SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Leadership oder Krisenmanagement? Kommentar zu den deutsch-französischen Europainitiativen

Koopmann, Martin

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Koopmann, M. (2003). Leadership oder Krisenmanagement? Kommentar zu den deutsch-französischen Europainitiativen. *Dokumente - Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog*, 2/2003, 19-34. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-217188

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Dossier

Leadership oder Krisenmanagement?

Kommentar zu den deutsch-französischen Europainitiativen[1]

Martin Koopmann*

Die Feierlichkeiten zum 40. Jahrestag des Élysée-Vertrages hatten noch nicht begonnen, da rieben sich die politischen Beobachter in Europa verwundert die Augen. Seit den EU-Gipfeln von Berlin (1999) und Nizza (2000) und bis in den deutschen Wahlherbst 2002 hinein waren die deutsch-französischen Beziehungen allgemein für tot erklärt worden. Dann ging es Schlag auf Schlag: Nur wenige Wochen nach den Bundestagswahlen einigten sich Paris und Berlin auf einen Kompromiss über die Fortführung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union. Es folgten bilaterale Initiativen zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), zur polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, zur Ordnungspolitik sowie zur institutionellen Architektur der Union. Einen symbolischen Höhepunkt stellte schließlich die Gemeinsame Erklärung beider Länder vom 22. Januar 2003 dar, durch die die bilateralen Beziehungen dauerhaft auf eine neue Grundlage gestellt werden sollen.

Die gemeinsamen Vorschläge haben umso mehr Aufmerksamkeit erregt, als die deutsch-französischen Beziehungen eine Durststrecke hinter sich haben, die nach der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht und dem erfolgreichen Abschluss der Vorarbeiten zur Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) begann. In den letzten 13 Jahren ist es Frankreich und Deutschland nicht gelungen, gemeinsame Antworten auf die beiden wesentlichen Herausforderungen zu finden, mit denen sich die EU heute konfrontiert sieht: die Vorbereitung der Union auf die größte Erweiterungsrunde in der europäischen Integrationsgeschichte sowie die Definition der Rolle Europas in einer globalisierten Welt nach dem Ende der Bipolarität. Dabei waren nicht die unterschiedlichen Interessen beider Seiten das eigentliche Problem. Der Lähmung des deutsch-französischen Verhältnisses lag vielmehr die Unfähigkeit, zeitweise auch der Unwillen zugrunde, diese unterschiedlichen Vorstellungen zu moderieren und wie in der Vergangenheit für einen Konsens zu nutzen, der allen Partnern als Grundlage für langfristige Lösungen hätte dienen können.

Es gibt viele Erklärungen für diese Blockade des deutsch-französischen Motors: Sie reichen von der Vereinigung Deutschlands, französischen Sorgen vor einer Marginalisie-

* *Dr. Martin Koopmann* ist Leiter der Arbeitsstelle Frankreich / deutsch-französische Beziehungen bei der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Berlin. Der Verfasser dankt *Dr. Claudia Decker* für interessante Hinweise und *Anne-Christine Boy* für Unterstützung bei der Recherche.

1 Zu den einzelnen Positionspapieren siehe die nachfolgende Dokumentation.

rung neben einem erstarkten und nach Osten orientierten deutschen Partner, über die Kohabitation in Frankreich seit 1997, das schwierige persönliche Verhältnis zwischen *Jacques Chirac* und *Gerhard Schröder* bis hin zu dem jede gemeinsame Initiative verhindernden deutsch-französischen Wahljahr 2002. Diese strukturellen Schwierigkeiten fanden ihren politischen Ausdruck etwa in den Versuchen beiderseits des Rheins, Allianzen mit anderen Partnern zu knüpfen: Es sei nur an das „Schröder-Blair-Papier" zur Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik[1] oder an die französisch-britische Initiative von St. Malo zur europäischen Verteidigungspolitik[2] erinnert. Nach diesen eher kurzatmigen Ansätzen flexibler Ad-hoc-Bündnisse schienen sich Berlin und Paris erst im letzten Moment, nach den Bundestagswahlen und kurz vor dem entscheidenden EU-Gipfel im Dezember 2002 in Kopenhagen, ihrer Verantwortung für Europa wieder bewusst zu werden. Aus einer der tiefsten deutsch-französischen Krisen heraus konfrontierten sie ihre Partner mit gemeinsamen Positionen in fünf zentralen Bereichen der europäischen Agenda.

Die Vorschläge werfen eine Reihe von Fragen auf. Im Wesentlichen geht es darum zu klären, ob sie tatsächlich einen europapolitischen Fortschritt bedeuten und eine unter den Fünfzehn konsensfähige Perspektive für die Lösung der zentralen Reformaufgaben der EU skizzieren. Resultieren sie allein aus dem Handlungsdruck unmittelbar vor den Weichenstellungen in Kopenhagen oder sind sie das Ergebnis gleichgerichteter strategischer Vorstellungen von der Zukunft der Europäischen Union? Funktioniert der deutsch-französische Motor wieder wie gewohnt oder verliert er allmählich an Bedeutung, womöglich zugunsten anderer, flexibler Koalitionen? Haben Frankreich und Deutschland Leadership geleistet oder Krisenmanagement?

Agrarpolitik: Stillstand statt Reform

Im Vorfeld des Kopenhagener Erweiterungsgipfels stellte die GAP das Kernproblem dar bei der Frage, wie der Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten finanziert werden sollte. Dies hatte gute Gründe, wird doch knapp die Hälfte des EU-Haushalts für die Landwirtschaft ausgegeben. Darüber hinaus treten der EU mit den mittel- und osteuropäischen Staaten Länder bei, die wesentlich stärker agrarisch strukturiert sind als die EU-15.[3] Die schwierige Suche nach einem Finanzierungsmodell wurde außerdem überlagert von den WTO-Verhandlungen über eine Liberalisierung des globalen Agrarmarktes im Rahmen der Doha-Runde.

Es ist vor diesem Hintergrund nicht überraschend, dass sich in der Agrarfrage ein kompliziertes Geflecht verschiedener Akteure und Interessen etabliert hat. Die Europäische Kommission setzt sich seit Jahren für eine grundsätzliche Reform der GAP ein.[4] Sie verfolgt dabei zwei wesentliche Ziele: Erstens soll sich die landwirtschaftliche Produktion künftig stärker an den Bedürfnissen des Marktes und der Verbraucher orientieren. Qualität, umweltgerechtes Wirtschaften und die Entwicklung strukturell benachteiligter ländlicher Gebiete sollen den Vorrang bekommen vor einer an den verfügbaren Subventionen ausgerichteten Landwirtschaft. Zweitens hat die Kommission sehr genau die Zwänge der WTO-Verhandlungen im Auge und versucht, die EU vor allem gegenüber den USA in eine gute Verhandlungsposition zu bringen. Um beiden Zielen näher zu kommen, strebt sie Kürzungen und vor allem eine Abkoppelung der so genannten Ausgleichszahlungen, die seit 1992 sukzessive an die Stelle der direkten Preissubventionen getreten sind, von der Produktion an.

Die beitretenden Staaten hingegen setzten sich während der Verhandlungen mit der EU dafür ein, so schnell wie möglich in den Genuss der gleichen finanziellen Unterstüt-

zung zu kommen wie die EU-15. Eine ungebremste Fortführung der Agrarfinanzierung nach der Erweiterung hätte jedoch zu einer Kostenexplosion geführt, die vor allem der Öffentlichkeit in den Nettozahler-Staaten kaum vermittelbar gewesen wäre. Darüber hinaus hätte sie die seit den 80er Jahren andauernden Bestrebungen, die Gesamtkosten der Agrarpolitik zu senken, ad absurdum geführt.

Deutschland, auch in der GAP größter Nettozahler in der EU, schlug daher bereits auf dem Berliner Sondergipfel der EU 1999 eine Kofinanzierung durch EU und Mitgliedstaaten vor. Diese Initiative scheiterte im wesentlichen am Widerstand Frankreichs, das neben Spanien am stärksten von der GAP profitiert und zu keinen finanziellen Zugeständnissen bereit war. Die EU-15 konnten sich daher nur auf eine weitere Absenkung der Preissubventionen einigen. Ansonsten gingen die Mitgliedstaaten in der in Berlin beschlossenen „Agenda 2000", dem Finanzrahmen der EU für die Jahre 2000 bis 2006, davon aus, dass die Beitrittsländer von den Ausgleichszahlungen der GAP ausgeschlossen bleiben würden.[5] Im Verlauf der nächsten Jahre zeigte sich, dass diese Politik gegenüber den Kandidaten nicht durchzuhalten war.

