

DGAPanalyse

kompakt

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider (Hrsg.)
Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der DGAP e.V.

Mai 2013 N° 3
ISSN 2191-4869

Prüfen, straffen, reformieren

Institutionen und Prozesse der deutsch-französischen Zusammenarbeit in der Europa-Politik

von Claire Demesmay, Martin Koopmann und Julien Thorel

Die hier vorgelegte Schrift beruht auf den Ergebnissen eines zweijährigen Forschungsprojekts, das die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik gemeinsam mit der Stiftung Genshagen und der Université Cergy-Pontoise durchgeführt hat.



Deutsche Gesellschaft
für Auswärtige Politik e.V.



Das Projekt wurde vom Auswärtigen Amt im Rahmen des deutsch-französischen Jahres gefördert.



Prüfen, straffen, reformieren

Institutionen und Prozesse der deutsch-französischen Zusammenarbeit in der Europa-Politik

von Claire Demesmay, Martin Koopmann und Julien Thorel

Die Institutionalisierung der bilateralen Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich hat einen Grad erreicht, der in der Geschichte der internationalen Beziehungen einzigartig ist. Sie ist Ausdruck des Willens beider Staaten, eine neue Form des Regierens zu schaffen, die im europäischen Mehrebenensystem zwischen der nationalen und der europäischen Ebene angesiedelt ist. Wenn sie auch keine supranationalen Mechanismen im eigentlichen Sinn umfasst, so handelt es sich doch um eine enge Verflechtung der Entscheidungsinstrumente zweier souveräner Staaten in einzelnen Politikfeldern, die auf der Einsicht beruht, dass die bilaterale Zusammenarbeit beider Länder für die Durchsetzung der eigenen nationalen Interessen im EU-Kontext unverzichtbar ist. Wie funktioniert die deutsch-französische Zusammenarbeit in der europapolitischen Entscheidungsfindung? Welche Rolle spielen dabei die bilateralen Akteure und Institutionen? An welche Hürden stößt der Bilateralismus und wie kann er rationalisiert werden?

Seit dem Elysée-Vertrag vom 22. Januar 1963, der eine Praxis regelmäßiger Treffen nicht nur zwischen den Staats- und Regierungschefs, sondern – mit der Zielsetzung, eine »gemeinsame Position« in der Außenpolitik zu entwickeln – auch zwischen den Außen- und Verteidigungsministern in die Wege leitete, sind die Konsultationen zwischen beiden Ländern vielfältiger und ihre Prozesse komplexer geworden. Im Lauf der Zeit haben beide Staaten immer wieder neue Institutionen ins Leben gerufen, um gegenseitige Missverständnisse zu reduzieren und ihren Einfluss auf die europäische Politik zu stärken. Im Zuge des 25. Jubiläums des Elysée-Vertrags wurden 1988/1989 die deutsch-französischen Räte gegründet, die nicht nur die Kooperation in den Bereichen Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie Verteidigungs- und Sicherheitspolitik vorantreiben, sondern auch als Entwicklungslabor für auf Gemeinschaftsebene übertragbare innovative Projekte dienen sollten.

Als Reaktion auf den Konflikt um die künftige Gestaltung der europäischen Institutionenlandschaft anlässlich der Regierungskonferenz in Nizza im Jahr 2000 wurde ein Jahr darauf der sogenannte »Blaesheim-Prozess« angestoßen. Der Grundge-

danke war, in regelmäßigen Sechs-Wochen-Abständen informelle Treffen ohne feste Tagesordnung zwischen dem französischen Präsidenten und dem Bundeskanzler sowie zwischen den beiden Außenministern durchzuführen.

2003 erfuhr der institutionelle Charakter der deutsch-französischen Zusammenarbeit eine erneute Stärkung: Nach dem 40. Jubiläum des bilateralen Freundschaftsvertrags begann eine Phase intensiverer Verflechtung der Kommunikations- und Entscheidungsprozesse der beiden Nachbarstaaten auf Regierungs-, Verwaltungs- und Parlamentsebene. Die Interdependenz beider Staaten, insbesondere in Bezug auf die nationalen Entscheidungsprozesse zu europapolitischen Fragen, nahm deutlich zu. Seither finden Regierungskonsultationen in Form Deutsch-Französischer Ministerräte zweimal im Jahr statt. Zudem können seit Februar 2010 Regierungsmitglieder in Einzelfällen an den Kabinettsitzungen des Partnerlands teilnehmen. Die Staatsminister für europäische Angelegenheiten bekleiden zugleich die Posten der Beauftragten für die deutsch-französische Zusammenarbeit und werden dabei von einem Vertreter des jeweils anderen Landes unterstützt.

In diesem 40. Jahr nach der Unterzeichnung des Elysée-Vertrags legten Paris und Berlin noch einmal großen Wert auf die Stärkung der bilateralen Institutionen und Prozesse. Dadurch sollte eine Wiederholung der Situation der Jahre 1999/2000 verhindert werden, als Sprachlosigkeit und Handlungsunfähigkeit die deutsch-französischen Beziehungen im Vorfeld der EU-Erweiterung charakterisiert und bis zum offenen Konflikt in Nizza geführt hatten. Doch welche Folgen hatten diese bilateralen Reformen für die deutsch-französische Abstimmung in der Europa-Politik wirklich? Gelang es in den vergangenen zehn Jahren seit 2003, divergierende Interessen früher zu erkennen und auszugleichen? Konnten Konflikte zum Nutzen Europas schneller und effizienter beigelegt werden? Ermöglichten es die neuen Strukturen eventuell sogar, gemeinsame strategische Planungen für langfristige europäische Entwicklungen zu lancieren?

