

## Den deutsch-französischen Dialog öffnen **Dreieckskonstellationen im Dienste der europäischen Integration**

*Herausgegeben von Claire Demesmay und Hans Stark*

**Zusammenfassung** Unter den zahlreichen bilateralen Beziehungen innerhalb der EU sucht das in hohem Grade institutionalisierte deutsch-französische Tandem seinesgleichen. Trotzdem muss sich der deutsch-französische Motor an die Realität der erweiterten Union anpassen – umso mehr, als letztere verschiedenen Krisen gegenübersteht. Innerhalb der EU bestehen heute zahlreiche Konfliktlinien: Sei es die wirtschaftliche Spaltung zwischen Nord und Süd, die durch die Wirtschaftskrise hervorgerufen ist, die traditionelle Opposition zwischen großen und kleinen Mitgliedstaaten oder die Unterschiede zwischen den Ländern innerhalb der Eurozone und jenen außerhalb. Aus diesen Gründen müssen Deutschland und Frankreich ihre Partner stärker in ihre Zusammenarbeit einbinden. Diese Studie widmet sich solchen Dreieckskonstellationen. In zehn Fallstudien untersuchen die Autoren solche möglicherweise gewinnbringenden „Trialoge“, indem sie ihre Analyse auf vier Schwerpunkte konzentrieren: Wirtschaft, Außen- und Sicherheitspolitik, Energiepolitik und Migrationspolitik. Im Kontext von nie dagewesenen Krisen muss der deutsch-französische Dialog zugleich gestärkt werden und sich neuen Partnern öffnen.

## Danksagung

Diese Studie entstand im Rahmen des Deutsch-französischen Zukunftsdialogs, einem Projekt für deutsch-französische Nachwuchsführungskräfte, das seit 2007 vom Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa), dem Institut français des relations internationales (Ifri) sowie der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik in Kooperation und mit Unterstützung der Robert Bosch Stiftung veranstaltet wird. Im Jahr 2014 hat sich der Zukunftsdialog mit dem Partnerland Italien erstmals einem anderen Mitgliedstaat der EU gegenüber geöffnet – 2015 ist das Projekt zu Gast in Großbritannien. Ziel ist es, zukünftige Entscheider eines Drittlandes am deutsch-französischen Austausch und den aktuellen Fragen zu Europa zu beteiligen und so die Diskussionen zu bereichern. Dieses Format hat sich bewährt und ist seitdem integraler Bestandteil des Programms.

Während also der Zukunftsdialog eine Öffnung der deutsch-französischen Zusammenarbeit erfährt, erschien es uns unerlässlich, gleichzeitig die Reflexionen über mögliche Formen der trilateralen Kooperation im Dienste der europäischen Integration zu bereichern. Dafür war es notwendig, eingefahrene Denkgewohnheiten umzustoßen und Kreativität zu beweisen – aber es war den Einsatz wert.

Wir danken den Autoren dieser Studie, unter denen sich mehrere ehemalige Teilnehmer des Deutsch-französischen Zukunftsdialogs befinden, dass sie sich für diese intellektuelle Anstrengung besonderer Art bereit erklärt haben. Ebenso danken wir Sara Jakob und Meiken Endrweit für die deutsche Übersetzung sowie Sabine Wolf für ihre sorgfältige Lektüre der Texte. Nicht zuletzt gilt unser Dank Julie Hamann, die uns während des gesamten Projekts, von der Konzeption bis zur Umsetzung, aktiv unterstützt hat. Schließlich danken wir der Robert Bosch Stiftung und dem Cerfa für die finanzielle Unterstützung, die sie für diese Studie bereitwillig zur Verfügung gestellt haben.

Die DGAPanalysen Frankreich erscheinen im Rahmen des Deutsch-französischen Zukunftsdialogs, eines Gemeinschaftsprojekts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, des Institut français des relations internationales und der Robert Bosch Stiftung.

## Robert Bosch Stiftung

ifri

# Inhalt

## Den deutsch-französischen Dialog öffnen **Dreieckskonstellationen im Dienste der europäischen Integration**

Herausgegeben von Claire Demesmay und Hans Stark

3 **Einleitung**

7 Deutschland, Frankreich, Griechenland:  
**Potenziale für Zusammenarbeit trotz der Krise**

Julian Rappold

11 Deutschland, Frankreich, Italien:  
**Kooperation statt Kräfteressen**

Claire Demesmay

15 Deutschland, Frankreich, Polen:  
**Potenziale nutzen, um die Symbolkraft zu überwinden**

Isabelle Maras

19 Deutschland, Frankreich, Rumänien:  
**Nach dem Beitritt kommt die Integration**

Julie Hamann

23 Deutschland, Frankreich, Nordeuropa:  
**Eine untergeordnete, aber vielversprechende Achse**

Barbara Kunz

27 Deutschland, Frankreich, Vereinigtes Königreich:  
**Selten Stärke, häufig Stagnation**

Vivien Pertusot

31 Deutschland, Frankreich und der Westliche Balkan:  
**Von Kandidaten zu Partnern**

Theresia Töglhofer, Natasha Wunsch

35 Deutschland, Frankreich, Türkei:  
**Ein Beitrittskandidat im Dienste der europäischen Integration**

Catherine Palpant

(auf der nächsten Seite fortgesetzt)

- 39 Deutschland, Frankreich und die Europäische Kommission:  
**Ein Gefüge, das etwas bewirken könnte**  
Céline-Agathe Caro
- 43 Deutschland, Frankreich und das Europäische Parlament:  
**Chancen der interparlamentarischen Kooperation**  
Yann-Sven Rittelmeyer
- 47 **Über die Autoren**
- 48 Anhang: Deutsch-französischer Zukunftsdialog 2014:  
**Das deutsch-französische Tandem muss sich öffnen,  
um Europas Zukunftsthemen voranzubringen**
- 50 **Anmerkungen**

# Den deutsch-französischen Dialog öffnen

## Dreieckskonstellationen im Dienste der europäischen Integration

Herausgegeben von Claire Demesmay und Hans Stark

### Einleitung

Das deutsch-französische Tandem hat eine doppelte Funktion: Zunächst zielt es darauf ab, die unterschiedlichen Interessen und Positionen beiderseits des Rheins einander anzunähern und zu überwinden. Darüber hinaus übernimmt es eine Führungsrolle auf der Grundlage gemeinsamer Übereinkünfte, die für die anderen Partnerländer sowohl akzeptabel als auch möglichst offen gestaltet sind. Doch seit der schwierigen Ratifizierung des Vertrags von Lissabon und dem Ausbruch der Schuldenkrise in der Eurozone im Jahr 2010 sehen sich Deutschland und Frankreich mit wachsenden Hindernissen konfrontiert, die es beiden Ländern erschweren, genau diese Doppelfunktion zu erfüllen. Dies führt sogar so weit, dass Experten und Beobachter bereits von einer (seit 1949) noch nie dagewesenen „Krise“ der deutsch-französischen Beziehungen sprechen – eine Führungskrise, aber auch eine Vertrauenskrise. Die dramatische Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage in den Mittelmeerstaaten der EU seit 2009 hat diese Krise ebenso verschärft wie die Zuspitzung der ökonomischen Divergenzen zwischen Deutschland und Frankreich, die sich in der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistung ebenso wie in der Reformdebatte zeigt.

Sobald es jedoch um die Verteidigung höherer Werte wie Frieden oder Sicherheit in Europa geht, zeigt sich, dass die deutsch-französische Zusammenarbeit nach wie vor Bestand hat. Davon zeugen die Reaktionen deutscher Regierungsvertreter auf die Pariser Attentate im Januar 2015 ebenso wie die deutsch-französische Führungsrolle in der Ukraine Krise, die einen Monat später in der Vereinbarung von Minsk mündete. Alleine das Bestehen von Verhandlungen zwischen Berlin, Paris, Moskau und Kiew im Rahmen des sogenannten Normandie-Formats, ob auf Ebene der Außenminister oder der Regierungschefs, macht deutlich, dass die Europäische Union im Dialog mit Dritten nicht auf das deutsch-französische Tandem verzichten kann, sobald es um Kerninteressen

geht. Zugleich zeigen die Abstimmungen zwischen Angela Merkel, François Hollande und Wladimir Putin, dass Letzterer nicht in der Lage ist, Europa zu spalten. Sie zeigen aber auch, dass bei Fragen um Krieg und Frieden selbst die höchsten Repräsentanten der EU (seien es der Präsident des Europäischen Rates oder die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik) mit dem Duo aus deutscher Kanzlerin und französischem Präsidenten nicht mithalten können.

Berlin und Paris haben ein unbestrittenes Interesse daran, ihr Bündnis wieder zur bewährten Antriebskraft im europäischen Rahmen zu führen. Auf diese Weise kann einerseits Deutschland im internationalen Kontext die seiner wirtschaftlichen Stärke entsprechende Rolle übernehmen, ohne dabei den Eindruck von Alleingängen zu vermitteln, die seine Partner als hegemoniales Vorgehen interpretieren würden. Frankreich wiederum kann auf diesem Weg zeigen, dass die wirtschaftliche Krise, die es durchläuft, keinesfalls in Abrede stellt, welche Vorstellung das Land von seiner Position in der Welt und der sich daraus ergebenden Verantwortung hat. Zuletzt verdeutlicht die deutsch-französische Rolle in der Ukraine Krise – ungeachtet dessen, ob sie letztendlich die erhoffte Wirkung erzielen wird –, dass die Idee einer Aufteilung der geografischen Zuständigkeiten in der Nachbarschaftspolitik der EU (der Süden als französischer, der Osten als deutscher Verantwortungsbereich) falsch und sogar kontraproduktiv ist. Frankreich hat nicht die Mittel – wenn es sie überhaupt jemals hatte – als alleiniger Vermittler zwischen der EU und dem südlichen Mittelmeerraum zu agieren. Nicolas Sarkozy musste diese bittere Erfahrung mit seinem Projekt einer Mittelmeerunion machen. Dasselbe gilt für Deutschland, das nicht als Sprecher der EU gegenüber Russland auftreten kann. Ein solches Szenario, das einer Transformation der zentraleuropäischen EU-Mitgliedstaaten zu einem neuen Mitteleuropa gleichkommt, würde das europäische Gleichgewicht schwächen.

Wie auch immer es zu Beginn des Jahres 2015 um die deutsch-französische Verständigung und damit die Bereitschaft beider Regierungschefs, eine gemeinsame Führungsrolle zu übernehmen, steht: Das Tandem kämpft mit strukturellen Schwierigkeiten. Noch vor der Osterweiterung wurde die deutsch-französische Zusammenarbeit innerhalb der EU als „unentbehrlich, aber unzureichend“ bezeichnet. Die EU-Erweiterung von 15 auf 28 Mitgliedstaaten hat dieses Defizit nur vergrößert, sodass eine Öffnung des deutsch-französischen „Paares“ notwendiger denn je ist. Der exklusive deutsch-französische Bilateralismus stieß bereits etliche Male auf Widerstand, ob zur Zeit des Irak-Krieges 2003 oder im Rahmen der Rettungspläne für die Eurozone unter „Merkozy“, wie das Tandem Angela Merkel-Nicolas Sarkozy genannt wurde. Aus diesem Grund ist ein beständiger und sichtbarer Dialog sowohl mit den Partnerländern als auch mit dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission unabdingbar geworden, um deutsch-französische Vorschläge als Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Positionen in Berlin und Paris voranzutreiben. Nach wie vor bestehen zahlreiche Trennungslinien innerhalb der mittlerweile 28 EU-Mitgliedstaaten: Seien es die wirtschaftliche Kluft zwischen Nord und Süd, die durch die Krise zum Ausdruck gekommen ist, der traditionelle Kontrast zwischen „großen“ und „kleinen“ Mitgliedstaaten oder die unterschiedlichen Ebenen der Integration zwischen „Ins“ und „Outs“ der Währungsunion – ganz zu schweigen von den Mitgliedern, für die ein Austritt aus der Währungsunion, oder sogar aus der EU, nicht mehr ausgeschlossen ist.

Aus diesen Gründen muss die deutsch-französische Kooperation langfristig mit einer größeren Öffnung gegenüber Drittländern einhergehen, ungeachtet dessen, ob es sich bei ihnen um Mitgliedstaaten der EU handelt oder nicht. Dieser Dialog kann sich nicht allein auf Russland beschränken, das zurzeit die europäische Sicherheit herausfordert. Er ist ebenso wichtig für jene Partnerländer, zu denen Deutschland und Frankreich traditionell eine enge Beziehung pflegen, die jedoch nicht frei ist von Reibungen und Spannungen, wie beispielsweise im Falle Großbritanniens, Italiens oder Polens. Ebenso sinnvoll ist er mit jenen Ländern, die aufgrund der Aktualität im Vordergrund stehen, beispielsweise mit Griechenland über die Bewältigung der Schuldenkrise oder mit der Türkei im Kontext des Krieges gegen den Islamischen Staat (IS). Darüber hinaus können und sollen sich die Dreiecksgespräche an jene Länder richten, die durch geopolitische Gegebenheiten trotz aller Unterschiede Erfahrungs- und Interessengemeinschaften bilden. So sind die nordischen

Länder wegen ihrer geografischen Nähe zu Russland empfänglich für jedes Stabilitätsrisiko, das von ihrem großen Nachbarn ausgeht. Dasselbe gilt auch für die Balkanstaaten, potenzielle EU-Beitrittskandidaten und Heimat zahlreicher Migranten.

