erweiterungsrounds voranzutreiben. Mit der ablehnenden französischen Reaktion auf das 1994 vorgelegte „Schäuble-Lamers-Papier“ zu „Kerneuropa“ (CDU/CSU-Bundestagsfraktion 1994, vgl. dazu unten)¹ wurde so die vielleicht letzte Möglichkeit zu einer institutionellen Vertiefung vor der 1995 anstehenden Erweiterung um Finnland, Österreich und Schweden verpasst. Infolge dieses französischen Rückzugs auf die nationale Basis fehlte der EU auch bei den anschließenden Verhandlungen über den Amsterdamer Vertrag 1996/1997 wiederum die Kraft, zentrale Fragen wie die Reduzierung der Zahl der Kommissare, die Ausdehnung der Mehrheitsentscheidungen im Rat und eine Neugewichtung der Stimmen zufrieden stellend zu lösen, da entsprechende deutsch-französische Initiativen ausblieben und sich die Regierungen beider Seiten stattdessen über die Ausgestaltung der Währungsunion stritten.

So kam es kurz vor der Unterzeichnung des Amsterdamer Vertrags auf dem deutsch-französischen Gipfel von Poitiers im Juni 1997 zu heftigen Auseinandersetzungen über die makro-ökonomische und monetäre Ausrichtung der Währungsunion, die eindeutig die Verhandlungen über den Amsterdamer Vertrag überschatteten. Auf deutscher Seite kam hinzu, dass die Bundesländer inzwischen durch die Neufassung des Art. 23 Grundgesetz mehr Mitspracherecht in der Europapolitik eingeräumt bekommen hatten und davon 1997 zum ersten Mal auch Gebrauch machten, als es in Amsterdam um die Ausdehnung von Mehrheitsentscheidungen im Bereich des Dritten Pfeilers des EU-Vertrags (Justiz und Inneres) ging, die von den deutschen Ländern blockiert wurde. Die einzige Aktion, die Deutschland und Frankreich unter diesen Umständen noch gemeinsam zu Stande bringen konnten, war ein Vorschlag von Präsident Jacques Chirac und Bundeskanzler Helmut Kohl zum Subsidiaritätsprinzip² – erstmalig eine deutsch-französische Initiative, die nicht auf die Stärkung der gemeinschaftlichen Strukturen der EU zielte, sondern umgekehrt im Grunde genommen das Anbringen nationaler Vorbehalte

erleichtern sollte. Eine vom deutschen und vom französischen Außenminister vorgebrachte Initiative zur Schaffung einer Flexibilitätsklausel,³ insbesondere im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik, fand zwar ihren Eingang in den Amsterdamer Vertrag, ihre politische Wirkung indessen verpuffte rasch.

Damit war die institutionelle Dynamik zwischen Frankreich und Deutschland erschöpft. Der Grabenkampf, den sich beide am Europäischen Rat in Nizza (7.–9. Dezember 2000) hinsichtlich der Parität der jeweiligen Stimmen im Rat lieferten, zeugt davon, dass von der institutionellen Parität zwischen Deutschland und Frankreich in den EU-Institutionen auch die Antriebskraft des Motors abhängt. Sollte Deutschland hier dominieren, kann Frankreich diesen Vorschlägen nicht zustimmen. So entwickelte Frankreich seit Ende der 1990er Jahre zunehmend intergouvernementale Ambitionen, um dadurch seinem spezifischen Gewicht, insbesondere in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, mehr Nachdruck zu verleihen. Fortan stellte Frankreich eher den Inhalt in den Vordergrund („Was wollen wir gemeinsam in Europa machen?“),⁴ während Deutschland erst den institutionellen Rahmen zimmern wollte (vgl. SPD-Leitantrag 2001). Die institutionelle Diskussion wurde zu einem *dialogue des sourdes* („Dialog der Tauben“).

3. Bestandsaufnahme: Wo stehen die deutsch-französischen Beziehungen?

Am 22. Januar 2003 feiert der Elysée-Vertrag, Grundlage für Aussöhnung und Freundschaft zwischen Deutschland und Frankreich, seinen 40. Geburtstag. Die Kontakte zwischen den Partnern sind eng, die Treffen sind zahlreich, immer wieder kommt es zu Erklärungen und Übereinkünften – manchmal recht unerwartet, wie die Einigung über die Finanzierung der Osterweiterung auf dem Treffen des Europäischen Rates am 24./25. Oktober 2002 in Brüssel. Wie eben angedeutet, kann dies nicht verdecken, dass es um die deutsch-französischen Beziehungen nicht zum Besten steht (Guérot 2001a). Wurden die tektonischen Verschiebungen im deutsch-

französischen Verhältnis seit 1989 bis Mitte der 90er Jahre noch rhetorisch verbrämt, so haben sich seitdem Sprache und Stil im gegenseitigen Umgang miteinander verändert und verhärtet. Dies zeigte sich spätestens auf dem Berliner EU-Gipfel im März 1999, auf dem um die Finanzierung der erweiterten Union gerungen wurde, und erneut am EU-Gipfel in Nizza im Dezember 2000, der die EU institutionell auf die Erweiterung vorbereiten sollte (Guérot 2001b).