Am 24. Oktober 2002, also unmittelbar vor dem entscheidenden Gipfel der 15, konfrontierten Frankreich und Deutschland die Partner schließlich mit einem bilateralen Kompromiss. Der Vorschlag geht von dem Prinzip aus, dass die Mechanismen der GAP erhalten bleiben. Eine grundsätzliche Reform, wie nach dem von der Kommission vorgeschlagenen Modell, bleibt bis 2006 ausgeschlossen. Die Übereinkunft sieht vielmehr vor, die verbliebenen Preissubventionen und die Ausgleichszahlungen ab 2007 für alle Mitgliedstaaten auf dem in Berlin für die EU-15 im Jahr 2006 festgelegten Niveau einzufrieren. Zugleich sollen die neuen Mitgliedstaaten von 2004 bis 2013 sukzessive an das für die EU-15 geltende Niveau der Ausgleichszahlungen herangeführt werden („phasing-in"). Die Deckelung der Ausgaben wird durch einen Inflationsausgleich[6] sowie die Vereinbarung relativiert, die Strukturausgaben (zur Entwicklung des ländlichen Raums) von einer Limitierung auszunehmen.

Die Einigung zwischen Paris und Berlin wurde von den EU-Partnern einen Tag später weitgehend übernommen.[7] Auch die Abschlussverhandlungen mit den Kandidaten Mitte Dezember in Kopenhagen änderten kaum etwas an dem Kompromiss.[8] Dies bedeutet einerseits, dass diejenigen Mitgliedstaaten, die heute von der GAP profitieren, ab 2007 mit Einschnitten zu rechnen haben, weil die dann zur Verfügung stehenden Mittel auf eine größere Zahl von Empfängerstaaten aufgeteilt werden müssen. Andererseits heißt das aber auch, dass die Direktzahlungen ab 2007 jährlich um mindestens 600 Millionen Euro steigen werden. Nach Schätzungen der Kommission werden die Agrarkosten, die heute bei etwa 40 Milliarden Euro liegen, im Jahr 2013 zwischen 45 und 49 Milliarden Euro betragen. Hinzu kommen die Ausgaben für die Strukturhilfen, die (ebenfalls nach Schätzungen der Kommission) 2006 etwa sieben Milliarden Euro betragen werden und theoretisch unbegrenzt steigen können.

Es ist unbestreitbar, dass der deutsch-französische Kompromiss in dieser wohl wichtigsten Frage des Erweiterungsprozesses den Abschluss der Verhandlungen mit den Beitrittskandidaten erst ermöglicht hat. Insofern ist es müßig zu spekulieren, ob nun Deutschland oder Frankreich mehr Abstriche an seiner ursprünglichen Position hat machen müssen. Viel wichtiger ist die langfristige Bedeutung der Übereinkunft für alle beteiligten Akteure. Und hier führt die Analyse zu einem ernüchternden Ergebnis.

Am Grundproblem der GAP, der ökonomisch unsinnigen Förderung von Überproduktion, wird sich auch in Zukunft nichts än-

dern. Das Prinzip der an die Produktion geknüpften Direktbeihilfen wird auf die beitretenden Staaten übertragen, denen sogar gestattet wird, die EU-Beihilfen durch nationale Finanzspritzen an die Bauern zu ergänzen. Damit wird die große Chance vertan, durch eine vernünftige Reform den Druck auf die unrentablen landwirtschaftlichen Betriebe in Osteuropa auch langfristig aufrechtzuerhalten und sie zum Aufbau international konkurrenzfähiger Strukturen zu motivieren. Eine derartige Reform nach dem Vorbild der Kommissionsvorschläge rückt in weite Ferne: Es ist sehr unwahrscheinlich, dass die osteuropäischen Staaten das, was sie als Beitrittskandidaten heute erreicht haben, morgen als Mitglieder bei den Verhandlungen über die finanzielle Vorausschau für die Jahre 2007–2013 wieder aufgeben werden. Für die Union insgesamt bedeutet die Fortschreibung der GAP vorerst den Abschied vom Ziel der Nachhaltigkeit in der Agrarpolitik.

Darüber hinaus sieht sich die Kommission als Verhandlungsführerin der EU in der Doha-Runde der WTO mit der schwierigen Aufgabe konfrontiert, die USA und die Cairns-Gruppe davon zu überzeugen, dass die nach erneut massivem Widerstand Frankreichs gegen weitergehende Kommissionsvorschläge von den Europäern angebotene Senkung der Exportsubventionen eine hinreichende Verhandlungsgrundlage darstellt.[9] Da bei den WTO-Runden das Prinzip gilt, sämtliche Verhandlungsbereiche als gemeinsames Paket zu behandeln („single undertaking"), kommt einer möglichen Blockade in den Landwirtschaftsgesprächen weitreichende Bedeutung zu.

Der deutsch-französische Kompromiss ist völlig unzureichend im Hinblick auf eine ökonomisch vernünftige Entwicklung der GAP in einer erweiterten Union, die vor der schwierigen Aufgabe steht, agrarische Staaten mit erheblichem Modernisierungsbedarf zu integrieren. Auf globaler Ebene erweist sich die EU als protektionistische Akteurin, die, anstatt ihre Bauern behutsam auf die Weltmarktkonkurrenz einzustellen, ihre Zölle und Subventionen nur im Rahmen des unbedingt Notwendigen abbaut.

Ein möglicher „weicher" Reformansatz könnte davon ausgehen, dass Frankreich unter dem Druck der Doha-Verhandlungen noch während der Verhandlungen für den EU-Finanzrahmen 2007–2013 einer weiteren Absenkung der Exportsubventionen und Direktbeihilfen zustimmt und die frei werdenden Mittel für Strukturreformen des ländlichen Raums verwendet werden. Eine solche Lösung müsste jedoch auch von den neuen Mitgliedern getragen werden – was angesichts des massiven Drucks der Agrarlobby vor allem in Polen wenig wahrscheinlich ist.[10]

ESVP: Schritte in die richtige Richtung

Die Reichweite deutsch-französischer Kooperation in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist traditionell durch grundsätzliche Interessendivergenzen begrenzt. An erster Stelle ist dabei die Funktion zu nennen, die beide Länder dem transatlantischen Verhältnis zumessen. Während für Frankreich die außen- und sicherheitspolitische Dimension des europäischen Einigungsprozesses stets dem Ziel dienen sollte, von den USA unabhängige Strukturen aufzubauen, ging es der Bundesrepublik darum, den europäischen Pfeiler innerhalb der NATO zu stärken und mehr Einfluss auf den Entscheidungsprozess im Bündnis zu gewinnen. Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts verstärkt sich in Paris zudem die Überzeugung, dass die geostrategischen Interessen Amerikas und Europas zunehmend auseinander laufen werden. Es bleibt abzuwarten, inwieweit sich auch Deutschland diese Ansicht in der Folge des 11. September und des Irak-Konflikts zu Eigen macht.

Die zweite wesentliche Differenz betrifft die institutionelle Ausgestaltung der ESVP. Während Paris sich konsequent für zwischenstaatliche Organisationsformen einsetzt, vertritt die Bundesrepublik, die ihre volle Souveränität gerade der Einbindung in die supranationalen und integrierten Strukturen von Europäischer Gemeinschaft und NATO zu verdanken hat, den gemeinschaftlichen Ansatz. Hinzu kommen Unterschiede in den militärstrategischen Konzeptionen (Mobilität und Interventionsfähigkeit auf französischer beziehungsweise Territorialverteidigung auf deutscher Seite), die von gegensätzlichen Entscheidungen zur Wehrpflicht oder bei der Abwägung zwischen Haushaltssanierung und Rüstungsinvestitionen nicht zu trennen sind. Auch hier gibt es allerdings deutliche Ansätze einer Annäherung Deutschlands an Frankreich.[11]

In ihrer Konventsinitiative vom Dezember letzten Jahres schlagen sie nun vor, eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion zu errichten, und verfolgen dabei im wesentlichen das Ziel, die ESVP durch die Methode der verstärkten Zusammenarbeit zu flexibilisieren. Der Mechanismus soll auch von weniger als acht Mitgliedstaaten (wie noch im Vertrag von Nizza vorgesehen) durch einen Beschluss mit qualifizierter Mehrheit ausgelöst werden können. Als Anwendungsbereiche werden genannt: multinationale Streitkräfte mit integrierten Führungskapazitäten, Entwicklung militärischer Fähigkeiten sowie einer europäischen Rüstungspolitik inklusive einer europäischen Rüstungsagentur, Überführung der WEU-Verpflichtungen in den EU-Rahmen. Darüber hinaus wird die Schaffung eines europäischen Rüstungsmarktes angestrebt.