Würden solche Austauschbeziehungen systematischer geführt, könnten sie bestehende Lücken füllen und dadurch die Antriebskraft des deutsch-französischen Tandems an die Realität einer erweiterten EU anpassen. Dadurch würden sie gleichzeitig zur Überwindung jener Trennungslinien beitragen, die trotz des gemeinsamen europäischen Geistes und der die Union charakterisierenden Kompromissbereitschaft existieren. Als zentrale Kräfte der EU in Hinblick auf Geografie, Demografie und Wirtschaft verbinden Deutschland und Frankreich jeweils besondere, wenngleich unterschiedlich ausgeprägte Beziehungen zu den einzelnen Mitgliedstaaten. Eine Stärkung der Kooperation zwischen Deutschland, Frankreich und einem dritten Land könnte somit langfristig dazu beitragen, Schwachstellen zu überwinden und die Union als Ganze zu festigen.

Die Notwendigkeit einer Öffnung der deutsch-französischen Zusammenarbeit bedeutet jedoch keineswegs, die bilaterale Beziehung in ihrer heutigen Form aufzugeben und sie durch eine institutionalisierte trilaterale Kooperation zu ersetzen, welche ihre Codes und Mechanismen (gemeinsamer Ministerrat, Parlamentstreffen, Austausch von Beamten etc.) übernehmen würde. Die besondere deutsch-französische Beziehung stellt eine kostbare Errungenschaft dar, die auf einer mit der Zeit gewachsenen Kultur des Austauschs und des Kompromisses beruht. Diese Errungenschaft muss nicht nur bewahrt, sondern auch weiter vertieft werden. Anstatt die deutsch-französische Zusammenarbeit zu ersetzen, geht es vielmehr darum, die bestehende Kooperation je nach aktuellen Herausforderungen punktuell durch ein offenes, aber zugleich flexibles und informelles Format zu ergänzen. Dabei ist es nicht nötig, neue Mechanismen oder Institutionen zu schaffen, ganz im Gegenteil. Vielmehr geht es darum, Dritte an den deutsch-französischen Abstimmungen teilhaben zu lassen. Auf diese Weise würden Deutschland und Frankreich ihre Positionen nicht nur ergänzen und bereichern, sondern ihnen auch auf internationaler Ebene mehr Gewicht verleihen und sie ihren europäischen Partnern gegenüber legitimieren.

Ziel dieser Studie ist es, die Möglichkeiten, aber auch die Grenzen einer solchen Öffnung der deutsch-französischen Zusammenarbeit zu untersuchen. In diesem Rahmen wäre es nicht nur unmöglich, sondern auch wenig gewinnbringend, alle 26 Dreieckskonstellationen, in

denen eine Öffnung des deutsch-französischen Tandems gegenüber den anderen EU-Mitgliedstaaten stattfinden könnte, aufzuführen. Stattdessen fokussiert sich diese Studie auf einzelne Schlüsselakteure, um der Komplexität der europäischen Führung Rechnung zu tragen. Diese Akteure sind sehr unterschiedlich, und jeder ist auf einen besonderen Kooperationstyp zurückzuführen, der als idealtypisch bezeichnet werden kann. Bei den meisten handelt es sich um Mitgliedstaaten, die jedoch in einem unterschiedlichen Maße in die EU integriert sind: Einige, wie Italien oder Griechenland, sind Teil der gesamten europäischen Politik, angefangen bei der Währungsunion. Andere stehen zwar außerhalb der Eurozone, streben aber einen Beitritt an, wie beispielsweise Polen. Wieder andere schließen diese Möglichkeit von vornherein aus und halten sich bewusst außerhalb des Schengen-Raums, wie etwa Großbritannien. Unter den Drittstaaten für eine enge Zusammenarbeit mit dem deutsch-französischen Tandem finden sich auch solche Länder, die (noch nicht) Teil der EU sind, sich jedoch als interessante Partner erweisen könnten, so zum Beispiel die Länder des westlichen Balkans oder die Türkei. Zuletzt behandeln zwei Fallstudien eine Öffnung des deutsch-französischen Tandems zu zwei der großen europäischen Institutionen: Zum einen die Europäische Kommission, deren Einfluss im Zuge der letzten Jahre durch den intergouvernementalen Charakter der Krisenbewältigung begrenzt wurde, die unter der aktuellen Präsidentschaft Jean-Claude Junckers jedoch gestärkt werden könnte. Zum anderen das Europäische Parlament, das zwar als solches keine privilegierten Beziehungen zu bestimmten Mitgliedstaaten unterhält, in dem Deutschland aber ohne Zweifel großes Gewicht zukommt, insbesondere im Vergleich zu Frankreich. Darüber hinaus ist das Europäische Parlament ein Ort, an dem informelle Verhandlungsformen eine wachsende Rolle spielen.

Die zehn Fallstudien dieser Analyse folgen einer ähnlichen Struktur, um ihre Ergebnisse vergleichbar zu machen. Alle Autoren haben drei Fragenkomplexe beantwortet: In einem ersten Schritt identifizieren sie die Ergebnisse der bisherigen trilateralen Kooperation ebenso wie die dabei erfolgten Kompromisse, die in der Vergangenheit zur europäischen Integration beigetragen haben. Darauf aufbauend untersuchen sie die Positionen der Dialogpartner der jeweiligen Fallstudie und stellen deren Divergenzen bei bestimmten Themen der Kooperation heraus. Dadurch soll auf mögliche gemeinsame Interessen und Konfliktpunkte innerhalb der skizzierten Dreieckskonstellation geschlossen werden. Zuletzt

benennen sie Politikfelder und spezifische Projekte, die Potenzial für eine trilaterale Kooperation bergen.

So unterschiedlich die im Folgenden analysierten Dreieckskonstellationen auch sein mögen – alle Autoren gelangen zu derselben doppelten Feststellung: Zunächst heben sie die starke Asymmetrie hervor, die zwischen dem deutsch-französischen Bündnis einerseits und dritten Parteien andererseits besteht. Alle betonen den hohen Institutionalisierungsgrad der deutsch-französischen Zusammenarbeit, dem keine andere bilaterale Kooperation gleichkommt. Darüber hinaus identifizieren sie verschiedene Arten der Asymmetrie: Zunächst bestehen Asymmetrien hinsichtlich der historischen Erfahrung, was für Nicht-EU-Mitglieder wie die Türkei zutrifft, aber auch für die Staaten, die erst kürzlich Mitglied der EU geworden und noch nicht vollständig integriert sind, wie beispielsweise Rumänien. Doch die Asymmetrie ist auch wirtschaftlicher Natur und betrifft Länder wie Polen, das aller positiven Dynamik der letzten Jahre zum Trotz wirtschaftlich schwächelt, und Griechenland, wo die tiefreichende Krise die Entwicklung konstruktiver Zusammenarbeit unmöglich macht. Nicht zuletzt bezieht sich die Asymmetrie aber auch auf jene Mitgliedstaaten, deren Engagement zugunsten der europäischen Integration eher schwach, wenn nicht gar rückläufig ist – als Beispiel kann hier Großbritannien genannt werden. Oder auf jene, deren Einfluss auf die Politik der EU trotz ihrer generell proeuropäischen Haltung begrenzt ist, wie im Falle Italiens. Damit kann übereinstimmend gesagt werden, dass Deutschland und Frankreich den festen Kern bilden, um den herum sich die EU auch in Zukunft bilden wird. Zwar zögern die Autoren nicht, die derzeitigen Schwierigkeiten des deutsch-französischen Bündnisses zu betonen, eine gemeinsame Perspektive zu schaffen und die europäische Integration anzukurbeln, doch es bleibt unbestritten, dass es keine Alternative zur deutsch-französischen Kooperation gibt. Vielmehr betrachten die Autoren die trilaterale Kooperation, so die zweite gemeinsame Feststellung, als komplementäres Element. Alle Autoren befürworten eine solche Kooperation, zeigen sich aber auch vorsichtig – am pessimistischsten wird diese Perspektive in der Fallstudie über Großbritannien beurteilt. Aufgrund der zuvor genannten Asymmetrien wie auch der unterschiedlichen Ziele innerhalb der europäischen Integration beurteilen die meisten Autoren die Chancen für einen Dialog als begrenzt. Keiner erwähnt ein ideales Trio. Sobald es sich hingegen um konkrete Themen handelt, entdecken die Autoren in vielen Fällen durchaus Potenzial für eine stärkere Zusammenarbeit.



Insgesamt lassen sich vier große Schwerpunkte der Kooperation ausmachen, die sich allesamt auf aktuelle Probleme beziehen. Bisher haben sich die Mitgliedstaaten dazu jedoch unterschiedlich positioniert und eine gemeinsame Politik erscheint notwendiger denn je. Mehrere Jahre nach Beginn der Schuldenkrise handelt es sich in erster Linie um wirtschaftliche Fragen, seien es die Vollendung der Währungsunion und die Verwaltung der Staatsschulden (Italien, EU-Kommission, Europäisches Parlament), der Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung (Rumänien, Balkan) oder auch die Stärkung des Binnenmarktes (Großbritannien). Da die EU zudem mit einer wachsenden Instabilität an ihren Grenzen und der Gefahr terroristischer Attentate konfrontiert ist, plädieren etliche Autoren für eine Annäherung der unterschiedlichen nationalen Außen- und Sicherheitspolitiken. Natürlich stellen geografische Faktoren hierbei ein entscheidendes Kriterium dar: Für einige Länder ist eher die östliche Nachbarschaft relevant (Polen, Rumänien, Nordeuropa, Italien), während andere die Situation im südlichen Mittelmeerraum stärker betrifft (Griechenland, Italien, Türkei). Darüber hinaus haben die Ukraine Krise und die Spannungen mit Russland nicht nur das allgemeine Interesse an Verteidigungsfragen wiederbelebt, sondern gleichzeitig die Bedeutung einer gemeinsamen Energiepolitik offenbart. Dabei geht es darum, eine stabile Energieversorgung zu garantieren und zugleich ehrgeizige Klimaziele zu erreichen (Polen, Griechenland, Türkei, Nordeuropa, Europäische Kommission, Europäisches Parlament). Nicht zuletzt wird in dieser Studie regelmäßig auf die verschiedenen Ansätze in der Migrationspolitik verwiesen, die sich einerseits um die europäische Binnenmigration drehen (Rumänien, Balkan) und andererseits, vor allem wegen des Bürgerkriegs in Syrien,

die Bewältigung des Flüchtlingsstroms aus dem südlichen Teil Europas thematisieren (Italien, Griechenland, Türkei, Europäische Kommission).

Selten waren die Europäer mit so vielen heftigen Krisen gleichzeitig konfrontiert – Krisen, die nicht nur den inneren Zusammenhalt der Union betreffen, sondern auch internationale Ausmaße haben. Diese neue Situation, in der auch noch Spannungen in den deutsch-französischen Beziehungen hinzukommen, hindert die Europäer daran, Einfallsreichtum an den Tag zu legen und neue Kooperationsformen zu wagen. Wenn eine Stärkung des deutsch-französischen Dialogs unverzichtbar ist, dann muss dieser sich gegenüber anderen Partnern öffnen. Daher ist es nötig, drei oder mehrere Staaten in verschiedenen Konstellationen zu vereinen. Ein solcher pragmatisch geprägter Ansatz würde nicht nur den inhaltlichen Austausch vertiefen und damit die europäische Integration in konkreten Themen vorantreiben, sondern er würde auch Blockaden abbauen, die durch implizite Hierarchien entstanden sind, seien sie auf wirtschaftlicher Macht oder geografischer Größe gegründet. Auch wenn Berlin und Paris an dieser Stelle eine besondere Verantwortung zukommt, da sie ihre Abstimmungen gegenüber weniger erfahrenen oder weniger integrierten Partnern öffnen müssen, so hängt die Möglichkeit trilateraler Kooperation nicht alleine von ihnen ab. Ihre Partner müssen gleichermaßen bereit sein, sich für den Austausch einzusetzen und sich kompromissfähig zeigen. Nur so kann das deutsch-französische Tandem wieder zu seiner ursprünglichen Bestimmung zurückfinden.

Claire Demesmay und Hans Stark  
Berlin und Paris, Mai 2015



## Deutschland, Frankreich, Griechenland: Potenziale für Zusammenarbeit trotz der Krise

**Julian Rappold**

Griechenland spielt in langfristig angelegten, strategischen Partnerschaften europäischer Mitgliedstaaten nur eine marginale Rolle, nicht zuletzt durch seine geografische Randlage. Sowohl auf trilateraler Ebene als auch im bilateralen Verhältnis von Berlin und Paris zu Athen gibt es keine regelmäßigen Formate, die dem gemeinsamen Vorgehen auf europäischer Ebene Durchschlagskraft verleihen könnten. Die Wahrscheinlichkeit einer engen deutsch-französisch-griechischen Zusammenarbeit wird auch in Zukunft gering bleiben – insbesondere deshalb, weil Griechenland prioritär mit der Bewältigung der eigenen Wirtschafts- und Schuldenkrise beschäftigt ist, und sowohl das deutsch-griechische als auch das deutsch-französische Verhältnis (und sei es aus anderen Gründen) in den vergangenen Jahren erheblich beeinträchtigt worden sind. Mit der neuen griechischen Koalitionsregierung unter Premierminister Alexis Tsipras haben sich die bestehenden Konflikte noch einmal zugespitzt. Dennoch existieren Kooperationspotenziale für gemeinsame Initiativen. Insbesondere in der europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik, in der europäischen Energie- und Klimapolitik sowie in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP).