3.1. Eine skeptische Sicht: Warum der Motor stottert

Mindestens bis zu den großen Umbrüchen des Jahres 1989 war das viel gerühmte deutsch-französische Tandem zugleich notwendige, aber auch hinreichende Bedingung für Fortschritte in der europäischen Integration, und es gab ein gemeinsames Projekt. Zu Beginn der 1990er Jahre noch einte Helmut Kohl, François Mitterrand und Jacques Delors das Vorhaben, das wiedervereinte Deutschland unwiderruflich in ein integriertes Gesamteuropa einzubinden. Ein geeintes, föderales Europa als Revers der deutschen Wiedervereinigung, das war das Paradigma der deutschen Außenpolitik von Adenauer bis Kohl. Mit Nachdruck hat gerade Helmut Kohl immer wieder deutlich gemacht, dass der Euro die europäische Integration irreversibel mache. Währungsunion und politische Union sollten Hand in Hand gehen. Der Vertrag von Maastricht, genauer: der Euro, war damit auch der Versuch, die wieder latente „deutsche Frage“ abschließend zu beantworten.

Nach der Einheitlichen Europäischen Akte und der Vollendung des Binnenmarktes, welche die Integration in den 1980er Jahren beflügelt hatten, war der Euro das letzte große, gemeinsame deutsch-französische Projekt. Es funktionierte, da Deutschland wie Frankreich daran ein übergeordnetes Interesse hatten – Frankreich, um endlich die strukturelle Asymmetrie des Europäischen Währungssystems und die Dominanz der D-Mark zu überwinden, Deutschland, um sich der Ankerrolle im Rahmen der WWU zu entledigen und zugleich die politische Union zu forcieren,⁵ die es in seiner

Mittellage zur Stabilisierung des gesamten Kontinents am meisten nötig hatte.

Nach der Lancierung der WWU jedoch ist Deutschland und Frankreich das gemeinsame Projekt abhanden gekommen, und das hat die deutsch-französischen Beziehungen in den Leerlauf getrieben. Für die unvollendete politische Union, in Maastricht nur stiefmütterlich behandelt, gab und gibt es vom Vertrag von Amsterdam 1997 über Nizza 2000 bis hin zum derzeitigen Verfassungskonvent kein überzeugendes deutsch-französisches Konzept (Schild 2002). Die EU-Osterweiterung, für Deutschland ein geopolitisches Schlüsselprojekt, war nie wirklich Frankreichs Anliegen und ist es bis heute nicht geworden.⁶ Frankreichs Angst vor einer Marginalisierung im erweiterten Europa und sein „jakobinischer“ Rückzug nährten in Deutschland Frustration und eine Rhetorik des „nationalen Interesses“, die man dort bisher nicht vernommen hatte. Deutschland verliert in dem Maße sein Engagement für ein gemeinschaftliches Europa, wie es sich von den anderen EU-Mitgliedern – und hier vor allem von Frankreich – mit der Bürde, genauer: der Finanzierung der Osterweiterung, alleine gelassen glaubt.

3.2. *Systemische Brüche*

Die deutsch-französischen Beziehungen drohen damit am Vorabend der Osterweiterung gleich vor einem doppelten „Aus“ zu stehen: Zum Manko eines gemeinsamen Projekts, einer gemeinsamen Vision kommt der Verlust der traditionellen Hebelwirkung. Deutschland und Frankreich bilden sicherlich noch eine „kritische Masse“ für europäische Initiativen, ihr Einsatz ist aber nur noch notwendige und nicht mehr hinreichende Bedingung für deren erfolgreiche Umsetzung. Hinzu kam in den späten 1990er Jahren auf beiden Seiten die Tendenz, den vermeintlich „bevorzugten“ Partner durch Avancen gegenüber dem Dritten unter den „Großen Drei“ der EU zu provozieren: so Bundeskanzler Gerhard Schröder mit dem Schröder-Blair-Papier über den „Dritten Weg“ (Blair/Schröder 1998); und so Präsident Chirac mit der St. Malo-Initiative zur europäischen Verteidigung (Französisch-Britische Erklärung 1998).

Die letzte Gemeinsamkeit, zu der das deutsch-französische Paar in den letzten Jahren fähig war, hatte oft lediglich zum Ziel, den „bevorzugten Partner“ bei der Durchsetzung seiner nationalen Interessen in der EU zu assistieren. So unterstützte Gerhard Schröder auf dem EU-Gipfel im schwedischen Göteborg im Juni 2001 seinen französischen Kollegen Lionel Jospin im Widerstand gegen die von der EU-Kommission forcierte Liberalisierung des französischen Energiemarktes; Jospin wiederum deckte die deutsche Forderung, die volle Freizügigkeit im Personenverkehr im Rahmen der Osterweiterung nur nach einer Übergangsphase auch den neuen Mitgliedern zu gewähren (Brücker/Weise 2001). So schützte man einander zwar gegenseitig vor unliebsamen EU-Entscheidungen, doch die europäische Integration wurde nicht weitergebracht. Auch in der Diskussion über den Stabilitätspakt versteckte sich die deutsche Bundesregierung mehr hinter dem ebenfalls zögerlichen Frankreich, was die Anwendung des Defizitkriteriums anbelangt; zu einer gemeinsamen Initiative mit Blick auf eine flexible Auslegung und Anwendung, wenn nicht gar kreative Neufassung des Paktes ist es 2002 nicht gekommen (Herz 2002).

Das Fehlen von Projekten und Visionen resultiert in Konzeptionslosigkeit, die beide Seiten zur Verteidigung nationaler Interessen verleitet. Die jüngste deutsch-französische Einigung über die Finanzierung der Osterweiterung auf dem Europäischen Rat in Brüssel im Oktober 2002 zeigte zwar, dass Deutschland und Frankreich in akuten Krisen noch zum Krisenmanagement fähig sind. Aber sind sie noch fähig, gemeinsam Europas Zukunft zu skizzieren und zu gestalten?