Es ist nicht zu übersehen, dass die Umsetzung der Vorschläge die ESVP einen qualitativen Schritt voran bringen würde. Ihre weitgehende Übernahme in den Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Verteidigung“ und die anschließende Aussprache im Konventsplenum haben zudem gezeigt, dass sie unter den 15 überwiegend mehrheitsfähig sind.[12] Wie bereits im deutsch-französischen Sicherheits- und Verteidigungskonzept von 1996 gefordert[13], könnten die vorhandenen Mittel und Instrumente effektiver koordiniert und eingesetzt werden. Planung, Entwicklung und Beschaffung der industriellen und technologischen Kapazitäten würden besser aufeinander abgestimmt. Gerade in Zeiten knapper öffentlicher Haushalte und vor dem Hintergrund der Regularien des Stabilitätspaktes führt kein Weg daran vorbei, die begrenzten Ressourcen zu bündeln und sich dabei auch nicht von einzelnen Mitgliedstaaten aufhalten zu lassen.

Darüber hinaus würde eine verstärkte Zusammenarbeit einiger EU-Mitglieder ohne Zweifel einen nicht unerheblichen Anpassungsdruck auf die übrigen Staaten erzeugen. Die Entwicklung des Eurokorps hat – außerhalb des EU-Vertrags – gezeigt, was das entschlossene Handeln zweier Staaten bewirken kann.[14]

Nicht zu unterschätzen ist schließlich der gemeinschaftliche Charakter der Initiative. Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit beinhalten stets die Möglichkeit, überstimmt zu werden. Der Widerstand Großbritanniens gegen eine Ausdehnung der qualifizierten Mehrheit lässt vermuten, dass entsprechende Beschlüsse auf der Regierungskonferenz 2004 eher unwahrscheinlich sind. Auch für Frankreich ist es nicht selbstverständlich, auf ein Veto im sensiblen Bereich der Verteidigungspolitik zu verzichten. Doch gerade hier muss auch die Kritik ansetzen. Denn Paris war nicht bereit, auch Beschlüsse über die Anwendung der verstärkten Zusammenarbeit bei militärischen Operationen mit einer qualifizierten Mehrheit herbeizuführen. An seiner Fähigkeit, im Konfliktfall militärisch handeln zu können, wird Europa als internationaler Akteur jedoch letztlich gemessen werden. Den entscheidenden Schritt haben Deutschland und Frank-

reich in ihrer Initiative daher nicht getan: die Abschaffung des Vetorechts bei der Entscheidung über den Einsatz militärischer Mittel. Die militärische Handlungsfähigkeit der EU darf nicht von der Zustimmung jedes einzelnen Staates abhängen. Eine entsprechende Regelung, möglicherweise mit einer qualifizierten Mehrheit, die 80 oder 90 Prozent der Stimmen erfordert, sollte noch vor dem Beitritt der neuen Mitglieder vereinbart werden. In einer Union mit 25 oder mehr Staaten werden solche wichtigen Fortschritte um ein Vielfaches schwerer herbeizuführen sein. Der Verlauf der Irak-Krise kann hier getrost als Menetekel gelten.

Schließlich müssen Frankreich und Deutschland alles daran setzen, Großbritannien in eine verstärkte Zusammenarbeit bei der ESVP einzubinden. Trotz der zum Teil tiefen strategischen Differenzen zwischen den drei größten EU-Mitgliedern[15] müssen Berlin und Paris auf London zugehen, da ansonsten der europäische Mehrwert einer solchen Kooperation deutlich gemindert würde. Die Positionen der gegenwärtigen und künftigen EU-Mitglieder im Irak-Konflikt haben gezeigt, dass ohne die konstruktive Einbindung der transatlantisch orientierten Partner Europa sicherheitspolitisch handlungsunfähig ist. In diesem Zusammenhang ist der von Deutschland und Frankreich aufgenommene Vorschlag, die Beistandsverpflichtungen der WEU in die Union zu überführen, wenig hilfreich, da er die Bedeutung der NATO-Beistandspflicht relativieren würde und angesichts britischen Widerstands keine Aussicht hat, in eine EU-Verfassung übernommen zu werden.

Grundsätzlich wäre die Aufnahme der deutsch-französischen Flexibilisierungsvorschläge in die künftige Verfassung ein wichtiger Fortschritt und könnte zu einer neuen Dynamik beim Aufbau eigener militärischer Fähigkeiten der EU führen. Doch die Vorschläge bleiben auf halbem Wege stehen. Denn was nützen der Union militärische Instrumente, wenn sie über deren politischen Zweck keine Einigkeit herbeiführen kann? Deutschland und Frankreich sollten sich noch im Konvent zusammen für eine Vergemeinschaftung der wesentlichen Aspekte nicht nur von ESVP sondern auch GASP einsetzen. Aufgrund der Priorität und Rahmenfunktion politischer Konzepte sollte die Entscheidung über eine gemeinsame Strategie[16] im Rahmen der GASP daher künftig auch mehrheitlich getroffen werden können. Um die Union außenpolitisch überhaupt handlungsfähig zu machen, muss die Anwendung der verstärkten Zusammenarbeit erleichtert werden: Dafür gehört das Vetorecht jedes einzelnen Mitgliedstaates, wie es der Vertrag von Nizza vorsieht[17], abgeschafft.[18]

Erste Erfolgsbedingung für tiefgreifende Reformen im Hinblick auf eine verbesserte Handlungsfähigkeit der Europäer in GASP und ESVP bleibt jedoch eine Annäherung Deutschlands und Frankreichs in den eingangs angeführten Konfliktfeldern. Trotz erster Ansätze sind Zweifel erlaubt, dass die entscheidenden politischen und strategischen Divergenzen so rasch vermindert werden können, dass beide Länder rechtzeitig vor der Regierungskonferenz 2004 eine neue, weiter reichende Initiative vorlegen können.

Justiz und Polizei: Vertiefung ohne „checks and balances“

Bei der Gestaltung eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ handelt es sich um das jüngste Projekt des europäischen Integrationsprozesses, das keineswegs weniger ambitioniert ist als die Währungsunion oder die GASP / ESVP. Mit dem Amsterdamer Vertrag und den Beschlüssen des EU-Gipfels von Tampere hat es auf diesem Gebiet erhebliche Fortschritte gegeben: In der Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik wurden durch eine Übertragung der entsprechenden Bestimmungen von der dritten in die erste Säule die Grundlagen für eine weit-

gehende Vergemeinschaftung geschaffen.[19] Dies bedeutet nicht nur eine EU-rechtliche Aufwertung dieses Politikbereichs, sondern verschafft vor allem dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) die Möglichkeit, die Vereinbarkeit beschlossener Maßnahmen mit EU-Recht zu kontrollieren – ein wichtiger Schritt zur Etablierung der Union als Rechtsgemeinschaft. Darüber hinaus wurde in Amsterdam der so genannte „Schengen-Besitzstand", das heißt die Beschlüsse über den Abbau der Kontrollen an den Binnengrenzen, in den Rechtsrahmen der EU überführt.[20]

Allerdings bleibt mit der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen ein wesentlicher Bereich innenpolitischer Kooperation der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit außerhalb der ersten Säule vorbehalten. Gerade vor dem Hintergrund der Terroranschläge vom 11. September 2001 wird deutlich, dass der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts noch in den Kinderschuhen steckt. Gegenüber der Öffentlichkeit ist es schwer zu erklären, dass einerseits Straftäter unkontrolliert von einem Mitgliedstaat in den anderen reisen können, andererseits die EU-Binnengrenzen für nationale Polizeikräfte nach wie vor eine hohe Hürde darstellen. Gleichwohl gilt es zu berücksichtigen, dass neben der Außenpolitik und der Verteidigung die Justiz und die Strafverfolgung den dritten klassischen Bereich staatlicher Souveränität darstellen, in dem sich Staaten generell schwer tun, ihre angestammten Hoheitsrechte abzutreten.

