

## Ganz normale Freunde: Deutsch-französische Beziehungen nach 40 Jahren Elysée-Vertrag

Schild, Joachim

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schild, J. (2003). *Ganz normale Freunde: Deutsch-französische Beziehungen nach 40 Jahren Elysée-Vertrag*. (SWP-Studie, S 1). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-261909>

### 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.

# SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Joachim Schild*

## »Ganz normale Freunde«

Deutsch-französische Beziehungen nach  
40 Jahren Elysée-Vertrag

S 1  
Januar 2003  
Berlin

**Nachweis in öffentlich  
zugänglichen Datenbanken  
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2003

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

# Inhalt

**Problemstellung und Schlußfolgerungen** 5

**40. Jahrestag des Elysée-Vertrages: Anlaß für eine Neubelebung** 7

**Wandel deutsch-französischer Beziehungen in den 90er Jahren** 9

Verschiebung der Machtbalance 9

Mißachtung der Konsultationsnorm und

»Flucht nach vorn« 10

**Wirkungsmöglichkeiten in der erweiterten EU** 12

Risiken eines verstärkten Bilateralismus 12

Sinkendes Gewicht und wachsende Verantwortung

in der erweiterten EU 12

**Handlungsfelder für eine Intensivierung der bilateralen Kooperation** 15

GASP/ESVP 16

Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts 19

**Institutionelle Kooperationsverdichtung** 21

Verbesserung der parlamentarischen Kooperation 21

Verbesserung der Regierungskooperation 22

**Schlußbetrachtung** 25



»Ganz normale Freunde«.

**Deutsch-französische Beziehungen nach 40 Jahren  
Elysée-Vertrag**

Die Feierlichkeiten zum 40. Jahrestag der Unterzeichnung des Elysée-Vertrages am 22. Januar 2003 gaben Anlaß zu zahlreichen Bemühungen um eine Neubelebung der deutsch-französischen Beziehungen. Diese haben sich seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre deutlich verschlechtert. Die Fähigkeit beider Länder, gemeinsam Initiativen zu ergreifen und Führungsaufgaben in der EU zu übernehmen, hat im Vergleich zu früheren Perioden der Integrationsentwicklung gelitten. Insbesondere waren nach der Einigung über die Währungsunion kaum mehr gemeinsame europapolitische Projekte zu erkennen, die die Energien der Verantwortlichen beider Seiten auf mittel- bis langfristige Ziele hin bündeln konnten.

Nach den Wahlen in beiden Ländern, nach dem Ende der lähmenden Kohabitation in Frankreich und nach dem schwierigen Kompromiß im Streit über die Agrarausgaben auf dem Brüsseler Sondergipfel Ende Oktober 2002 scheint in Paris und Berlin der politische Wille zu einer Erneuerung der bilateralen Sonderbeziehung innerhalb der EU vorhanden zu sein. Deutschland wird europapolitische Kernanliegen auch in Zukunft nur in einem strategisch angelegten Bündnis *mit* Frankreich – und kaum durch Bündnisse *gegen* Frankreich – mit Aussicht auf Erfolg verfolgen können. Eine Erneuerung der privilegierten Sonderbeziehung zu Frankreich setzt allerdings eine realistische Analyse sowohl ihrer Entwicklung im vergangenen Jahrzehnt als auch der Grenzen des gemeinsamen Einflußpotentials in einer erweiterten Union voraus.

Deutschland und Frankreich werden in der erweiterten EU in der Tagespolitik Brüsseler Rechtsetzungsprozesse nicht das gleiche politische Gewicht auf die Waagschale werfen können wie in einer EU mit 6, 9, 12 oder 15 Mitgliedstaaten. Mehrheitsentscheidungen und die Rolle der Kommission im Legislativverfahren fördern im vergemeinschafteten Bereich das Zustandekommen von tragfähigen Kompromissen, ohne daß die EU auf die gemeinsame politische Führungsfähigkeit Deutschlands und Frankreichs angewiesen wäre. Die bilaterale Sonderbeziehung und die europäische Führungsfähigkeit beider Länder werden allerdings im Kontext grundlegender Richtungsentscheidungen der EU, deren Aushandlung intergouvernemental

geprägt ist, weiterhin von herausragender, ja sogar tendenziell steigender Bedeutung sein. Dort, wo die erweiterungsbedingt wachsenden politischen Fliehkräfte in der EU nicht durch die Anwendung der Gemeinschaftsmethode begrenzt werden können (Initiativmonopol der Kommission, qualifizierte Mehrheitsabstimmung im Rat, Mitentscheidung des EP), bleibt die EU auf die politische Führungsfähigkeit von Mitgliedstaaten angewiesen. Andere Staatenpaare als Deutschland und Frankreich, die in der EU diese unerläßliche Führungsverantwortung übernehmen könnten, sind weder in Sicht, noch würden sie von den EU-Partnern in gleicher Weise akzeptiert.

Im Vorfeld des 40. Jahrestages konzentriert sich die Suche nach inhaltlichen Gemeinsamkeiten schwerpunktmäßig auf die Erarbeitung europapolitischer Initiativen im Rahmen des EU-Verfassungskonvents. Deutsch-französische Vorschläge zur Fortentwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) sowie zur Verwirklichung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wurden dem Konvent schon unterbreitet. Ein gemeinsamer Vorschlag zur Institutionenreform wurde für den 40. Jahrestag am 22. Januar 2003 angekündigt. Die Stärkung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union, der Umbau der ESVP zu einer Verteidigungsunion sowie die Verbesserung europäischer Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres eignen sich – weit über die Arbeit des Konvents hinaus – als zentrale Schwerpunktfelder für eine mittel- bis langfristig angelegte europapolitische Kooperation zwischen Deutschland und Frankreich und könnten dieser nach Jahren des Stillstands wieder Ziel und Richtung geben.

Zusätzlich zu den gemeinsamen europäischen Initiativen sollten auch nicht-exklusiv angelegte Schritte zur Vertiefung der bilateralen Kooperation geprüft werden. So würde eine systematisch konzentrierte Politik im VN-Sicherheitsrat in den kommenden beiden Jahren, in denen Deutschland im Sicherheitsrat vertreten ist, die Chance beider Staaten erhöhen, ihre Interessen – und in vielen Fällen diejenigen ihrer EU-Partner – wirkungsvoller zu vertreten als im Alleingang.

Im Verhältnis zu dieser substantiellen Unterfütterung der Erneuerung einer privilegierten Sonderbeziehung innerhalb der EU ist eine Reform der institutionellen Formen der bilateralen Kooperation sekundär. Möglichkeiten zur Verdichtung der bilateralen Regierungs- und Parlamentskooperation sollten

jedoch dort geprüft werden, wo diese im Dienste klar definierter gemeinsamer Projekte und europapolitischer Zielvorstellungen steht.

## 40. Jahrestag des Elysée-Vertrages: Anlaß für eine Neubelebung

Der 40. Jahrestag der Unterzeichnung des Elysée-Vertrages am 22. Januar 2003 folgt auf eine ausgesprochen schwierige Phase der Entwicklung der deutsch-französischen Beziehungen. Nach den erfolgreichen Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht waren beide Länder kaum noch in der Lage, zentrale europapolitische Entscheidungen mit gemeinsamen Initiativen vorzubereiten und europäische Kompromißlinien bilateral vorzuzeichnen. Schon zum Kernpunkt der Amsterdamer Regierungskonferenz 1996/97, der Reform von Institutionen und Verfahren der EU zur Vorbereitung auf ihre Erweiterung, konnten beide Länder nur wenige gemeinsame Impulse liefern.<sup>1</sup> Die wichtigsten europäischen Verhandlungen der vergangenen Jahre waren gar von manifesten bilateralen Spannungen geprägt, so die Verhandlungen über die Agenda 2000 im März 1999 in Berlin und auf dem Gipfel zur EU-Vertragsreform im Dezember 2000 in Nizza.

Im Bereich der sicherheitspolitischen und militärischen Kooperation haben die einsame französische Entscheidung zur Armee reform 1996 sowie die von deutscher Seite lange Zeit nicht geklärte Frage des Umfangs der Beschaffung des militärischen Transportflugzeugs Airbus 400M das Vertrauensverhältnis gestört. Und der Streit um die EU-Agrarpolitik und ihre Finanzierung lag seit den Agenda-2000-Verhandlungen wie ein dunkler Schatten über den bilateralen Beziehungen.

Selbst dort, wo es in den letzten Jahren zu bilateralen Übereinstimmungen in der Europapolitik kam, hatten diese nicht notwendigerweise einen europäischen Mehrwert. Dies gilt für die deutsche Unterstützung Frankreichs auf dem EU-Gipfel in Stockholm bei der Verzögerung der Energiemarktliberalisierung;<sup>2</sup> dies gilt noch stärker hinsichtlich der wechselseitigen Unterstützung bei der »politischen Interpretation«,

das heißt der Aufweichung des von Deutschland gegen erhebliche französische Widerstände durchgesetzten Stabilitäts- und Wachstumspakts.<sup>3</sup>

Die deutsch-französischen Beziehungen haben sich im Verlauf der 90er Jahre so stark gewandelt, daß sich den politisch Verantwortlichen auf beiden Seiten heute die Frage stellt, ob sie einen dauerhaften europapolitischen Bedeutungsverlust ihrer privilegierten bilateralen Sonderbeziehung akzeptieren oder aber nach geeigneten Wegen für eine Neubelebung suchen wollen. Ein genereller Bedeutungsverlust bzw. eine weitere Verschlechterung der bilateralen Sonderbeziehungen mit Frankreich wäre aus deutscher Sicht mit einem doppelten, schwerwiegenden Risiko behaftet. Zum einen dürften traditionelle integrationspolitische Zielvorstellungen – Stärkung der inneren wie äußeren Handlungsfähigkeit der EU durch verstärkten Rückgriff auf Mehrheitsentscheidungsverfahren, Stärkung der Exekutivfunktion der Kommission, Ausweitung der Kontroll- und Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments – nur im Einvernehmen mit Frankreich durchsetzbar sein; zum anderen würde die Vernachlässigung oder gar Aufkündigung eines privilegierten und gleichberechtigten Sonderverhältnisses zu Frankreich das Risiko in sich bergen, daß Frankreich zu einem europapolitisch für Deutschland wenig berechenbaren und unbequemen Partner wird. Ein Frankreich, das sich in einer erweiterten EU geographisch und politisch an den Rand gedrängt fühlt, dessen schon heute reduzierte europäische Führungsrolle ohne eine enge Bindung an Deutschland noch weiter an Bedeutung zu verlieren droht, könnte versucht sein, Veto- und Blockademacht in der EU zu maximieren – und im Zweifelsfall auch gegen deutsche Interessen einzusetzen – und EU-intern Verbündete gegen einen selbstbewußter formulierten deutschen Führungsanspruch zu suchen.<sup>4</sup> Daß

1 Siehe Daniel Vernet, Ungewißheiten in der Europa-Politik. Neue deutsch-französische Entscheidungsträger, in: Internationale Politik, 53 (1998) 9, S. 1–6, sowie: Christian Müller, Aus dem Tritt geraten. Belastungen des deutsch-französischen Tandems, ebd., S. 7–12.

2 Siehe Laurent Zecchini, L'alliance franco-allemande se ressoude à Stockholm contre une libéralisation rapide du marché de l'énergie, in: Le Monde, 27.3.2001, S. 3.

3 Siehe Alexander Hagelüken, Entente fatale. Kanzler Schröder und Präsident Chirac kommen sich auf Kosten des Euro näher, in: Süddeutsche Zeitung (SZ), 16.10.2002, S. 4; Peter Hort, Was ist der Stabilitätspakt noch wert?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 15.10.2002, S. 2.

4 Vgl. Gunther Hellmann, Deutschland in Europa: Eine symbiotische Beziehung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 48/2002, S. 29f.



es sich hierbei um eine ernsthaft diskutierte Option französischer Außenpolitik handelt, belegt eine Stellungnahme von Ex-Außenminister Hubert Védrine. In einem nach seinem Ausscheiden aus dem Amt veröffentlichten Meinungsartikel in *Le Monde* stellte er fest, daß Frankreich auf verschiedenen Politikfeldern der EU zunehmend in eine Minderheitenposition gerät und daher kein Interesse an einer Aufgabe von Vetopositionen, Einstimmigkeitszwängen und Blockademacht haben könne.<sup>5</sup> Ein im Sinne deutscher europapolitischer Zielsetzungen konstruktives Verhalten Frankreichs ist vor dem Hintergrund der massiven Schwierigkeiten der Pariser politischen Eliten mit dem eigenen internationalen und europäischen Statusverlust um so wahrscheinlicher, je stärker Deutschland weiterhin bereit ist, europapolitische Führungsverantwortung mit Frankreich zu teilen.