### Vom Querulanten zum EU-Enthusiasten: Die späte Europäisierung Griechenlands

Griechenland, das erst 1981 der damaligen Europäischen Gemeinschaft beitrug, ist im Vergleich zu den Gründungsstaaten Deutschland und Frankreich ein Spätzunder des Europäischen Projekts. Die damalige Regierung Andreas Papandreu brachte sich in den ersten Jahren nach dem EU-Beitritt auf europäischer Ebene nur dann in die europäischen Entscheidungsprozesse ein, wenn nationale Interessen betroffen waren. Griechische Europapolitik war auf die großzügige finanzielle Ausstattung durch Mittel aus den europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds ausgerichtet. Erst Mitte der 1990er-Jahre mit der Aussicht auf den Beitritt zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion machte sich ein Europäisierungsprozess bemerkbar, der Griechenland zu einem entschiedenen Befürworter der Vertiefung und Erweiterung der EU machte (von den von Athen blockierten Beitrittskandidaturen Mazedoniens und der Türkei abgesehen). Es ist dabei

wichtig, herauszustellen, dass Griechenland trotz aller Widerstände stets an allen Integrationsschritten teilnahm und sich selbst deshalb als integralen Bestandteil der EU versteht.

Eine ähnlich verspätete Europäisierung zeigt sich am Beispiel der griechischen Außenpolitik: Die geografische Lage Griechenlands an der südöstlichen Peripherie der EU, die lange Jahre dadurch verstärkt wurde, dass das Land keine gemeinsame Binnengrenze zu einem EU-Mitgliedstaat besaß, trug zum destruktiven, von eigenen Sicherheitsinteressen getriebenen griechischen Verhalten in Fragen der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik auf europäischer Ebene bei.<sup>1</sup> Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts hatte Athen keine gemeinsamen geografischen Interessen mehr mit den europäischen Partnern. Insbesondere dem historisch belasteten Verhältnis zur Türkei wurde aufgrund der Blockkonfrontation des Kalten Krieges, aber auch in der Zeit danach von den westlichen Bündnispartnern nicht die Beachtung geschenkt, die sich Athen gewünscht hätte. Auch in den Jugoslawien-Kriegen wurde das pro-serbische Griechenland von den europäischen Partnern als Problemfaktor wahrgenommen.<sup>2</sup> Mitte der 1990er-Jahre normalisierte sich die griechische Außenpolitik jedoch zusehends und Athen schaffte es, durch stärkeres Engagement auf europäischer Ebene die außenpolitischen Interessen Griechenlands in der europäischen Agenda zu verankern.<sup>3</sup>

### Die griechische Wirtschafts- und Schuldenkrise als Kooperationshindernis

Die Wirtschafts- und Schuldenkrise hat die Kooperationsmöglichkeiten Griechenlands erheblich eingeschränkt. Für eine deutsch-französisch-griechische Partnerschaft, die über die jeweilige bilaterale Zusammenarbeit im Rahmen der EU-Institutionen hinausgeht, gibt es aus Sicht von Berlin und Paris somit keinen besonderen Anreiz. Selbst wenn vonseiten Deutschlands und Frankreichs ein Interesse an einer stärkeren Kooperation bestünde, scheint Griechenland momentan nicht in der Lage zu sein, substanziell europäische Projekte voranbringen zu können. Zwar brachte Griechenland die EU-Ratspräsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2014 trotz aller wirtschaftlichen und politischen Probleme zu einem guten Abschluss.<sup>4</sup> Dennoch: momentan ist jede griechische Regierung dazu gezwungen, ihr politisches Kapital einzig darauf zu verwenden, mit den internationalen Geldgebern eine nachhaltige Lösung zur Bewältigung des griechischen Schuldenberges auszuhandeln, um dem Land auf lange Sicht wirtschaftspolitisch wieder eine

Perspektive zu geben. Dabei scheint das wirtschaftliche und politische Umfeld in Griechenland weiter äußerst instabil. Denn obwohl sich die politische Lage nach dem Regierungswechsel im Januar 2015 hin zu einem Links-Rechts-Bündnis unter Premierminister Tsipras vorerst wieder beruhigt hat, scheinen die Fronten zwischen Griechenland und den Europäischen Geldgebern über eine nachhaltige Lösung der griechischen Schuldenfrage verhärteter denn je. Ein stabiles Umfeld ist jedoch eine entscheidende Voraussetzung für langfristig angelegte Zusammenarbeit.

Die Krise schränkt aber nicht nur die Fähigkeit der griechischen Regierung für Kooperationen ein. In ihr spiegeln sich exemplarisch auch die Spannungen über die Ausrichtung der europäischen Wirtschaftspolitik in der gesamten Eurozone wider, die insbesondere die deutsch-französischen Beziehungen belasten. Zwar konnten sich Paris und Berlin nach langem Ringen auf ein gemeinsames Vorgehen bei der Griechenland-Rettung einigen, doch die grundsätzliche Frage, wie viel und welche Art von Solidarität Europa – und Griechenland im Speziellen – in der Krise brauche, hat weiterhin Bestand.<sup>5</sup> Für Berlin bedeutet solidarisches, europäisches Handeln vor allem, dass jeder Mitgliedstaat verantwortungsbewusst für ein ökonomisch starkes Europa agiert, während für Frankreich Solidarität auf der Erkenntnis beruht, dass alle Mitgliedstaaten als Teil einer Gemeinschaft aufeinander angewiesen sind. Aus diesen divergierenden Ansichten leitet sich bis heute ein Richtungsstreit zwischen Deutschland und Frankreich über die richtigen Instrumente der Krisenbewältigung ab. Zwar haben beide Seiten inzwischen ihre Maximalforderungen nach „Wachstum“ oder „Austerität“ relativiert, doch die unterschiedliche Akzentuierung bleibt. Exemplarisch zeigt sich dies in der gemeinsamen Forderung Frankreichs und Italiens nach einer flexibleren Auslegung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Eigentlich wäre die neue griechische Koalitionsregierung für Paris und Rom ein willkommener Partner, um in diesem Konflikt gegenüber Berlin langsam an Deutungshoheit zu gewinnen. Das forsche Auftreten der Regierung Tsipras in den ersten Wochen ihrer Amtszeit Anfang 2015 mit Blick auf die Verhandlungen über die Auszahlung der letzten Tranche des Rettungspakets hat sie auf europäischer Ebene jedoch weitestgehend isoliert.

Generell hat die in Athen als unnachgiebig empfundene Haltung Deutschlands in der Wirtschaftskrise die bilateralen deutsch-griechischen Beziehungen stark belastet. Griechische Wiedergutmachungsforderungen an Deutschland in Milliardenhöhe für die Zerstörungen im Zweiten Weltkrieg und die gegenseitige Verunglimpfung

in griechischen und deutschen Medien haben die Situation weiter verschärft. Zwar bemühte man sich auf deutscher Seite zwischenzeitlich, den Dialog zu intensivieren und die ehemalige Koalitionsregierung unter Führung des Konservativen Andonis Samaras in ihren Reformbestrebungen zu stärken. Der griechische Regierungswechsel hat das griechisch-deutsche Verhältnis jedoch erneut deutlich verschlechtert. Berlin und Athen haben sich in den ersten Verhandlungen über die Auszahlung der letzten Tranche des Rettungspakets für einen Konfrontationskurs entschieden, der zu einem neuerlichen Tiefpunkt in den Beziehungen beider Länder geführt hat. Dennoch: Auch für die neue griechische Regierung gilt, dass ihre Handlungsfähigkeit vom Spagat geprägt sein wird, einerseits der Kritik der eigenen Bevölkerung an der deutschen Position zu entsprechen, andererseits aber eine konstruktive Zusammenarbeit mit Berlin aufrechtzuerhalten. Auch aus kulturellen und historischen Gründen orientiert sich Griechenland eher an Frankreich, das entscheidende Hilfestellung bei der Rückkehr Griechenlands zur Demokratie und zum griechischen EU-Beitritt 1981 leistete. Zwar zerbrach die große Hoffnung auf einen substanziellen Richtungswechsel im europäischen Krisenmanagement, die Griechenland in die Wahl des französischen Präsidenten Hollandes setzte. Doch das bilaterale Verhältnis bleibt generell intakt.

### **Und es gibt sie doch:**

#### **Potenziale einer trilateralen Zusammenarbeit**

Dennoch gibt es einige Bereiche, in denen es Potenziale für gemeinsame Initiativen der drei Staaten gibt. Anhand der strategisch bedeutenden geografischen Lage Griechenlands im östlichen Mittelmeer lassen sich insbesondere drei Handlungsfelder identifizieren. Ein zentrales Anliegen Griechenlands muss es sein, Deutschland und Frankreich für ein koordiniertes Vorgehen in der europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik zu gewinnen. Dringlichkeit ist auf griechischer Seite geboten, denn einerseits haben die zahlreichen Konflikte im Mittleren und Nahen Osten und in Nordafrika den Druck auf die griechischen Außengrenzen weiter erhöht und Griechenland zu einem der größten Eingangstore illegaler Migration in die EU gemacht. Andererseits spitzen sich die sozialen Spannungen im Land durch die Wirtschafts- und Schuldenkrise immer mehr zu. Die neugewählte griechische Regierung plant einen Richtungswechsel der griechischen Asyl- und Migrationspolitik, die in den vergangenen Jahren vielfach für ihre Ineffizienz bei der Bearbeitung von Asylanträgen, inadäquate Aufnahmebedingungen und ihren Fokus

auf reine Abschottung an den eigenen Außengrenzen international kritisiert wurde. Auf europäischer Ebene fordert Athen deshalb nun ein gemeinsames europäisches Migrationssystem mit Rechten und Pflichten für alle europäischen Partner.<sup>6</sup> Damit würden laut Athen eine Revision des Dublin-Verfahrens, eine stärkere finanzielle Unterstützung für Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen und eine fairere Lastenverteilung einhergehen. Zwar sperren sich Deutschland und Frankreich momentan gegen jegliche Reformen. Insbesondere die französische Regierung steht unter massivem Druck des rechtspopulistischen Front National. Doch angesichts der stetig wachsenden Flüchtlingsströme wird eine solidarische Regelung auf europäischer Ebene immer dringlicher. Deutschland und Frankreich beispielsweise verzeichnen die meisten Asylanträge in absoluten Zahlen und sollten deshalb auch ein Interesse daran haben, dass die Standards der Asylsysteme erhöht und europaweit angeglichen werden.

Ein weiteres zentrales Politikfeld ist die europäische Energie- und Klimapolitik. Vor dem Hintergrund der Ukraine-Krise und dem Konflikt mit Russland gewinnt dabei insbesondere das Thema Energiesicherheit eine neue Dynamik. Deutschland, Frankreich und Griechenland tragen in ganz unterschiedlicher Weise zu den Schlüsselfaktoren Energieeffizienz, erneuerbare Energien und verstärkte Diversifikation bei und sollten deshalb in dieser Frage gemeinsam für eine umfassende europäische Strategie eintreten. Aus griechischer Perspektive bieten erneuerbare Energien große Potenziale für eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung. Mit Syriza hat nun eine Partei Regierungsverantwortung übernommen, die diese Potenziale noch stärker ausschöpfen und damit die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern deutlich reduzieren möchte. Darüber hinaus ist Griechenland wegen seiner günstigen geostrategischen Lage ein zentrales Energie-drehkreuz für Gaslieferungen aus dem Südlichen Korridor in die EU.<sup>7</sup> Griechenland wird eines der Transitländer der Trans-Adriatischen-Pipeline (TAP) sein, die Gas aus dem Kaspischen Meer nach Europa transportiert und damit russisches Territorium umgehen soll. Außerdem spielt Griechenland bei der Erschließung der neuentdeckten Gasvorkommen vor der israelischen Küste und vor Zypern sowie bei Importen von Flüssigerdgas als Drehkreuz in die EU eine zentrale Rolle.

Zuletzt besitzen Deutschland, Frankreich und Griechenland auch auf sicherheitspolitischer Ebene Schnittmengen für eine gemeinsame Zusammenarbeit. Möchte Griechenland seine traditionellen Sicherheitsinteressen unter dem Druck sinkender Finanzmittel weiterhin ausreichend wahren, so ist eine stärkere Vergemeinschaftung

der GSVP, insbesondere mit Blick auf das „Pooling“ und „Sharing“ von militärischen Fähigkeiten unausweichlich. Ob die neue griechische Regierung zukünftig tatsächlich die strategische Westbindung Griechenlands aufweichen wird, bleibt dabei abzuwarten. Paris ist nach wie vor eine wichtige sicherheitspolitische Gestaltungsmacht in der EU, so stark die französische Kritik an der GSVP auch ist. Zudem gibt es nun auch in Deutschland eine intensive Debatte über ein verstärktes deutsches Engagement im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik. Die zunehmende Destabilisierung in unmittelbarer Nachbarschaft der EU hat jedoch die Notwendigkeit für die EU erhöht, ihren bisherigen Kurs zu überdenken. Damit ist auch Deutschland stärker in der Pflicht, sich zu engagieren.