4. **Die Agenda für die Zukunft der deutsch-französischen Zusammenarbeit**

4.1. *Die Währungsunion und der Stabilitäts- und Wachstumspakt*

Von Anfang an hatte Frankreich das Gefühl, in Sachen Währungsunion unter „deutschem

Diktat“ zu stehen (Aeschimann/Riché 1996; Guérot 1997b). Der Maastrichter Vertrag verfasste die Statuten der Europäischen Zentralbank (EZB) in einer nahezu identischen Weise entsprechend den Statuten der Bundesbank, die EZB „musste“ nach Frankfurt, der Name „Ecu“ wurde – auf deutschem Wunsch hin – in Euro umgewandelt, der „Stabilitätspakt“, der auf dem Europäischen Rat in Dublin 1996 beschlossen wurde, war ein deutscher Wunsch und, in französischer Lesart, eine Art deutsche „Zusatzforderung“, die fiskalischen Konvergenzkriterien bezüglich des Defizits und der Staatsverschuldung sollten auf einmal nicht mehr, wie der Maastrichter Vertrag es im übrigen eigentlich vorsieht, „dynamisch“, sondern „punktgenau“ erfüllt werden. Was den Deutschen als geldpolitische Stabilität („Euro: Stark wie die Mark“) teuer und wichtig erschien, war für die Franzosen geldpolitisch Rigidität, die letztlich in einer ohnehin angespannten Konjunktur nur zusätzlich Arbeitsplätze kostete („Maastricht tue l'emploi“ – „Maastricht tötet Arbeitsplätze“).

Letztlich vertraten beide Seiten wichtige Grundsätze. Natürlich hatte Deutschland Recht, die geldpolitische Stabilität des Euro zu verteidigen und darum auf Gesundung der Defizite und Haushalte in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu drängen. Aber auch die Franzosen hatten Recht mit dem Argument, dass geldpolitische Rigorosität allein auch nicht zu einer volkswirtschaftlichen Gesundung führt.

Der Schlagabtausch um 1997/1998 war daher umso heftiger. Die französische Weigerung, den deutschen „Stabilitätspakt“ zu unterzeichnen – er wurde auch auf französisches Drängen bezeichnenderweise schließlich als Stabilität- und Wachstumspakt abgeschlossen –, hätte fast zum Scheitern des Amsterdamer Vertrages von 1997 geführt und konnte nur dadurch gelöst werden, dass Deutschland seinerseits einem „Beschäftigungskapitel“ im Amsterdamer Vertrag und zusätzlich der Einberufung eines „Europäischen Sondergipfels zur Beschäftigung“ im November 1997 in Luxemburg zustimmte.

Die Diskussionen um den Stabilitätspakt zeigen, dass mit ihm kein letztlich tragfähiger Kom-

promiss gefunden wurde. Seine problematischen Seiten machen sich zunehmend auch in Deutschland bemerkbar, wo 2002 in einer konjunkturell schwierigen Lage das Defizitkriterium nicht eingehalten werden konnte. Damit sind hier Reformen oder Modifikationen des Paktes zu erwarten, mit denen tendenziell die ursprünglichen französischen Bedenken aufgenommen würden.⁷ Die Entscheidung, auf die strukturellen Defizite abzustellen und konjunkturelle Faktoren herauszurechnen, trifft im Kern das alte französische Anliegen, eine bereits schwächelnde Wirtschaft nicht noch zusätzlich durch exzessive Haushaltskonsolidierung abzuschneiden und Spielräume für die automatischen Stabilisatoren zuzulassen. Aber angesichts der Kritik vonseiten der Wirtschaftswissenschaft am Stabilitätspakt (vg. Wolf 2002), die konstruktiv aufgegriffen werden könnte, wollen sich Deutschland und Frankreich eher den Verpflichtungen des Paktes entziehen als ihn inhaltlich verbessern und damit den wirtschaftlichen Herausforderungen anpassen.

4.2. Die Finanzierung der Osterweiterung und ihre Gestaltung

Hinter den Bedenken bezüglich der Finanzierbarkeit der Osterweiterung stand im Kern der fast schon klassische Konflikt im Kontext des EU-Haushaltes. Die Interessen von Deutschland als größtem Nettozahler und von Frankreich als massiv durch die Gemeinsame Agrarpolitik begünstigtem Land könnten gegensätzlicher nicht sein (Weise et al. 2002). Dieser Konflikt bestimmte zuletzt die Verhandlungen um die mittelfristige finanzielle Vorausschau, die Agenda 2000, und alle nachfolgenden Versuche, die Agrarpolitik mit der Osterweiterung kompatibel zu machen.

Auf dem Europäischen Rat von Brüssel, 24./25. Oktober 2002, wurde nun eine Übereinkunft gefunden, wie nicht nur in den allernächsten Jahren, sondern mittelfristig die Agrarpolitik auch in einer erweiterten Union finanziert werden soll. Die Staats- und Regierungschefs vereinbarten, dass die Agrarausgaben, abgesehen von einem 1%-igen Inflationsausgleich, ab 2007

auf dem Niveau von 2006 eingefroren werden (Schlussfolgerungen des Vorsitzes 2002),⁸ lediglich die Hilfen für den Strukturwandel in ländlichen Regionen sind hiervon ausgenommen. Da die Mittel nach der Erweiterung auch für die neu hinzukommenden Landwirte reichen müssen, werden sich die Bauern in der EU 15 auf niedrigere Unterstützungszahlungen einstellen müssen.