Im Folgenden werden zu diesen Fragen einige Überlegungen vorgestellt, die Ergebnisse eines zweijährigen Forschungsprojekts sind, das die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik gemeinsam mit der Stiftung Genshagen und der Université Cergy-Pontoise durchgeführt hat.¹

Die deutsch-französische Zusammenarbeit in der europapolitischen Entscheidungsfindung

Welche Funktion erfüllte der in Publizistik und Wissenschaft abwechselnd hoch gelobte und scharf kritisierte deutsch-französische Bilateralismus in der Europa-Politik während der vergangenen zehn Jahre? Die Untersuchung einzelner europapolitischer Fälle² zeigt zum einen, dass Paris und Berlin in den seltensten Fällen – weder in akuten Krisen noch vor anstehenden Routine- oder gar langfristigen Planungsentscheidungen – von vornherein übereinstimmende Positionen einnehmen. Zum anderen bestehen aufgrund der Unterschiede in den politischen Kulturen beider Länder auch hinsichtlich der Verfahren zur Überwindung dieser bilateralen Dissonanzen selten gemeinsame Ansätze. Doch vermögen es beide Seiten in der Regel, konstruktiv gemeinsame Lösungen herbeizuführen.

Trotz dieser versöhnlichen Erkenntnis kann bei der deutsch-französischen Abstimmung in der Europa-Politik kaum von einem systematischen und planvollen Prozess gesprochen werden. Solange Deutschland und Frankreich in ihren Grundpositionen nicht zu weit voneinander entfernt sind, hat dies zwar normalerweise keine gravierenden Auswirkungen auf ihre Zusammenarbeit. Wie die Abstimmung zwischen Berlin und Paris im georgisch-russischen Konflikt im August 2008 gezeigt hat, wird sie dadurch weder vereinfacht noch werden Hürden aufgebaut. Wenn aber beide Staaten unterschiedliche Interessen verfolgen und dementsprechend handeln, führt der Mangel an systematischer Kooperation zwangsläufig zu Blockaden: Der französische Versuch im Sommer 2007, eine Mittelmeer-Union ohne Vorabsprache mit dem deutschen Nachbarn aus der Taufe zu heben, ist ein prominentes Beispiel dafür.

Die Stärke des deutsch-französischen Bilateralismus liegt in der Fähigkeit, in entscheidenden Krisenphasen auch trotz ursprünglich unterschiedlicher Sichtweisen zu gemeinsamen, für die anderen EU-Partner tragbaren Positionen zu gelangen und entsprechende Initiativen zu ergreifen. Das belegt die Lösung der Vertiefungskrise nach dem im Jahr 2005 gescheiterten Verfassungsvertrag durch den Vertrag von Lissabon oder auch das Management der Eurokrise. Auf die EU-Partner ist der jeweils aktuelle Zustand der bilateralen Kooperation nicht ohne Auswirkungen: Mal werden deutsch-französische Divergenzen von anderen Mitgliedstaaten ausgenutzt, um die eigenen Ansprüche besser zur Geltung zu bringen; mal erwarten ratlose und überforderte EU-Partner die Überwindung unionsinterner Meinungsverschiedenheiten durch den gemeinsamen Impuls aus Berlin und Paris. Mal wird deutsch-französisches Leadership eingefordert, mal werden vermeintliche deutsch-französische Direktoriumstendenzen beklagt.

Dabei ist die Sorge vor deutsch-französischer Hegemonie in der EU unbegründet, und dies nicht nur vor dem Hintergrund der aktuellen Wirtschafts- und Währungskrise. Die Zusammenarbeit beider Länder in den vergangenen zehn Jahren zeigt ein relativ eindeutiges Bild: Sind beide Seiten in der Lage, den Impuls für ein europapolitisches Pro-

pekt zu geben, so sind sie durchaus offen für die frühzeitige Einbindung weiterer Partner. Zugleich erweist sich das Einvernehmen zwischen Berlin und Paris doch meist als unverzichtbar für die europäische Entscheidungsfindung, sei es bezüglich Themen von herausragender politischer Bedeutung oder auch hinsichtlich Fragen rein technischer Natur.

Ist die deutsch-französische Zusammenarbeit also ohne Zweifel weiterhin eine Konstante des europapolitischen Geschehens, so gilt aber ebenfalls, dass sowohl Paris als auch Berlin im letzten Jahrzehnt ihren jeweiligen Vorsitz im Europäischen Rat dazu nutzten, ihr nationales politisches Gewicht in der EU im Dienst europäischer Entscheidungsfindung unter Beweis zu stellen. Der Impuls zur Rettung der EU-Verfassung wurde während des deutschen Ratsvorsitzes im ersten Halbjahr 2007 gegeben. Ebenso nutzte Frankreich ein Jahr später diese herausgehobene Position im Georgien-Konflikt, nachdem zuvor bereits die Aussicht auf den französischen Ratsvorsitz im ersten Halbjahr 2008 wie ein Katalysator für das französische Einlenken bezüglich der Union für den Mittelmeer-Raum gewirkt hatte.