Die Bereitschaft der Regierungen beider Länder, die bilateralen Beziehungen durch gemeinsames europäisches Handeln wiederzubeleben und den 40. Jahrestag des Elysée-Vertrages hierfür zu nutzen, ist vorhanden. Der Augenblick erscheint überdies sehr günstig: Der deutsch-französische Kompromiß zur mittelfristigen Stabilisierung der Agrarausgaben im Vorfeld des Brüsseler Sondergipfels (24./25.10.2002) hat die bilateralen Beziehungen von einer Hypothek befreit. Nach den Wahlen in beiden Ländern und nach dem Ende der lähmenden Kohabitation in Frankreich, die die bilaterale Aktionsfähigkeit empfindlich begrenzt hat, stehen nun vier Jahre ohne nationale Wahlkämpfe bevor, in denen grundlegende und langfristige folgenreiche Richtungsentscheidungen für die EU zu treffen sein werden.

Ein Nachdenken über Neuansätze zur Belebung deutsch-französischer Beziehungen im Handlungskontext der EU setzt allerdings eine nüchtern-realistische Einschätzung der seit 1989 zu verzeichnenden weitreichenden Veränderungen in den deutsch-französischen Beziehungen in der EU voraus.

<sup>5</sup> Siehe Hubert Védrine, *Europe: avancer les yeux ouverts*, in: *Le Monde*, 27.9.2002, S. 1 und 18.

## Wandel deutsch-französischer Beziehungen in den 90er Jahren

### Verschiebung der Machtbalance

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts und der Überwindung der deutschen Teilung verschwand eine strukturelle Rahmenbedingung, die die (west-)deutsch-französische Annäherung und Aussöhnung der Nachkriegszeit erleichterte, wenn nicht gar erst möglich gemacht hat.<sup>6</sup> Infolge dieses Strukturbruchs in den internationalen und innereuropäischen Beziehungen haben sich auch die Gewichte in der EU verschoben, nicht zuletzt zwischen Deutschland und Frankreich.

In der Wahrnehmung der stark in machtpolitischen Gleichgewichtskategorien denkenden französischen politischen Klasse kann das größere wirtschaftliche Gewicht eines auch außenpolitisch und militärisch aktiveren, wiedervereinigten Deutschlands nicht mehr in demselben Maße wie in der Vergangenheit mit einem überlegenen außenpolitischen Status und Rang Frankreichs aufgewogen werden. Die Reichweite des vereinigungsbedingten relativen Macht- und Einflußgewinns Deutschlands in Europa mag angesichts der anhaltenden Schwierigkeiten bei der Überwindung der wirtschaftlichen Teilung des Landes und in Anbetracht der gerade im Vergleich zu Frankreich auffälligen und strukturell bedingten Wachstumsschwäche der deutschen Wirtschaft häufig deutlich überschätzt werden.<sup>7</sup> Die Perzeption einer solchen Machtverschiebung, die die europapolitische Führungsrolle Frankreichs in Frage stellen könnte, und nervöse französische Reaktionen hierauf<sup>8</sup> verweisen jedoch auf eine tiefe Verunsicherung der französischen politischen Eliten, die nicht ohne Folgen für die französische Europapolitik bleiben konnte.

Die veränderte Stellung Deutschlands in Europa führte in den 90er Jahren immer dann zu manifesten deutsch-französischen Spannungen, wenn die Verantwortlichen in Paris den Eindruck gewannen, daß Deutschland seine Interessen »ohne Komplex« vertritt, etwa im Falle des deutschen Vorpreschens in der Frage der völkerrechtlichen Anerkennung Sloweniens und Kroatiens (1991), im Falle des deutschen Drängens auf eine rasche Erweiterung der EU nach Norden (EFTA-Staaten) und Osten<sup>9</sup> sowie bei der Durchsetzung eines »Stabilitätspakts mit Biß«<sup>10</sup> zur Sicherung der Haushaltsdisziplin im Kreise der Euro-Teilnehmerstaaten.

Irritierte Reaktionen auf französischer Seite waren auch dann zu verzeichnen, wenn Deutschland alleine – ohne Frankreich – eine konzeptionelle Führungsrolle in der EU übernahm, selbst wenn das verfolgte Ziel in einer Vertiefung der Integration und der deutschen Selbsteinbindung bestand. Dies war 1994 mit der Veröffentlichung der »Kerneuropa«-Vorstellungen im »Schäuble-Lamers-Papier« der CDU/CSU-Bundestagsfraktion ebenso der Fall wie im Jahre 2000 mit der föderalistisch inspirierten Rede des »Privatmanns« Fischer in der Humboldt Universität.<sup>11</sup>

Wie sensibel das Thema einer Verschiebung der Gewichte innerhalb der EU aus französischer Sicht ist, ließ sich exemplarisch am Beispiel der Behandlung der Stimmenneugewichtung im Rat durch die französische Ratspräsidentschaft im Rahmen der EU-Regierungskonferenz im Jahr 2000 erkennen, ebenso an der öffentlichen Reaktion auf die Ergebnisse des

6 Gilbert Zieburg, *Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1945. Mythen und Realitäten*, Stuttgart: Klett-Cotta 1997.

7 So Hanns W. Maull, *Déclin de l'influence, déclin des ambitions: la politique étrangère de l'Allemagne au crépuscule de l'ère Kohl*, in: *Politique étrangère*, 63 (1998) 4, S. 747–762, (750f).

8 Dies ließ sich exemplarisch im Rahmen der Debatte über das Maastricht-Referendum im September 1992 beobachten, in der beide Lager ihre Position als Antwort auf den Machtzuwachs Deutschlands präsentierten; Hans-Manfred Bock, *Europäische Herausforderungen und nationale Ungewissheiten*, in: *Deutsch-Französisches Institut u.a. (Hg.), Frankreich-Jahrbuch 1992*, Opladen: Leske + Budrich 1992, S. 9–33.

9 Zu deutsch-französischen Spannungen im Zuge des EFTA-Erweiterungsprozesses vgl. Joachim Schild, *Deutschland, Frankreich und die EFTA-Erweiterung der Europäischen Union*, in: *CIRAC/DFI/DGAP/IFRI (Hg.), Handeln für Europa. Deutsch-französische Zusammenarbeit in einer veränderten Welt*, Opladen: Leske + Budrich 1995, S. 112–130; deutsch-französische Divergenzen zur EU-Osterweiterung behandelt Christian Deubner, *Frankreich in der Osterweiterung der EU, 1989–1997*, in: *Politische Studien*, 50 (Januar/Februar 1999) 363, S. 89–121.

10 So Staatssekretär Jürgen Stark im Handelsblatt vom 28.10.1996.

11 Als symptomatische Reaktion aus Frankreich auf das Vorgehen – weniger auf die Inhalte – von Schäuble und Lamers vgl. den Leitartikel in: *Le Monde*, 4./5.9. 1994 (Rudesse germanique).

Nizza-Gipfels.<sup>12</sup> Die Einführung einer demographischen Klausel bei qualifizierten Mehrheitsabstimmungen im Rat sowie die relative Erhöhung der Anzahl deutscher Europaabgeordneter im Vergleich zu Frankreich wurden von französischer Seite als Bruch der deutsch-französischen »parité« in Europa gewertet.

Eine Fortschreibung der europapolitischen Führungsrolle beider Staaten in einem seit Beginn der 90er Jahre radikal veränderten Umfeld wurde dadurch erschwert, daß beide Staaten sich über die Währungsunion hinaus auf kein gemeinsames integrationspolitisches Großprojekt mehr einigen konnten. Ihre gemeinsame Führungsrolle beruhte jedoch in der Vergangenheit selten auf spontaner Übereinstimmung der Interessen, sondern auf *geteilten langfristigen Zielen* und dem Willen zum Interessenausgleich auf dem Weg zur Verwirklichung *zentraler Projekte der Integrationsvertiefung* oder *Ausdehnung der EU-Handlungsfelder*.

Das hohe Integrationstempo von Mitte der 80er bis Mitte der 90er Jahre war sicherlich angesichts der zunehmenden Eingriffstiefe europäischer Politik und angesichts wachsender Widerstände in den Gesellschaften und öffentlichen Meinungen der Mitgliedstaaten nur schwer auf Dauer durchzuhalten. Ohne gemeinsam auf die Agenda gesetzte europäische Integrationsvorhaben, die die Energien über Jahre hinweg bündeln, schlagen jedoch die handfesten Interessendivergenzen auf vielen Feldern stärker als in der Vergangenheit auf die Qualität der bilateralen Beziehungen durch.

### **Mißachtung der Konsultationsnorm und »Flucht nach vorn«**

Die im Elysée-Vertrag verankerte Konsultationsnorm, bei allfälligen deutsch-französischen Interessendivergenzen in wichtigen Fragen der Außen- und Europapolitik »so weit wie möglich zu einer gleichgerichteten Haltung zu gelangen«,<sup>13</sup> war in den letzten Jahren nicht mehr im gleichen Maße handlungsleitend wie in der Vergangenheit. Auf Regierungsebene wurden auf beiden Seiten Entscheidungen mit weitreichenden

<sup>12</sup> Vgl. Joachim *Schild*, »Den Rhein vertiefen und erweitern?« Deutsch-französische Beziehungen nach dem Nizza-Gipfel, Ludwigsburg, Februar 2001 (*Deutsch-Französisches Institut*, Aktuelle Frankreich-Analysen, 17), in: [www.dfi.de/PDF-Dateien/afa17.pdf](http://www.dfi.de/PDF-Dateien/afa17.pdf).

<sup>13</sup> Der Vertragstext ist online dokumentiert unter: [www.ofaj.org/netzwerk/grund/vertrag63.html](http://www.ofaj.org/netzwerk/grund/vertrag63.html).

Konsequenzen für die bilaterale Kooperation als rein »innenpolitische« Angelegenheiten behandelt: Dies war im Falle der französischen Entscheidung zum Armee reform im Februar 1996 ebenso zu beobachten wie bei der Entscheidung der rot-grünen Bundesregierung zum Ausstieg aus der Atomenergie 1998.

Wichtiger noch erscheint, daß konträre Positionsbestimmungen vor entscheidenden intergouvernementalen Verhandlungen auf EU-Ebene nicht vorab einander angenähert werden konnten. Dies gilt nicht nur für die wichtige Personalentscheidung über den ersten EZB-Präsidenten,<sup>14</sup> sondern insbesondere für die schon genannten Beispiele der Agenda-2000-Verhandlungen im März 1999 in Berlin und den Nizza-Gipfel im Dezember 2000. Die Bereitschaft, Interessendivergenzen in entscheidenden Momenten der EU-Entwicklung im Europäischen Rat offen auszutragen, ist offenkundig gewachsen, und dies in Fragen von *strategischer Bedeutung* für die Fortentwicklung der EU.

Diese Entwicklung hängt mit einem Prozeß des Generationswechsels zusammen. Die Nachkriegsgenerationen sind in einem zeithistorischen Umfeld sozialisiert, in dem die deutsch-französische Aussöhnung längst Normalität war. Die Normalisierung und »Banalisation« deutsch-französischer Beziehungen,<sup>15</sup> die solide strukturelle Verankerung beider Staaten im »Post-Maastricht-Europa« haben zur Folge, daß viele Angehörige der Nachkriegsgenerationen die bilateralen Beziehungen für belastbarer halten als ihre Vorgängergenerationen und zu einem offeneren Austragen von Interessenkonflikten neigen.<sup>16</sup>

Verstärkt wird die Tendenz zum offeneren Umgang mit Interessendivergenzen durch den Umstand, daß

<sup>14</sup> Staatspräsident Chirac hatte zum Europäischen Rat von Köln im Mai 1998 überraschend den französischen Notenbankpräsidenten Jean-Claude Trichet als Kandidaten für das Amt des ersten EZB-Präsidenten und als Alternative zu dem von deutscher Seite (und praktisch der Gesamtheit der anderen EU-Partner) favorisierten Wim Duisenberg ins Spiel gebracht; Peter *Hort*, Schatten auf der Währungsunion, in: *FAZ*, 4.5.1998, S. 1.

<sup>15</sup> So Georges-Henri *Soutou*, La France et l'Allemagne vont-elles continuer à être le moteur de la construction européenne?, in: *Géopolitique*, (April 1999) 65, S. 40–49.

<sup>16</sup> Exemplarisch hat dies Bundeskanzler Schröder zum Ausdruck gebracht: »Frankreich und Deutschland sind ganz enge, ganz normale Freunde geworden. Freunde, die sich auch offen die Meinung sagen können – ohne einen Rückfall in alte Zeiten fürchten zu müssen« (Rede »Das deutsch-französische Verhältnis in einem erweiterten Europa« vor dem Frankreich-Zentrum der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg am 12.4.2002, in: [www.bundeskanzler.de/Reden.7715s4.htm](http://www.bundeskanzler.de/Reden.7715s4.htm)).