Diese Übereinkunft lässt sich als Erfolg für die EU und gerade auch für die deutsch-französische Zusammenarbeit werten – wenn man dafür einen geeigneten Maßstab anlegt. Deutschland und Frankreich haben damit die historisch und politisch wichtigste Herausforderung der EU, nämlich die „Wiedervereinigung“ des europäischen Kontinents, nicht aufgrund einiger Milliarden mehr oder weniger für die Gemeinsame Agrarpolitik platzen lassen. Am Ende stand eine *win-win-situation* für beide: Präsident Chirac hat für die französischen Bauern erreicht, dass bis zum Jahre 2006, wenn die Neufassung des EU-Finanzrahmens ansteht, der Status quo erhalten bleibt. Deutschland konnte durch die Deckelung der Agrarausgaben geltend machen, dass seine Nettoausgaben in Folge der Osterweiterung nur in bestimmten Grenzen steigen werden, auch wenn die erstrebte Haushaltsneutralität nicht durchgesetzt werden konnte.⁹

Die positive Resonanz auf die deutsch-französische Einigung in Brüssel zeigt wohl vor allem, dass die Erwartungen gering geworden sind.¹⁰ Inhaltliche Reformen der Agrarpolitik sind weiterhin aufgeschoben (so schon Weise 1997). Denn unterhalb des „Deckels“ muss gleichsam alles noch geregelt werden. Dies wird in der Zeit bis 2006 von Frankreich und Deutschland noch viel Detailarbeit erfordern und Reibungsflächen bieten. Denn es geht in Wahrheit nicht nur um eine Reform der Agrarpolitik. Entscheidend ist die Frage, ob die EU auch weiterhin etwa die Hälfte ihres Haushaltes für die Bauern und damit für 5 % der Bevölkerung ausgeben will,¹¹ oder ob das gemeinsame Geld eher für Zukunftsprojekte – Hochtechnologie, gemeinsamer Grenzschutz, Ausbau der europäischen Verteidigungspolitik – ausgeben werden soll.

4.3. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU: Aktives Frankreich, passives Deutschland?

Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) ist der ambitionierteste Aspekt der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), die mit dem Vertrag von Maastricht eingeführt wurde. Als solche ist die ESVP Kristallisationspunkt grundlegender Differenzen der einzelnen EU-Mitglieder in der Außenpolitik. Gerade in ihrer Beziehung zum deutsch-französischen Verhältnis ist ihre Entwicklung untrennbar verbunden mit der Frage nach der Rolle der NATO im neuen Europa „post 1989“.

Hier gab es schon zu Beginn der 1990er Jahre eine Reihe von deutsch-französischen Auseinandersetzungen, die im Wesentlichen um die Frage kreisten, wie „unabhängig“ das neue, große und wiedervereinigte Europa in seiner Sicherheits- und Verteidigungspolitik gegenüber den USA sein sollte. Während die französische Diplomatie stark auf die Betonung einer neuen europäischen Unabhängigkeit setzte und die Frage nach der Sinnhaftigkeit und der Rolle der NATO nach Ende des Ost-West-Konfliktes aufwarf, verteidigte Deutschland eine starke Rolle der NATO in Europa auch nach den Umwälzungen von 1989 und zielte vor allem darauf ab, eine Verdoppelung der sicherheitspolitischen Strukturen zwischen der EU einerseits und der NATO andererseits zu vermeiden.¹² Spätestens nach den Ereignissen zunächst in Bosnien und dann im Kosovo, durch welche die europäische Abhängigkeit von der NATO sichtbar zu Tage trat (Gordon 1997/98), lenkte Frankreich hier jedoch zumindest ansatzweise ein und nahm sukzessive von seiner Forderung nach einer unabhängigen, außerhalb der NATO stehenden Struktur einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik Abstand (Andreani 1998).

Die Entwicklungen der 1990er Jahre haben letztlich nicht zu Verschiebungen von Denkmustern in den deutsch-französischen Beziehungen geführt. Das Tauziehen zwischen Deutschland und Frankreich um die zukünftige „Unabhängigkeit“ oder zumindest um mehr „Selbständigkeit“ in der ESVP ist erkennbar vom Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemein-

schaft im Jahre 1952 bis hin zur deutschen Kritik an der Wiederaufnahme der französischen Nuklearversuche 1995.

Entscheidend ist gerade hier das inzwischen geänderte internationale und innereuropäische Umfeld. Denn erstens verbinden sich heute mit der GASP weit stärkere politische Visionen und Absichten, gerade auch der mittleren und kleineren EU-Mitgliedstaaten. Das so genannte *headline goal*,¹³ d.h. der Aufbau einer europäischen Eingreiftruppe von 60.000 Mann bis zum Jahr 2003, sind Ausdruck dieser Ambitionen. Zweitens sind die USA in Folge der Terror-Attentate vom 11. September 2001 international immer stärker aktiv, vor allem auf deutlich unilateraler Basis. Damit wächst die Notwendigkeit und der Druck für die EU, international mit einer Stimme zu sprechen. Doch Deutschland und Frankreich fehlt auch hier die Energie, die Dinge entscheidend voran zu treiben. Verschiedene gemeinsame Rüstungsprojekte, wie etwa die Beschaffung des Truppentransportflugzeugs A400M, führen immer wieder zu bilateralen Streitigkeiten. Nur mühevoll konnten Deutschland und Frankreich zu einer gegenseitigen Akzeptanz ihrer jeweiligen Positionen zum USA-Irak-Konflikt kommen. Aber das Trennende steht auch hier im Vordergrund: während Deutschland noch im November 2002 jeden Einsatz militärischer Mittel auch im UN-Rahmen kategorisch ablehnte und in der EU auf eine Sonderposition drängte, wird Frankreichs Position bestimmt durch seine Rolle als Ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrats. Im Verhältnis zu den USA stehen Frankreich und Deutschland nach wie vor jeder für sich allein.