Diese Beispiele zeigen, dass Griechenland trotz des aktuellen Krisenmodus durchaus entscheidend zum europäischen Integrationsprozess beitragen kann. Gleichzeitig wurde jedoch auch deutlich, dass die Kräfte in der hier beschriebenen Dreieckskonstellation asymmetrisch verteilt sind. Dies gilt nicht nur für das Abhängigkeitsverhältnis zwischen Deutschland und Griechenland. Auch Frankreich hat wirtschaftspolitisch gegenüber Deutschland an Einfluss verloren. Darin steckt jedoch auch das vielleicht größte Potenzial dieser Dreieckskonstellation: Wenn sich die drei Partner tatsächlich in einem der oben angeführten Bereiche zur Kooperation zusammenfinden könnten, wäre dies nicht nur ein faktischer Beitrag zum europäischen Integrationsprozess. Es hätte auch Signalwirkung für andere Mitgliedstaaten und würde unterstreichen, dass die durch die Wirtschafts- und Schuldenkrise entstandenen Gräben innerhalb der EU überbrückt werden können.



## Deutschland, Frankreich, Italien: Kooperation statt Kräftemessen

**Claire Demesmay**

Aus historischer Sicht erscheint eine Kooperation Deutschlands, Frankreichs und Italiens in europapolitischen Angelegenheiten logisch und nachvollziehbar. Alle drei Länder sind Gründungsmitglieder der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und gehören heute zur Eurozone, der Bereich der Europäischen Union, der am meisten vergemeinschaftet ist. Dennoch hat sich Italien bisher stets abseits der deutsch-französischen Zusammenarbeit gehalten. Es überließ seinen beiden Nachbarländern die Führungsrolle, wobei es gleichzeitig eine „strategische Herabstufung“<sup>8</sup> zu vermeiden versuchte. Mit dem jungen und ambitionierten italienischen Ministerpräsidenten Matteo Renzi könnte sich die Lage nun ändern. Italien könnte seine traditionelle Nebenrolle ablegen und in die Riege der Hauptakteure aufsteigen. Versuche in diese Richtung konnte man während der italienischen Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2014 beobachten. Frankreich scheint zum gegenwärtigen Zeitpunkt innenpolitisch zu geschwächt zu sein, um starke Initiativen zu ergreifen, und Deutschland zögert, die Führungsrolle auf europäischer Ebene einzunehmen. Könnte Italien vor diesem Hintergrund dazu beitragen, die europäische Integration voranzutreiben? In welchen Bereichen wären die drei Länder innerhalb einer verstärkten Zusammenarbeit im Gleichgewicht, in welchen würde ein Ungleichgewicht vorherrschen? Wodurch ist die Zusammenarbeit der drei Länder, dort, wo sie bereits stattfindet, hauptsächlich motiviert? Und welche Möglichkeiten könnten sich aus einer verstärkten Kooperation ergeben?

### Asymmetrien und wechselnde Koalitionen

Für das Verhältnis der drei Länder untereinander sind unterschiedliche bilaterale Beziehungen zwischen den jeweiligen Partnern prägend. Im ersten Bündnis steht der deutsch-französische Bilateralismus auf der einen Seite Italien auf der anderen gegenüber. Den Beziehungen zwischen Italien und Deutschland sowie zwischen Italien und Frankreich mangelt es an Tiefe, wenn man sie mit der deutsch-französischen Zusammenarbeit vergleicht. Diese ist stark institutionalisiert und gründet auf einer Kultur des Austauschs und des Kompromisses. Vor allem aber wirkt sich die bilaterale Zusammenarbeit Italiens mit seinen beiden Nachbarn bei Weitem nicht so stark auf die

europäische Integration aus wie der deutsch-französische Bilateralismus. Natürlich hat Italien große Europäer hervorgebracht und war an allen weitreichenden politischen Prozessen, die die EU betreffen, beteiligt. Doch fungiert das Land selten als Impulsgeber, im Gegensatz zum deutsch-französischen Motor, der die meisten großen europäischen Projekte angetrieben hat. So war die Einführung der gemeinsamen Währung, das bis dato letzte große gemeinsame Projekt, Ergebnis von Verhandlungen zwischen Berlin/Bonn und Paris, ohne dass Italien sich in diesem Prozess Gehör hatte verschaffen können.

Die Trennung zwischen dem Norden Europas und dem Süden bringt ein weiteres Bündnis hervor. Dabei geht es weniger um eine institutionalisierte Zusammenarbeit als um Gemeinsamkeiten, die sich aus Herausforderungen ergeben, mit denen Frankreich und Italien gleichermaßen konfrontiert sind. Beide Länder leiden unter einer hohen Arbeitslosenquote, insbesondere bei jungen Menschen.<sup>9</sup> Die Staatsverschuldung ist in Frankreich wie in Italien hoch und steigt weiter an. Zudem tun sich Rom und Paris schwer, notwendige Strukturreformen umzusetzen. Vor diesem Hintergrund rückt das Beispiel Spaniens und Portugals, die in den letzten Jahren schmerzhaft Reformprozesse durchlaufen haben, Frankreich näher an Italien. In Brüssel – und auch in Berlin – gelten beide als die schwarzen Schafe der EU. Rom und Paris, die vor ähnlichen Schwierigkeiten stehen, sind sich in vielen Punkten einig und kritisieren insbesondere die Austeritätspolitik. Vor dem Hintergrund der stagnierenden Wirtschaft und hohen Arbeitslosigkeit schätzen sie die strenge Sparpolitik als kontraproduktiv oder sogar gefährlich ein.

Die Wirklichkeit hinter dieser zweifachen Asymmetrie im Verhältnis der drei Länder ist allerdings komplexer. So haben Italien und Deutschland bestimmte sozio-ökonomische Gegebenheiten gemeinsam, für die es in Frankreich keine Entsprechung gibt. Die deutsche und italienische Wirtschaft stützen sich zum Beispiel jeweils auf eine industrielle Landschaft, die von leistungsfähigen kleinen und mittelständischen Unternehmen geprägt ist. Diese exportorientierten Unternehmen sind in Italien auf Produkte von mittlerer Qualität und in Deutschland auf Produkte von hoher Qualität spezialisiert. Eine weitere Gemeinsamkeit zwischen Italien und Deutschland besteht darin, dass der demografische Wandel beide Gesellschaften stark betrifft, was zu einer Umkehr der Alterspyramide führt. Frankreich ist in dieser Hinsicht besser aufgestellt. Diese Faktoren sind wichtig für Überlegungen hinsichtlich wirtschaftspolitischer Entscheidungen auf europäischer Ebene und beeinflussen die Schwerpunktsetzung in der europäischen Wirtschaftspolitik. Sie

erklären auch manche Divergenzen zwischen Frankreich und Italien.

Italien befürwortet außerdem traditionell die europäische Integration. In diesem föderalen Staat – eine weitere Gemeinsamkeit mit Deutschland – vertreten viele die Ansicht, dass die EU dazu beitragen könnte, die Probleme des Landes zu lösen. Wie in vielen anderen Hauptstädten der EU-Mitgliedstaaten kritisieren auch in Rom Entscheidungsträger gern die Entscheidungen aus Brüssel. Was jedoch den Souveränitätstransfer auf die europäische Ebene und den Föderalismus betrifft, lösen beide Prinzipien bei Weitem nicht so starke Abwehrreflexe aus wie dies in Frankreich der Fall ist. Daher könnte Italien, zusammen mit anderen entschlossenen Mitgliedstaaten, durchaus dazu beitragen, die europäische Integration weiter voranzutreiben.

### Wechselseitiges Kräfteressen überwinden

Vor dem Hintergrund der derzeitigen Krise in der Eurozone haben Deutschland und Frankreich Schwierigkeiten, tragfähige bilaterale Kompromisse zu schließen. Dabei sind beide Länder häufig versucht, sich jeweils mit Italien zu verständigen, um mit einem neuen Beitrag in der europäischen Debatte zu punkten. Enge Kooperation zwischen Berlin und Paris findet in diesen Fällen nicht statt; tatsächlich gehen diese einseitigen Vorstöße häufig zu Lasten des deutsch-französischen Bilateralismus. Sich mit Italien abzustimmen stellt in diesem Zusammenhang für Deutschland wie für Frankreich eine Strategie dar, wechselseitig Stärke und Einfluss zu demonstrieren. François Hollande hatte sich während des Präsidentschaftswahlkampfes dafür eingesetzt, den europäischen Krisenbewältigungsmechanismen mehr Flexibilität zu verleihen. Nach der Wahl suchte er sogleich den Schulterschluss mit Italien und Spanien. Während des Europäischen Rates im Juni 2012 unterstützte Hollande die Forderungen Mario Montis und Mariano Rajoy. Der damalige italienische Ministerpräsident und der spanische Regierungschef verlangten, die Zinssätze in den von der Krise betroffenen Staaten zu senken. Angela Merkel, die von dieser Initiative überrascht wurde, musste dem Druck des Trios schließlich nachgeben. Seither hat der französische Staatspräsident jede offene Konfrontation mit der Bundeskanzlerin vermieden. Allerdings setzt er die Zusammenarbeit mit Italien bei Themen fort, über die er sich mit Angela Merkel nicht einig ist – etwa eine neue Wachstumsstrategie für die Europäische Union. Als Hollande die europäischen Regierungschefs des linken Lagers im Vorfeld des Europäischen Rates im Juni 2014

in den Elysée-Palast einlud, traf er sich zuvor mit Matteo Renzi – dieser hatte gerade Berlin herausgefordert, indem er die Strenge der europäischen Wirtschaftspolitik kritisiert und die Forderung erhoben hatte, künftig Investitionen von der Berechnung der Haushaltsdefizite auszunehmen. Frankreich erhoffte sich von dem Zusammenschluss, Deutschland gegenüber mehr Gewicht in die Waagschale werfen zu können, allerdings vergeblich.

Das Risiko für Angela Merkel in diesem Zusammenhang besteht darin, isoliert zu wirken. Zwar hat sie den Vorschlägen Renzis eine eindeutige Absage erteilt. Doch war ihr auch daran gelegen, die Kritiker zu besänftigen. Aus dieser Perspektive kontrastiert der herzliche Empfang Matteo Renzis bei seinem Besuch in Berlin im März 2014 mit der Gnadenlosigkeit, die manche Politiker und Medien regelmäßig François Hollande entgegenbringen. Auch wenn der italienische Ministerpräsident für Aufregung sorgt, verkörpert er dennoch ein dynamisches und mutiges Italien. Renzis Reformwille und seine Popularität in Italien, von der auch das gute Wahlergebnis seiner Partei bei der Europawahl 2014 zeugte, machen Eindruck in Berlin – wo man andererseits den Schwierigkeiten Frankreichs, Strukturreformen durchzuführen, mit Ungeduld begegnet. In den Monaten seit diesem Auftakt im März 2014 hat sich das Verhältnis zwischen Berlin und Rom etwas angespannt. In Deutschland reagierte man gereizt auf das langsame Tempo der italienischen Regierung. Gleichzeitig erklärte Renzi im Oktober 2014, dass er keine Belehrungen aus Deutschland<sup>10</sup> wünsche. „Merkenzi“ (nach dem Vorbild der gemeinsamen Initiativen von Bundeskanzlerin Merkel und dem ehemaligen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy, die als „Merkozy“ Schlagzeilen machten), ein neues deutsch-italienisches Duo, das als Motor für die europäische Integration fungiert, ist also nicht zu erwarten. Dennoch ist es nach wie vor nützlich für Deutschland, die Zusammenarbeit mit Italien zu suchen, um auf diesem Wege kontinuierlich Druck auf Frankreich auszuüben. Die französische Regierung ist sich dessen wohl bewusst und verfolgt aufmerksam die Ankündigungen aus Italien, um nicht ins Abseits gedrängt zu werden.

Derartige Allianzen machen es Frankreich wie auch Deutschland in Einzelfällen möglich, jeweils bestimmte Forderungen durchzusetzen. Doch langfristig führen sie zu Spannungen, die sich schädlich auf die deutsch-französische Zusammenarbeit auswirken. Dieses Kräfteressen stellt das wechselseitige Vertrauen zwischen beiden Partnern auf die Probe, das sowieso im Zuge der Krise in der Eurozone gelitten hat. Infolgedessen leidet auch die Fähigkeit, gemeinsame Initiativen zu entwickeln.