Europapolitik in beiden Ländern aufgrund des gewachsenen »Durchgriffs« europäischer Rechtsetzung in früher rein innerstaatliche Politikbereiche stärker unter innenpolitischen Gesichtspunkten gestaltet wird: Eine gestiegene Konflikt- und eine verringerte Kompromißbereitschaft in der Brüsseler Verhandlungsarena können als Folge einer Verengung der innenpolitischen Handlungskorridore beider Regierungen in wichtigen Fragen der Europapolitik interpretiert werden, insbesondere dort, wo Wirtschafts- und Verteilungsinteressen massiv berührt sind.

Bisher haben temporäre Verstimmungen und Zerwürfnisse zwischen den Regierungen beider Länder noch stets zu einer Art »Flucht nach vorn« geführt.<sup>17</sup> So auch nach den ungewöhnlich heftigen Auseinandersetzungen um Stimmengewichte im Rat der EU auf dem Gipfel von Nizza: Umgehend wurde eine Intensivierung der europapolitischen Konsultationen zwischen beiden Ländern auf höchster Ebene durch häufigere, informelle<sup>18</sup> Treffen zwischen den Staats- und Regierungschefs und zwischen den Außenministern vereinbart (»Blaesheim-Prozeß«).<sup>19</sup> Im Rahmen der 79. deutsch-französischen Regierungskonsultationen in Schwerin Ende Juli 2002 wurde eine nochmalige Verkürzung der Abstände zwischen den informellen bilateralen Treffen auf höchster Ebene auf einen Monat beschlossen und Arbeitsgruppen mit der Erarbeitung von Vorschlägen zu strittigen Themen beauftragt (Agrarpolitik und Erweiterung, EU-Konvent, GASP).<sup>20</sup> Die Regierungsvertreter beider Länder im EU-Verfassungskonvent, Peter Glotz (bzw. nunmehr Joschka Fischer) und Pierre Moscovici (bzw. nunmehr Dominique de Villepin), wurden verpflich-

tet, nach Möglichkeit *gemeinsam* Positionen in die Konventsarbeit einzubringen, ein Versuch also, die europapolitische Abstimmungsnorm auf einem für die Zukunft der EU entscheidenden Feld – ihrer Verfassungspolitik – zu erneuern.<sup>21</sup>

Die intensiviertere Konsultation hat mit der gelungenen Einigung im Agrar- und Finanzierungsstreit vor dem Brüsseler Sondergipfel und mehreren gemeinsamen Initiativen im EU-Konvent auch schon erste Früchte getragen. Das bilaterale Verhaltensmuster einer »Flucht nach vorn« zeigt, daß wiederholte Verstöße gegen die vertraglich fixierte Konsultationsnorm nicht stillschweigend hingenommen und als neue »Normalität« im bilateralen Verhältnis akzeptiert werden.

<sup>17</sup> Siehe hierzu auch Gunther *Hellmann*, Eine Flucht nach vorn ohne Ende? Die deutsch-französische Achse und die Vertiefung der europäischen Integration, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*, (1995) 30, S. 19–27.

<sup>18</sup> An diesen Treffen nehmen keine »note-taker« teil. Der sich daraus ergebende Gewinn an vertraulicher Atmosphäre hat allerdings den Preis von möglichen Problemen bei der Rückkopplung zwischen den Blaesheim-Treffen und den an der Vor- und Nachbereitung beteiligten Ämtern auf beiden Seiten.

<sup>19</sup> Verabredet wurden europapolitische Konsultationen zwischen Staats- und Regierungschefs im 6–8-Wochen-Rhythmus sowie deren Vorbereitung durch monatliche Außenministertreffen; Deutsch-französische Treffen künftig alle sechs Wochen, in: *FAZ*, 2.2.2001, S. 1.

<sup>20</sup> Vgl. die Schlußfolgerungen der 78. deutsch-französischen Regierungskonsultationen am 30.7.2002 in Schwerin unter [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de).

<sup>21</sup> Vgl. *Neue Zürcher Zeitung*, 31.7.2002 (Deutsch-französisches Bemühen um Konsens) sowie *Le Monde*, 1.8.2002 (Sommet de Schwerin: le signal de la relance dans les relations franco-allemandes).

## Wirkungsmöglichkeiten in der erweiterten EU

### Risiken eines verstärkten Bilateralismus

Im Hinblick auf den 40. Jahrestag des Elysée-Vertrages brachte Staatspräsident Chirac die Idee eines »neuen Gründungspaktes« zur Redynamisierung des bilateralen Verhältnisses ins Spiel.<sup>22</sup> Auf deutscher Seite stieß dieser Vorschlag auf Skepsis. Zum einen bietet das bestehende Vertragswerk einen ausreichenden Rahmen für die Intensivierung der bilateralen Kooperation; beim Elysée-Vertrag handelt es sich ja in allererster Linie um einen flexibel angelegten Vertrag über Strukturen und Prozeduren der Zusammenarbeit, weniger über substantielle Ziele.<sup>23</sup> Zum anderen sind die zu bewältigenden Herausforderungen nicht primär auf bilateraler, sondern auf europäischer Ebene angesiedelt. Eine nachdrückliche Betonung des Bilateralismus, wie sie bei einer Vertragserneuerung gegeben wäre, würde lediglich das seit Nizza angespannte Verhältnis zwischen großen und kleinen Mitgliedstaaten der EU weiter belasten und »Direktoriungssängsten« Vorschub leisten.

Beide Seiten haben sich darauf verständigt, eine »feierliche Erklärung« zum 40. Jahrestag zu veröffentlichen, die als programmatische Grundlage für die Zusammenarbeit der kommenden Jahrzehnte dienen soll. Damit werden die absehbaren problematischen Signale einer Neuauflage des Elysée-Vertrages für die anderen EU-Mitgliedsländer vermieden – ebenso eine womöglich kontroverse innenpolitische Debatte in beiden Ländern über den zukünftigen Stellenwert deutsch-französischer Beziehungen in einer erweiterten EU.

Die wiederholten Initiativen der Neogaullisten zur Erneuerung des Elysée-Vertrages sind Ausdruck einer Neigung zur Verstärkung des deutsch-französischen

Bilateralismus in der französischen Europapolitik. Dahinter steht die Bemühung, einen traditionellen Zielkonflikt französischer Europapolitik zwischen Einbindung und Kontrolle Deutschlands und der Wahrung französischer Souveränität und Autonomie zu minimieren. Offenkundig möchte Frankreich – ähnlich wie zu Zeiten von de Gaulle und Adenauer – europäische Handlungsfähigkeit im reduzierten Format sichern: über den Weg eines verstärkten Bilateralismus und des Ausbaus von Formen vertiefter Zusammenarbeit von Teilgruppen innerhalb der EU.<sup>24</sup> Die Alternative, dieses Ziel im Rahmen der EU unter Einschluß aller ihrer Mitglieder zu erreichen, hätte den Preis einer substantiellen Integrationsvertiefung und Stärkung der supranationalen Komponente der EU. Diesen Preis zu zahlen, ist Frankreich derzeit aus innen- wie außenpolitischen Gründen kaum bereit. Aus deutscher Sicht stellt sich – genau wie 1963 – die Frage, ob ein verstärkter Bilateralismus tatsächlich zum Nutzen der *gesamten Union* wäre. An jedes rein bilaterale Vorhaben muß daher die dreifache Frage gerichtet werden,

- ▶ ob das Vorhaben nicht erfolgreicher im Kreise aller EU-Mitglieder zu verfolgen wäre;
- ▶ ob ein bilaterales Vorpreschen eine spätere Verwirklichung auf EU-Ebene erschweren oder erleichtern würde;
- ▶ ob die delikate Balance zwischen kleineren und größeren Mitgliedstaaten der EU durch ein bilaterales Vorgehen der beiden Kernländer der EU nicht gestört werden könnte.

### Sinkendes Gewicht und wachsende Verantwortung in der erweiterten EU

In einer schrittweise von 6 auf 15 und künftig mindestens 27 Mitgliedstaaten erweiterten Union droht das institutionelle und politische Gewicht Frankreichs

<sup>22</sup> Im Präsidentschaftswahlkampf 1995 hatte sein damaliger Rivale Balladur für eine Erneuerung des Elysée-Vertrages plädiert; Edouard *Balladur*, *Pour un nouveau traité de l'Elysée*, in: *Le Monde*, 30.11.1994. Chirac hatte sich diese Idee schon damals zu eigen gemacht; Jacques *Chirac*, *Une volonté pour l'Europe*, in: *Le Monde*, 16.12.1994, S. 1 und 6.

<sup>23</sup> Darauf verweist Ulrich *Krotz*, *Structure as Process: The Regularized Intergovernmentalism of Franco-German Bilateralism*, Harvard University 2002 (*Center for European Studies*, Program for the Study of Germany and Europe, Working Paper 02.3), S. 5.

<sup>24</sup> In seiner Straßburger Europarede vom 6.3.2002 folgen die Ausführungen über die Neubegründung der deutsch-französischen Beziehungen unmittelbar auf ein Plädoyer für eine Flexibilisierung des Integrationsprozesses und die Bildung einer Pioniergruppe; *Une Europe forte, une Europe humaine et dynamique, une Europe démocratique et efficace*, in: [www.chiracaveclafrence.net/PDFArticle/Strasbourg.pdf](http://www.chiracaveclafrence.net/PDFArticle/Strasbourg.pdf).

und Deutschland tendenziell zu sinken, und damit auch die potentielle Bedeutung einer bilateralen Sonderbeziehung. Dies ist dort zu erwarten, wo nach gemeinschaftlichen Verfahren mit Mehrheit im Rat und unter voller Beteiligung des Europäischen Parlaments im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens zu beschließen ist. Mit jeder Erweiterung der Gemeinschaft hat sich das Stimmengewicht relativ vermindert, das beide Staaten einzeln oder gemeinsam bei qualifizierten Mehrheitsabstimmungen im Rat rein rechnerisch auf die Waagschale werfen können.<sup>25</sup> Diese Tendenz wird sich trotz der Stimmenneugewichtung im Vertrag von Nizza auch bei den nächsten Erweiterungsschritten fortsetzen.<sup>26</sup> Im Alltagsgeschäft der Sekundärrechtsetzung in den Brüsseler Räten sind schon seit längerem je nach Sachfrage und Interessenkonstellation verschiedene, teils wechselnde, in bestimmten Politikbereichen auch längerfristige Koalitionsbildungen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten zu beobachten. Die wachsende Zahl von EU-Mitgliedern und die ebenfalls wachsende Unterschiedlichkeit ihrer Interessen dürften diesen Trend in einer erweiterten EU noch weiter verstärken.<sup>27</sup> Wenig wahrscheinlich ist hingegen die Entstehung eines strategisch angelegten, politikfeldübergreifenden Bilateralismus eines anderen Staatenpaares nach dem Muster der deutsch-französischen Sonderbeziehung – mit oder ohne Beteiligung eines der beiden Länder.

Deutsch-französische Kompromisse oder Interessenkonvergenzen liefern in Zukunft keineswegs automatisch die Grundlage für eine Einigung aller Beteiligten im Rat der EU. Schon heute ist die Fähigkeit beider Staaten, EU-intern gestaltend Einfluß zu nehmen, je nach Interessenkonstellation von Politik-

feld zu Politikfeld äußerst unterschiedlich ausgeprägt.<sup>28</sup> Allerdings sind auch in einer erweiterten EU Mehrheiten im Rat *gegen beide Staaten* politisch nur schwer vorstellbar, selbst wenn sie rechnerisch möglich wären.

In denjenigen Bereichen europäischer Politik hingegen, die nach intergouvernementalen Methoden gestaltet werden, wird der deutsch-französischen Sonderbeziehung auch in Zukunft eine durch andere Staaten kaum zu ersetzende, ja sogar eher noch steigende Bedeutung und Verantwortung zukommen. Dies gilt für die grundlegenden Richtungsentscheidungen der EU: Vertragsänderungen, Ausweitung der EU-Handlungsfelder, Festlegung der mehrjährigen Finanzplanung (»finanzielle Vorausschau«), Erweiterungsverhandlungen und wichtige Personalentscheidungen. Dies gilt aber auch in anderen intergouvernemental geprägten Politikbereichen, etwa der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. Je intergouvernementaler die Methode und je größer das Gewicht des Europäischen Rates und des Rates – also der Mitgliedstaaten – im politischen Entscheidungsprozeß, je stärker die Bedeutung des Einstimmigkeitsprinzips und je stärker der zukünftige Differenzierungsgrad der Integrationsentwicklung, desto wichtiger ist die politische Führungsfähigkeit und Führungsbereitschaft Frankreichs und Deutschlands. Je höher hingegen der Integrationsgrad im Sinne eines verstärkten Rückgriffs auf das Verfahren der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat, einer Stärkung der Mitentscheidungsrechte des Parlaments und der politischen Stellung und Initiativrolle der Kommission, desto weniger werden europäische Entscheidungen vom gemeinsamen Agieren Deutschlands und Frankreichs geprägt sein.