4.4. Die künftige Verfassung Europas ... ist mehr als ein Vertragstext

Fast alle institutionellen Fragen, die zwischen Deutschland und Frankreich auf dem Gebiet der politisch-institutionellen Gestaltung Europas in den letzten Jahren zu kontroversen Diskussionen geführt haben und aktuell noch problembehaftet sind, lassen sich nach dem Schema deklinieren, dass sich auf der einen Seite das semi-präsidentiell regierte und zentralistisch organisierte Frankreich und auf der anderen Seite das

parlamentarisch regierte und föderal organisierte Deutschland in der Mitte treffen müssen, um europäische Institutionen *sui generis* zu gestalten. Und dieser Gegensatz bestimmt auch die Diskussion im verfassungsgebenden Konvent der EU unter Vorsitz des ehemaligen französischen Präsidenten Valéry Giscard d'Estaing.

Seit dem schon erwähnten Schäuble-Lamers-Papier von 1994, in dem die deutsche Seite im Wesentlichen ein starkes Kerneuropa vorgeschlagen hatte, mit föderalen Strukturen für die EU, d.h. Ausdehnung von Mehrheitsentscheidungen, eine starke Kontrolle durch das Europäische Parlament und die tendenzielle Entwicklung der Europäischen Kommission in Richtung europäische Regierung bei gleichzeitigem Respekt des Subsidiaritätsprinzips, streiten sich Deutschland und Frankreich nur vordergründig über Worte, de facto aber über Demokratiekonzepte.

Wie aber könnte eine Kompromisslinie zwischen Deutschland und Frankreich aussehen, was die Ausgestaltung des institutionellen Systems der EU anbelangt? Ausgangspunkt kann sein, dass sowohl innerhalb Frankreichs als auch innerhalb Deutschlands die Ideen und Vorstellungen über die demokratisch-institutionelle Verfasstheit Europas durchaus divergieren. So hat ein Teil der französischen, bürgerlichen Rechten aus dem Spektrum der UDF (siehe UDF 2000) Vorstellungen, die mit den Ansätzen, wie sie von Teilen der CDU, aber z.B. auch von Bundespräsident Johannes Rau (1999a, 1999b, 2000) vertreten werden, kompatibel wären. In dieser „föderalen“ Konzeption würde sich die Europäische Kommission tendenziell in Richtung europäische Regierung entwickeln, das Europäische Parlament (EP) würde entsprechend des Prinzips „eine Person, eine Stimme“ ein voll proportionalisiertes Parlament der europäischen Bürger werden und der (Europäische) Rat würde, entsprechend des Prinzips „ein Staat, eine Stimme“ zu einer zweiten Kammer, einer Staatenkammer.

Nach der offiziellen Position der deutschen Bundesregierung soll der Präsident der Kommission durch das Europäische Parlament gewählt werden. Aber Frankreich zeigt wenig Offenheit für das, was die Deutschen als

„Demokratisierung durch Politisierung“ bezeichnen. Ein durch das EP gewählter Kommissionspräsident würde die Kommission und das EP dadurch aufwerten, dass die BürgerInnen über die Europawahlen ihre „europäische Regierung“ abwählen oder im Amt bestätigen könnten. Frankreich hat damit aber gleich zwei Probleme, ein abstraktes und ein praktisches. Das abstrakte ist seine eigene mangelnde parlamentarische Tradition. Das Praktische ist, dass Frankreich durch die Beschlüsse von Nizza dauerhaft weniger Abgeordnete im EP haben wird als Deutschland und schon allein von daher einen Machtzuwachs des EP ablehnt.

Die teleologischen Verstrickungen zwischen Deutschland und Frankreich und der sinnlose Disput über den Begriff der „Föderation“ (Guérot 2002) haben über die letzten Jahre eigentlich nur dazu geführt, dass die Diskussion über die institutionelle Zukunft Europas von Großbritannien besetzt wurde. Noch anlässlich der Erklärung von Laeken im Dezember 2001, welche die Einberufung eines europäischen Verfassungskonvents beschloss, gab es eine gemeinsame deutsch-französische Initiative, diesmal sogar von den beiden Parlamenten (Gemeinsame Erklärung 2001). Aber sie hat sich inhaltlich nicht durchsetzen können.