Deutschland und Frankreich hätten eher viele gute Gründe, Italien in ihren Austausch einzubeziehen als es zu instrumentalisieren, um dem Partner gegenüber mehr Durchsetzungskraft zu demonstrieren. Einen Versuch zu einer produktiven Dreierallianz unternahmen die Europa-Staatssekretäre der drei Länder, Michael Roth, Harlem Désir und Sandro Gozi, im Juli 2014 während der italienischen Ratspräsidentschaft. Ihr gemeinsamer Appell zu mehr Solidarität und Wettbewerbsfähigkeit in der EU<sup>11</sup> machte ihre Kompromissbereitschaft deutlich. Allerdings zeigte ihre Initiative nur eine begrenzte Wirkung, weil der Rückhalt auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs fehlte. Im November 2014 taten sich die Finanzminister Deutschlands, Frankreichs und Italiens zusammen und verfassten einen Brief an den neuen Wirtschafts- und Währungskommissar, Pierre Moscovici. Sie forderten eine europäische Direktive gegen Steueroptimierung.<sup>12</sup> Diese Initiative hat angesichts der Aktualität des Themas und des politischen Gewichts der drei Minister eventuell mehr Chancen auf Erfolg.

### Möglichkeiten für eine trilaterale Zusammenarbeit

Für eine Zusammenarbeit zwischen Deutschland, Frankreich und Italien bieten sich mehrere Themen an, angefangen mit wirtschaftspolitischen Fragen. Was das Thema Wachstum betrifft, so haben sich die Positionen der drei Länder im Laufe des Jahres 2014 angenähert. Ebenso wie Paris erwartet Rom viel von einer auf europäischer Ebene koordinierten Politik, um das Wirtschaftswachstum zu beleben. Seit Deutschland den Juncker-Plan unterstützt, gibt es keine größeren Meinungsverschiedenheiten mehr, nur über die Höhe der Investitionen könnten noch Diskussionen folgen. Was die Projekte angeht, die es zu finanzieren gilt, konkurrieren die Listen mit Vorschlägen aus den drei größten Wirtschaftsnationen der EU gewiss untereinander. Aber sie zeigen auch Konvergenzen auf, die zu Kooperationen führen könnten, insbesondere im Bereich Informations-, Kommunikations- und Internetwirtschaft, beim Ausbau der erneuerbaren Energien und beim Thema Verkehr. In allen drei Bereichen sind mittel- und langfristig hohe Investitionen notwendig.

Ein weiteres wichtiges wirtschaftspolitisches Thema, für das eine trilaterale Zusammenarbeit förderlich wäre, ist die Überwachung der Strukturreformen. Berlin und Paris vertreten unterschiedliche Ansichten zu den vertraglichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten in der Eurozone und den möglichen Sanktionen für den Fall, dass die Regeln nicht eingehalten werden. Italien wiederum schlug unlängst vor, die Überwachung der Reformen

zu verschärfen und somit die Kontrolle aus Brüssel zu verstärken, wobei gleichzeitig den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität bei der Umsetzung des Wachstums- und Stabilitätspaktes eingeräumt werden solle.<sup>13</sup> Diese Idee könnte vor dem Hintergrund der deutsch-französischen Divergenzen in puncto Überwachung der Reformen eine gute Ausgangsbasis für Verhandlungen darstellen. Schließlich ist der Umgang mit den Staatsschulden als zentrales und zugleich besonders brennendes Diskussionsthema zwischen Berlin, Paris und Rom zu nennen. Was etwa die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) und insbesondere ihr Programm zum Rückkauf von Staatsanleihen betrifft, herrschen gegensätzliche Positionen vor. Frankreich und Italien befürworten die Maßnahmen der EZB; Deutschland ist dagegen.<sup>14</sup> Davon zeugen nicht zuletzt die permanenten Spannungen zwischen EZB-Chef Mario Draghi und Bundesbankpräsident Jens Weidmann in diesen Fragen, wenngleich das die EZB nicht daran gehindert hat, im März 2015 ein Programm zum Rückkauf von Staatsanleihen zu starten. Italiens prekäre Lage – Ende des Jahres 2014 erreichten die Staatsschulden 135 Prozent des Bruttoinlandsprodukts – wird die Debatten nicht vereinfachen. Allerdings – und man könnte sagen paradoxerweise – führt dies dazu, dass Italien mittelfristig ein unverzichtbarer Verhandlungspartner<sup>15</sup> sein wird, um in diesen Punkten Lösungen finden.

Die Zusammenarbeit der drei Länder auf europäischer Ebene ist zudem beim Thema Flüchtlingspolitik und Einwanderung geboten. Der starke Anstieg von Asylgesuchen, insbesondere von Menschen aus Irak und Syrien, zwingt die EU-Mitgliedstaaten zum Handeln. Eine verstärkte Zusammenarbeit wäre zunächst für Italien wichtig, an dessen Küsten Tausende von Flüchtlingen und Migranten erstmals europäischen Boden betreten (im ersten Halbjahr 2014 erreichten 60 000 Personen Italien über den Seeweg, gegenüber 9 000 Personen im gleichen Zeitraum ein Jahr zuvor).<sup>16</sup> Neben mehr europäischer Solidarität bei der Aufnahme von Flüchtlingen fordert Italien auch ein politisches Eingreifen der internationalen Gemeinschaft in Libyen. Aber auch Deutschland würde davon profitieren, hat das Land doch im Jahr 2014 weltweit die meisten Asylanträge zu verzeichnen gehabt. Zudem nimmt Deutschland einen Großteil der Flüchtlinge auf, die nach Europa kommen. Obwohl die europäische Ratspräsidentschaft aus der Flüchtlings- und Einwanderungspolitik eine Priorität gemacht hat, waren die Ergebnisse zu diesem Thema enttäuschend. In der EU-Kommission hat nun Dimitris Avramopoulos den neu geschaffenen Posten als EU-Kommissar für Migration inne, für den sich Frankreich und Italien stark gemacht hatten.



Es ist jedoch eine kohärente gemeinsame Strategie für eine europäische Flüchtlings- und Migrationspolitik notwendig, die nationale Egoismen nicht länger bedient. Die erneuten Dramen in der ersten Jahreshälfte 2015, bei der hunderte Migranten im Mittelmeer ertranken, erinnern an die Dringlichkeit der Lage.

Nicht zuletzt bieten sich die Bereiche Außen- und Sicherheitspolitik für eine engere Zusammenarbeit von Berlin, Paris und Rom an. Was diese Politikfelder betrifft, haben Deutschland und Frankreich immer schon Schwierigkeiten, einen gemeinsamen Nenner zu finden, weil ihre Positionen auf ganz unterschiedlichen Traditionen und historischen Erfahrungen beruhen. Obwohl sich der deutsche und der französische Außenminister, Laurent Fabius und Frank-Walter Steinmeier, seit Längerem darum bemühen, stärker aufeinander abgestimmt zu handeln, setzen beide Länder unterschiedliche Prioritäten, besonders beim Thema Auslandseinsätze. Die Ukraine-Krise und die Spannungen in der Beziehung zu Russland haben beide Länder noch stärker miteinander verbunden, indem sie bei diesen Themen auf höchster Ebene zusammengearbeitet haben, um das Minsk 2-Abkommen zu schließen.

Gewiss ist Italien kein Hauptakteur auf dem außen- und sicherheitspolitischen Parkett, zumal sein Verteidigungsbudget begrenzt ist. Allerdings nimmt eine Vielzahl italienischer Soldaten an internationalen Militäreinsätzen im Ausland teil.<sup>17</sup> Außerdem ist die italienische Regierung interessiert an einem kohärenten außenpolitischen Auftreten. Die Nominierung Federica Mogherinis als Außenbeauftragte der Europäischen Union, für die

sich Matteo Renzi persönlich stark gemacht hatte, könnte zu mehr Engagement Italiens in diesem Bereich führen. Rom setzt eine Priorität außenpolitischen Handelns auf den Mittelmeerraum,<sup>18</sup> ebenso wie Paris und in geringerem Maße auch Berlin. Zweifellos böte eine trilaterale Zusammenarbeit in Fragen der Mittelmeerpolitik einen sinnvollen Mehrwert. Außerdem könnte sich eine enge Abstimmung zwischen Berlin, Paris und Rom als nützlich erweisen, wenn es um den Dialog mit Russland geht, zumal es zwischen Russland und Italien enge Handelsbeziehungen gibt. Gerade in den kommenden Jahren wird dieser Dialog ein zentraler Bereich europäischer Außenpolitik sein.

Um die europäische Integration zu vertiefen, kommt es sicherlich nicht darauf an, den deutsch-französischen Motor durch eine Dreieckskonstellation mit Italien zu ersetzen.<sup>19</sup> Angesichts der derzeit schwierigen Phase, in der die deutsch-französische Zusammenarbeit ihrer Rolle als Impulsgeber kaum gerecht wird, bietet die Einbeziehung Italiens in den Austausch und in die Verhandlungen jedoch eine Chance, bestimmte hier aufgezeigte Angelegenheiten voranzubringen. Diese Zusammenarbeit würde darüber hinaus das Vertrauen wiederherstellen, das unter dem Kräfteressen durch bilaterale Ad-hoc-Bündnisse bei gleichzeitigem Ausschluss des dritten Partners gelitten hat. Eine solche trilaterale Zusammenarbeit benötigt weder einen eigenen Kalender noch Institutionen. Ihre Stärke liegt gerade in der Flexibilität und auch in der Offenheit, je nach Gegenstand der Verhandlungen weitere Partner einzubeziehen. Berlin und Paris täten gut daran, Rom einen Platz an ihrer Seite freizuhalten.

## Deutschland, Frankreich, Polen: Potenziale nutzen, um die Symbolkraft zu überwinden

Isabelle Maras

Deutschland, Frankreich und Polen, die von ganz unterschiedlichen historischen, politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen geprägt sind, bilden das sogenannte Weimarer Dreieck, ein Format, das die wachsende Interdependenz der drei Partnerländer abbilden soll. Das Weimarer Dreieck war seit seiner Gründung vielen Schwierigkeiten ausgesetzt<sup>20</sup> – und es hat im Grunde keine messbaren Erfolge zu verzeichnen. Mit dem Beginn der Ukraine-Krise im November 2013 ist das Format auf regionaler und europäischer Ebene wieder sichtbar geworden. Allerdings war dies nur von kurzer Dauer, weil es seit Sommer 2014 durch das sogenannte Normandie-Format<sup>21</sup> in den Hintergrund gedrängt wurde.

Polen hat seit dem Beitritt zur Europäischen Union im Jahr 2004 eine außenpolitische Neuorientierung vollzogen, indem es seine Mitgliedschaft mehr und mehr als Garant für seine strategische Sicherheit begriffen hat. Die Geschichte des Landes, die von den schmerzlichen Erfahrungen des 20. Jahrhunderts geprägt ist, die geopolitische Lage Polens und seine Größe haben mit dazu beigetragen, dass Polen sich innerhalb der EU zu einem wichtigen Akteur entwickelt hat, der bereit ist, eine Führungsrolle zu übernehmen. Vor dem Hintergrund der Wirtschafts- und der politischen Vertrauenskrise in der EU hat sich Polen für eine zielgerichtete Politik entschieden, um die Entwicklung der EU aktiv mitzugestalten. In den zehn Jahren seit seinem EU-Beitritt war in Polen die Begeisterung für die Europäische Union ungebrochen. Diese ist jedoch seit 2013 rückläufig, da sich in der Bevölkerung nun auch vermehrt pessimistische Einstellungen im Hinblick auf die EU verzeichnen lassen.<sup>22</sup>

In diesem Zusammenhang untersucht dieses Kapitel, inwiefern Polen dazu in der Lage ist, das asymmetrische Verhältnis der drei Partnerländer des Weimarer Dreiecks zu überwinden, um das Format dynamischer zu machen. Eine verstärkte Dynamik dieser Dreiecksbeziehung könnte der europäischen Integration neuen Schwung verleihen. Welche Interessen haben Deutschland, Frankreich und Polen gemeinsam? Wo ist das Verhältnis der drei Länder unausgeglichen? In welchen Bereichen könnten Berlin, Paris und Warschau tragfähige Kompromisse erzielen, welche die Stärken des Weimarer Formats unter Beweis stellen?

## Begrenzte und asymmetrische Wirtschaftskooperation

Polen verzeichnet herausragende wirtschaftliche Ergebnisse. Während des wirtschaftlichen Krisenjahres 2009 war es das einzige europäische Land, das einer Rezession entging. Die Wachstumsraten im Zeitraum 2008 bis 2012 waren immer noch positiv (kumulierter Zuwachs von mehr als 15 Prozent zwischen 2008 und 2011), obwohl das Wachstum im Jahr 2012<sup>23</sup> deutlich nachließ. Dieses gute Ergebnis darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass Polens Wirtschaft strukturelle Schwächen aufweist, insbesondere hohe Arbeitslosigkeit, und eine Arbeitsmarktpolitik, die auf niedrigen Löhnen beruht.