Die untergeordnete Rolle der bilateralen Akteure und Institutionen

Die deutsch-französischen Kommunikations- und Entscheidungsprozesse sind komplexer und die an ihnen beteiligten Akteure zahlreicher, als es die öffentliche Berichterstattung in der Regel vermuten lässt. Dennoch muss die Bedeutung des institutionalisierten Bilateralismus in der Europa-Politik stark relativiert werden. Die bilateralen Akteure und Mechanismen der täglichen deutsch-französischen Zusammenarbeit sind in die politische Entscheidungsfindung wenig eingebunden, sei es in Bezug auf Krisenlösung oder auch auf langfristige Gestaltung europäischer Politik. Dass die Botschaften in die politischen Entscheidungen nur indirekt involviert sind, lässt sich leicht dadurch erklären, dass sie innerhalb der EU ihre Arbeit auf klassische Aufgaben der »public diplomacy« konzentrieren und unter anderem durch Informationsvermittlung und Gästebetreuung für Vertrauensbildung und die Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses sor-

gen. Auch die beiden Beauftragten für die deutsch-französische Zusammenarbeit im Auswärtigen Amt und im Quai d'Orsay – sowie ihre Stellvertreter aus dem Partnerland – treten kaum als Schlüsselakteure für spezifische Entscheidungen hervor. Seit der Erklärung zum 40. Jubiläum des Elysée-Vertrags im Jahr 2003 sind sie für die Koordinierung der deutsch-französischen Zusammenarbeit auf Regierungsebene zuständig. Ihr eher geringer Einfluss auf die Entscheidungsfindung ist wesentlich darauf zurückzuführen, dass ihr Handlungsspektrum selten über den Rahmen bilateraler Themen hinausgeht.

Bei den Verhandlungen über spezifische Fragen der Europa-Politik stehen andere Akteure im Vordergrund. Es sind traditionell die Staats- bzw. Regierungschefs, die seit den Anfängen der europäischen Integration die Zügel der deutsch-französischen Kooperation in der Hand haben. In dieser Hinsicht verfügen der Bundeskanzler und der französische Staatspräsident über zwei feste bilaterale Austauschformate: den Deutsch-Französischen Ministerrat, der seit Januar 2003 zweimal im Jahr tagt, sowie die 2001 eingeführten Blaesheim-Treffen. Auch wenn das Zusammentreffen der beiden Kabinette in der Öffentlichkeit ein wichtiges Symbol für die gute Zusammenarbeit zwischen den Nachbarländern darstellt, ist es kein privilegiertes Format für deutsch-französische Verhandlungen. In den vergangenen zehn Jahren scheint der Ministerrat nur bei wenigen Fragen wie beispielsweise der EU-Verordnung zur Verminderung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen eine Rolle bei der Erarbeitung eines tragbaren Kompromisses gespielt zu haben.

Für das Blaesheim-Format gilt Ähnliches. Zwar fanden seit 2003 jährlich ein bis drei Blaesheim-Treffen statt, anlässlich derer auch manch konkretes europapolitisches Dossier besprochen wurde – wie der Klimagipfel von Kopenhagen beim Treffen im Juni 2009 oder die Eurokrise bei den Treffen im Juni, August und Oktober 2011. Dennoch sind diese Gespräche für die deutsch-französische Kompromissfindung meist nicht entscheidend gewesen. Bis auf wenige Ausnahmen gelten sie vielmehr als Gelegenheiten, dem bilateralen Verhältnis neue politische Impulse zu geben, denn als

Foren, auf denen Dissonanzen offen zur Sprache gebracht und konkrete Kompromisse gesucht werden. Leitprinzipien werden dabei skizziert bzw. angekündigt (wie z. B. die Rekapitalisierung der Banken im Herbst 2011 oder die Einführung einer Finanztransaktionssteuer im Januar 2012). Über die Umsetzung dieser Prinzipien, die die Substanz politischer Verhandlungen ausmachen, wird in diesem Rahmen aber kaum diskutiert; noch weniger natürlich über verwaltungstechnische bzw. bürokratische Fragen, welche die Ebene der Fachexperten aus den einzelnen Ministerien betreffen.

Dass solche Formate im deutsch-französischen Abstimmungsprozess keine zentrale Rolle spielen, hat mehrere Gründe, die wiederum von der Natur der Entscheidungen abhängen. In Krisensituativen wird das politische Handlungstempo in den seltensten Fällen von den Staats- bzw. Regierungschefs der beiden Länder bestimmt. Hier spielen externe Akteure eine zentrale Rolle, seien es die Finanzmärkte im Kontext der Eurokrise oder andere Regierungen wie im Fall des russisch-georgischen Konflikts. Entscheidend sind außerdem unvorhersehbare Ereignisse wie die Massendemonstrationen des Arabischen Frühlings oder der Reaktorunfall von Fukushima. Für solche Situationen, die seitens der Politik schnelle Reaktionen erfordern, sind langfristig festgelegte Treffen ungeeignet. Vielmehr müssen die politischen Entscheidungsträger in diesen Fällen auf höchster Ebene Gespräche führen können, die weder eine lange Vorbereitungszeit noch großen protokollarischen Aufwand benötigen. Dies erklärt, warum sich Bundeskanzlerin Angela Merkel und der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy in Bezug auf die Finanzkrise meist außerhalb der klassischen bilateralen Austauschformate trafen. Mit der Verschärfung der Krise entschieden sie sich zunehmend für informellere Treffen und Ad-hoc-Formate, die in der Regel im Vorfeld der Europäischen Räte und der Gipfel der Eurozone stattfanden. Solche Formate helfen im Übrigen, nicht nur externe, sondern auch bilaterale deutsch-französische Krisen zu lösen. Indem sie einen direkten und zwanglosen Dialog zwischen beiden Staats- bzw. Regierungschefs ermöglichen, tragen sie nicht selten dazu bei, konfliktbeladene Situationen zu überwinden und Kompromisse zu finden. Beispielhaft hierfür steht