Mit erstaunlichem Tempo hat sich die Diskussion nach dem britisch-spanischen Vorschlag vom Februar 2002 auf die Frage konzentriert, ob es einen Präsidenten des Europäischen Rates geben soll, um der EU nach außen eine einheitliche Stimme zu geben. Frankreich hat sich diesem Vorschlag bereits angeschlossen. Und auch der am 28. Oktober 2002 präsentierte Entwurf des Konventspräsidiums unter der Federführung von Giscard d'Estaing hat diesen Vorschlag aufgegriffen (Europäischer Konvent 2002). Problematisch ist dabei, dass er maßgeblich die intergouvernementale Komponente der EU-Institutionen stärken würde. Deutschland wiederum nimmt zu diesem Vorschlag eine zögerliche und geteilte Position ein. Während Bundeskanzler Schröder bereits offen mit diesem Vorschlag geflirtet hat,¹⁴ scheint Außenminister Joschka Fischer föderalen Konzepten auf der Grundlage seiner Rede vor der Humboldt-Universität (Fischer 2000) immer noch

gedanklich verpflichtet zu sein. Es wird sich zeigen müssen, inwieweit Fischer einerseits den Konvent mit seinen Positionen beeinflussen können, und andererseits, inwieweit er sich gegenüber Schröder durchsetzen können. Nachdem sich Frankreich mit der Ausnahme von wenigen Stimmen (etwa Badinter 2002) von föderalen Konzepten verabschiedet zu haben scheint, führt Deutschland eine Art Rückzugsgefecht für eine stärkere Kommission.

Der deutsche Ansatz zielt auf Stärkung des Europäischen Rates unter Beibehaltung des Machtgleichgewichts zwischen den EU-Institutionen ab, d.h. ohne Schwächung der Kommission und des EP. In diesem Sinne sind die deutschen Vorschläge auf eine Doppelspitze – Präsident des Europäischen Rates und gewählter Kommissionspräsident (Pöttering 2002) – zu verstehen, während die Briten auf einen einzigen Präsidenten des Rates setzen, der zugleich der Kommission vorsteht (Duff 2002). Das deutsche Problem ist, dass es wenig überzeugende Vorschläge gibt, wie denn die Kommission und das Parlament sinnvoll gestärkt werden könnten, denn eine „Polarisierung“ der Kommission könnte mittelfristig auch ihre Schwächung bedeuten. Wichtige Bereiche der heutigen Kommissionsarbeit, z.B. das Wettbewerbsrecht, müssten in unabhängige europäische Agenturen überführt werden. Eine politische Kommission könnte ihrer neutralen Rolle als „Hüterin der Verträge“ nicht mehr nachkommen. Am problematischsten aber ist, dass Deutschland für eben diese Pläne seinen strategischen Verbündeten, Frankreich, nicht mehr hat. Was die Frage nach der zukünftigen europäischen Exekutive angeht, so divergieren Deutschland und Frankreich hier erheblich. Der alte Traum von Margaret Thatcher scheint in der institutionellen Diskussion aufgegangen zu sein: wenn Deutschland und Frankreich uneins sind, dann bestimmt Großbritannien die europapolitische Agenda.

5. Fazit: Vom *muddling through* zum *agenda setting*?

Der europäische Verfassungskonvent wird in der historischen Dimension nicht nur die Frage

beantworten müssen, ob die europäische Integration durch die Schaffung integrierter Strukturen für Gesamteuropa auch in Zukunft noch die Antwort auf die latente „deutsche Frage“ sein kann, sondern auch, ob und wie sich Europa in einer durch Globalisierung einerseits, Dominanz der USA andererseits bestimmten Welt künftig als Akteur zu behaupten gedenkt. Eine ganze Dekade lang hat Frankreich es versäumt, einem deutlichen Integrationssprung zuzustimmen, der Voraussetzung für die weitere Selbsteinbindung Deutschlands gewesen wäre. Grund dafür war das Unbehagen, nach den (deutschen) Strukturen der Währungsunion nun auch noch die politischen Strukturen Deutschlands für die institutionelle Ausgestaltung der EU übernehmen zu müssen. Die Kraft, das große Europa in integrierte Strukturen zu überführen, hat Deutschland und Frankreich bisher gefehlt.

Entscheidend bleibt daher die Richtung, in die beide Länder Europa führen wollen. Diese war lange Zeit bestimmt vom teils zaudernden, teils umkämpften, doch letztlich unbestrittenen Streben nach tieferer Integration. Der Euro ist der jüngste Beleg deutsch-französischer Führungskraft und ihrer potentiell integrationsfördernden Wirkung.

Die Situation hat sich nun aber geändert. Nationale Besitzstandswahrung hat überhand genommen. Deutschland, seines strategischen Partners verlustig, hat inzwischen gelernt, auf seine eigenen Interessen zu achten. Die institutionelle Diskussion in Deutschland wird bereits in einem hohen Ausmaß von einer Diskussion über die EU-Finzen überschattet. Deutschland könnte geneigt sein, föderale Ambitionen für einen geringeren Nettobeitrag zum EU-Haushalt aufzugeben.

Kritisch ist heute nicht nur ein Mangel an Harmonie, sondern auch, dass die Richtung verloren zu gehen droht. Zu oft ist das traditionelle Führungsduo und mit ihm die EU zu kurz gesprungen. Heute scheint in manchen strittigen Punkten, so bei der Weiterentwicklung des Stabilitäts- und Wachstumspakts, eine Einigung möglich, ohne dass dies einen wirklich großen Wurf bedeuten würde. Die Reformchance bei der Agrarpolitik wurde einstweilen vertan. Tiefgreifende Schritte bei der Gemeinsamen Außen-

und Sicherheitspolitik scheinen unrealistisch, so nötig sie wären, solange Deutschland und Frankreich im Kleinklein der Streitigkeiten über Rüstungskooperation verharren und die sicherheitspolitischen Ambitionen nicht mit genügend Finanzmitteln unterstützen. Die zentrale Bühne ist damit der Konvent zur Entwicklung einer Verfassung für eine funktionsfähige, aktive Union mit vielen neuen Mitgliedstaaten. Hier sind die Partner beiderseits des Rheins in der Verantwortung, gemeinsame, mutige Konzepte für das politische Design des großen, integrierten Europa vorzulegen.