Außerdem sind die Wirtschaftsbeziehungen nicht besonders geeignet, um die Zusammenarbeit zwischen den drei Ländern zu verstärken, weil Polen noch nicht Mitglied der Währungsunion ist. Gewiss hat Deutschland in Polen einen Verbündeten gefunden, der willens ist, dem Nachbarn im Westen Rückenstärkung zu geben, wenn sich Frankreich und Italien gemeinsam gegen die sogenannte Austerität wenden. Beide Länder haben in den letzten beiden Jahrzehnten in der Tat schmerzhaft Strukturereformen erfahren, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Warschau ist indes de facto nicht an den Diskussionen über die Politik in der Eurozone beteiligt, obgleich doch der deutsch-französische Motor seit Beginn der Krise stottert. Dass Polen im Herbst 2014 die Bankenunion kritisiert hat, verringert zusätzlich die Möglichkeiten, sich bei den Mitgliedern der Eurozone Gehör zu verschaffen. Warschau wandte sich ausdrücklich dagegen, dass die Bankenunion Kompetenzen übertragen bekommt, die aus polnischer Sicht lieber in nationaler Verantwortung bleiben sollten. Weil es häufig andere Positionen einnimmt als seine Nachbarn, fungiert Polen überdies nicht als führendes Land unter den Ländern Mitteleuropas – eine Rolle, auf die es sich auch innerhalb des Weimarer Dreiecks gerne würde berufen können.

## Außen- und Sicherheitspolitik: Entsteht eine nachhaltige Konvergenz der Interessen?

Was außenpolitische Anforderungen betrifft, so hat das Weimarer Dreieck während der ersten Monate der politischen Krise in der Ukraine sein Potenzial unter Beweis gestellt. Es übernahm die Rolle des Katalysators für eine konzertierte europäische Aktion. Dank des Dreiecksformats konnten Spannungen zwischen Deutschland und Polen – Deutschland setzte auf den polnischen Dialog mit Russland, Polen sprach sich dafür aus, Russland deutlich in die Schranken zu weisen – vermieden werden. Aus

Warschau verlautete, dass eine Führungsrolle Berlins bei der Beilegung des Ukraine Konflikts nötig sei, dabei seien härtere Sanktionen gegen Russland und Waffenlieferungen an die Ukraine mögliche Mittel. Deutschland setzte dagegen weiter auf diplomatische Verhandlungen mit allen Beteiligten, um den Konflikt zu beenden. Dabei hat das Land aber allen Sanktionsstufen der EU gegen Russland zugestimmt und ab Herbst 2014 Moskau gegenüber härtere Töne angeschlagen. Frankreich wiederum spielte die deutsch-französische Karte aus und stand Deutschland in seinem diplomatischen Bemühen zur Seite. Allerdings ist Warschau aus Pariser Sicht ein wichtiger Partner im Osten, der Frankreich gegebenenfalls ermöglicht, seine Position zu Russland Deutschland gegenüber konsequent zu vertreten.

Ab Februar 2014 trafen sich mehrmals die drei Außenminister Deutschlands, Frankreichs und Polens, Frank-Walter Steinmeier, Laurent Fabius und Radosław Sikorski, um über diplomatische Lösungswege aus der Krise zu beratschlagen. Damit setzten sie auch den bis zu diesem Zeitpunkt uneinheitlichen und zögernden Reaktionen aus EU-Kommission und EU-Parlament auf Russlands Vorstöße und Positionierungen ein Ende. Die gemeinsame Reise der drei Außenminister nach Kiew zeugte von der punktuellen Fähigkeit des Weimarer Dreiecks, als diplomatische Kraft zu agieren, sobald alle drei Partnerländer an einem Strang ziehen.

Das Weimarer Dreieck vermochte allerdings nicht, den Versuch in eine fruchtbare Strategie umzusetzen. Warschau spielt keine bedeutende Rolle bei der Krisenbewältigung mehr, seit Sikorski aus dem Amt geschieden ist. Zu den Verhandlungen im September 2014, die zum ersten Minsker Waffenstillstandsabkommen geführt haben, wurde Polen nicht eingeladen. Auch die Mitgliedsländer der Visegrad-Gruppe haben es nicht unterstützt. Aus Sicht der ukrainischen Verantwortlichen hatte Berlin bei den Verhandlungen die europäische Führungsrolle inne. Der neue Präsident des Europäischen Rates, Donald Tusk, tut sich noch schwer, die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten zu gemeinsamen Beschlüssen – im Rahmen einer Kultur des Konsens – zu bewegen. Bereits seit Juni 2014 hatten die Entscheidungsträger auf das sogenannte Normandie-Format gesetzt – die Außenbeauftragte der EU, Federica Mogherini, und Donald Tusk nahmen aber nicht daran teil. Die Verhandlungen im Rahmen dieses Formats führten schließlich zu den beiden Minsker Waffenstillstandsabkommen im September 2014 und Februar 2015. Die diplomatischen Initiativen Deutschlands und Frankreichs haben sich auf diese Weise gegenüber den europäischen Institutionen auf die Überholspur gesetzt.

Bedenkt man die Ereignisse der vergangenen Monate, haben alle weiteren Entwicklungen, welche das Weimarer Dreieck betreffen, Testcharakter für dessen Glaubwürdigkeit bei diplomatischen Initiativen und Herausforderungen im Bereich der EU-Ostpolitik.

Darüber hinaus könnte die Zusammenarbeit der drei Länder die Debatte über das außenpolitische Engagement der EU als auch die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik vorantreiben. Die Ukraine Krise hat für die EU-Mitgliedstaaten den Fokus auf die strategische Bedeutung der Verteidigungspolitik und die Ausgestaltung der Sicherheitspolitik gelenkt.<sup>24</sup> Konstruktive Beiträge Polens zu europäischen Diskussionen, wie etwa Warschaus Einsatz für eine Neuausrichtung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Jahr 2011, als Polen die Ratspräsidentschaft innehatte, zeigen nämlich, dass die EU als Ganzes von den konkreten Impulsen aus Warschau profitieren könnte. Zudem leistete Polen wertvolle Unterstützung für Frankreich bei der EU-Ausbildungsmission EUTM in Mali im Januar 2013 und bei der Militäroperation Sangaris in der Zentralafrikanischen Republik im Dezember 2013. Paris und Warschau sprechen sich auch beide für eine Verstärkung der operationellen Kapazitäten der NATO aus und ziehen in dieser Frage seit 2013 an einem Strang; einig sind sie sich auch bei ihrem Einsatz für mehr Interoperabilität der Armeen. Konkret arbeiten beide Länder bei der Modernisierung (u.a. an einem Raketenabwehrsystem) der polnischen Armee zusammen.<sup>25</sup> Die französisch-polnische Kooperation in diesen Fragen könnte dazu beitragen, den oftmals kontroversen Haltungen Deutschlands und Frankreichs gegenüber dem Einsatz militärischer Mittel als Instrument der EU-Außenpolitik die Spitze<sup>26</sup> zu nehmen.

### **Energie- und Klimaschutzpolitik: Ein komplexes, aber unumgängliches Thema**

Das Thema Energie- und Klimaschutzpolitik in Europa ist für die Zusammenarbeit Deutschlands, Frankreichs und Polens von wesentlicher Bedeutung, nicht zuletzt weil vom 30. November bis 11. Dezember 2015 die 21. UN-Klimakonferenz in Paris stattfinden wird, auf der eine neue internationale Klimaschutz-Vereinbarung verabschiedet werden soll.

Die geopolitischen Hintergründe der Ukraine Krise ebenso wie die politische Instabilität in Nordafrika und im Mittleren Osten schufen die Notwendigkeit, das Thema Energieunion voranzubringen – von der bereits seit einem guten Jahrzehnt regelmäßig die Rede ist. Hierbei stehen Berlin, Paris und Warschau allen Unstimmigkeiten

zum Trotz gemeinsam mit ihren europäischen Partnern unter Zugzwang. Im April 2014, als die Ukrainekrise weiter eskalierte, schlugen der damalige polnische Premierminister Donald Tusk und der französische Staatspräsident Hollande vor, eine europäische Energieunion zu gründen, um Versorgungssicherheit mit Energieträgern (insbesondere Gas) zu erhalten, die Unabhängigkeit der EU bei der Energieversorgung zu stärken und das Solidaritätsprinzip unter den Mitgliedstaaten für nachhaltige Maßnahmen gegen den Klimawandel noch stärker in die Praxis umzusetzen.<sup>27</sup> Während des Europäischen Rats von Juni 2014 diskutierten die Entscheidungsträger den französisch-polnischen Vorschlag, der schließlich dazu beitrug, dass die Europäische Kommission im Februar 2015 die Gründung der Energieunion beschleunigte.

Energiepolitik hat für Polen eine wichtige strategische Dimension und ist eng mit sicherheitspolitischen Fragestellungen verknüpft. Tatsächlich ist Polen stark von Russland als Energielieferant abhängig. Bei Erdgas deckt Russland 55 Prozent des polnischen Bedarfs und bei Rohöl sogar 93 Prozent. Mit seiner starken Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen stellt sich Polen in Fragen der Klimaschutzpolitik quer und hat sich bisher stets der Energiewende verweigert. Damit ist Warschau inmitten einer Reihe osteuropäischer Länder Vorkämpfer für Klimakompensationen. Diese Haltung erschwert die Kooperation mit Deutschland und Frankreich. Im Jahr 2014 haben Berlin und Paris allerdings versucht, die Abhängigkeiten der EU-Mitgliedstaaten im Energiebereich stärker zu berücksichtigen, ohne jedoch ihre Klimaschutzziele einzuschränken. Der Druck aus Deutschland und Frankreich sowie die derzeitige Herausforderung des Konflikts in der Ukraine haben dazu geführt, dass Polen nun bereit zu sein scheint, seine bisherige Position zu überdenken und einer Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2030 zuzuarbeiten; dafür hat es auch einige Zugeständnisse seiner Partner zu erwarten. Andere osteuropäische Länder könnten dem Beispiel folgen und einen europäischen Aktionsplan mit ehrgeizigen Zielen im Bereich erneuerbare Energien und Senkung des Treibhausgasausstoßes unterstützen.

Energiepolitische Fragen könnten auf der europäischen Agenda das Thema Klimaschutz in den Hintergrund drängen. Dazu könnte beitragen, dass wichtige Posten in europäischen Institutionen von Vertretern bekleidet werden, die aus Ländern stammen, deren Abhängigkeit von russischen Energielieferungen hoch ist. Mittelfristig müssen die EU-Mitgliedstaaten entscheiden, ob sie in noch größerem Umfang fossile Brennstoffe erschließen und nutzen wollen oder ob sie eine wirkliche Energiewende herbeiführen wollen. Die drei Länder des

Weimarer Dreiecks haben in dieser Hinsicht unterschiedliche Voraussetzungen. Was Fracking betrifft, liegen die Positionen Deutschlands, Frankreichs und Polens derzeit weit auseinander – Berlin hat die Evaluierung der Umweltrisiken beschlossen, Paris die hydraulische Aufspaltung verboten und Polen hat kürzlich mit weiterführender Erforschung begonnen –; das letzte Wort ist aber nicht gesprochen. Was die Kernenergie betrifft, hat Polen 2014 sein eigenes Nuklearprogramm gestartet und ist eine bilaterale Zusammenarbeit mit Frankreich eingegangen. Deutschland hat bekanntermaßen andere Weichen gestellt.

Kann die trilaterale Zusammenarbeit Deutschlands, Frankreichs und Polens dazu beitragen, die europäische Zusammenarbeit zu vertiefen?

Die Antwort lautet Ja, auch wenn das Weimarer Dreieck oder eine weniger feste Dreierverbindung zwischen Berlin, Paris und Warschau den deutsch-französischen Bilateralismus nicht ersetzen könnte. Die Beratungen zwischen den drei Partnern müssen jedoch zu konkreten Initiativen führen, wenn sie effizient sein sollen. Aus diesem „intelligenten politischen Instrument“, um mit Bronislaw Geremek zu sprechen, sollte ein echtes Forum für Beratungen werden. Punktuell können auch bilaterale Übereinkünfte bestimmte Angelegenheiten voranbringen, ohne dass darunter das Vertrauen unter den drei Partnern leidet.

Polen geht davon aus, dass die privilegierten Beziehungen mit Deutschland dazu beitragen können, mehr Einfluss auf die europäische Politik zu nehmen. In diesem Zusammenhang könnte die neue Aufgabe als Präsident des Europäischen Rates Donald Tusk den Weg ebnen, künftig eine bedeutendere Rolle bei der Schwerpunktsetzung innerhalb der europäischen politischen Agenda zu spielen. Damit würde sich auch das Gleichgewicht innerhalb des Weimarer Dreiecks zu Gunsten Polens verlagern. Wenn Deutschland und Frankreich Polen in ihre Besprechungen und Beschlüsse einbinden würden, entsprängen ihre Kompromisse einer breiteren Basis und würden darüber hinaus die Perspektive der jüngeren EU-Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa umfassen. Die beiden Gründungsmitglieder würden auf diese Weise Mitgliedstaaten mit mittlerem diplomatischem Einfluss in ihre Entscheidungsprozesse einbeziehen. Eben diese Mitgliedstaaten könnten wiederum bei verschiedenen Bündnissen das Zünglein an der Waage sein. Dies setzt voraus, dass Polen dazu bereit sein müsste, die Positionen der osteuropäischen Mitgliedstaaten tatsächlich zu vertreten und seine Rolle im politischen Europa auf der Grundlage der derzeitigen Machtverhältnisse voll anzunehmen.