die Blockade bei der Union für den Mittelmeer-Raum, die von Bundeskanzlerin Merkel und Präsident Sarkozy im Jahr 2008 nach monatelangem Streit am Rande der CEBIT-Ausstellung gelöst wurde. Auch der CO₂-Kompromiss wurde durch eine Reihe von Gesprächen zwischen hohen Vertretern des Bundeskanzleramts und des Elysée-Palasts abseits bilateraler Institutionen erleichtert.

Die untergeordnete Rolle des Deutsch-Französischen Ministerrats und – in geringerem Maß – der Blaesheim-Treffen im bilateralen Entscheidungsprozess lässt sich außerdem durch den fachspezifischen Charakter vieler europapolitischer Dossiers erklären. Wenn es um langfristige Planung der Europa-Politik geht, fallen viele Themen der deutsch-französischen Zusammenarbeit in die Zuständigkeitsbereiche der verschiedenen Ministerien. Dies gilt beispielsweise für die Verhandlungen über den Prümer Vertrag zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der Verhinderung und Verfolgung von Straftaten im Jahr 2005, für welche nicht die Staats- und Regierungschefs zuständig waren, sondern die Innenministerien. Es gilt auch für die Klimapolitik, die zum großen Teil – neben den Außenministerien und Matignon – in den Händen der Umweltministerien liegt. Ob im bilateralen oder im multilateralen Rahmen, solche Planungsentcheidungen sind Sache der Fachminister bzw. der zuständigen Abteilungen. Sie erfordern keine spezifischen Formate, setzen aber voraus, dass Beamte und Kabinettsmitglieder beider Länder regelmäßige Gespräche außerhalb der mediatisierten Begegnungen führen. In vielen politischen Feldern scheint diese Voraussetzung erfüllt zu sein. Kooperationsfelder wie die Mehrjährige Finanzplanung und die Eurokrise zeigen, dass die bilaterale Zusammenarbeit dadurch erleichtert wird, dass die zuständigen Beamten im Partnerland auf persönliche Kontakte zurückgreifen können. Denn durch dieses informelle und oft dichte Netzwerk, das von Begegnungen lebt und zu welchem unter anderem die Austauschbeamten in den verschiedenen Ministerien beitragen, können auf Fachebene Missverständnisse schneller beseitigt und somit Kompromisslösungen vorbereitet werden.

Diese Tendenz zur Spezialisierung der Akteure der politischen Entscheidungsprozesse ist im Fall

technischer Fragen noch stärker ausgeprägt. Fehlt es Generalisten in der Politik und der Diplomatie an notwendigen Fachkenntnissen, überlassen sie Experten die Diskussionen. Als Beispiel können hier die Verhandlungen über die Stresstests für Atomkraftwerke nach dem Unfall von Fukushima genannt werden. Mit der Beteiligung der Abteilung für Reaktorsicherheit des Bundesumweltministeriums, der Autorité de sûreté nucléaire (ASN) und des Institut de Radioprotection et de Sécurité Nucléaire (IRSN) in Frankreich fanden sie im Wesentlichen auf der Ebene der Fachleute statt. Diese Herangehensweise wurde übrigens auch von den politischen Entscheidungsträgern selbst begrüßt, weil sie eine Politisierung des Konflikts vermeiden und somit die Kompromissfindung beschleunigen half.

Nicht zuletzt lässt sich die untergeordnete Rolle der bilateralen Institutionen im europapolitischen Kommunikations- und Entscheidungssystem beider Länder durch eine gewisse Präferenz der beteiligten Akteure (nicht nur der deutsch-französischen) für multilaterale Formate erklären. Diese Einstellung gilt insbesondere – jedoch nicht ausschließlich – für außenpolitische Themen, wo es oft keinen deutsch-französischen Reflex gibt. Nicht selten suchen die zuständigen Akteure den direkten Kontakt mit dem Partnerland nicht, meiden ihn manchmal sogar. Die meisten Gespräche finden in einem multilateralen Rahmen unter Beteiligung weiterer europäischer und gelegentlich auch nichteuropäischer Partner statt. Zu nennen sind hier insbesondere Quint (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und die USA) und E3 (unter Beteiligung Großbritanniens). Die konstruktive Kombination bilateraler und multilateraler Formate, wie sie beim Management der Eurokrise erprobt wurde, scheint in den meisten Fällen von großem Vorteil für eine erfolgreiche deutsch-französische Kooperation in der Europa-Politik zu sein. In der Eurokrise war nicht nur die bilaterale Abstimmung zwischen der Kanzlerin und dem Präsidenten entscheidend, um grundlegende Unterschiede zu überwinden, sondern auch die regelmäßige Einbeziehung von Vertretern bestimmter Schlüsselinstitutionen wie EU-Ratspräsidentschaft, Europäischer Kommission, Eurogruppe und Europäischer Zentralbank im Rahmen der »Frankfurter Runde«.