ANMERKUNGEN

- 1 Zu den französischen Reaktionen vgl. *Le Monde*, 18.10.1994, 23.11.1994 sowie 12.12.1994.
- 2 Vgl. den Gemeinsamen Brief anlässlich des EU-Gipfels in Florenz im Juni 1996.
- 3 In der so genannten „Nürnberger Erklärung“, vgl. *Le Monde*, 12. Dezember 1996.
- 4 Vgl. die Rede von Lionel Jospin in Berlin vom 28.5.2001; dazu ausführlich Neuss (2002).
- 5 Vgl. Hefeker (1997); eine ausführliche Übersicht bezüglich der deutsch-französischen Streitigkeiten über die WWU bietet Guérot (1997a).
- 6 Als Blockademanöver zu interpretieren sind beispielsweise die Vorschläge des damaligen Außenministers Hubert Védrine anlässlich der im November 2001 vorgestellten Fortschrittsberichte der EU-Kommission zur Osterweiterung, doch gleich alle 12 Staaten, also auch Rumänien und Bulgarien, in der ersten Runde aufzunehmen; vgl. die Pressekonferenz des französischen Außenministers, Hubert Védrine, zur Osterweiterung der EU auf der Sitzung des Allgemeinen Rates am 19.11.2001 in Brüssel.
- 7 Siehe dazu den Ausspruch des EU-Kommissionspräsidenten, Romano Prodi, „Der Stabilitätspakt ist dumm.“, in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 18.10.2002.
- 8 Vereinbart wurde eine nominale Steigerung um 1 % p.a.; liegt die tatsächliche Inflationsrate über diesem Wert, bedeutet dies eine reale Senkung der Ausgaben; vgl. dazu *Financial Times Deutschland* vom 28.10.2002.
- 9 Typisch dafür die Schlagzeile „Berlin und Paris feiern sich als Sieger im Finanzpoker“ in der *Financial Times Deutschland* vom 28.10.2002.
- 10 „Wichtiger als der Inhalt des Kompromisses ist, dass überhaupt eine Entscheidung gelungen ist“, wird der polnische Außenminister Włodzimierz Cimoszewicz im Handelsblatt vom 28.10.2002, S. 7, zitiert.

- 11 2002 beträgt der EU-Haushalt etwa 100 Milliarden Euro, wovon ca. 48 Milliarden in die Gemeinsame Agrarpolitik fließen.
- 12 Zur Diskussion über die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu Beginn der 1990er Jahre und die in diesem Bereich notwendig gewordene Neudefinition der euro-atlantischen Beziehungen vgl. im einzelnen Bozo (1998, insbesondere 15–25).
- 13 Für die entsprechende Analyse und die Dokumente vom EU-Gipfel in Köln im März 1999 bis hin zum EU-Gipfel in Helsinki siehe Howorth (2000) und Rutten (2001, 2002).
- 14 Vgl. die Aussage „Schröder backs EU presidency“, in: Financial Times, 11.10.2002.