Die EU besitzt angesichts wachsender (außen) politischer und wirtschaftlicher Interessenunterschiede zwischen ihren Mitgliedstaaten grundsätzlich zwei Optionen, um die politischen Zentrifugalkräfte zu begrenzen und ihre Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit zu gewährleisten: entweder durch Stärkung ihres supranationalen Charakters, durch starke Gemeinschaftsinstitutionen und Mehrheitsentscheidungsverfahren; oder aber dadurch, daß einzelne Gruppen von Mitgliedstaaten politische Führungsfähigkeit und -bereitschaft unter Beweis stellen, besonders in solchen Bereichen, in denen die

<sup>25</sup> Schon seit dem Beitritt Spaniens und Portugals zum 1.1.1986 verfügen beide Länder im Rat nicht mehr über eine ausreichende Stimmenanzahl, die ihnen eine Sperrminorität garantieren würde.

<sup>26</sup> Siehe Madeleine O. Hosli, *Coalitions and Power: Effects of Qualified Majority Voting on the Council of the European Union*, in: *Journal of Common Market Studies*, 34 (1996) 2, S. 255–273 sowie Fuad Aleskerov u.a., *European Union Enlargement. Power Distribution Implications of the New Institutional Arrangements*, in: *European Journal of Political Research*, 41 (2002), S. 379–394.

<sup>27</sup> Siehe Helen Wallace, *Institutionalized Bilateralism and Multilateral Relations: Axis, Motor or Detonator*, in: Robert Picht/Wolfgang Wessels (Hg.), *Motor für Europa? Deutsch-französischer Bilateralismus und europäische Integration/Le couple franco-allemand et l'intégration européenne*, Bonn: Europa Union Verlag, 1990, S. 145ff.

<sup>28</sup> Siehe die politikfeldspezifischen Fallstudien in Douglas Webber (Hg.), *The Franco-German Relationship in the European Union*, London: Routledge 1999.

supranationalen Organe – vor allem EU-Kommission und Parlament – eine untergeordnete Rolle spielen und Widerstände einzelner Mitgliedsländer nicht per Mehrheitsbeschluß übergangen werden können. In dem Maße, in dem Deutschland wie Frankreich gemeinsam und mit Erfolg auf eine Verbesserung der Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der EU durch starke supranationale Organe und gemeinschaftliche Methoden hinarbeiten, verringern sie die Abhängigkeit der EU von der Führungsfähigkeit einzelner Mitgliedstaaten (paare).

Im Falle europapolitischer Richtungsentscheidungen in intergouvernemental geprägten Verhandlungsprozessen hingegen kommt einer strategisch angelegten deutsch-französischen Sonderbeziehung auch in Zukunft eine wichtige Rolle zu. Intergouvernementale Verhandlungen mit Vetomöglichkeiten für alle Regierungen erfordern politische Führungsfähigkeit – sowohl im Hinblick auf die Definition der Verhandlungsgegenstände als auch bei der Suche nach Kompromissen, wenn eine Einigung jenseits des kleinsten gemeinsamen Nenners erreicht werden soll. Diese politische Führung kann nur in seltenen Fällen von Gemeinschaftsorganen erfolgreich wahrgenommen werden, sie muß von Mitgliedstaaten kommen. Sie beruht in der Regel darauf, politischen Druck ausüben, Kompensationsangebote (z.B. finanzieller Art) als Ausgleich für eine Zustimmung anbieten oder mit einem Vorgehen außerhalb der bestehenden Verträge drohen zu können. Deutschland und Frankreich bilden dasjenige Staatenpaar, dem eine solche gemeinsame Führungsrolle im Rahmen intergouvernementaler Verhandlungsprozesse von den anderen Mitgliedstaaten aus historischen Gründen noch am ehesten zugestanden wird. Sie wird von ihnen auch erwartet – trotz aller Warnungen vor einem »Direktorium der Großen«. In den vergangenen Wochen haben beide Länder ihren Willen unterstrichen, in kritischen Phasen der EU-Entwicklung gemeinsam ihrer Führungsverantwortung gerecht zu werden. Der bilaterale Kompromiß zur Finanzierung der Agrarausgaben im Kontext der EU-Erweiterungsverhandlungen Ende Oktober 2002 und die gemeinsame Positionsbestimmung zum Umgang mit dem türkischen Drängen auf rasche Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, die im Rahmen der informellen Begegnung zwischen den Staats- und Regierungschefs und den Außenministern in Storkow am 5. Dezember

2002 erzielt wurden,<sup>29</sup> legen davon Zeugnis ab. Inwieweit die Wahrnehmung von Führungsaufgaben auch einen europäischen Mehrwert abwirft, muß von Fall zu Fall beurteilt werden.<sup>30</sup>

In bezug auf das Alltagsgeschäft der Rechtsetzung in den verschiedenen Ratsformationen sind regelmäßige bilaterale Übereinstimmungen und eine gemeinsame Führungsrolle in Anbetracht von vielfach divergierenden Interessenlagen kaum zu erwarten. Hier werden sich beide Staaten daran gewöhnen müssen, fallweise von Interessenkoalitionen unter Einschluß des privilegierten Partners überstimmt zu werden. Zentral ist jedoch, daß sich beide Partner in Fragen, die für einen von beiden von herausragender Bedeutung und/oder innenpolitisch besonders sensibel sind, nicht wechselseitig überfordern und isolieren. Nur wenn das gewährleistet ist, kann die bilaterale Sonderbeziehung im Falle der »big deals« der Integrationsentwicklung weiterhin ihre produktive Kraft entfalten. In diesen Fällen und nicht zuletzt bei der Bewältigung von möglichen Krisenentwicklungen in der EU wird die Fähigkeit zur gemeinsamen Wahrnehmung einer Führungsverantwortung in der EU auch in Zukunft von überragender Bedeutung bleiben.

<sup>29</sup> Siehe Christiane Schlötzer, *Deutsch-französisches Rendezvous mit der Türkei*, in: SZ, 6.12.2002, S. 7.

<sup>30</sup> Im Falle des Agrarkompromisses wurde offenkundig auf jede Reform dieser mehr als problematischen Ressourcenallokation verzichtet; der politische Preis einer Verzögerung der EU-Osterweiterung, der im Falle eines Insistierens auf Agrarreformen im Kontext der Erweiterungsverhandlungen hätte bezahlt werden müssen, erschien der Bundesregierung als zu hoch, der Verhandlungsspielraum war damit aus deutscher Perspektive denkbar klein. Eine kritische Bewertung der Brüsseler Gipfelergebnisse bieten Herbert Brücker/Christian Weise, *Die EU vor der Osterweiterung: Reformchancen im Konvent nutzen*, in: DIW-Wochenbericht, (2002) 48. Für einen kritischen Kommentar zu den integrationspolitischen Implikationen eines Türkei-Beitritts siehe Günther Nonnenmacher, *Eine Revision*, in: FAZ, 7.12.2002, S. 1.

## Handlungsfelder für eine Intensivierung der bilateralen Kooperation

Die für eine Neubelebung der deutsch-französischen Beziehungen entscheidende Frage ist diejenige nach den vorrangigen europapolitischen Handlungsfeldern, auf die die bilateralen Energien gerichtet werden sollen. Da zeitlich vordringlich, haben die Regierungen in Paris und Berlin die Arbeit des Verfassungskonvents zum Anlaß für gemeinsame Initiativen genommen. Mit keiner anderen Regierung arbeitet Berlin auch nur annähernd so eng zu Konventsthemen zusammen wie mit Paris (und umgekehrt). Aus deutscher Sicht scheint eine solche Strategie der Suche nach Kompromissen mit Frankreich größere Chancen zu bieten, zentrale deutsche Forderungen und Interessen durchzusetzen, als denkbare Alternativstrategien. Betrachtet man die Ausgangspositionen zur Reform der europäischen Institutionen,<sup>31</sup> so wäre es für Deutschland ohne Frage leichter, sich über institutionelle Reformoptionen mit den Benelux-Staaten zu einigen und mit diesen, der Kommission, Vertretern aus weiteren integrationsoffenen Mitgliedstaaten wie etwa Finnland sowie Vertretern des Europaparlaments im Konvent strategische oder punktuelle Bündnisse zu schließen. Das offenkundige Risiko eines solchen Vorgehens bestünde darin, das Zustandekommen einer Koalition der übrigen großen Mitgliedstaaten unter Führung von Frankreich und Großbritannien zu fördern, die in entscheidenden Punkten im Konvent eine intergouvernementalere Linie verfolgen als Deutschland. Eine Verhärtung der Fronten im Konvent mit dem Risiko des Scheiterns wäre die mögliche Folge. Frankreich könnte sich durch die von einer integrationistischen Akteursgruppe unter Einschluß Deutschlands im Konvent befürworteten Souveränitätsverzicht überfordert fühlen und mit der Suche nach Bewahrung nationaler Autonomiespielräume und Verhinderungsmacht reagieren.

Die Bereitschaft Frankreichs zum Souveränitätsverzicht zugunsten gemeinsamer europäischer Handlungsfähigkeit wird um so größer ausfallen, je stärker die Verantwortlichen in Paris die Gewißheit erlangen,

daß eine gemeinsame und gleichberechtigte europäische Führungsrolle mit Deutschland in Zukunft wahrscheinlich und von Deutschland gewünscht ist. Die Bereitschaft der deutschen Regierungsvertreter zu einer systematischen Suche nach deutsch-französischen Kompromißspielräumen im Konvent ist somit ein wichtiger Beitrag, französischen Ängsten und Statusverlust zu begegnen, und liegt im ureigensten deutschen Interesse. Denn für Deutschland wird es im Laufe der Konventsverhandlungen von zentraler Bedeutung sein, die Unterstützung Frankreichs für gemeinsame Positionen zu gewinnen, um insbesondere gegenüber Großbritannien in für Deutschland wichtigen Fragen eine kritische politische Masse im Konvent mobilisieren zu können: Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Rat, Stärkung der außen- und sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit, Stärkung einer politisch verantwortlichen Kommission, Ausweitung der EP-Rechte im Legislativ- und Haushaltsverfahren. Vor dem Hintergrund ihrer unterschiedlichen integrationspolitischen Traditionen und aufgrund ihrer divergierenden Ausgangspositionen zur Definition des Verhältnisses zwischen Europäischem Rat/Ministerrat und Kommission – etwa in der Kernfrage der Stärkung des Kommissionspräsidenten oder Schaffung des Amtes eines EU-Präsidenten – dürfte eine deutsch-französische Positionsbestimmung, wenn sie denn zustande kommt, auch gute Einflußchancen im Konvent besitzen.

Allerdings sollte eine systematische Suche nach Kompromissen mit Frankreich dort ihre Grenze finden, wo sie zu einer Reintegrouvernementalisierung der Europapolitik beitragen würde.<sup>32</sup> Dies wäre etwa im Bereich des außenpolitischen Handelns der EU der Fall, würde Deutschland den französischen Vorstellungen zur Schaffung des Amtes eines »Europäischen Außenministers« folgen. Dieser soll unter der Autorität eines Präsidenten des Europäischen Rates

<sup>32</sup> In einem Konventsbeitrag unter dem Titel »Double hat« (Europäischer Konvent, Arbeitsgruppe VII »Außenpolitisches Handeln«, Arbeitsdokument 17 vom 5.11.2002, S. 2) bezeichnete der damalige stellvertretende deutsche Regierungsvertreter im Konvent, Gunter Pleuger, die »Reintegrouvernementalisierung bereits vergemeinschafteter Bereiche [...] für Deutschland und andere Mitgliedstaaten (als) nicht akzeptabel«.

<sup>31</sup> Hierzu Joachim Schild, Französische Positionen in der ersten Phase des EU-Konvents. Raum für deutsch-französische Gemeinsamkeiten?, unveröffentlichte Studie, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2002 (SWP-S 26/02).



angesiedelt und allein dem Rat gegenüber verantwortlich sein.<sup>33</sup> Auch liefe es dem regelmäßig artikulierten Interesse Deutschlands an einer handlungsfähigen Kommission in einer erweiterten EU zuwider, wenn ein deutsch-französischer Kompromiß in der zentralen Streitfrage um die Schaffung des Amtes eines EU-Präsidenten diesem echte Machtbefugnisse und exekutive Aufgaben zuweisen und damit im Ergebnis zu einer politischen Schwächung der Kommission und ihres Präsidenten beitragen würde.