Bei bilateralen bzw. EU-weiten Blockaden spielen schließlich Vieraugengespräche auf höchster Ebene eine entscheidende Rolle, um den Streit zu beheben und durch eine Einigung eine neue Dynamik für die Zusammenarbeit zu finden. Von herausragender Bedeutung war zwischen 2003 und 2012 der Einfluss der persönlichen Kontakte, die von Bundeskanzlerin Merkel und Staatspräsident Sarkozy nach anfänglichen Schwierigkeiten allmählich aufgebaut wurden. Grundsätzlich spielen Personalfragen auf der Ebene der Entscheidungsträger und deren unmittelbarer Umgebung eine nicht zu unterschätzende Rolle. Insofern sollte künftig darauf geachtet werden, dass die Blaesheim-Gespräche regelmäßig in möglichst kurzen Abständen durchgeführt werden – ungeachtet der aktuellen europäischen oder außenpolitischen Rahmenbedingungen. Multilaterale Gespräche, die in jüngster Zeit eine immer wichtigere Rolle gespielt haben, können und sollen durch diese Treffen nicht ersetzt, sondern ergänzt werden. Das Format existiert bereits in der Form der Blaesheim-Treffen, die im Laufe der Finanzkrise vernachlässigt worden sind. Die Staats- und Regierungschefs beider Länder sollten wieder daran anknüpfen und sich verpflichten, in regelmäßigem Abstand und auch außerhalb von Krisensituationen Gespräche zu führen.

Hürden und Grenzen der bilateralen Kooperation

In der Wirtschafts- und Währungskrise zeigte sich deutlich, dass sich das politische Gewicht individueller Entscheidungsträger durchaus auf die Effektivität deutsch-französischer Kooperation auswirken kann. So nahm die Asymmetrie zwischen dem deutschen Finanzminister und seinem französischen Kollegen nach dem Wechsel von der erfahrenen und Präsident Sarkozy nahe stehenden Christine Lagarde zum jungen und in Währungsfragen kaum profilierten François Baroin deutlich zu. Ohnehin favorisiert das deutsche politische System im Gegensatz zum französischen eine stärker unabhängige Rolle der Fachministerien, während der Elysée-Palast gerade in den politisch herausgehobenen Dossiers eine dominierende Rolle spielt. Dieser Zusammenhang wurde nach dem Wechsel von Lagarde zu Baroin erneut deutlich sichtbar.

Die Asymmetrie zwischen den nationalen Entscheidungsstrukturen erschwert unbestreitbar die deutsch-französische Zusammenarbeit. Der vertikal ausgerichtete Entscheidungsprozess im französischen zentralistisch-jakobinischen Staatsmodell, das durch die herausragende Stellung des Staatspräsidenten gekennzeichnet ist, unterscheidet sich erheblich vom horizontalen deutschen Entscheidungsmodell, in dem das Ressortprinzip den jeweiligen Bundesministern erweiterte Machtbefugnisse einräumt. Daraus resultiert auch eine Vervielfachung der europapolitischen Akteure, einschließlich der Fachexperten und Vertreter von Interessenverbänden, die wiederum den Spielraum für bilaterale deutsch-französische Entscheidungen einengt, da die offizielle deutsche Position in der Regel das Ergebnis eines aufwändigen Abstimmungsprozesses innerhalb des politischen Systems und daher nur schwer veränderbar ist.

Diese systembedingten Unterschiede führen immer wieder zu Missverständnissen. Dies gilt etwa für die Wahrnehmung offizieller Stellungnahmen auf Ministerebene, die in beiden Staaten einen aus den föderalen bzw. zentralistischen Strukturen resultierenden unterschiedlichen Stellenwert haben. Nicht zuletzt ist die ungleiche Bedeutung der jeweiligen Parlamente bei der Legitimation getroffener Entscheidungen hervorzuheben. Die Assemblée nationale spielt im französischen Entscheidungsprozess eine eher untergeordnete Rolle, insbesondere außerhalb von Kohabitationsphasen, also während des gesamten Untersuchungszeitraums von 2003 bis 2012. Dagegen ist die Zustimmung des Bundestags – etwa in der Eurokrise – für zahlreiche Entscheidungen der Bundesregierung immer wieder unabdingbar gewesen. Insbesondere in Zeiten einer instabilen bürgerlichen Koalitionsregierung – wie etwa während der Eurokrise, in der die FDP um ihre politische Zukunft kämpfte – kam der ohnehin herausgehobenen Rolle des Bundestags eine noch größere Bedeutung zu.