## Deutschland, Frankreich, Rumänien: Nach dem Beitritt kommt die Integration

Julie Hamann

Mit dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens zur Europäischen Union 2007 haben die regionalen Unterschiede so stark zugenommen wie kaum zuvor in der Geschichte der europäischen Integration. In Deutschland und Frankreich wird die Aufnahme Rumäniens deshalb oftmals mit Problemen verbunden. Doch der Eindruck des Landes als chronisches Schlusslicht europäischer Statistiken verschließt häufig den Blick auf die Potenziale einer Zusammenarbeit und macht das bevölkerungsmäßig immerhin siebtgrößte Land der EU kleiner, als es tatsächlich ist. Die unerwartete Wahl Klaus Johanniss' zum neuen Präsidenten Rumäniens zeigte 2014 die Möglichkeit, diese Wahrnehmungsmuster aufzubrechen: Entgegen aller Prognosen setzte sich der Regionalpolitiker aus Sibiu (Hermannstadt) gegen den Ministerpräsidenten und Favoriten Victor Ponta durch. Die Erwartungen an Johanniss sind hoch, sowohl bezüglich der Bekämpfung von Korruption über alle politischen Lager hinweg als auch einer wirtschaftlichen und sozialen Modernisierung des Landes. Dieser Richtungswechsel kann auch für Deutschland und Frankreich ein Anlass sein, einen neuen Blick auf das Land zu richten und die in den vergangenen Jahren dominierende Perspektive der Zuwanderung durch andere Themengebiete zu erweitern.

Auf bilateraler Ebene gehen die deutsch-rumänischen und die französisch-rumänischen Beziehungen auf eine wechselvolle Geschichte zurück, sind aber mittlerweile eng und solide. Dazu tragen die weit zurückreichenden kulturellen Bindungen durch die deutschsprachige Minderheit in Rumänien im ersten und die sprachliche und kulturelle Verbindung im Rahmen der Frankophonie im zweiten Fall bei.<sup>28</sup> Doch welche Rolle spielt Rumänien in der Politik Deutschlands und Frankreichs und für eine deutsch-französischen Politik? Ist die Möglichkeit einer trilateralen Kooperation mehr als eine hypothetische Frage? In drei Feldern erscheint eine Zusammenarbeit trotz oder gar wegen der bestehenden Asymmetrien zwischen den beiden stärksten und einem der schwächsten EU-Staaten von Bedeutung: Erstens in der Frage einer von Deutschland und Frankreich vorangebrachten vollständigen Integration Rumäniens in europäische Strukturen; zweitens bei der Bewältigung innenpolitischer und wirtschaftlicher Probleme Rumäniens, die sich mittelbar durch den entstehenden Migrationsdruck auch auf

Deutschland und Frankreich auswirken; und zuletzt in der Außenpolitik, in der Rumänien, bedingt durch seine Lage am Schwarzen Meer und an den Außengrenzen der EU, eine größere Rolle spielen könnte.

### Rumänien: EU-Beitritt, aber (noch) keine Integration

Im Jahr 2007 trat Rumänien im Zuge der zweiten Phase der Osterweiterung der EU bei und festigte dadurch nach dem bereits 2004 erfolgten Beitritt zur NATO seine Einbindung in europäische und transatlantische Strukturen. Während des Beitrittsprozesses traten sowohl Frankreich als auch Deutschland als Unterstützer der rumänischen Kandidatur auf. Für die rumänische Regierung war der Erfolg des Bewerbungsprozesses angesichts der immensen Zustimmung aus der Bevölkerung ganz wesentlich; im Zuge des Transformationsprozesses wurden wichtige Reformschritte umgesetzt. Politisch und wirtschaftlich stabilisierte sich das Land zusehends und zum Zeitpunkt des Beitritts galt Rumänien mit seinem vielversprechenden Wirtschaftswachstum als „Balkantiger“, der immer attraktiver für Investitionen aus dem Ausland wurde.

Acht Jahre nach dem EU-Beitritt gelten für Rumänien jedoch noch immer Einschränkungen: Die EU-Kommission bewertet weiterhin regelmäßig die Reformfortschritte Rumäniens, bei denen den jüngsten Berichten zufolge noch immer Lücken insbesondere in den Bereichen Justiz und Korruptionsbekämpfung bestehen.<sup>29</sup> Die Arbeitnehmerfreizügigkeit wurde erst 2014 eingeführt, nachdem die maximale Frist von sieben Jahren nach dem Beitritt ausgeschöpft war. Offen ist weiterhin, wann Rumänien dem Schengen-Raum beitreten wird. Obwohl die technischen Kriterien für einen Schengen-Beitritt erfüllt sind, verschieben ihn die EU-Innenminister mit der Begründung mangelhafter Fortschritte in Justiz und Korruption immer wieder. Darüber hinaus ist die Verzögerung jedoch auch das Resultat einer (innen)politisch motivierten Ablehnung durch einzelne EU-Mitgliedstaaten, darunter die Niederlande, Finnland, aber auch Deutschland und Frankreich, die negative Auswirkungen der sogenannten Armutsmigration befürchten.

In der Vergangenheit traten Deutschland und Frankreich immer wieder als zentrale Akteure bei der Frage des Beitritts Rumäniens zum Schengen-Raum in Erscheinung – mal als Befürworter, mal als Gegner. In einem gemeinsamen Brief wandten sich beide Länder 2010 an die damalige Kommissarin für Inneres, Cecilia Malmström, um sich wegen fehlender Reformfortschritte gegen den geplanten Beitritt im Frühjahr 2011 auszusprechen. In



Rumänien wurde dies als „Akt der Diskriminierung“<sup>30</sup> wahrgenommen. Ein Jahr später wies ein deutsch-französischer Vorschlag in die andere Richtung: Ein gemeinsames Papier der damaligen Innenminister Hans-Peter Friedrich und Claude Guéant skizzierte die Möglichkeit eines stufenweisen Schengen-Beitritts.<sup>31</sup> 2013 distanzierte sich Friedrich wiederum von dieser deutsch-französischen Initiative und blockierte die Umsetzung des Beitritts. Diese wechselnde Positionierung für oder gegen einen Beitritt zum Schengen-Raum wird von Rumänien mit Ärger und bisweilen Resignation wahrgenommen. In der Bevölkerung verfestigt sich der Eindruck, lediglich EU-Mitglied zweiter Klasse zu sein.<sup>32</sup> Mit 32 Prozent wies Rumänien die niedrigste Wahlbeteiligung aller Mitgliedstaaten bei den EU-Wahlen 2014 auf – ein deutliches Zeichen dafür, wie gering die Rumänen ihren Einfluss in der Union einschätzen.

Deutschland und Frankreich spielen in dieser Frage alles andere als die Rolle eines Motors der Integration. Beide Länder haben zu unterschiedlichen Zeitpunkten eine zuweilen an Populismus grenzende Verquickung von innenpolitischen Fragen der Sozial- und Integrationspolitik mit der Verwirklichung europäischer Grundprinzipien wie dem der Freizügigkeit nicht nur zugelassen, sondern teilweise aktiv vorangebracht.<sup>33</sup> Eine Wiederaufnahme der deutsch-französischen Initiative von 2011 wäre ein wichtiger Schritt hin zu einer weiteren Integration Rumäniens in die EU. In Anbetracht der Präsidentschaftswahlen des vergangenen Jahres, bei denen sich die rumänischen Bürger klar gegen Korruption und eine manipulative Medienberichterstattung positioniert und damit ihre politische Reife unter Beweis gestellt haben, käme dies zum richtigen Zeitpunkt.

### Mit Reformen dem Migrationsdruck begegnen

In der Debatte über Freizügigkeit kristallisiert sich die unausgesprochene Grundfrage, wie innerhalb der EU mit dem großen Wohlstandsgefälle umgegangen wird. Dies ist umso relevanter, als sich die innenpolitische Lage Rumäniens durch die europäische Binnenmigration unmittelbar auf andere Mitgliedstaaten auswirkt, sei es durch die Arbeitsmarkt-, Bildungs- oder Sozialpolitik.

Wirtschaftlich kämpft Rumänien mit großen Problemen, seitdem das Wachstum des „Balkantigers“ durch die Wirtschaftskrise abrupt gebremst wurde. Sonderkredite des Internationalen Währungsfonds unter Reform- und Sparauflagen waren nötig und die sogenannte Austeritätspolitik löste 2012 Proteste aus. Die Aufmerksamkeit von Berlin und Paris richtete sich in dieser Zeit auf die

Rettung der Eurozone, obwohl Rumänien in manchen Bereichen ganz ähnliche Probleme wie Spanien und Griechenland hat: Dies reicht von der Perspektivlosigkeit für gut ausgebildete Jugendliche bis hin zu einem hohen Maß an Politikverdrossenheit und Enttäuschung über eine korrumptible politische Klasse. Der Anteil an Rumänen, die wegen fehlender Perspektiven im Ausland leben, ist hoch – geschätzte zwei bis drei Millionen Rumänen<sup>34</sup> – und das Bild entsprechend komplex: Es reicht von Saisonarbeitskräften, die vor allem in Italien, Spanien und Frankreich leben, bis hin zu hochqualifizierten Arbeitskräften. Die im öffentlichen Bild überproportional dargestellte Bevölkerungsgruppe der Roma stellt hierbei nur einen kleinen Teil dar, rückt aber immer wieder ins Zentrum der Diskussion über Migrationsbewegungen aus Rumänien. Hier fehlt es sowohl in Deutschland als auch in Frankreich an einem nüchternen und an Fakten orientierten Blick, der die Angst vor einer Überlastung der Sozialsysteme entkräften könnte.

Insbesondere Deutschland, aber in einem geringeren Maße auch Frankreich, können durch gezielte Initiativen von der europäischen Binnenmigration profitieren. Partnerschaften im Bereich der dualen Ausbildung, die Rumänien seit 2012 fördert, haben sich bereits auf regionaler Ebene in Deutschland als sinnvoll erwiesen, um einerseits dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken und andererseits Fachwissen in Rumänien zu fördern und das Land attraktiv für Auslandsinvestitionen zu machen.

Gebremst werden wirtschaftliche wie politische Reformen jedoch durch die Schwäche politischer Institutionen. Besonders deutlich wird dies bei der viel zu niedrigen Abrufquote von EU-Mitteln: Trotz Verbesserungen in den vergangenen Jahren wird noch immer weniger als die Hälfte der Mittel abgerufen. Eine positive Entwicklung in diesem Bereich könnte die Ernennung der rumänischen Politikerin Corina Crețu im Jahr 2014 zur EU-Kommissarin für Regionalpolitik sein. Deutschland und Frankreich könnten hier durch spezifische Unterstützung hervortreten.

### Rumänien als Partner in der Außenpolitik

Das Engagement der EU in der Schwarzmeerregion erweist sich als fragmentiertes Nebeneinander verschiedener bilateraler und regionaler Initiativen, wie der Östlichen Partnerschaft im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) oder der 2007 initiierten Schwarzmeersynergie. Die Nachhaltigkeit dieser Projekte litt in den vergangenen Jahren zum einen an der Eurokrise und der damit verbundenen Priorisierung anderer



Politikfelder, zum anderen an einer Krise der ENP im Allgemeinen, die im Lichte des „Arabischen Frühlings“ zutage trat. Eine substanzielle Stärkung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ist auch in naher Zukunft unwahrscheinlich. Umso größer könnte das Potenzial punktueller Initiativen sein, die von Frankreich und Deutschland vorangetrieben werden – Rumänien unter Präsident Johannis könnte sich dabei als möglicher Partner in der Region erweisen.

Mit dem Beitritt Rumäniens haben sich die Außengrenzen der EU weiter nach Osten verschoben und reichen nun bis zum Schwarzen Meer. Angesichts der strategischen Bedeutung dieser Region ist es kaum verwunderlich, dass Rumänien für die USA neben Polen der wichtigste außen- und sicherheitspolitische Partner in Osteuropa ist; seit 2005 bestehen Nutzungsabkommen mit Rumänien für Militärstützpunkte. Die EU bleibt angesichts dieser starken Orientierung Rumäniens an den USA, die in den vergangenen Jahren unter Präsident Traian Băsescu mit seiner viel beschworenen „Achse Bukarest-London-Washington“ deutlich wurde, im Hintergrund.

Von besonderer Bedeutung in Zusammenhang mit Rumänien ist der Nachbarstaat Republik Moldau, mit dem das Land sehr enge, aber mitunter konfliktbeladene Beziehungen unterhält. Seit 1990 ist das kleine, rumänischsprachige Land zwischen einer Orientierung an Moskau und der Hinwendung an den Westen gespalten. Deutschland und Frankreich haben die Annäherung Moldaus an die EU im Vorfeld der Unterzeichnung eines Assoziierungsabkommens im Sommer 2014 aktiv vorangebracht;<sup>35</sup> auch Rumänien ist ein starker Unterstützer des EU-Kurses seines Nachbarn. Kritisch bleibt jedoch weiterhin die Frage der nach Unabhängigkeit strebenden Provinz Transnistrien. 2014 wurde der eingefrorene Konflikt zu einem Schauplatz der Ukraine Krise, auf dem Moskau, Kiew und Chisinau um Einfluss kämpfen. Ein deutsch-französisches Engagement für die Annäherung der Republik Moldau an die EU sollte also auch verstärkte diplomatische Bemühungen beider Länder nach sich ziehen, den Konflikt um Transnistrien zu entschärfen.