Bislang wurden von den beiden Außenministern und Regierungsvertretern im Konvent, Joschka Fischer und Dominique de Villepin, zwei gemeinsame Beiträge eingebracht: zur Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Richtung einer Sicherheits- und Verteidigungsunion sowie zur Verwirklichung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.<sup>34</sup> Damit haben sie sich auf zwei Feldern positioniert, deren Fortentwicklung zu den zentralen Aufgaben für die EU nach der Verwirklichung der Währungsunion gehört. Gemeinsame Vorschläge zu den im Konvent zu verhandelnden institutionellen Reformen sind zum Jahrestag des Elysée-Vertrages angekündigt.

Es erscheint sinnvoll, für die von beiden Seiten politisch gewollte Dynamisierung der bilateralen Beziehungen klare Prioritäten zu setzen. Neben dem unverzichtbaren gemeinsamen Beitrag zur Regelung der sensiblen institutionellen Machtfragen innerhalb der EU, der in den nächsten Wochen und Monaten zu leisten sein wird, erscheinen die europäische Justiz- und Innenpolitik sowie die GASP und ESVP als über-

zeugendste Kandidaten für eine strategische und mittelfristige Schwerpunktsetzung – weit über die Arbeit des Konvents hinaus. Der Auf- und Ausbau europäischer außen- und sicherheitspolitischer Handlungsfähigkeit hat angesichts der gestiegenen Neigung der USA zum Unilateralismus seit dem 11. September und in Anbetracht des langfristig zu erwartenden Bedeutungsverlusts Europas in der amerikanischen Globalstrategie noch deutlich an Bedeutung gewonnen. Und konkrete Fortschritte auf dem Weg zur Verwirklichung eines gemeinsamen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts würden den Mehrwert gemeinsamen europäischen Handelns für die Unionsbürger besonders sichtbar werden lassen und damit einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zur Legitimierung einer erweiterten EU liefern.

Beide Bereiche eignen sich auch insofern für eine Vertiefung der bilateralen Zusammenarbeit in besonderer Weise, als hier nicht-exklusive gemeinsame Initiativen, Projekte und Kooperationsformen auf bilateraler Ebene denkbar sind, die die europäische Handlungsebene ergänzen oder gemeinsamen europäischen Schritten vorausgehen.

Im Konvent muß es zunächst darum gehen, vertragsrechtliche Grundlagen zu legen bzw. zu erweitern, die eine Verbesserung der europäischen Handlungsfähigkeit in beiden Kernbereichen ermöglichen. Der Maßstab für die Bewertung der bisher eingebrachten Initiativen ist demnach die Frage, ob sie eine dynamische Weiterentwicklung und Ausgestaltung dieser beiden Handlungsbereiche gestatten oder ihr Grenzen setzen.

## GASP/ESVP

Im Hinblick auf die von den Außenministern im Konvent eingebrachte deutsch-französische Initiative zur Weiterentwicklung der ESVP zu einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion (ESVU) ist diese »Ermöglichungslogik« deutlich erkennbar. Im Kern plädieren sie für eine stärkere Flexibilität bei der sicherheits-, verteidigungs- und rüstungspolitischen Zusammenarbeit einzelner Mitgliedstaaten im Rahmen der Verträge. Das soll erreicht werden durch:

- ▶ die Anwendung der Vertragsklauseln zur verstärkten Zusammenarbeit auf die ESVP, die im Vertrag

<sup>33</sup> Er soll den Vorsitz im Außenministerrat führen, die Funktionen des Außenkommissars und des Hohen Repräsentanten wahrnehmen, auf gemeinschaftliche Ressourcen – Haushaltsmittel wie handelspolitische Instrumente – zurückgreifen können, aber kein Mitglied der Kommission und damit auch dem Europäischen Parlament gegenüber nicht verantwortlich sein; vgl. die Antworten von Außenminister de Villepin auf Fragen im französischen Senat am 12.11.2002, in: [www.doc.diplomatie.fr/BASIS/epic/www/doc/DDDD/933527558.doc](http://www.doc.diplomatie.fr/BASIS/epic/www/doc/DDDD/933527558.doc).

<sup>34</sup> Siehe *Europäischer Konvent*, Beitrag von Dominique de Villepin und Joschka Fischer, »Gemeinsame deutsch-französische Vorschläge für den Europäischen Konvent zum Bereich Europäische Außen- und Sicherheitspolitik«, CONV 422/02, Contrib 150, Brüssel, 22.11.2002, in: <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00422d2.pdf>; sowie *Europäischer Konvent*, Beitrag von Dominique de Villepin und Joschka Fischer, »Deutsch-französische Vorschläge für den Europäischen Konvent zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts«, CONV 435/02, Contrib 156, Brüssel, 28.11.2002, in: <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00435d2.pdf>.

von Nizza ausdrücklich ausgeschlossen worden war,<sup>35</sup>

- ▶ eine Vereinfachung des Auslösemechanismus für das Zustandekommen solcher Formen der verstärkten Zusammenarbeit: Künftig soll mit qualifizierter Mehrheit über die Begründung einer verstärkten Zusammenarbeit entschieden werden, und die Mindestzahl von Teilnehmerstaaten soll unterhalb der im Nizza-Vertrag (Art. 43g EUV) festgelegten Schwelle von acht Teilnehmerstaaten liegen können.

Lediglich im Falle der Durchführung militärischer Operationen der EU soll es diesem Vorschlag zufolge beim Erfordernis der Einstimmigkeit bleiben, allerdings wäre die Möglichkeit einer konstruktiven Enthaltung vorzusehen. Als mögliche Bereiche für eine verstärkte Zusammenarbeit werden genannt:

- ▶ multinationale Streitkräfte mit integrierten Führungskapazitäten;
- ▶ Verwaltung von Humanressourcen, Ausbildung und Erarbeitung gemeinsamer Doktrinen;
- ▶ Rüstungspolitik und die gemeinsame Entwicklung militärischer Fähigkeiten, unter anderem durch Schaffung einer Europäischen Rüstungsagentur, die insbesondere von Frankreich wiederholt gefordert wurde;
- ▶ diejenigen Mitgliedstaaten, die dies wünschen, könnten ihre im WEU-Rahmen eingegangenen vertraglichen Verpflichtungen in den EU-Rahmen überführen.

Darüber hinaus wird in dem gemeinsamen Beitrag die schrittweise Schaffung eines europäischen Rüstungsmarktes gefordert. Dies macht eine Anpassung von Art. 296 EGV erforderlich, der die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial von den Regeln des Gemeinsamen Marktes ausnimmt.

Unter Rückgriff auf einige Kerngedanken des »Gemeinsamen deutsch-französischen Konzepts für Sicherheit und Verteidigung« von 1996<sup>36</sup> plädieren beide Länder dafür, in Form eines Vertragsprotokolls zum Verfassungsvertrag interessierten Staaten die Verbesserung der militärischen Fähigkeiten durch anspruchsvolle Formen der Zusammenarbeit zu ermöglichen: »Harmonisierung der militärischen

Bedarfsplanung, Bündelung von Fähigkeiten und Ressourcen sowie Aufgabenteilung.«<sup>37</sup> In Anbetracht begrenzter Haushaltsmittel und der vor allem auf deutscher Seite geringen Bereitschaft zu einer kurzfristigen Erhöhung der Militärausgaben wäre im Poolen von Ressourcen, der Schaffung eines europäischen Rüstungsmarktes und einer verstärkten europäischen militärischen Arbeitsteilung in der Tat ein Weg zu sehen, bei konstantem finanziellem Input mehr sicherheitspolitischen Output zu erzielen.

Auf deutscher Seite wäre das in dem gemeinsamen Beitrag enthaltene Plädoyer für die Entwicklung einer europäischen Rüstungspolitik gewiß glaubwürdiger, wenn, *erstens*, mögliche Rüstungskooperationsprojekte mit europäischen Partnern nicht durch Mittelkürzungen im Verteidigungshaushalt in Frage gestellt würden<sup>38</sup> und wenn, *zweitens*, eine Erhöhung des Investitionsanteils am Verteidigungsbudget durch eine Verringerung der Personalstärke der Bundeswehr konsequent angestrebt würde. Die von französischer Seite wiederholt vorgetragene Forderung nach Konvergenzkriterien für die Entwicklung der Verteidigungsausgaben, insbesondere für den Anteil der Rüstungsinvestitionen an den Gesamtausgaben,<sup>39</sup> zielt offensichtlich in allererster Linie auf Deutschland und fand keinen Eingang in den gemeinsamen Vorschlag.

Deutschland und Frankreich gehörten schon im Rahmen der Regierungskonferenz von Amsterdam zu den wichtigsten Protagonisten der verstärkten Zusammenarbeit unter Einschluß der Verteidigungspolitik.<sup>40</sup> Der zentrale Ansatz des gemeinsamen deutsch-französischen Beitrags ist also nicht neu, zielt aber in der Tat auf den Kern des Problems: Nur wenn Teilgruppen von

<sup>37</sup> Fischer/Villepin, Gemeinsame deutsch-französische Vorschläge [Fn. 34], S. 4.

<sup>38</sup> Hierzu Christoph Neßhöver, Frust über Berlin treibt Frankreich in die Arme anderer Rüstungspartner, in: Handelsblatt, 19.11.2002, S. 3.

<sup>39</sup> Siehe die Rede Dominique de Villepins vor dem französischen Senat am 12.11.2002, in: [www.doc.diplomatie.fr/BASIS/epic/www/doc/DDD/933527557.doc](http://www.doc.diplomatie.fr/BASIS/epic/www/doc/DDD/933527557.doc).

<sup>40</sup> Vgl. den Diskussionsbeitrag der damaligen Außenminister Kinkel und de Charette zur verstärkten Zusammenarbeit vom 18.10.1996 für die Regierungskonferenz von Amsterdam, dokumentiert in: Internationale Politik, 52 (1997) 3, S. 72–75. Dort heißt es: »Die verstärkte Zusammenarbeit kann im Bereich der GASP bei der Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik nach Artikel J 4 und der ebenfalls dort anvisierten gemeinsamen Verteidigung [...] – sowie im Rahmen der Rüstungszusammenarbeit – zur Anwendung kommen. Diese Bereiche bieten sich gerade in ihrer Zukunftsperspektive für eine verstärkte Zusammenarbeit an, die die Vertiefung der europäischen Einigung erlaubt.«

<sup>35</sup> Dort heißt es in Artikel 27b EUV: »Sie [die verstärkte Zusammenarbeit, JS] kann nicht Fragen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen betreffen.«

<sup>36</sup> Dieses wurde im Rahmen der 68. deutsch-französischen Konsultationen in Nürnberg am 9.12.1996 verabschiedet und ist dokumentiert unter [www.ofaj.org/netzwerk/grund/sicher96.html](http://www.ofaj.org/netzwerk/grund/sicher96.html).

Mitgliedstaaten vertiefte Formen der Zusammenarbeit ohne Zustimmung aller Mitglieder der EU beschließen können, lassen sich Fortschritte in der militärischen, verteidigungs- und rüstungspolitischen Zusammenarbeit *innerhalb* des EU-Rahmens erreichen. Eine solche Ausdehnung des Anwendungsbereichs der verstärkten Zusammenarbeit auf die ESVP ist in Nizza am Widerstand Großbritanniens, Dänemarks und der nicht-paktgebundenen Mitgliedsländer gescheitert. Um diese Widerstände im Rahmen des Konvents oder der nachfolgenden Regierungskonferenz zu überwinden, sollten Deutschland und Frankreich unmißverständlich klarstellen, daß für sie die Entwicklung einer europäischen Verteidigungsunion beschlossene Sache ist, so daß sich lediglich die Frage stellt, ob die hierzu erforderlichen bi- und multilateralen Kooperationen *innerhalb* oder *außerhalb* der Verträge anzusiedeln sind.

Es geht nicht darum, Großbritannien aus der Umwandlung der ESVP in eine Verteidigungsunion auszugrenzen. Ein aktiver britischer Beitrag zur Fortentwicklung der ESVP erscheint unerlässlich. Dies hat die britisch-französische Initiative von Saint Malo<sup>41</sup> zur Fortentwicklung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit innerhalb der EU gezeigt. Ohne Großbritannien ist mittelfristig auch kaum ein europäisches Krisenmanagement denkbar, das über das untere Spektrum der Petersbergaufgaben hinausreichen und friedens erzwingende Maßnahmen einschließen würde.