Die Asymmetrie der politischen Systeme wirkt sich in praktisch allen Feldern der Europa-Politik auf die deutsch-französische Zusammenarbeit aus. Dies gilt auch für die Außen- und Sicherheitspolitik. Dieses Politikfeld stellt auf französischer Seite seit der Gründung der V. Republik traditionell das

»Jagdrevier« des französischen Staatschefs dar, während es auf deutscher Seite von einer prominenten Rolle des Bundeskanzleramts gekennzeichnet ist. Noch stärker als in anderen Dossiers nimmt die Bundeskanzlerin hier ihre Leitlinienkompetenz innerhalb der Regierung wahr. Gleichwohl führte dies seit 2003 nicht in allen außen- und sicherheitspolitischen Dossiers zu einer geschmeidigeren Zusammenarbeit mit Paris. In den Diskussionen über die Union für den Mittelmeer-Raum war die extrem starke Stellung von Staatspräsident Sarkozy (und seinem Berater Henri Guaino) über lange Zeit ein ernsthaftes Problem. Wirkte sich das französische Präsidentsystem bei der Verfassungsvertrags- und auch der Eurokrise im Hinblick auf die Geschwindigkeit und die Verlässlichkeit französischer Entscheidungen positiv aus, so erschwerte es in der Mittelmeer-Diskussion aus deutscher Sicht die Kooperation: Berlin war sich lange nicht im Klaren über die Verteilung der Zuständigkeiten auf der französischen Seite. Zudem ließ die extrem exponierte Stellung des Staatspräsidenten und seines persönlichen Beraters die traditionellen diplomatischen Kommunikationskanäle lange in den Hintergrund treten. Die bilaterale Blockade konnte schließlich erst mit der Rückkehr zu einem klassischen diplomatischen Austauschmuster auf höchster Ebene überwunden werden; die vergleichsweise dominante Position des Kanzleramts hatte den tiefen deutsch-französischen Konflikt bis dahin nicht verhindern können.

Auch nach 50 Jahren deutsch-französischer Zusammenarbeit auf der Basis des Elysée-Vertrags ist die Europa-Politik kein Feld bilateraler Harmonie zwischen Berlin und Paris. Die durchaus vorhandene Erkenntnis, dass gemeinsames Handeln not tut, hat im Lauf der Jahrzehnte weder zu grundsätzlichen Änderungen an den europapolitischen Zielsetzungen beider Staaten noch zu einer selbstverständlicheren Hinwendung zum jeweiligen Partner geführt. Der Erfolg deutsch-französischer Kooperation in der Europa-Politik ist nach wie vor stark vom politischen Willen der Entscheidungsträger an der Spitze des Staats bzw. der Regierung abhängig, die ihre europapolitischen Entscheidungen zumeist in Abhängigkeit von den von ihnen wahrgenommenen innenpolitischen Voraussetzungen treffen. So begründete Frankreich die Entscheidung, an einem

Großteil der Verhandlungen über den Vertrag von Prüm nicht teilzunehmen, mit verfassungsrechtlichen Argumenten.

Es kommt hinzu, dass die bestehenden institutionellen bilateralen Kommunikationsplattformen, wie die Blaesheim-Treffen oder die Deutsch-Französischen Ministerräte, in der Regel weder für die Erarbeitung von Krisen- noch von Planungs- oder Routineentscheidungen auf bilateraler Ebene genutzt werden. Auch die verschiedenen deutsch-französischen Räte, die Ende der 1980er Jahre als Fachgremien geschaffen wurden, schlafen einen Dornröschen-schlaf. Weder hat sich der Deutsch-Französische Umweltrat – wie auch die deutsch-französische Kommission für Fragen der Sicherheit kerntechnischer Einrichtungen – mit den Auswirkungen des Reaktorunfalls in Fukushima befasst, noch hat sich der Deutsch-Französische Verteidigungs- und Sicherheitsrat mit dem russisch-georgischen Konflikt oder mit dem Libyen-Einsatz im Jahr 2011 auseinandergesetzt. In Bezug auf die Eurorettung ist der Deutsch-Französische Wirtschafts- und Finanzrat kaum präsenter gewesen: Während der Schuldenkrise wurde er nur zweimal einberufen.

Die notwendige Rationalisierung des deutsch-französischen Kommunikationssystems

Durch die regelmäßige Einführung neuer Instrumente in den letzten Jahrzehnten hat das deutsch-französische Kommunikationssystem zwar wesentlich an Dichte gewonnen, gleichzeitig aber eine gewisse Unübersichtlichkeit erreicht. Insofern muss der Fokus in Zukunft auf einer effizienteren Verwendung der bestehenden Instrumente liegen, und nicht auf weiteren institutionellen Neuerungen, die das Abstimmungsverfahren noch komplexer machen und seine Wirksamkeit beeinträchtigen würden. 50 Jahre nach der Unterzeichnung des bilateralen Freundschaftsvertrags müssen sich Deutschland und Frankreich somit der Verbesserung des aufgebauten Systems widmen und es einem Rationalisierungsprozess unterziehen. Dabei werden sie auf folgende Schritte nicht verzichten können: die Relevanz der bilateralen Institutionen in der heutigen Zeit prüfen; diejenigen Institutionen, die nutz-

los geworden sind, abschaffen; die Aufgaben der verbleibenden Institutionen präzisieren; die Interaktionen zwischen den verschiedenen existierenden Mechanismen verbessern.