Wie auch auf dem Feld der Sicherheits- und Verteidigungspolitik unterscheiden sich genau an diesem Punkt die deutsche und die französische Politik. Bereits in seiner Humboldt-Rede setzte sich Außenminister *Fischer* für die Möglichkeit einer verstärkten Zusammenarbeit bei der Verbrechensbekämpfung und der Entwicklung einer gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik ein und betonte, dass „verstärkte Zusammenarbeit nicht als eine Abkehr von der Integration verstanden werden darf".[21] Als Präsident *Chirac* kurz darauf in seiner Europa-Rede vor dem Bundestag die Aufgaben einer „Avantgarde-Gruppe" in der Union aufzählte, blieb der Migrations- und Asylbereich unerwähnt.[22] Erst kürzlich ließ Außenminister *de Villepin* keinen Zweifel daran, dass aus französischer Sicht eine „einfache Vergemeinschaftung" der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen „voreilig" wäre. Hier handele es sich vor allem um „eine Frage des politischen Willens in einem Rahmen, in dem die Notwendigkeit legitimen Handelns besonders groß" sei und „die Souveränität nicht [auf ein übergeordnetes Organ] übertragen, sondern [mit anderen Staaten] geteilt" werden solle.[23]

Frankreichs Position fand ihren Niederschlag auch in der gemeinsam mit Deutschland vorgelegten Konventsinitiative. Im neuen Verfassungsvertrag sollten „getrennte Titel" für die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und die polizeiliche Zusammenarbeit geschaffen werden. Für den polizeilichen Bereich wird an ein Übergangsregime gedacht: Während eines Zeitraums von fünf Jahren soll im einstimmigen Beschlussverfahren ein Grundbestand an Gemeinschaftsvorschriften erlassen werden, ein Mitentscheidungsrecht des Europäischen Parlaments soll allenfalls geprüft werden. Erst danach ist (mit der Ausnahme polizeilicher Zwangsmaßnahmen) ein Übergang zu Mehrheitsentscheidungen durch einstimmigen Ratsbeschluss möglich. Die Kommission muss sich zudem das Initiativrecht mit den Mitgliedstaaten teilen. In der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen soll „in bestimmten Kernbereichen" gänzlich an der Einstimmigkeit festgehalten werden.

Grundsätzlich schlagen beide Länder aber für weite Bereiche den Übergang zur qualifizierten Mehrheit vor und fordern, Regelungen für die Errichtung einer europäischen Staatsanwaltschaft, für die Ausdeh-

nung der Kompetenzen von Europol und den Aufbau einer europäischen Grenzpolizei in den Verfassungsvertrag aufzunehmen. Sogar die Ausübung hoheitlicher Befugnisse von Polizeikräften eines Mitgliedstaats in einem anderen Mitgliedstaat werden angeregt.

Ganz davon abgesehen, dass das Papier nicht weniger kompliziert strukturiert ist als das gegenwärtige EU-Recht, ist es ausgesprochen ambivalent. Die erheblichen Einschränkungen beim Übergang zu Mehrheitsentscheidungen sind nicht überraschend. In diesem noch jungen Integrationsbereich sollten vielmehr die Zugeständnisse Frankreichs in der Asyl-, Migrations- und Visapolitik sowie in der zivilrechtlichen Zusammenarbeit hervorgehoben werden. Die Kritik muss an einer anderen Stelle ansetzen: Den umfangreichen und sinnvollen Vorschlägen etwa zur Staatsanwaltschaft oder zu Europol fehlt das notwendige Gegengewicht demokratischer Legitimation und richterlicher Kontrolle. Während das Europäische Parlament in die Entscheidungsverfahren eingebunden werden muss, darf der Gerichtshof von der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit nicht mehr ausgeschlossen sein. Ansonsten besteht die Gefahr, dass der Schutz der Rechte des einzelnen Unionsbürgers nicht ausreichend gewährleistet ist und der „Raum der Sicherheit" an Profil gewinnt, bevor der „Raum des Rechts und der Freiheit" hinreichend skizziert ist.

Die Arbeitsgruppe „Freiheit, Sicherheit und Recht" im Konvent hat genau dieser Überlegung Rechnung getragen, indem sie in ihrem Abschlussbericht die Aufgaben einer europäischen Staatsanwaltschaft oder von Europol weniger ambitioniert als Paris und Berlin formuliert. Zugleich spricht sie sich für eine stärkere Einbeziehung des Europäischen Parlaments aus und erklärt die begrenzten Kompetenzen des EuGH in der polizeilichen und Strafrechtszusammenarbeit für „nicht länger hinnehmbar".[24]

Insgesamt hilft der Vorstoß Frankreichs und Deutschlands, die Tür für eine Vergemeinschaftung weiterer Teile der Innen- und Rechtspolitik ein Stück zu öffnen. Gleichwohl gibt es keine Garantie, dass die angesprochenen Defizite, für die im Wesentlichen französische Interessen verantwortlich zeichnen, bis zur Regierungskonferenz 2004 abgebaut werden können. Hinsichtlich der Relevanz des deutsch-französischen Motors stimmt es nachdenklich, dass sich *Joschka Fischer* zwei Wochen nach der bilateralen Initiative und vier Tage nach Vorlage des Abschlussberichts der Arbeitsgruppe vor dem Konvent für eine „Ausweitung der Zuständigkeiten des EuGH" einsetzte und befand, dass es „natürlich" in der strafrechtlichen Zusammenarbeit eine „parlamentarische (EP) und umfassende gerichtliche (EuGH) Kontrolle" geben müsse.[25]

Ordnungspolitik: Zurückhaltung der Schuldensünder

Einen Tag nach der Sitzung der Eurogruppe am 20. Januar 2003 stellte der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister der EU („Eco-Fin-Rat") fest, dass in Deutschland ein übermäßiges Haushaltsdefizit im Sinne von Artikel 104 des EG-Vertrags bestehe. Darüber hinaus sprach er eine Frühwarnung an Frankreich aus, um die Entstehung eines solchen Defizits zu verhindern.[26] Damit ging für beide Länder ein im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenes Verfahren in die nächste Runde, das im Extremfall bis zur Verhängung von Geldbußen reichen kann.

Nachdem in den ersten beiden Jahren eine günstige Konjunktur den Start der WWU erleichtert hat, steht sie damit vor der ersten ernsthaften Herausforderung. In der gegenwärtigen Diskussion über Wege aus dieser Krise konkurrieren zwei Ansichten miteinander: Die einen vertreten die Auffassung, dass der Stabilitätspakt flexibilisiert werden müsse, um es verschuldeten Ländern zu er-

lauben, durch investive Maßnahmen die Konjunktur anzukurbeln.[27] Deren Gegner kritisieren, dass eine weitere Staatsverschuldung die Kapitalmärkte zunehmend belaste und durch höhere Zinsen private Investitionen eher hemme. Das Ziel ausgeglichener Haushalte rücke so in weite Ferne. Darüber hinaus schwäche eine Flexibilisierung des Paktes bei der ersten ernsthaften Krise die Stabilitätspolitik der Union auf Dauer. Als Alternative schlagen sie vor, die Koordinierung jenseits des Paktes (in der Wirtschaftspolitik, aber etwa auch bei der Reform der Sozialsysteme) zu stärken und über nachhaltige Reformmaßnahmen die Schuldenländer mittelfristig an ausgeglichene Haushalte heranzuführen.[28] Darüber hinaus haben sich bereits elf von zwölf Euro-Staaten verpflichtet, jährlich 0,5 Prozent ihres (von der Konjunktur unabhängigen) strukturellen Defizits abzubauen.