Die mit Nachdruck vorgebrachte Forderung Deutschlands und Frankreichs nach einer vertraglichen Verankerung der verstärkten Zusammenarbeit im ESVP-Bereich und eine eventuelle Drohung, die Zusammenarbeit in Teilgruppen gegebenenfalls außerhalb der Verträge voranzutreiben, erhöht den Druck auf Großbritannien, einer entsprechenden Vertragsreform zuzustimmen. Läßt sich ein solcher Durchbruch erreichen, so könnte eine flexible Handhabung des Instruments der verstärkten Zusammenarbeit – ohne feste Gruppenbildung – die Türen für eine möglichst umfassende Teilnahme Großbritanniens an funktionierenden Formen der Verteidigungskooperation von EU-Teilgruppen öffnen.

Über ihre ESVP-Initiative hinaus wäre es wünschenswert, daß die deutsche und die französische Regierung im Konvent einen gemeinsamen Beitrag zur Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Rat in nichtmilitärischen Fragen der gemeinsamen

<sup>41</sup> Erklärung von Saint-Malo vom 4.12.1998, in: Internationale Politik, (1999) 3, S. 127–128.

Außenpolitik liefern.<sup>42</sup> Die Chancen für eine Annäherung in dieser für die zukünftige außenpolitische Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit zentralen Frage haben sich verbessert. In diesem Punkt hat der französische Außenminister de Villepin Bewegungsspielraum signalisiert.<sup>43</sup> Die Bereitschaft Frankreichs, im Bereich der GASP stärker als bisher Beschlußverfahren mit qualifizierten Mehrheiten vertraglich zu verankern und diese dann auch tatsächlich anzuwenden, wird um so größer sein, je stärker von deutscher Seite klargestellt wird, daß Paris nicht befürchten muß, in sensiblen Fragen von einer EU-Mehrheit überstimmt zu werden.

Unterhalb der EU-Ebene sind darüber hinaus sowohl im GASP- wie im ESVP-Bereich durchaus bilaterale Initiativen und Kooperationsformen denkbar, die einen europäischen Mehrwert besäßen und anschlussfähig für die Einbeziehung weiterer Mitgliedstaaten wären.<sup>44</sup> So könnte die Präsenz Deutschlands im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ab Januar 2003 genutzt werden, um nach Wegen für eine enge Abstimmung der Positionen und des Handelns im wichtigsten Entscheidungsgremium der VN zu suchen.<sup>45</sup> Stärker als viele in der Diskussion befindliche Vorschläge zur institutionellen Verbesserung der EU-Handlungsmöglichkeiten in der GASP würde eine gemeinsam formulierte Selbstverpflichtung zu eng abgestimmtem Handeln im Sicherheitsrat den Anspruch glaubwürdig untermauern, die europäische Handlungsfähigkeit in der internationalen Politik zu stärken. Aufgrund der bislang zurückhaltenden

<sup>42</sup> Siehe die Antworten von Außenminister de Villepin auf entsprechende Fragen im französischen Senat am 12.11.2002, in: [www.doc.diplomatie.fr/BASIS/epic/www/doc/DDD/933527558.doc](http://www.doc.diplomatie.fr/BASIS/epic/www/doc/DDD/933527558.doc)

<sup>43</sup> »[...] Effektivitätsgründe bringen uns dazu, über die Einführung von mehr qualifizierter Mehrheit im Bereich der Außenpolitik sowie über die konkreten Modalitäten ihrer Umsetzung nachzudenken« [Übers. JS]; siehe *de Villepin*, Rede [Fn. 39].

<sup>44</sup> Siehe die konkreten Vorschläge zur Vertiefung der bilateralen sicherheitspolitischen und militärischen Zusammenarbeit in Christoph Bertram/Joachim Schild/François Heisbourg/Yves Boyer, Starting over. For a Franco-German Initiative in European Defence. A joint study by the Fondation pour la Recherche Stratégique and the Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2002, in: [www.swp-berlin.org/pdf/ap/startingover.pdf](http://www.swp-berlin.org/pdf/ap/startingover.pdf).

<sup>45</sup> So der Vorschlag von Hans-Dietrich Genscher, Alte Welt auf neuen Wegen. Die deutsch-französische Achse ist wichtig für die Gestalt des zukünftigen Europa, in: Der Tagesspiegel, 29.10.2002, S. 7.

Konsultationspraxis Frankreichs in bezug auf seine Politik im Sicherheitsrat gegenüber seinen europäischen Partnern, auch gegenüber der Bundesrepublik, müßte eine solche Initiative allerdings von Frankreich ausgehen.

## Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts

Die zweite deutsch-französische Konventsinitiative der beiden Außenminister betrifft ebenfalls eine zentrale Zukunftsaufgabe der EU: die Verwirklichung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.<sup>46</sup> Dieser gemeinsame Beitrag ist Ausdruck des Bestrebens, vertragsrechtliche Grundlagen für eine dynamischere Umsetzung der vom Europäischen Rat in Tampere 1999 proklamierten Ziele zu legen bzw. zu verbessern.

So wird eine primärrechtliche Grundlage für die Schaffung einer europäischen Staatsanwaltschaft, für die Einrichtung einer europäischen Grenzpolizei und für die Ausdehnung der Befugnisse von Europol gefordert. Im Hinblick auf die Entscheidungsverfahren wird im Grundsatz der – einstimmig zu beschließende – Übergang zu qualifizierten Mehrheiten befürwortet, sowohl in der Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik (nach Verabschiedung eines Sockels von Mindestvorschriften) wie im Hinblick auf die Verbesserung der justitiellen Zusammenarbeit im Zivilrecht sowie im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit (außer bei Zwangsmaßnahmen) und der justitiellen Zusammenarbeit im Strafrecht (außer bei sensiblen Themen, die stark durch nationale Traditionen geprägt sind).

Der von Deutschland und Frankreich unterbreitete Vorschlag, eine europäische Staatsanwaltschaft zum Schutz von Gemeinschaftsrechtsgütern und zur Verfolgung schwerer grenzüberschreitender Formen der Kriminalität zu schaffen, war in der Konventsarbeitsgruppe »Freiheit, Sicherheit, Recht« sehr umstritten und fand keinen Eingang in ihre Schlußfolgerungen.<sup>47</sup> Auch die Ziele, Europol zu einem europäischen Strafverfolgungsorgan mit Ermittlungsbefugnissen auszubauen, im Rahmen der operativen polizeilichen Zusammenarbeit bis zur Übertragung ausgewählter polizeilicher Aufgaben auf gemeinsame Polizeibehör-

den oder auf Nachbarstaaten zu gehen sowie die Möglichkeit zur Ausübung hoheitlicher Befugnisse durch Polizeikräfte in einem anderen Mitgliedstaat vorzusehen, gehen deutlich über das hinaus, worauf sich die Konventsarbeitsgruppe einigen konnte. Unklar bleibt, ob Deutschland und Frankreich die Aufzählung von Europol-Aufgaben und Bereichen der polizeilichen Zusammenarbeit, wie sie sich in ihrem Vorschlag findet, im Verfassungsvertrag verankert sehen wollen. Da es sich hier um ein noch sehr junges Gebiet der Integrationsentwicklung handelt, wäre ein Ansatz vorzuziehen, der durch knapp und allgemein gehaltene Verfassungsbestimmungen zu den Aufgaben Europols dem europäischen Gesetzgeber die nötigen flexiblen Spielräume zur Weiterentwicklung seiner konkreten Aufgaben und Zuständigkeiten beließe.<sup>48</sup>

Stärker als im Falle der ESVP-Initiative ist in den gemeinsamen Vorschlägen zur Verwirklichung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts das Bemühen erkennbar, zukünftigen Entwicklungen auf EU-Ebene auch Grenzen zu setzen. Die französische Regierung nimmt eine klare Trennung vor zwischen vergemeinschafteten Bereichen, zu denen der Binnenmarkt und die begleitenden Politiken gehören, und der Diplomatie, der Verteidigung sowie der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen, die weiterhin zwischenstaatlichen Charakter bewahren und besonderen Verfahren unterliegen sollen.<sup>49</sup> Dies kommt im deutsch-französischen Konventsbeitrag dort klar zum Ausdruck, wo explizit »ein getrennter Titel für die justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen und die polizeiliche Zusammenarbeit« im neuen einheitlichen Verfassungsvertrag gefordert wird, der die Besonderheit dieses Handlungsbereichs unterstreicht und ihn von den übrigen Vertragsbestimmungen im Bereich Justiz und Inneres abtrennen würde. Für die polizeiliche Zusammenarbeit wird ein Übergangsregime vorgeschlagen, das die Verabschiedung eines Sockels von Gemeinschaftsvorschriften vorsieht, bevor auf dieser Grundlage dann durch einstimmigen Ratsbeschluß ein Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen vereinbart werden könnte.

Auch hinsichtlich der Verfahrensbeteiligung von Kommission und Parlament sollen Unterschiede zum Gemeinschaftsverfahren im Bereich der polizeilichen

<sup>46</sup> Siehe Fn. 34.

<sup>47</sup> Siehe *Europäischer Konvent*, Schlußbericht der Gruppe X »Freiheit, Sicherheit, Recht«, Brüssel, 2.12.2002 (CONV 426/02, WGX 14), S. 20.

<sup>48</sup> So auch die Empfehlung im Schlußbericht der Konventsarbeitsgruppe »Freiheit, Sicherheit, Recht«; ebd., S. 18.

<sup>49</sup> Siehe die Rede von Außenminister de Villepin vor dem Senat am 12.11.2002 [Fn. 39].

Zusammenarbeit bestehen bleiben: Die Kommission soll ihr Initiativrecht mit den Mitgliedstaaten teilen, ein Mitentscheidungsrecht des EP wäre lediglich »zu prüfen« und könnte durch einstimmigen Ratsbeschluß nach der Vereinbarung eines Sockels von Gemeinschaftsvorschriften beschlossen werden. Der Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit soll auch insofern eine Sonderstellung erhalten, als der Mechanismus der verstärkten Zusammenarbeit hier nicht an die im Vertrag von Nizza vorgesehene Mindestteilnehmerzahl von acht Mitgliedstaaten gebunden wäre.

Problematisch erscheint der Vorschlag, die Kompetenzen der EU hinsichtlich der Harmonisierung des materiellen Strafrechts durch eine Aufzählung von grenzüberschreitenden Delikten (Terrorismus, Drogen-, Waffen-, Menschenhandel usw.) im Vertrag zu präzisieren. Eine solche Liste könnte schnell durch die Entwicklung neuer Deliktformen überholt werden und sollte aufgrund ihrer Länge und Detailliertheit keinen Platz im Primärrecht erhalten. Als Alternative bietet sich die Beschränkung auf die Formulierung von Kriterien für grenzüberschreitende schwere Delikte an, für die Mindestvorschriften innerhalb der EU zu erlassen wären.

Angesichts der teilweise deutlich über die Schlußfolgerungen der Konventsarbeitsgruppe zu diesem Themenkomplex hinausreichenden deutsch-französischen Vorschläge zur Intensivierung der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen stellt sich die Frage, ob Kooperationsfortschritte in diesem sensiblen Bereich, der unmittelbar die Rechte der Unionsbürger berührt, ohne eine Verstärkung der parlamentarischen und vor allem der richterlichen Kontrolle seitens des EuGH akzeptabel sein können.<sup>50</sup> Hier bleiben die deutsch-französischen Vorschläge bedauerlicherweise hinter der Mehrheitsmeinung in der Konventsarbeitsgruppe zurück.<sup>51</sup> Barrieren gegen

eine Vergemeinschaftung der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen und einer richterlichen Kontrolle derselben aufzubauen hieße der Verwirklichung eines Raums der Sicherheit eindeutig Vorrang vor einer Verwirklichung eines Raums der Freiheit und des Rechts einzuräumen.

<sup>50</sup> So auch der deutsche Bundestagsvertreter im Konvent, Jürgen Meyer, der die Ausdehnung der Rechtsprechung des EuGH auf den gesamten Bereich Justiz und Inneres fordert; J. Meyer, Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: *Europäischer Konvent*, CONV 447/02, Contrib 164, 12.12.2002; <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00447d2.pdf>, S. 7.

<sup>51</sup> In deren Schlußbericht heißt es: »Aus Sicht der Gruppe ist es nicht länger hinnehmbar, daß der Gerichtshof bei Rechtsakten, die in Bereichen angenommen werden, die (wie z.B. die polizeiliche Zusammenarbeit oder die justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen) die Grundrechte des Einzelnen unmittelbar berühren, nur über eine begrenzte Zuständigkeit verfügt« (*Europäischer Konvent*, Schlußbericht der Gruppe [Fn. 47], S. 25).