Allerdings gibt es beim Verzicht auf Neuschaffungen eine Ausnahme. Aufgrund der Tendenz zur Zentralisierung politischer Entscheidungen in den Händen der Bundeskanzlerin und des französischen Präsidenten, die sich im Verlauf der Finanzkrise noch verstärkt hat, wäre der Einsatz hochrangiger Austauschbeamter im Bundeskanzleramt und im Elysée-Palast hilfreich. Unter der Voraussetzung, dass sie vollständig in die operativen Prozesse einbezogen werden, könnten sie dazu beitragen, Alleingänge zu vermeiden und die Gefahr daraus folgender Missverständnisse zu verringern. Zwar sollte der Einfluss von Austauschbeamten nicht überschätzt werden. Doch ist es nicht nachzuvollziehen, dass in einer Zeit, in der selbst Fachministerien über dieses Instrument verfügen, die Schaltzentralen der Macht in Paris und Berlin nicht damit ausgestattet werden sollen. Eine Alternative hierzu wäre, die Beauftragten für die deutsch-französische Zusammenarbeit und ihre Stellvertreter aus dem Partnerland künftig im Bundeskanzleramt und im Elysée-Palast anzusiedeln, statt in den Außenministerien, wie es momentan der Fall ist. Eine solche institutionelle Änderung müsste mit einer Ausweitung ihrer Befugnisse und damit ihrer Aufwertung verbunden werden, indem sie dann neben ihrer bilateralen auch explizit eine europapolitische Kompetenz haben sollten. Die Voraussetzung für eine solche Verschiebung wäre allerdings, im Auswärtigen Amt und im Quai d'Orsay eine nahezu äquivalente Struktur zu schaffen, um das gegenwärtig starke deutsch-französische Profil der Außenministerien zu bewahren und in seiner operativen europapolitischen Effektivität zu stärken. Warum nicht die Posten der stellvertretenden Europa-Abteilungsleiter mit erfahrenen Diplomaten aus dem Partnerland besetzen? Mit derartigen Maßnahmen würde die deutsch-französische Kooperation aufgewertet und dort gestärkt, wo Europa-Politik wirklich gemacht wird.

Es fehlt nicht an Kenntnissen über das Partnerland. Neben den traditionellen Akteuren (in erster Linie den Botschaften) sind auch die Beauftragten für

die deutsch-französische Zusammenarbeit und ihre Stellvertreter sowie die Austauschbeamten in den verschiedenen Ministerien für die Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses zuständig. Auch die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den Parlamentariern beider Länder hat dazu beigetragen, dass den Akteuren ausreichende Informationen über die Innen- und Außenpolitik auf beiden Seiten des Rheins zur Verfügung stehen. Gleichwohl scheinen die Entscheidungsträger, seien es die Minister selbst oder die Leitungsebenen der Ministerien, auf diese Informationen oft nicht zurückzugreifen. Dies liegt zum Teil an mangelndem Willen oder Desinteresse, aber auch am System selbst.

So hat die Schaffung von bilateralen Koordinierungsinstanzen ab 2003 zu einer Spezialisierung der Akteure der bilateralen Zusammenarbeit geführt: Aufgrund der Präsenz von Vermittlern wird die Auseinandersetzung mit den Positionen des Nachbarlands paradoxeweise weniger als notwendig wahrgenommen. Sie wird zu einer Angelegenheit der Spezialisten. Darüber hinaus stößt der Kommunikationsfluss innerhalb eines Landes an mehreren Stellen auf Blockaden, sodass vorhandenes Wissen nicht weitergereicht wird. Beispielsweise hierfür ist die Stellung des Europa-Ausschusses der Assemblée nationale, der sich im Rahmen gemeinsamer Sitzungen mit dem Europa-Ausschuss des Bundestags mit deutsch-französischen Fragen auseinandersetzt und somit über ein nennenswertes Wissensreservoir verfügt, gleichzeitig aber keinen bedeutenden Einfluss auf die Entscheidungsfindung hat. Von daher wäre es erstrebenswert, erstmals den deutsch-französischen Austausch aus dem Kreis der Eingeweihten herauszulösen und mehr Akteure aus Politik und Verwaltung für die bilaterale Kooperation zu sensibilisieren, ohne dass sie deswegen zu Spezialisten der deutsch-französischen Beziehungen werden müssen.

Zweitens sollten Brücken zwischen verschiedenen Institutionen geschlagen werden, die ihrerseits möglicherweise bereits einen deutsch-französischen Austausch pflegen, wenn auch auf unterschiedlichem und durchaus ausbaufähigem Niveau. So wäre es hilfreich, Diskussionen zwischen den Leitern der Planungsstäbe und der Ständigen Vertretungen in Brüssel, den Vorsitzenden der Europa-

Ausschüsse in den Parlamenten und Vertretern der deutsch-französischen Räte – sollten sie weiter bestehen – zu organisieren. Sie könnten im Vorfeld der Deutsch-Französischen Ministerräte stattfinden, und ihre Ergebnisse würden im Anschluss den versammelten Ministern vorgestellt werden. Auch eine bessere Kommunikation zwischen den Europa- und Außenpolitischen Ausschüssen der beiden Parlemente wäre für die deutsch-französische Abstimmung nützlich.