Wo stehen Frankreich und Deutschland in dieser Debatte? Obwohl sich beide Länder angesichts ihres Schuldenstandes im Fadenkreuz der Kommission befinden, sind die Ausgangspositionen sehr unterschiedlich: Frankreich wird trotz einer besseren Konjunkturentwicklung als in Deutschland auf Grund laxer Haushaltspolitik (Steuersenkungen, Erhöhung des Verteidigungshaushalts) in diesem Jahr ein übermäßiges Defizit nicht vermeiden können.[29] Berlin hingegen ist es trotz strenger Austeritätspolitik wegen der schlechten Wirtschaftsentwicklung nicht gelungen, das Defizitkriterium einzuhalten. Nachdem allerdings *Gerhard Schröder* bereits im Oktober 2002 von der Notwendigkeit einer flexiblen Auslegung des Pakts gesprochen hat[30], mehren sich – immer wieder auch mit dem Argument eines drohenden Irak-Krieges – seit der Jahreswende die Stimmen aus der Bundesregierung, die eine Abkehr vom Sparen fordern.

In ihrer gemeinsamen Initiative zur Ordnungspolitik beschränken sich Paris und Berlin im Wesentlichen darauf, Vorschläge für eine institutionelle Aufwertung der bereits bestehenden Kooperationsgremien, vor allem der Eurogruppe, zu formulieren mit dem Ziel, die Wirtschaftspolitik in der Eurozone stärker zu koordinieren und ihre Außendarstellung zu verbessern. Die Regularien des Paktes sollen weitgehend unverändert bleiben; die Kommission wird geringfügig gestärkt, indem ihr die alleinige Zuständigkeit für das Frühwarnverfahren zugesprochen wird. So sinnvoll diese Idee im Hinblick auf eine integrationspolitische Straffung des Stabilitätspakts auch sein mag, fügt sie der Debatte jedoch keine neuen Aspekte hinzu: Ein identischer Vorschlag findet sich bereits im Abschlussbericht der Konventsgruppe „Ordnungspolitik".[31]

Die darüber hinaus vorgeschlagene grundsätzliche Verbesserung der wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit in der Eurozone kann natürlich nur begrüßt werden. Da eine Vergemeinschaftung auf absehbare Zeit ausgeschlossen scheint (und von manchen auch nicht für wünschenswert gehalten wird[32]), ist es durchaus sinnvoll, die vorhandenen Koordinationsinstrumente zu stärken. Allerdings bleibt die deutsch-französische Initiative hier teilweise sogar hinter den Vorschlägen der Konventsarbeitsgruppe zurück. So sollen die vom Rat mit Mehrheitsbeschluss verabschiedeten „Grundzüge der Wirtschaftspolitik" durch eine „aktivere Beteiligung der nationalen Parlamente" gestärkt werden. Die Empfehlungen der Mehrheit in der Arbeitsgruppe gingen deutlich darüber hinaus: Die Kommissionskompetenzen bei Ausarbeitung und Durchführung der Grundzüge sollten ausgebaut und das Europäische Parlament zum Entwurf der Grundzüge gehört werden.

Der Initiative aus Paris und Berlin fehlt es an einem klaren Profil. Zum Stabilitätspakt nehmen beide Regierungen nicht in nennenswerter Weise Stellung. Die geringfügige Aufwertung der Kommission scheint mehr dem Druck der übrigen Eurozonen-Staaten geschuldet zu sein. Am liebsten hätten *Schrö-*

der und *Chirac* die Kompetenzen der Kommission wohl unverändert gelassen, wenn nicht gar beschnitten. Gerade der deutsche Kanzler erinnert sich noch sehr gut seines – vorübergehenden – Erfolgs vom Februar 2002, als es ihm im Rat gelang, durch eine wenig realistische Selbstverpflichtung den von der Kommission empfohlenen „blauen Brief" wegen eines drohenden übermäßigen Defizits und damit eine innenpolitische Imageschädigung vor den Bundestagswahlen zu vermeiden.[33]

Auch eine gemeinsame Stellungnahme zur Diskussion über eine Flexibilisierung des Pakts sucht man vergebens. Dies ist gleichwohl nicht überraschend, dürften Frankreich und Deutschland doch nach wie vor von unterschiedlichen Grundkonzeptionen ausgehen. Dennoch wäre eine gemeinsame Position in dieser Debatte ein wichtiges Signal nicht nur an die (das Defizitkriterium erfüllenden) Europartner sondern auch an die Finanzmärkte gewesen: Streben Deutschland und Frankreich tatsächlich eine systematische Aufweichung der Maastricht-Kriterien an? Gerade Deutschland, dem einstigen Hüter der Geldwertstabilität, hätte eine entsprechende Stellungnahme vor dem Hintergrund der Kanzler-Äußerungen gut angestanden.

Doch sollte sich die ordnungspolitische Debatte nicht auf den Stabilitätspakt beschränken. Genauso wichtig wird es für die Europäer sein, die gemeinschaftliche Währungspolitik und die nationalen Wirtschaftspolitiken so zu koordinieren, dass die Geldpolitik der EZB und die Finanzpolitiken der WWU-Mitglieder miteinander in Einklang stehen. Dazu müssen auch die übrigen fiskalpolitisch relevanten Bereiche wie etwa die Sozial-, die Beschäftigungs- und die Steuerpolitiken[34] besser aufeinander abgestimmt werden. In ihrer Funktion als „Hüterin der Verträge" sollten der Kommission, aber auch dem Parlament entsprechende Kompetenzen in Form von Initiativ- beziehungsweise Kontrollrechten zugewiesen werden.

Es fällt schwer, hinter den deutsch-französischen Vorschlägen – gerade auch angesichts der haushaltspolitischen Entscheidungen in beiden Ländern – den politischen Willen zur engeren wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit zu erkennen. In ihrer gemeinsamen Initiative sind beide Seiten den Beweis schuldig geblieben, dass sie es mit einer konsequenten Koordination unter dem EU-Dach ernst meinen. Und in die für beide Seiten unerfreuliche Sitzung der Eurogruppe am 20. Januar gingen *Francis Mer* und *Hans Eichel*, ohne sich vorher auf eine gemeinsame Strategie geeinigt zu haben.

Institutionenreform: Widersprüchliche Ansätze

Die Debatte über die Reform der Institutionen ist so direkt wie kaum eine andere Frage der europäischen Agenda von den beiden zentralen Herausforderungen betroffen, mit denen sich die EU gegenwärtig konfrontiert sieht: der Vertiefung und der Erweiterung der Union. Unter dem Druck des Beitritts von mehr als zehn neuen Mitgliedstaaten müssen die immer wieder gestellten Fragen nach der Legitimität der Institutionen, ihrer Effizienz und der Transparenz der von ihnen getragenen Entscheidungsprozesse beantwortet werden.

In der Diskussion überschneiden sich zwei Konfliktfelder. Zum einen ist sie geprägt vom Dualismus der beiden seit den 50er Jahren dominierenden politischen Ordnungskonzepte: dem vorwiegend von Deutschland und den kleineren Mitgliedstaaten vertretenen gemeinschaftlichen Ansatz sowie dem traditionell von Frankreich und Großbritannien geförderten zwischenstaatlichen Prinzip. Unabhängig davon konkurrieren die Mitglieder zum anderen um ein Maximum an Einfluss auf die politischen Entscheidungen der Union. Die Regierungskonferenz von Nizza Ende 2000 hat in diesem Zusammenhang gezeigt, wie eng das Problem der institutionel-

len Struktur mit der Machtfrage verknüpft ist. Die Auseinandersetzungen um die Stimmengewichtung im Rat und die Anzahl der Parlamentsabgeordneten ließ die Teilnehmer ihr eigentliches Ziel, die Straffung der institutionellen Struktur im Hinblick auf die Erweiterung, nahezu aus den Augen verlieren.