LITERATURVERZEICHNIS

- Aeschmann, Eric/Pascal Riché* (1996). *La Guerre de sept ans. Histoire secrète du franc fort*, Paris.
- Andreani, Gilles* (1998). *La France et l'OTAN après la guerre froide*, in: *Politique Etrangère*, 1, 77–92.
- Badinter, Robert* (2002). *Convention sur l'avenir de l'Europe. Entretien avec Robert Badinter*, in: *Le Monde*, 27. September 2002.
- Blair, Tony/Gerhard Schröder* (1998). *Europe – The Third Way*, London/Bonn, 8. Juni 1998.
- Bozo, Frédéric* (1998). *Où en est l'Alliance atlantique? L'improbable partenariat*, Les notes de l'ifri, no. 6, Série transatlantique, Paris.
- Brücker, Herbert/Christian Weise* (2001) *Abschottung oder regulierte Öffnung* (Wochenbericht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, 31), Berlin.
- CDU/CSU-Bundestagsfraktion* (1994). *Überlegungen zur Europapolitik*, 1. September 1994.
- Duff, Andrew* (2002). *Why Europe needs a president with two hats*, in: *Financial Times*, 22 October 2002.
- Europäischer Konvent* (2002). *Dokument CONV 369/02*, Brüssel, 28. Oktober 2002.
- Fischer, Joschka* (2000). *Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*, Rede am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universität in Berlin (www.whi-berlin.de/fischer.htm).
- Französisch-Britische Erklärung* (1998). *Französisch-Britische Erklärung von St. Malo*, 4. Dezember 1998 (www.france.diplomatie.fr/actual/evenements/stmalo2.html).
- Gemeinsame Erklärung* (2001). *Gemeinsame Erklärung der 78. Deutsch-Französischen Konsultationen über die großen europapolitischen Prioritäten vom 23. November 2001 in Nantes*, abgedruckt in: *Internationale Politik*, 1, 101.
- Gordon, Philip H.* (1997/98). *Europe's uncommon foreign policy*, in: *International Security*, 22(3), Winter, 74–100.
- Guérin-Sendelbach, Valérie* (1997). *Frankreich und das vereinigte Deutschland. Interessen und Perzeptionen im Spannungsfeld*, Dissertation, Universität Würzburg.
- Guérot, Ulrike* (1997a). *Deutschland, Frankreich und die Währungsunion – über Diskussion und Metadiskussion*, in: *Deutsch-Französisches Institut/Ludwigsburg* (Hg.): *Frankreich-Jahrbuch 1997*, Opladen, 223–241.
- Guérot, Ulrike* (1997b). *Le débat sur l'UEM en Allemagne. Essai d'Analyse*, Groupement d'Etudes et de Recherches Notre Europe, Série Problématiques Européennes, No 1, Avril 1997.
- Guérot, Ulrike* (2001a). *Nach der Krise die „relance“? Anmerkungen zum Stand der deutsch-französischen Beziehungen*, in: *Politische Studien*, 52 (376), 31–49.
- Guérot, Ulrike* (2001b). *Nizza – Zur Genese eines unnötigen Psycho-Dramas*, in: *Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog*, 57 (1), 13–21.
- Guérot, Ulrike* (2002). *Eine Verfassung für Europa? Neue Regeln für den alten Kontinent*, in: *Internationale Politik*, 57 (1), 28–37.
- Hefeker, Carsten* (1997). *Between Efficiency and Stability: Germany and European Monetary Union*, in: *Jean Pisani-Ferry/Carsten Hefeker/Hughess A.J. Hallet* (Eds.): *The Political Economy of EMU: France, Germany and the UK*, Center for European Policy Studies, Paper No 69, Brussels, 39–69.
- Herz, Wilfried* (2002). *Lizenz zum Geldausgeben. Wie der Stabilitätspakt verändert werden muss, damit der Euro hart bleibt*, in: *Die Zeit*, 20. Juni 2002, 30.
- Howorth, Jolyon* (2000). *European Integration and Defence: The ultimate challenge?* (Chaillot Papers, 43), Paris.
- Neuss, Beate* (2002). *Die Krise als Durchbruch. Die EU zwischen Vertragsreform und Verfassungsentwurf*, in: *Internationale Politik*, 57 (1), 9–16.
- Pöttering, Hans-Gert* (2002). *Wie die EU geführt werden soll*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19. Oktober 2002.
- Rau, Johannes* (1999a). *Die Quelle der Legitimation deutlich machen*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4. November 1999.
- Rau, Johannes* (1999b). *Une Constitution pour l'Europe*, in: *Le Monde*, 4. Novembre 1999.
- Rau, Johannes* (2000). *Wir brauchen eine europäische Verfassung*, in: *Die Welt*, 15. September 2000.
- Rutten, Maartje* (Hg.) (2001). *From St-Malo to Nice. European defence: core documents*, Institute for Security Studies of the Western European Union (Chaillot Papers, 47), Paris.
- Rutten, Maartje* (Hg.) (2002). *From Nice to Laeken. European defence: core documents, Volume II*, Institute for Security Studies of the European Union (Chaillot Papers, 51), Paris.
- Schild, Joachim* (2002). *Französische Positionen in der ersten Phase des EU-Konvents. Raum für deutsch-französische Gemeinsamkeiten?* (Stiftung Wissenschaft und Politik, Studie 26), Berlin.
- Schlussfolgerungen des Vorsitzes* (2002). *Europäische Rat 24. und 25. Oktober in Brüssel*.
- Séguin, Philippe* (1993). *„Pour la refonte de la grande Europe“*, in: *Le Figaro*, 2. Décembre 1993.

- SPD-Leitantrag* (2001). Verantwortung für Europa, Leitantrag für den SPD-Parteitag in Nürnberg vom 19.–22.11.2001, auszugsweise abgedruckt in: *Internationale Politik*, 9, 102–105.
- UDF* (2000). *Projet pour une Constitution de l'Union Européenne*. Soumis à débat, Oktober. Der Text ist abrufbar über die Web-Seite der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) (www.dgap.org), Stichwort: „European Constitution Watch“.
- Weise*, Christian (1997). Deutsche Debatte um den EU-Haushalt – Senkung des Nettobeitrags kein Reformersatz (Wochenbericht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, 40), Berlin, 730–737.
- Weise*, Christian/Martin *Banse*/Wolfgang *Bode*/Barbara *Lippert*/Ferdinand *Nölle*/Stefan *Tangermann* (2002). Die Finanzierung der Osterweiterung der EU, Baden-Baden.
- Wolf*, Martin (2002). The eurozone should plot a faster economic course, in: *Financial Times*, 20 October 2002.

AUTORIN

Ulrike GUEROT, geb. 1964, Dr. phil., 1992 bis 1995 wiss. Mitarbeiterin im Deutschen Bundestag, 1995–1996 *Directeur Adjoint* bei der Assoziation für die Europäische Währungsunion (AUME), Paris. Von 1996–1998 *Chargée de Mission* beim *Groupement d'Etudes et de Recherches Notre Europe*. 1998–1999 Assistant Professor im *European Studies Department* an der *School for Advanced International Studies* (SAIS) der Johns Hopkins Universität, Washington, D.C., USA. Seit Oktober 2000 Leiterin der Arbeitsstelle Europa der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP); zugleich seit Oktober 2000 Lehrbeauftragte am Fachbereich Internationale Beziehungen der Humboldt-Universität Berlin. Zahlreiche Publikationen zu den deutsch-französischen Beziehungen, der Europäischen Integration und den transatlantischen Beziehungen.

Korrespondenzadresse: DGAP, Rauchstr. 18, D-10787 Berlin; Email: guerot@dgap.org.