Im Hinblick auf die Sensibilisierung weiterer Akteure für den deutsch-französischen Austausch sollten die informellen Treffen zwischen deutschen und französischen Beamten des gehobenen und höheren Dienstes ausgebaut werden. Deutschland und Frankreich verfügen bereits über einige Formate dieser Art, wie den seit 1999 bestehenden Seminarzyklus für Nachwuchskräfte des Bundesministeriums der Finanzen und des französischen Finanzministeriums oder das seit 2010 bestehende gemeinsame Ausbildungsmodul für junge Diplomaten. Solche Treffen ermöglichen nicht nur ein besseres Verständnis der politischen Kultur und der Positionen des Partnerlands, sondern auch den Aufbau eines Netzwerks, auf das die Beamten später in ihrem Arbeitsalltag zurückgreifen können. Diese Kontakte sind für die Herausbildung eines deutsch-französischen Reflexes und die Verbesserung der Routinekommunikation unverzichtbar. Dementsprechend wäre es wünschenswert, solche Formate zum einen auf weitere Ministerien auszuweiten, zum anderen aber auch erfahrene Beamte und nicht nur Nachwuchskräfte einzubeziehen. Kenntnisse der Partnersprache wären in diesem Zusammenhang natürlich von erheblichem Vorteil.

Nicht zuletzt sollte der Austausch zwischen den Mitarbeitern der Planungsstäbe der Außen- und Verteidigungsministerien beider Länder verstärkt werden. Angesichts der hier festgestellten Schwierigkeiten beider Seiten, sich abzustimmen, wäre es in der Tat wichtig, dass die Generalisten der Außenpolitik die Gelegenheit haben, regelmäßig und gemeinsam über außenpolitische Strategien nachzudenken. Auch bei Fragen, die nicht unmittelbar mit der deutsch-französischen Zusammenarbeit zusammenhängen, könnte die dauerhafte Auseinandersetzung mit unterschiedlichen europä-

politischen Traditionen, außenpolitischen Kulturen und Positionen mittel- und langfristig zu einer Annäherung beitragen und somit das Terrain für künftige deutsch-französische Initiativen bereiten. Und wenn es schon nicht gelingt, in den beiden Außenministerien einen gemeinsamen deutsch-französischen Planungsstab einzurichten, warum sollten dann nicht wenigstens die Leiter dieser beiden Planungsstäbe im Auswärtigen Amt und im Quai d'Orsay zu stellvertretenden Leitern des jeweils anderen Planungsstabs ernannt werden?

Die konstante Einbeziehung des Partners in die eigenen strategischen Reflexionen sollte zur Normalität in den deutsch-französischen Beziehungen werden. In der mangelnden gemeinsamen strategischen Planung liegt eines der wichtigsten Defizite der deutsch-französischen Zusammenarbeit in der Europa- und Außenpolitik. Die umfassendste institutionelle Verzahnung wird immer wieder an die Grenzen ihrer Wirksamkeit stoßen, wenn sich beide Seiten nicht für einen ernstgemeinten und dauerhaften Austausch über die Fundamente ihrer Europa- und Außenpolitik öffnen: Nationale Traditionen in der Wirtschafts- oder der Außen- und Sicherheitspolitik müssen hier ebenso auf den Tisch wie die Bedeutung geopolitischer Einflusszonen. Hierfür braucht es in Paris wie in Berlin vor allem politischen Willen – die bestehenden deutsch-französischen Institutionen anzupassen oder durch andere zu ersetzen, ist das geringere Problem. Ein dauerhafter Erfolg, sozusagen ein neuer Qualitätsprung in den deutsch-französischen Beziehun-

gen, wird sich jedoch erst dann einstellen, wenn es gelungen ist, auch die Öffentlichkeit in beiden Ländern für die Anpassungsnotwendigkeiten der eigenen nationalen Politik zu sensibilisieren. Die Lösung dieser Aufgabe geht über die Dimension von Institutionen und Prozessen deutlich hinaus. Gleichwohl können auf diesem Feld die Grundlagen hierfür geschaffen werden.

Dr. Claire Demesmay, Programmleiterin Frankreich / Deutsch-französische Beziehungen, Forschungsinstitut der DGAP;

Dr. Martin Koopmann, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied »Europäischer Dialog«, Stiftung Genshagen;

Dr. Julien Thorel, Maître de conférences und Leiter des Fachbereichs für Deutschland-Studien, Université de Cergy-Pontoise.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Claire Demesmay / Martin Koopmann / Julien Thorel (Hrsg), Die Konsenswerkstatt. Deutsch-französische Kommunikations- und Entscheidungsprozesse in der Europapolitik, Baden-Baden 2013.
- 2 Im Rahmen des Forschungsprojekts wurden drei Typen von Fällen untersucht: kurzfristige Krisenentscheidungen (Eurokrise, Arabischer Frühling, russisch-georgischer Konflikt, Reaktionen auf Fukushima, EU-Verfassungskrise), mittelfristige Routineentscheidungen (EU-Finanzplanung, EU-Verordnung zur Verminderung der CO₂-Emissionen von Pkw, Klimagipfel von Kopenhagen) sowie langfristige Planungsentscheidungen (Union für den Mittelmeer-Raum und Neugestaltung der europäischen Mittelmeer-Politik, Governance der Eurozone, Vertrag von Prüm).

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Herausgeber:

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider, Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. | Rauchstraße 17/18 | 10787 Berlin | Tel.: +49 (0)30 25 42 31-0 | Fax: +49 (0)30 25 42 31-16 | info@dgap.org | www.dgap.org
© 2013 DGAP