Die unterschiedlichen Grundvorstellungen in Paris und Berlin über die institutionelle Entwicklung der Union spiegeln den traditionellen Konflikt beider Länder wider. Frankreich strebt eine möglichst weitgehende Kontrolle der supranationalen Organe an und versucht, deren Kompetenzen wenn schon nicht zu beschneiden, so doch wenigstens nicht auszudehnen. In einer programmatischen Europarede fasste Außenminister *de Villepin* zuletzt die Eckpunkte der französischen Vorstellungen zusammen: Die Kommission solle künftig dem Europäischen Rat gegenüber verantwortlich sein und dieser zudem das Recht erhalten, das Europäische Parlament aufzulösen. Der fortan länger als sechs Monate amtierende Präsident des Europäischen Rats solle von den Staats- und Regierungschefs ernannt und in der Außenpolitik von einem europäischen Außenminister unterstützt werden. Ferner wiederholte er die bekannte französische Forderung, nationale Parlamentarier durch die Bildung eines „Kongresses", in dem auch europäische Abgeordnete vertreten sein sollten, stärker in die EU-Entscheidungsprozesse einzubinden und auf diese Weise eine bessere Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zu gewährleisten.[35]

Die von deutscher Seite formulierten Überlegungen nehmen sich fast wie ein Gegenentwurf zur französischen Position aus. Im Mittelpunkt steht die Stärkung der supranationalen Organe: Die Kommission soll durch ihren Ausbau zum einzigen Exekutivorgan der Union gestärkt, der Rat, seiner exekutiven Funktionen enthoben, zur Staatenkammer eines Zwei-Kammer-Parlamentarismus fortentwickelt werden. Die Subsidiaritätskontrolle soll durch eine Ausdehnung der EuGH-Zuständigkeiten verbessert werden.[36]

Am deutlichsten sind die grundsätzlichen Divergenzen jedoch in der Frage einer europäischen Präsidentschaft zu spüren. Der französische Vorschlag wurde in Deutschland (ebenso wie in Benelux und von der Kommission) mit dem Hinweis auf eine tendenzielle Entmachtung der Kommission und Renationalisierung der Union kritisiert. Paris lehnte die von Berlin favorisierte Idee eines vom Parlament gewählten Kommissionspräsidenten mit der Begründung ab, die Kommission werde auf diese Weise politisiert und könne ihrer Funktion als „Hüterin der Verträge" nicht mehr gerecht werden.

Angesichts dieser tiefgreifenden Meinungsverschiedenheiten war ein weitreichender und innovativer Entwurf beider Seiten kaum zu erwarten. Das Hauptproblem der Präsidentschaft wurde dadurch „gelöst", dass schlicht beide Vorschläge in die Initiative aufgenommen und nebeneinander gestellt wurden: ein vom Rat für bis zu fünf Jahre gewählter Präsident als Garant europäischer Kontinuität und ein vom Parlament gewählter Kommissionspräsident. Zwar wurde auf diese Weise das politisch korrekte Prinzip eingehalten, den Rat zu stärken, ohne die Kommission zu schwächen. Und es dürfte auch unbestritten sein, dass die Abschaffung der Rotation im Rat zu mehr Berechenbarkeit und Effizienz der Ratsarbeit führen wird. Den Sorgen der kleinen Mitgliedstaaten könnte zudem dadurch begegnet werden, dass sich Präsidenten aus großen und kleinen Mitgliedstaaten abwechseln.

Doch liegen die kritischen Fragen auf der Hand. Wie können Rivalitäten der beiden Präsidenten vermieden werden? Was trägt der Vorschlag zur allseits geforderten verbesserten Transparenz europäischer Entscheidungsprozesse bei? Ein wesentlicher Anspruch des Papiers ist es, „Stärke und Glaubwürdigkeit der Union auf internatio-

naler Ebene sicherzustellen". Doch was bedeutet es, wenn verlangt wird, dass der Ratspräsident die Union auf internationalem Parkett „in dem Verständnis" vertritt, „dass die operative Außen- und Sicherheitspolitik durch den europäischen Außenminister wahrgenommen wird"? Wer soll über die entscheidende Telefonnummer verfügen: der Ratspräsident oder der Außenminister, der zugleich als „Mitglied der Kommission mit besonderem Status" an deren Sitzungen teilnehmen soll? Was bedeutet dieser Status für die außenpolitische Relevanz der Kommission, und wozu soll der Minister an den Sitzungen teilnehmen, wenn in Fragen der GASP „im Kollegium der Kommission nicht entschieden wird"?

Diese Widersprüchlichkeiten dürfen jedoch die sinnvollen Vorstöße der Initiative nicht verdecken. Die Funktion eines europäischen Außenministers (und damit die Auflösung der Ämter des Hohen Vertreters und des Außenkommissars) sowie vor allem dessen Unterstützung durch einen eigenen diplomatischen Dienst sind für eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik unabdingbar. Im Sinne einer Stärkung der Legitimität europäischer Politik und ihres demokratischen Fundaments ist auch die Überlegung zu begrüßen, das Parlament künftig nicht nur über die Ausgaben-, sondern auch über die Einnahmenseite des EU-Budgets entscheiden zu lassen (auch wenn der Terminus einer „europäischen Steuer" vermieden wird).

Die einfache Addition zweier Konzepte führt gleichwohl noch nicht zur Lösung der Probleme. Die Frage des Vorsitzes der EU bleibt ungeklärt und die Kritik an den Nachteilen der zusammengeführten Präsidentschaftskonzepte – zurecht – unverändert.[37] Angesichts des kürzlich vorgelegten britisch-spanischen Vorschlages[38], der sich im Grunde wie ein britisch-spanisch-französischer Vorschlag ausnimmt, stellt sich verstärkt die Frage nach der Halbwertszeit der deutsch-französischen Initiative. Frankreich und Deutschland haben ein gemeinsames Papier zur Institutionenreform vorgelegt, eine überzeugende gemeinsame Position haben sie nicht formuliert.

40 Jahre Élysée-Vertrag: Institutionelle Perfektionierung

Vor der im Herbst 2002 einsetzenden Initiativenflut waren sich Politiker aus Regierung und Opposition in beiden Ländern einig, dass Anspruch und Realität der deutsch-französischen Beziehungen bei weitem nicht mehr miteinander übereinstimmten. Rufe nach einer „Anpassung" des Élysée-Vertrages an die neuen Realitäten (*Gerhard Schröder*) beziehungsweise nach dem Abschluss eines neuen deutsch-französischen „Gründungspaktes" (*Jacques Chirac*, *Edmund Stoiber*) wurden laut.

Am 22. Januar 1963 hatten Paris und Bonn einander versprochen, sich „in allen wichtigen Fragen der Außenpolitik"[39] zu konsultieren. Als Fernziel der bilateralen Zusammenarbeit hatten beide Seiten die Errichtung einer politischen Union Europas im Auge. Und nun standen sich Frankreich und Deutschland seit dem formalen Erweiterungsbeschluss der Union von 1997 auf den entscheidenden EU-Gipfeln eher als Kontrahenten gegenüber – vom Motor für Europa weit und breit keine Spur.

Die Gründe für die gemeinsame Sprachlosigkeit sind vielschichtig. Neben den bereits erwähnten Ursachen spielt dabei eine zentrale Rolle, dass Paris und Berlin ein elementares Handlungsmotiv abhanden gekommen ist: Die Versöhnung der ehemaligen Erbfeinde ist heute ein „acquis bilatéral". Der Verlust dieses Motivs kann jedoch durch eine neue Aufgabe mehr als wettgemacht werden. Es gilt, den „acquis politique et communautaire" der EU auf die osteuropäischen Staaten zu übertragen. Mit anderen Worten, der Versöhnungsprozess muss nun auch auf den ehemaligen Gegner des Kalten

Krieges ausgedehnt und für ganz Europa unumkehrbar gemacht werden.

In ihrer Gemeinsamen Erklärung bekennen sich Frankreich und Deutschland zu ihrer „gemeinsamen Verantwortung für Europa“ und werden damit zumindest auf deklaratorischer Ebene den Erwartungen der Öffentlichkeit gerecht. Der Text enthält nur wenig konkrete Vorschläge. Die aus den Konventsinitiativen bekannten Positionen werden in kondensierter Form wiederholt und durch einige Absichtserklärungen etwa zum Jugendaustausch oder der Kulturpolitik ergänzt. Allein die Idee einer „Staatsbürgerschaft beider Länder“ verdient es, hervorgehoben zu werden. Der Schwerpunkt der Deklaration liegt auf der Stärkung des bilateralen Abstimmungsprozesses. Zwei Sonderbeauftragte, dem Bundeskanzler beziehungsweise Premierminister zugeordnet und von den Außenministerien unterstützt, sollen künftig gemeinsame Beschlüsse vorbereiten und für deren Umsetzung sorgen. Die Gipfeltreffen werden zu Sitzungen eines Deutsch-Französischen Ministerrates aufgewertet; zudem sollen einzelne Minister die Gelegenheit bekommen, an Kabinettssitzungen des Partnerlandes teilzunehmen.