## Institutionelle Kooperationsverdichtung<sup>52</sup>

Es hat schon Tradition, aus Anlaß von Jubiläen des Elysée-Vertrages nicht nur nach neuen Inhalten, sondern auch nach neuen Formen und Institutionen zur Verdichtung der Kooperation zu suchen. So wurden dem Elysée-Vertrag aus Anlaß seines 25. Jahrestages 1988 zwei Vertragsprotokolle hinzugefügt, mit denen zwei Sonderräte eingerichtet wurden: der Deutsch-Französische Rat für Verteidigung und Sicherheit sowie der Deutsch-Französische Finanz- und Wirtschaftsrat.<sup>53</sup>

Eine Verdichtung des bilateralen Kooperationsgeflechts ist vor allem dann sinnvoll, wenn sie konkreten gemeinsamen Projekten und europapolitischen

Vorhaben dient. Eine in erster Linie symbolischen Zwecken dienende bilaterale »Institutionenpolitik« hingegen erscheint wenig hilfreich. Der erste Schritt muß in der Identifizierung von Politikfeldern für die Intensivierung der bilateralen europapolitischen Kooperation bestehen. Erst im zweiten Schritt sollte dann geprüft werden, ob die zahlreichen bestehenden bilateralen Institutionen zur Definition konkreter gemeinsamer Vorhaben und für die spätere Begleitung ihrer Umsetzung ausreichend sind oder ergänzungsbedürftig erscheinen.

### Verbesserung der parlamentarischen Kooperation

Einem solchen flexiblen und themengebundenen Vorgehen entspricht die auf dem Schweriner bilateralen Gipfeltreffen Ende Juli 2002 beschlossene Einsetzung von Ad-hoc-Arbeitsgruppen zu vier Themenbereichen (Erweiterung, Konvent, GASP und Jubiläumsvorbereitung). Es wäre nicht nur denkbar, sondern auch wünschenswert, die Intensivierung der Regierungszusammenarbeit zu Konventsthemen und zur Fortentwicklung der GASP bzw. ESVP und auch im Bereich Justiz und Inneres (JI) durch einen intensiveren Austausch der Parlamente beider Länder auf den betreffenden Gebieten zu begleiten. Die Parlamentspräsidenten Jean-Louis Debré und Wolfgang Thierse haben sich für einen verstärkten Austausch zwischen Bundestag und Nationalversammlung zur Begleitung der Konventsarbeit ausgesprochen und planen für März 2003 ein Treffen deutscher und französischer Abgeordneter, um gemeinsam zur Konventsarbeit Stellung zu beziehen.<sup>54</sup> Je früher dieser Austausch

<sup>52</sup> Die folgenden Ausführungen stützen sich auf eine Reihe von Gesprächen des Autors mit Beamten des Auswärtigen Amtes und des Quai d'Orsay sowie mit dem deutschen Koordinator für deutsch-französische Beziehungen, Rudolf von Thadden, sowie auf die Diskussionen und Vorschläge im Rahmen dreier deutsch-französischer Tagungen im Vorfeld des 40. Jahrestages, veranstaltet vom Deutsch-Französischen Institut (DFI) sowie dem Berlin-Brandenburgischen Institut für Deutsch-Französische Zusammenarbeit in Europa (BBI): am 17.5.2002 in Berlin (SWP), am 18./19.10.2002 in Schloß Genshagen sowie am 14./15.11.2002 in der Europäischen Akademie Otzenhausen.

<sup>53</sup> Wenig später folgten die Einrichtung eines Deutsch-Französischen Kulturrates (1988) und auf der Grundlage eines Notenwechsels zwischen den Regierungen die Einrichtung des Deutsch-Französischen Umweltrates (1989). Der Umweltrat geht auf eine gemeinsame Initiative der beiden damaligen Koordinatoren für die deutsch-französische Zusammenarbeit, Rainer Barzel und André Bord, zurück; s. André Bord, *Une institution méconnue, la Commission interministérielle de coopération franco-allemande*, in: Alexandre Wattin, *10 ans de Sommets franco-allemands 1991–2002*, Nizza: Alandis Editions, 2002, S. 45. Eine detaillierte Übersicht über den Ausbau des bilateralen Geflechts der institutionalisierten Zusammenarbeit bieten Bjørn Sverdrup, *Institutionalising Co-operation. A Study of the Elysée Treaty and Franco-German Co-operation 1963–1993*, University of Oslo: Department of Political Science, September 1994, sowie Krotz, *Structure as Process* [Fn. 23]; speziell zu den bilateralen Gipfeltreffen Christoph Lind, *Die deutsch-französischen Gipfeltreffen in der Ära Kohl–Mitterrand 1982–1994*, Baden-Baden: Nomos, 1998. Für eine kritische Bewertung des Eigenwerts der bilateralen Institutionen für die Dynamik der Kooperation siehe Alistair Cole, *Franco-German Relations*, Harlow u.a.: Longman, 2001, S. 49ff. Die Texte der Vertragsprotokolle von 1998 zum Elysée-Vertrag sind dokumentiert unter [www.ofaj.org/netzwerk/grund/verteid88.html](http://www.ofaj.org/netzwerk/grund/verteid88.html) sowie [www.ofaj.org/netzwerk/grund/finanz88.html](http://www.ofaj.org/netzwerk/grund/finanz88.html).

<sup>54</sup> Sophie Huet, *Versailles accueillera en janvier les députés français et allemands*, in: *Le Figaro*, 28.10.2002, S. 10. Ein solches Treffen knüpft an ein ähnliches Treffen von Bundestags- und Nationalversammlungsabgeordneten zum Konventsprozeß an, das im Vorfeld des Gipfels in Laeken stattfand und den Meinungsbildungsprozeß der Regierungen mit einer gemeinsamen Resolution zu beeinflussen suchte. An ihm nahmen Abgeordnete der deutsch-französischen Freundschaftsgruppen teil sowie Mitglieder der Auswärtigen Ausschüsse und des Europaausschusses bzw. der Delegation für die EU der Nationalversammlung (die keinen Ausschußstatus besitzt). Das Treffen und seine Ergebnisse sind doku-

zwischen dem Auswärtigen Ausschuß und Europaausschuß des Bundestages und der *Commission des affaires étrangères* sowie der *Délégation pour l'Union européenne* der französischen Nationalversammlung in der derzeitigen »heißen Phase« der Konventsarbeit beginnen kann, desto eher können beide Parlamente auf ihre Regierungen und auf den Verlauf der Konventsarbeit Einfluß nehmen. Auch die möglichen Formen einer gemeinsamen parlamentarischen Begleitung der dem Konvent folgenden Regierungskonferenz im zweiten Halbjahr 2003 sollten frühzeitig geklärt werden.

Zur parlamentarischen Begleitung des Konvents und der Regierungskonferenz wäre auch an Anhörungen der deutschen und französischen Konventsvertreter vor den zuständigen Ausschüssen von Bundestag und Nationalversammlung zur Konventsarbeit zu denken.<sup>55</sup>

In ähnlicher Weise könnte die bilaterale Regierungszusammenarbeit im Hinblick auf den Ausbau der GASP/ESVP als Anlaß zur Intensivierung der Beziehungen zwischen den Auswärtigen und den Verteidigungsausschüssen beider Länder dienen, wobei die rein parlamentarischen Beziehungen ebenfalls um Ministeranhörungen ergänzt werden könnten.<sup>56</sup>

Eine solche Ausschußzusammenarbeit und Anhörung der zuständigen Minister würde nicht nur die wechselseitige Information und das Verständnis für die unterschiedlichen Positionen, Traditionen und Interessen in der Außen-, Sicherheits- und Europapolitik verbessern helfen, sondern auch die parla-

mentiert unter Assemblée nationale, Rencontre parlementaire franco-allemande sur l'avenir de l'Europe élargie, Paris, 10.12.2001, in: [www.assemblee-nationale.fr/europe/colloques/rencontre\\_franco\\_allemande.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/europe/colloques/rencontre_franco_allemande.pdf).

<sup>55</sup> Ein gelungenes Beispiel hierfür liefert die Anhörung von Bundesaußenminister Fischer vor der *Délégation pour l'Union européenne* der französischen Nationalversammlung am 30.10.2001; dokumentiert unter <http://www.assemblee-nat.fr/europe/c-rendus/c0162.asp>. Auch die Finanzminister vereinbarten auf Initiative Hans Eichels Reden vor Abgeordneten des jeweils anderen Landes über die Schwerpunkte der jeweiligen Finanz- und Wirtschaftspolitik; Pressemitteilung des Bundesfinanzministeriums vom 22.1.2002: »Französischer Minister für Finanzen, Wirtschaft und Industrie, Laurent Fabius, spricht am 23. Januar 2002 zu ersten Mal vor Abgeordneten im Deutschen Bundestag.«

<sup>56</sup> Die Auswärtigen Ausschüsse von Bundestag und Nationalversammlung haben 1996 regelmäßige Treffen vereinbart und am 13.12.1996 eine erste gemeinsame Arbeitssitzung durchgeführt; vgl. die deutsch-französische Chronologie unter <http://www.ofaj.org/netzwerk/chrono/1948-1999.html>.

mentarische Rückkoppelung wichtiger Bereiche europäischer Außen- und Sicherheitspolitik verstärken.

Problematischer hingegen erscheint der Vorschlag, eine Art gemeinsamen, konsultativen Querschnittsausschuß des Bundestages und der *Assemblée nationale* für Fragen der deutsch-französischen Zusammenarbeit einzurichten. Dieser Vorschlag war schon 1993 von Bundeskanzler Kohl der französischen Seite unterbreitet worden, blieb aber unbeantwortet.<sup>57</sup> Ein zweiter Anlauf scheiterte 1997, damals unter anderem an rechtlichen Bedenken in Geschäftsordnungsfragen im Deutschen Bundestag.<sup>58</sup> Derzeit wird diese Idee erneut diskutiert.<sup>59</sup> Im Gegensatz zu einer Verdichtung der Kooperation zwischen Fachausschüssen, die konkrete europapolitische »Großbaustellen« beider Regierungen parlamentarisch begleiten könnten, besteht im Falle eines solchen deutsch-französischen Querschnittsausschusses die Gefahr, daß er sich seine Rolle und Funktion erst mühsam suchen müßte. Mit den deutsch-französischen Freundschaftsgruppen in Bundestag und Nationalversammlung<sup>60</sup> existiert bereits ein Netzwerk, dessen Mitglieder in ihren jeweiligen Parlamenten und im bilateralen Dialog Querschnittsfragen deutsch-französischer Zusammenarbeit zum Thema machen und in diverse Fachausschüsse hineintragen können.

## Verbesserung der Regierungskooperation

Ein von beiden Seiten benanntes Defizit betrifft die ressortübergreifende, horizontale Koordination in der Fortentwicklung deutsch-französischer Beziehungen auf nationaler wie bilateraler Ebene. Hier läßt sich

<sup>57</sup> Bericht des früheren Abteilungsleiters im Bundeskanzleramt, Joachim *Bitterlich*, über eine Arbeitsgruppendifkussion zur Fortentwicklung der deutsch-französischen Kooperation und ihrer institutionellen Basis im Rahmen einer Veranstaltung zum 50jährigen Jubiläum der deutsch-französischen Zeitschriften Dokumente und Documents, in: *Dokumente*, 52 (1996) 1, hier S. 68.

<sup>58</sup> Siehe Thankmar von *Münchhausen*, Verstimmung in Paris. Nach der »Panne« zu einem Gemeinsamen Ausschuß, in: *FAZ*, 26.3.1997, S. 9 sowie *ders.*, Engere Kooperation der Parlamente in Paris und Bonn, in: *FAZ*, 23.10.1997, S. 2.

<sup>59</sup> Siehe die Anhörung der französischen Europaministerin, Noëlle *Lenoir*, vor der Delegation pour l'Union européenne der Nationalversammlung am 30.10.2002 unter [www.assemblee-nat.fr/12/europe/comptes-rendus.asp](http://www.assemblee-nat.fr/12/europe/comptes-rendus.asp).

<sup>60</sup> Eine solche existiert auch im französischen Senat. Eine verstetigte Kooperation zwischen Senat und Bundesrat wird jedoch durch die rotierende Bundesratspräsidentschaft erschwert.

unterscheiden zwischen dem Informations- und Kommunikationsfluß innerhalb und zwischen den Regierungen über Stand und Entwicklung deutsch-französischer Kooperationsprojekte und der politischen Steuerung und Schwerpunktsetzung im Kooperationsprozeß.