Auch wenn allenthalben Skepsis am Sinn institutioneller Neuerungen geäußert wird, sollten diese Beschlüsse nicht unterbewertet werden. Gerade im operationellen Bereich gibt es Bedarf an besserer Abstimmung zwischen beiden Ländern. Ziel muss es sein, Situationen wie im Herbst 2002 zu vermeiden, um nicht unter hohem Druck Krisen lösen zu müssen, sondern durch rechtzeitiges gemeinsames Handeln zu vermeiden. Die beiden Beauftragten sollten dafür über einen kleinen Stab an Mitarbeitern verfügen, die Verwaltung und politische Entscheidungsprozesse der jeweils anderen Seite aus eigener Erfahrung kennen und über gute persönliche Beziehungen verfügen. Durch den traditionellen Mitarbeiteraustausch vor allem zwischen Außen- und Verteidigungsministerien sind ausreichend personelle Ressourcen vorhanden. Um auf deutscher Seite die Zusammenarbeit zwischen Kanzleramt und Auswärtigem Amt zu verbessern, sollte ein Beamter des Auswärtigen Amts mit direktem Zugang zum Minister dauerhaft dem Stab des Beauftragten zugeordnet werden.

Die Einrichtung von Gremien und die Optimierung von Abstimmungsprozessen allein wird jedoch das deutsch-französische Schwungrad nicht in Bewegung bringen und halten können. Der institutionelle Ansatz muss durch eine politische Komponente ergänzt werden. Dazu heißt es in der Erklärung, Paris und Berlin wollten ihre bilaterale Kooperation „in exemplarischer Weise“ intensivieren – gewissermaßen eine verstärkte Zusammenarbeit außerhalb des EU-Vertrags. Derartige Projekte (wie zum Beispiel die doppelte Staatsbürgerschaft) könnten nach den Zwistigkeiten der letzten Jahre auch auf bilateraler Ebene als vertrauensbildende Maßnahmen wirken.

Entscheidend wird aber sein, ob es Frankreich und Deutschland gelingt, mit einer gemeinsamen Strategie auf die weitere Entwicklung der EU nach ihrer Erweiterung einzuwirken. Dazu gehören nicht nur kohärente Vorstellungen über die institutionelle Struktur der Union oder ihre Rolle als internationale Akteurin. Dazu gehört vor allem auch die Einsicht in die Tatsache, dass das deutsch-französische Sonderverhältnis schon heute von aktuellen und künftigen Mitgliedern nicht mehr nur als Segen des europäischen Integrationsprozesses betrachtet wird.

In diesem Zusammenhang wäre es zu begrüßen gewesen, wenn die Gemeinsame Erklärung in ihrer europapolitischen Passage ein Bekenntnis zur Nicht-Exklusivität der deutsch-französischen Beziehungen enthalten hätte. Nur eine rechtzeitige Einbindung der europäischen Partner wird mittelfristig die Legitimität und damit auch die Effektivität des deutsch-französischen Motors wiederherstellen und erhalten können.

Insgesamt ist mit der Erklärung jedoch das angemessene Format zur Feier des Élysée-Vertrags gewählt worden. An dessen weiterhin gültigem Rahmenwerk wird nicht gerührt. Die institutionellen Beschlüsse können positive Wirkung entfalten – wenn sie als Basis für eine Stärkung der operativ wirksamen Kooperationsebene genutzt werden.

Leadership oder Krisenmanagement?

Politisch führen können Akteure nur dann, wenn zwei wesentliche Kriterien erfüllt sind: Ihr Handeln muss von den übrigen Akteuren als legitim angesehen werden, und sie müssen über die Kapazität verfügen, kohärente Konzepte zu erstellen und umzusetzen. Auf die europäische Rolle Deutschlands und Frankreichs bezogen bedeutet dies folgendes:

Die Vergrößerung der EU auf 15 Mitglieder und vor allem die anstehende Osterweiterung haben das Gewicht beider Länder in Europa relativiert. Zwar wird von ihren Partnern zurecht erwartet, dass Paris und Berlin sich zu den zentralen Fragen von Erweiterung und Vertiefung äußern und Impulse gerade dann geben, wenn Entscheidungsprozesse blockiert sind. Gleichzeitig stößt ein exklusives deutsch-französisches Sonderverhältnis zunehmend auf Kritik. Dabei wechseln sich von Fall zu Fall Sorgen ab, Frankreich und Deutschland könnten einseitig die Interessen der großen Mitgliedstaaten (Institutionenreform), des „alten Europa“ (GASP/ESVP) oder, auf der Basis gegenseitiger Unterstützung, die nationalen Interessen eines der beiden Partner (GAP) vertreten. Eine deutsch-französische Führungsrolle in Europa wird auch nach der Erweiterung von den Partnern grundsätzlich akzeptiert werden. Um die Legitimität dieser Funktion auch in der EU-25 zu erhalten, werden Paris und Berlin allerdings stärker als bisher und vor allem frühzeitig andere Mitglieder in gemeinsame Initiativen einbinden müssen.

Die zentrale Frage wird jedoch sein, ob Deutschland und Frankreich in der Lage sind, ihre Vorstellungen von der politischen und wirtschaftlichen Ordnung der EU und von deren Rolle als internationale Akteurin insoweit in Deckung zu bringen, dass daraus strategische Projekte für Europas Zukunft entstehen können. Die gemeinsamen europapolitischen Vorschläge der letzten Monate lassen eine solche Konvergenz allenfalls in Ansätzen erkennen. Bis auf den Agrarkompromiss sind sie andererseits aber auch mehr als reines Krisenmanagement. Gerade wenn man die Bereitschaft zur Vergemeinschaftung als entscheidendes Kriterium annimmt, gibt es etwa in den sensiblen Bereichen von ESVP und justizieller Zusammenarbeit durchaus Fortschritte. Gemindert werden diese Erfolge dadurch, dass beide Seiten immer wieder Anlass zum Zweifel geben, ob sie tatsächlich ein gemeinsames Ziel mit ihren Vorschlägen verfolgen: Ja zur Vergemeinschaftung der Außen- und Sicherheitspolitik – aber nicht bei Grundsatzentscheidungen und Militäreinsätzen. Ja zu stärkeren europäischen Organen bei der justiziellen Zusammenarbeit – aber ohne durchgreifende demokratische und richterliche Kontrolle von Gemeinschaftsseite.

Eine Führungsrolle in Europa werden Deutschland und Frankreich nur noch unter aktiver Beteiligung anderer Partner übernehmen können. Darüber hinaus muss die deutsch-französische Europapolitik kohärenter werden, ihre Ziele klar definieren und glaubhafte Strategien entwickeln. Nur dann wird sie den drohenden Verlust an Substanz und Relevanz verhindern können, der für jeden der beiden Partner auch mit einem geringeren Einfluss auf die Gestaltung der erweiterten Union verbunden wäre.

1 Vgl. dazu das Positionspapier von *Gerhard Schröder* und *Tony Blair*: Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten, 8.6.1999. In: „Internationale Politik", 8/1999, S. 86–91 (Auszug).

2 Vgl. dazu das Schlusskommuniqué des französisch-britischen Gipfeltreffens am 4.12.1998. In: „Internationale Politik", 2–3/1999, S. 127 f.

3 Die Bevölkerung der EU wird sich durch den Beitritt der zehn mittel- und osteuropäischen Staaten um 29 Prozent, die landwirtschaftliche Nutzfläche jedoch um 45 Prozent erhöhen. Während im Jahr 2001 in Ungarn, Polen und Tschechien deutlich über 50 Prozent der Gesamtfläche landwirtschaftlich genutzt wurden, waren es in der EU-15 40 Prozent. Vgl. dazu „Enlargement of the European Union – Candidate countries in facts and figures". In: http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/eurostatdecember2002.pdf [6.3.2003].

4 Vgl. dazu zuletzt die Halbzeitbewertung der GAP durch den Europäischen Kommissar für Landwirtschaft, *Fischler*, am 10.7.2002, in: Internationale Politik, 8/2002, S. 116–120.

5 Vgl. dazu die Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats von Berlin am 24./25.3.1999. In: Bulletin der Europäischen Union, 3/1999, S. 7–23.