Der Elysée-Vertrag widmet der interministeriellen Koordinierung einen eigenen Abschnitt (I.4) und sieht in beiden Ländern eine interministerielle Kommission aus Vertretern aller beteiligten Ministerien vor, die die Regierungsarbeit in Fragen der deutsch-französischen Kooperation koordinieren, ihrer jeweiligen Regierung regelmäßig Bericht erstatten und Anregungen für die Vertiefung bzw. Ausweitung der Zusammenarbeit geben soll. Der Vorsitz der interministeriellen Kommissionen obliegt dem jeweiligen Koordinator für die deutsch-französische Zusammenarbeit.<sup>61</sup> Auf deutscher Seite wurde die interministerielle Kommission, die in den 90er Jahren über acht Jahre hinweg nicht getagt hatte, von dem 1998 zum Koordinator berufenen Göttinger Historiker Rudolf von Thadden wieder aktiviert und trifft sich einmal jährlich.<sup>62</sup> Die interministerielle Kommission berichtet über die frankreichbezogenen Aktivitäten der Einzelressorts, und der Koordinator legt der Bundesregierung auf dieser Grundlage alle zwei Jahre einen zusammenfassenden Bericht vor. Dabei handelt es sich um sehr detaillierte, aber rasch veraltende Momentaufnahmen. Aufgrund der schier Vielfalt der bilateralen Kooperationsbeziehungen und -projekte, der existierenden (oder auch bisweilen längst entschlafenen) Arbeitsgruppen zwischen Ministerien, ist es sehr schwierig, einen jeweils aktuellen Gesamtüberblick zu behalten und sich jederzeit über den Fortgang einzelner Projekte und Dossiers und die dafür Verantwortlichen auf beiden Seiten zu informieren. Mit den bescheidenen administrativen Ressourcen der Koordinatoren für die deutsch-französische Zusammenarbeit in beiden Ländern ist dies nicht zu bewältigen.

Zur Verbesserung der Transparenz, Synergie und operativen Kontinuität deutsch-französischer Kooperation wäre eine Art deutsch-französisches Intranet mit Zugriffsmöglichkeiten für die Ministerialverwaltungen überlegenswert, das Grundlagen, Fortgang und aktuellen Stand gemeinsamer Projekte sowie die

jeweils dafür Verantwortlichen auf beiden Seiten permanent dokumentiert und eventuell ein öffentlich zugängliches Internetfenster für ein breiteres Publikum anbietet.

Der Koordinator könnte dann auf der Basis dieser fortlaufenden Dokumentation in regelmäßigen Abständen Berichte mit politischen Bewertungen, Schwerpunktsetzungen und konkreten Vorschlägen für die Verbesserung der bestehenden oder für die Erschließung neuer Felder der Zusammenarbeit vorlegen. Im Gegensatz zur heutigen Praxis sollten diese veröffentlicht werden, um sie einer parlamentarischen Debatte zugänglich zu machen. Dazu müßte allerdings die Beschränkung der Aufgabe des Koordinators auf die Verbesserung der zwischengesellschaftlichen Zusammenarbeit überdacht, seine Funktion stärker politisch definiert werden. Der 40. Jahrestag des Elysée-Vertrages sollte dazu genutzt werden, die Aufgabenstellung und personelle Besetzung des Koordinatorenamtes zu überprüfen.

Die politische Steuerung und Bündelung bilateraler Zusammenarbeit wird weiterhin im Rahmen der durch den Elysée-Vertrag institutionalisierten halbjährlichen Regierungskonsultationen zu leisten sein. Dieser Gipfelmechanismus als institutionelles Kernstück des Elysée-Vertrages hat sich nach Aussagen von Beteiligten grundsätzlich bewährt. Auf beiden Seiten wird aber über eine Verschärfung der bilateralen Gipfel nachgedacht. Diesen könnte durch Reduzierung des Protokolls und der Gesamtzahl der Beteiligten verstärkt ein Arbeitscharakter verliehen werden, so daß sie eher routinemäßigen gemeinsamen Kabinettsitzungen gleichen würden als medienwirksam inszenierten, nach starrem Ritual ablaufenden Gipfelbegegnungen. Bei Bedarf könnten jenseits der vertraglich festgelegten halbjährlichen Konsultationen zur Bewältigung eines bilateralen Handlungsprogramms zusätzliche Regierungskonsultationen mit Arbeits- bzw. Kabinettsitzungscharakter flexibel vereinbart werden.

Weniger überzeugend hingegen erscheinen die immer wiederkehrenden Forderungen nach zentralen, und symbolträchtigen neuen Strukturen der Koordinierung, etwa in Form eines in beiden Regierungen zu schaffenden Generalsekretariats für die deutsch-französische Zusammenarbeit.<sup>63</sup> Hier stellt sich die

<sup>61</sup> Die interministerielle Kommission und das Amt des Koordinators wurden 1967 ins Leben gerufen.

<sup>62</sup> Auskunft Rudolf von Thaddens. Auf französischer Seite wird sie zu zwei bis drei themenbereichsspezifischen Sitzungen pro Jahr einberufen; *Bord*, Une institution méconnue [Fn. 53], S. 44.

<sup>63</sup> Joseph Rovon hat schon vor Jahren die Schaffung eines Generalsekretärs für die bilateralen Beziehungen innerhalb der Regierung vorgeschlagen; vgl. den Bericht *Bitterlich* [Fn. 57].



Frage, inwieweit die möglichen Funktionen eines solchen Generalsekretariats nicht ebenso gut von bestehenden Einrichtungen zu erfüllen wären. Ein administrativ gestärktes und mit einem erfahrenen Politiker oder hohen Verwaltungsbeamten besetztes Koordinatorenamt könnte die Verbesserung des internen und bilateralen Informations- und Kommunikationsflusses und die Überwachung der Umsetzung gemeinsamer Beschlüsse gewährleisten sowie punktuell politische Initiativen starten und Vorschläge unterbreiten. Mit der Koordinierung von Positionen beider Länder, insbesondere im Kerngeschäft der Europapolitik, und dem Management von bilateralen Konflikten wäre aber sowohl ein gestärkter Koordinator wie auch ein Generalsekretariat vermutlich überfordert. Geht man davon aus, daß der Kernbereich deutsch-französischer Koordinierungsprobleme die Europapolitik betrifft, so steht man unmittelbar vor dem Problem der sehr unterschiedlichen europapolitischen Koordinierungsverfahren in beiden Regierungssystemen: hier ein fragmentiertes Entscheidungssystem mit starker Ressortautonomie, dort eine hierarchische Form der Koordinierung durch das beim Premierminister angesiedelte SGCI,<sup>64</sup> das in der Regel eine im Vergleich zu Deutschland frühzeitigere Positionsbestimmung erlaubt. Eine verbesserte und frühzeitige bilaterale Koordinierung der Europapolitik setzt demnach eine Verbesserung und Beschleunigung der nationalen Koordinierungsprozesse auf deutscher Seite voraus. Die Schaffung bilateraler Institutionen kann dazu – unabhängig davon, wie hoch und wo (Außenministerium oder im Kanzleramt und beim Premierminister) sie anzusiedeln wären –, allenfalls einen begrenzten Beitrag leisten.

Im Gespräch befindet sich derzeit auch eine weitere Aufwertung des Deutsch-Französischen Rates für Verteidigung und Sicherheit.<sup>65</sup> Vor seiner zusätzlichen Aufwertung sollte eine kritische Bilanz der bisherigen Erfahrungen mit Arbeit der Sonderräte stehen.<sup>66</sup> Insgesamt sind die aus Anlaß des 25jährigen Jubiläums des Elysée-Vertrages geschaffenen Sonderräte und ihre binationalen Sekretariate hinter den Erwartun-

gen zurückgeblieben.<sup>67</sup> Zwei Funktionsdefizite werden immer wieder genannt: Zum einen sind die Einzelministerien aufgrund der unterschiedlichen Ressortautonomie im deutschen und französischen Regierungssystem unterschiedlich initiativfähig. Der stärker hierarchisch geprägte Entscheidungsstil in Frankreich läßt den einzelnen Ministerien nicht dieselben Handlungsspielräume wie sie deutsche Ministerien auf der Grundlage des Ressortprinzips besitzen. Das wirkt sich zwangsläufig auf die gemeinsame Initiativ- und Entscheidungsfähigkeit der Sonderräte und vor allem ihres institutionellen Unterbaus (Sekretariate, Arbeitsgruppen) aus. Umgekehrt wird in Frankreich bisweilen der mangelnde Top-down-Durchgriff von Gipfelbeschlüssen beklagt,<sup>68</sup> was zumindest teilweise ebenfalls auf die größere Ressortautonomie auf deutscher Seite zurückzuführen sein dürfte. Speziell im Verteidigungsbereich ist diese nicht nur gegenüber dem Regierungschef, sondern auch gegenüber dem Außenministerium ungleich größer als in Frankreich. Die Einrichtung neuer bilateraler Sonderräte ist vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen nicht zu empfehlen.

<sup>64</sup> Secrétariat Général du Comité Interministériel pour les questions de coopération économique européenne.

<sup>65</sup> Vgl. die Anhörung von Europaministerin *Lenoir* vor der Europadelegation der Nationalversammlung [Fn. 59].

<sup>66</sup> Eine knappe Übersicht über Unterbau und Arbeitsweise des Deutsch-Französischen Rates für Verteidigung und Sicherheit liefern Burkhard *Schmitt*/Günther *König*, 10 Jahre Deutsch-Französischer Verteidigungs- und Sicherheitsrat, in: Europäische Sicherheit, 47 (1998) 1, S. 41–42.

<sup>67</sup> Die nationalen Ministerialbürokratien haben die Tendenz, den binationalen Sekretariaten politisch bedeutsamere Vorgänge zu entziehen und in ihre eigenen Arbeits- und Entscheidungsabläufe und in die zuständigen Abteilungen (zurück) zu verlagern.

<sup>68</sup> Als Beispiel sei das Vorhaben einer koordinierten militärischen Satellitenaufklärung genannt (optischer Aufklärungssatellit *Helios-2* auf französischer, allwettertauglicher Radarsatellit *Horus* auf deutscher Seite), das zwar auf Gipfebene beschlossen, in den Arbeitsgruppen des Verteidigungs- und Sicherheitsrats auch bis zur Entscheidungsreife ausgearbeitet worden war, aufgrund finanzieller Engpässe vom damaligen Verteidigungsminister *Rühe* jedoch nicht in Angriff genommen wurde.

## Schlußbetrachtung

Die Veränderung der innereuropäischen Machtbalance, ein Prozeß des Generationswechsels in den politischen Eliten beider Länder, das Fehlen gemeinsamer, mobilisierender europapolitischer Projekte nach Maastricht und eine im Vergleich zu den 80er Jahren komplexere Akteurskonstellation in der EU haben die deutsch-französische Sonderbeziehung innerhalb der Union nachhaltig verändert. Sie wird im »Normalbetrieb« europäischer Politikgestaltung jenseits von Vertragsverhandlungen kaum den gleichen Einfluß bewahren können wie in der Vergangenheit. Dennoch ist die gemeinsame Verantwortung beider Länder für den Fortgang des Integrationsprozesses keineswegs geschmälert. Gerade in einer erweiterten Union wird es dort, wo die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der EU nicht durch starke supranationale Institutionen und durch geeignete Verfahren (Beschlußfassung mit Mehrheit) gesichert ist, auf die Führungsfähigkeit von Mitgliedstaaten ankommen. Die jüngsten Entscheidungen zur Agrarpolitik und zum Beitrittsprozeß der Türkei haben erneut verdeutlicht, daß Frankreich und Deutschland nach wie vor in der Lage sind, solche Führungsaufgaben erfolgreich wahrzunehmen.

Noch in einem weiteren Sinne bleiben die Beziehungen zwischen beiden Ländern von zentraler Bedeutung: Frankreich wird für Deutschland und Deutschland für Frankreich der wichtigste EU-Partner bleiben. Keinem der beiden Staaten steht ein alternativer strategischer Partner in der Union zur Verfügung, der eine ähnlich erfolversprechende gemeinsame, langfristig angelegte Verfolgung integrationspolitischer Ziele ermöglichen würde. Für die deutsche Außenpolitik hat die Pflege der privilegierten Beziehungen zu Frankreich in jüngster Zeit eher noch an Bedeutung gewonnen. Einer der beiden Pfeiler der multilateralen Außenpolitik der Bundesrepublik, die NATO und mit ihr die transatlantischen Beziehungen, geht nach dem 11. September 2001 einer eher ungewissen Zukunft entgegen. Um so wichtiger erscheint es, den zweiten, europäischen Zentralpfeiler der deutschen Außenpolitik zu konsolidieren und zu stärken. Eine aktive deutsche Außenpolitik ist essentiell auf funktionsfähige multilaterale Strukturen in Europa angewiesen. Die Stärkung der

institutionellen Strukturen der EU und der Ausbau ihrer internationalen Handlungsfähigkeit ist auch in Zukunft nur in engem und gleichberechtigtem Zusammenwirken mit Frankreich denkbar.