6 Nachdem Außenminister *de Villepin* in der Pressekonferenz am 24. Oktober den Umfang des Inflationsausgleichs offen gelassen hatte, bezifferte ihn Bundeskanzler *Schröder* vor Journalisten auf 1,5 Prozent. Einen Tag später setzten Großbritannien und die Niederlande im Rahmen der EU-15 eine Absenkung des Ausgleichs auf einen Prozent durch.

7 Für die Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats vom 24./25.10.2002 in Brüssel vgl. Bulletin der Europäischen Union, 10/2002, S. 8–10.

8 Polen setzte in harten Verhandlungen durch, dass die neuen Mitgliedstaaten den ihnen pro Jahr zugestandenen Anteil an den Ausgleichszahlungen durch eigene Mittel bis zu einer festgelegten Grenze aufstocken können. Vgl. dazu das Pressekommuniqué der Tagung des Europäischen Rats am 12./13.12.2002. In: http://europa.eu.int/comm/copenhagen_council_20021212/index_detail_000000023_fr.html [6.3.2003].

9 Vgl. dazu den Artikel „EU-Partner knicken vor Frankreich ein". In: „Frankfurter Allgemeine Zeitung" vom 28.1.2003.

10 Vgl. auch die Vorschläge der DGAP und des Institut français des relations internationales (Ifri) zur Finanzierung der EU-Erweiterung. In: Deutschland, Frankreich und Europa: Perspektiven; DGAP-Analyse 21, Januar 2003, S. 10 f.

11 Auf einer Pressekonferenz am 5.12.2002 sprach Verteidigungsminister *Struck* von einer neuen „Realität der Einsätze der Bundeswehr", die sich in den für das Frühjahr 2003 angekündigten Verteidigungspolitischen Richtlinien widerspiegeln werde. So werde etwa das Heer „noch konsequenter als bisher geplant auf die wahrscheinlichsten Einsätze im Rahmen von Krisenoperationen und für Rettungs- und Evakuierungseinsätze ausgerichtet werden". Vgl. http://ministerium.bundeswehr.de/sicherheit/021205_struck_projekte.php [6.3.2003].

12 Vgl. dazu den Schlussbericht der Arbeitsgruppe „Verteidigung" vom 16.12.2002. In: http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00461d2.pdf [6.3.2003]. Vgl. dazu ferner den Synthesebericht über die Plenartagung des Konvents am 20.12.2002. In: http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/cv00473de02.pdf [6.3.2003].

13 Für den Wortlaut des Gemeinsamen deutsch-französischen Sicherheits- und Verteidigungskonzepts vom 9.12.1996 vgl. http://www.dfjw.org/netzwerk/index.htm [6.3.2003].

14 Nach der Errichtung der deutsch-französischen Brigade 1989 stellten bis 1996 Belgien, Spanien und Luxemburg Truppen für das Eurokorps zur Verfügung. Bis heute haben Griechenland, die Türkei, Polen, Österreich, Finnland, die Niederlande, Italien und Großbritannien Verbindungsbüros beim Generalstab des Eurokorps in Strassburg eingerichtet.

15 Vgl. dazu *Hans Stark*: Paris, Berlin et Londres: vers l'émergence d'un directoire européen? In: „Politique étrangère", 4/2002, S. 967–982.

16 Vgl. dazu Titel V, insbesondere Artikel 12, 13 und 23 des Vertrags über die Europäische Union.

17 Vgl. dazu Artikel 23 und 27c des Vertrags über die Europäische Union.

18 Dies würde zudem zu einer Harmonisierung des EU-Rechts führen, da im Vertrag von Nizza das Vetorecht bei Beschlüssen über die verstärkte Zusammenarbeit für die erste und dritte Säule bereits aufgehoben worden ist.

19 Vgl. dazu Titel IV (Artikel 61–69) des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Vgl. dazu ferner die Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats am 15./16.10.1999 in Tampere, in: Bulletin der Europäischen Union, 10/1999, S. 7–14.

20 Vgl. dazu Protokoll Nr. 2 zum Amsterdamer Vertrag über die Europäische Union.

21 Für den Wortlaut der Rede „Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration", gehalten am 12.5.2000 in der Humboldt-Universität in Berlin, vgl. „Internationale Politik", 8/2000, S. 100–108 (Auszug).

22 Für den Wortlaut der Rede vom 27.6.2000 vgl. „Internationale Politik", 8/2000, S. 126–130 (Auszug).

23 Vgl. dazu die Rede vom 3.12.2002 vor der Nationalversammlung. In: http://www.doc.diplomatie.fr/BASIS/epic/www/doc/DDD/933183490.doc [6.3.2003] (Übersetzung MK).

24 Vgl. den Schlussbericht der Arbeitsgruppe „Freiheit, Sicherheit und Recht" vom 2.12.2002. In: http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00426d2.pdf [6.3.2003].

25 Vgl. den Beitrag von Außenminister *Fischer* am 6.12.2002 in der Plenartagung des Konvents, in: http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/eu/bm_beitrag_5.pdf [6.3.2003].

26 Vgl. dazu die Stellungnahmen des EcoFin-Rats 2003/C 26/01 sowie 2003/C 26/04, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 026 vom 4.2.2003, S. 1 f. und 5 f. Bereits im November 2002 war Portugal als erstem WWU-Mitglied ein übermäßiges Defizit attestiert worden.

27 Vgl. dazu *Klaus F. Zimmermann*: Stabilitätspakt: Die Kriterien der EU sind zu starr. In: „Handelsblatt", 25.4.2002.

28 Vgl. dazu *Elke Thiel*: Muss der Stabilitäts- und Wachstumspakt geändert werden? SWP-Aktuell, Nr. 49, November 2002.

29 Am 6.3.2003 teilte Finanzminister *Mer* der Kommission mit, dass die französische Regierung für 2003 mit einem Budgetdefizit von 3,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts rechne.

30 Vgl. dazu die Presseerklärung von *Jacques Chirac* und *Gerhard Schröder* nach dem „Blaesheim"-Treffen am 14.10.2002 in Paris, in: http://www.france.diplomatie.fr/actu/bulletin.asp?liste=20021015.html#chapitre1 [6.3.2003].

31 Für den Wortlaut des Berichts vom 21.10.2002 vgl. http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00357d2.pdf [6.3.2003].

32 Zum Argument der Notwendigkeit eines „Wettbewerbs" der europäischen Sozialsysteme vgl. *Karl Lamers* / *Wolfgang Schäuble*: Europa braucht einen Verfassungsvertrag, Überlegungen zur europäischen Politik II – zum Fortgang des europäischen Einigungsprozesses, 3.5.1999. In: http://www.cducsu.de/upload/schaeublelamers99.pdf [6.3.2003].

33 Vgl. dazu die Stellungnahme des Rates vom 12.2.2002. In: Amtsblatt der EU, Nr. C 051 vom 26.2.2002, S. 1 f.

34 In der Steuerpolitik geht allerdings die – bereits von der Konvents-Arbeitsgruppe – vorgeschlagene Ausweitung der Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit in Fragen, die direkt mit dem Binnenmarkt zusammenhängen, in die richtige Richtung.

35 Für den Wortlaut der Europarede von *Dominique de Villepin* am 2.12.2002 in Marseille vgl. http://www.diplomatie.gouv.fr/actu/article.asp?art=30071 [6.3.2003]. Für den deutschen Wortlaut vgl. „Internationale Politik", 1/2003, S. 100–104 (Auszüge).

36 Für einen übersichtlichen Vergleich der deutschen und französischen Ansätze vgl. *Joachim Schild*: Französische Positionen in der ersten Phase des EU-Konvents. Raum für deutsch-französische Gemeinsamkeiten? SWP-Studie, 26. August 2002, S. 26–28.

37 Vgl. dazu das Interview mit *Jean-Louis Bourlanges*: L'union dans la divergence. In: „Le Figaro", 7.2.2003, sowie *Klaus-Dieter Frankenberger*: Keine Antwort auf die Führungsfrage. In: „Frankfurter Allgemeine Zeitung", 23.1.2003.

38 Für die gemeinsame Erklärung von *Tony Blair* und *José Maria Aznar* vom 27.2.2003 zur Reform der Institutionen vgl. http://media.ukinspain.com/documents/pdfs/ukspain_summit/institutions.pdf [6.3.2003].

39 Für den Wortlaut des deutsch-französischen Vertrags vgl. Bundesgesetzblatt 1963, Teil II, S. 706–710.