Bislang mangelt es Rumänien an den institutionellen Ressourcen, um eine sichtbare Außenpolitik zu entwickeln und auszubauen. Aufgrund einer schwachen außenpolitischen Bildung ist der Diskurs kaum ausgeprägt. Dies steht im Widerspruch zur wichtigen Rolle Rumäniens in einer Region, die für die europäische Außenpolitik auch in Zukunft von größter Bedeutung sein wird. Hier besteht das Potenzial, die Position der EU in der Außenpolitik zu schärfen und Rumänien als Partner in der Region einzubeziehen.

## Die Chance nutzen

Das Beispiel Rumäniens macht deutlich, dass die Integration mit dem Beitritt noch lange nicht zu Ende ist. Deutschland und Frankreich, die ein wesentlicher Antrieb für die Erweiterungen waren, könnten auch nach dem Beitritt als Triebkräfte einer tatsächlichen Integration in die Strukturen der EU wirken, indem sie von einem allgemeinen Niveau der Kooperation zu einer echten Zusammenarbeit kommen. Beide Länder haben ähnlich starke Beziehungen zu Rumänien und viele übereinstimmende Interessen, die sich auf den Umgang mit Migrations-, Wirtschafts- und Außenpolitik erstrecken.

Selten war der Moment für solche gemeinsamen Engagements günstiger als jetzt: Mit dem neuen Präsidenten Johannis bestehen nicht nur durch seine Zugehörigkeit zur deutschen Minderheit Anknüpfungspunkte, auch der durch ihn symbolisierte Aufbruch der rumänischen Gesellschaft und insbesondere der Jugend verdeutlicht die Möglichkeiten einer stärkeren Kooperation im Sinne der europäischen Integration.



## Deutschland, Frankreich, Nordeuropa: Eine untergeordnete, aber vielversprechende Achse

Barbara Kunz

Wenn es um „Achsen“ oder „Dreiecke“ der Zusammenarbeit in Europa geht, kommt die Konstellation Deutschland-Frankreich-Nordeuropa<sup>36</sup> nur selten zur Sprache. In der Tat gibt es keine fortlaufenden Formate: weder trilateral zwischen einzelnen Staaten, noch zwischen Paris, Berlin und (teilweise) nordeuropäischen Organisationen wie beispielsweise dem Nordischen Rat, dem Arktisrat oder dem Ostseerat (in dem auch Deutschland Mitglied ist und Frankreich Beobachterstatus hat).<sup>37</sup> Auch die Nördliche Dimension der Europäischen Union, an der neben der EU selbst Island, Norwegen und Russland als Partner beteiligt sind, fristet eher ein Schattendasein.

Hierfür gibt es eine Reihe von Erklärungen. Die wichtigste ist so einfach wie einleuchtend: die Schnittmenge der Interessen und für die jeweiligen Länder relevanten Politikfelder unterhalb der EU-Ebene und jenseits der rein bilateralen Kooperation ist schlicht zu klein. Einen Bedarf für ein fest institutionalisiertes, spezifisch deutsch-französisch-nordeuropäisches Format gibt es so nicht. Natürlich findet dennoch Zusammenarbeit mit diesen Ländern Europas statt, sei es im Rahmen von EU und NATO/Partnerschaft für den Frieden oder auch mitunter bilateral, insbesondere zwischen Berlin und den nordischen Staaten. Hinzu kommt auf nordischer Seite eine gewisse „Autarkie“ hinsichtlich regionaler Kooperationsformen. Die nordische Zusammenarbeit war in der Tat sehr früh bereits deutlich weiter als die deutsch-französische oder auch die gesamteuropäische. Somit ist sie gar nicht notwendigerweise darauf angewiesen, ihren Kooperationsradius unterhalb der EU-Ebene zu erweitern. Vieles, was es auf EU-Ebene gibt, existiert auch im nordischen Kontext, so zum Beispiel Programme für den Studentenaustausch und zur kulturellen Zusammenarbeit – und oft existiert dies auch schon deutlich länger. Bereits in den 1950er-Jahren gab es beispielsweise einen gemeinsamen Arbeitsmarkt und Freizügigkeit für Bürger der Mitgliedstaaten des Nordischen Rates. Nicht umsonst teilen sich die fünf nordischen Länder beispielsweise auch ein Botschaftsgebäude in Berlin. Hinzu kommen ausgeprägte Identitäten als „kleine Staaten“, so dass aus nordischer Perspektive die europäischen „Großmächte“ Deutschland und Frankreich durchaus auch kritisch gesehen werden.

Dass Deutschland-Frankreich-Nordeuropa in Zukunft zu einer zentralen Achse der europäischen Politik

werden wird, erscheint somit unwahrscheinlich. Für die Vertiefung der europäischen Integration freilich ist mehr Zusammenarbeit durchaus wünschenswert. Ohne jeden Zweifel gibt es aus deutsch-französischer Sicht durchaus Politikbereiche, in denen Inspiration und vorbildliche Praxis im Norden zu finden sind, so zum Beispiel in der Umwelt- und Klimapolitik oder auch im Bildungsbereich oder in der Nachbarschaftspolitik. Bei dieser Zusammenarbeit kann und sollte es in erster Linie darum gehen, mehrheitsfähige Positionen für die Europäische Union zu erarbeiten. Wichtig ist jedoch, nicht aus den Augen zu verlieren, dass die – aus der Ferne so ähnlich erscheinenden – nördlichen EU-Mitglieder sich so ähnlich oftmals gar nicht sind. Nicht immer also muss das richtige Format „Deutschland-Frankreich-nordische Länder“ heißen, mitunter kann auch eine rein trilaterale Konstellation sinnvoll sein. So unterscheiden sich beispielsweise die außenpolitischen Grundhaltungen (Stichwort „Allianzfreiheit“ vs. NATO-Mitgliedschaft) oder auch das Verhältnis zur EU maßgeblich: vom Nicht-Mitglied Norwegen bis zum Euroland Finnland; Schweden hat zwar keinen Euro, nimmt aber an der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik teil, während Dänemark sich in beiden Fällen entschieden hat, den Opt-Out zu wählen. Doch auch die Gesellschaften der einzelnen Länder sind nicht notwendigerweise vergleichbar, was angesichts der recht unterschiedlich verlaufenden Geschichte der jeweiligen Nationen kein Wunder ist.

### Gesamteuropäische Herausforderungen vor allem in der Außen- und Sicherheitspolitik

Etwas anders stellt sich dies jedoch in den Bereichen dar, in denen auch im EU-Zusammenhang Raum für Initiativen und Vorstöße besteht oder vielmehr Impulse sogar dringend vonnöten wären. Interessant ist in diesem Zusammenhang vor allem die außenpolitische Dimension. Insbesondere Schweden und Finnland haben, schon aus geografischen Gründen, großes Interesse an Europas östlicher Nachbarschaft – ein Interesse, das sie mit ihren baltischen Nachbarn und Polen teilen. Angesichts der Krise in der Ukraine und den immer schwierigeren Beziehungen zu Russland ist offensichtlich, dass die EU ihren Kurs der „Einbindung“ ändern muss – nicht nur gegenüber Russland selbst, sondern auch in der sogenannten Östlichen Partnerschaft der Europäischen Nachbarschaftspolitik (welche, man erinnere sich, auf eine Initiative Polens mit schwedischer Unterstützung im Jahr 2008 zurückgeht). Doch auch losgelöst von aktuellen Ereignissen ist klar, dass die Europäische Nachbarschaftspolitik

dringend reformbedürftig ist. Insbesondere ihre Trennung von der Außenpolitik – und somit auch der Russlandpolitik – hat sich als wenig zielführend erwiesen. Was die EU jetzt braucht, ist ein ganzheitlicher Ansatz gegenüber ihren Nachbarn im Osten.

Wenn es darum gehen muss, neue Herangehensweisen für die Staaten östlich der EU-Außengrenzen zu definieren, sollte gerade im Norden Europas großes Interesse an dieser Thematik herrschen. Schließlich ist man zum Teil unmittelbarer Nachbar Russlands, was andere Sicherheits-, aber zum Beispiel auch Handelsinteressen mit sich bringt als beispielsweise im Süden Europas. Auch für Deutschland sind diese Fragen zentral. Und wenngleich Frankreich traditionell eher nach Süden blicken mag, wird Paris sich kaum aus Fragen heraushalten wollen, die strategisch für die gesamte EU so grundlegend sind wie das Verhältnis Europas zu Russland, von dem zu einem großen Teil die Sicherheit, Energiesicherheit und wirtschaftliche Entwicklung des gesamten Kontinents abhängt. Nicht vergessen werden darf jedoch, dass auch Polen unbedingt mit einbezogen werden muss. Gemeinsame Reflexionen zu diesem Thema, etwa in einem Format aus Weimarer Dreieck plus Schweden und Finnland könnten durchaus sinnvoll sein.

Hinzu kommt, dass Instrumente wie etwa der Ostseerat (den man, angesichts der Mitgliedschaft aller drei nordischen EU-Mitgliedstaaten – Schweden, Dänemark und Finnland – mit einigem Recht als „nordeuropäisch“ bezeichnen kann) gerade in Zeiten, in denen die Entstehung eines „neuen kalten Krieges“ mit Russland befürchtet wird, wieder interessant werden könnten. Der Ostseerat bietet in der Tat ein Forum, in dem auch auf technischer Ebene konkrete Fragen unter Nachbarstaaten diskutiert werden. In Zeiten, in denen Russland nicht (mehr) als „strategischer Partner“ fungiert, kann dies von großem Wert sein, um pragmatische Ansätze zu finden, etwa für den Umweltschutz oder den Jugendaustausch unter Ostsee-Anrainern.

Aber auch auf sicherheitspolitischer Ebene kann zumindest ein deutsch-französisch-nordischer Dialog über den Umgang mit strategischen Herausforderungen in Europas Nachbarschaft von Interesse sein. Während Dänemark, Island und Norwegen NATO-Mitglieder sind, sind Schweden und Finnland „allianzfrei“. Insbesondere in Finnland ist jedoch das Interesse an der NATO derzeit groß wie selten, und Premierminister Alexander Stubb ist erklärter Befürworter eines Beitritts. Und auch in Schweden hat angesichts der Ereignisse in der Ukraine in den letzten Monaten eine Debatte zur Frage stattgefunden – die jedoch im Ergebnis keine Neuorientierung

der schwedischen Sicherheitspolitik mit sich brachte. Gerade in der Sicherheitspolitik sind die „Achsen“ zwischen Deutschland, Frankreich und dem Norden mitunter auch sehr variabel. So hat das Beispiel Libyen gezeigt, dass es auch hier ohne Deutschland geht: während die Bundesrepublik sich nicht an der Operation Unified Protector beteiligte, waren die beiden NATO-Mitglieder Dänemark und Norwegen dabei, ebenso wie Schweden. Wenn es um militärische Interventionen geht, sind sich die nordischen Länder und Frankreich häufig näher als es Paris und Berlin sind. Von nordischer Seite lässt sich dies allerdings weniger durch geostrategische Interessen erklären als vielmehr durch stark humanitär geprägte außenpolitische Diskurse.

### **Energie- und Klimapolitik: Gemeinsam für größere europäische Ambitionen**

Ein weiteres zentrales Politikfeld ist schließlich die Energie- und Klimapolitik, auch hier insbesondere wieder vor dem Hintergrund der Ukraine Krise. Das Weimarer Dreieck und Nordeuropa vereint eine Reihe Staaten, denen in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle zukommt – und die jeweils auf sehr unterschiedliche Energiemixe setzen: von Atomkraft bis Kohle ist alles vertreten, wobei Deutschland und der Norden besonders auf erneuerbare Energiequellen setzen. Gesprächsbedarf ist somit vorhanden. Seit 2008 diskutieren die Mitglieder des Ostseerates Fragen der Energiesicherheit und der Energieinfrastruktur.<sup>38</sup> Polen brachte 2014 in der EU erneut den Vorschlag einer Energieunion ein. Was Europa braucht, ist eine umfassende Energiestrategie, die auch die klimapolitische Dimension nicht außer Acht lässt, sondern die Thematik in ihrer Gesamtheit angeht. Die Ukraine Krise kann hierfür den notwendigen Druck erzeugen. Gleichzeitig laufen aktuell die Vorbereitungen auf den Klimagipfel Ende 2015 in Paris, auf dem ein Kyoto-Folgeprotokoll beschlossen werden soll. Benötigt wird nun der politische Wille, das Thema nachhaltig anzugehen. Auch in diesem Kontext haben Deutschland, Frankreich und der Norden – auch hier möglicherweise um Polen ergänzt – potenziell wertvolle Beiträge im Sinne eines ambitionierten Konferenzergebnisses zu leisten. Umweltthemen spielen in Nordeuropa traditionell eine große Rolle, politisch wie wirtschaftlich. Insofern können sich Deutschland und Frankreich durchaus von ihren nordischen Partnern leiten lassen, während der Norden in den Verhandlungen vom größeren politischen Gewicht Berlins und Paris' profitieren kann. Im Sinne aller Europäer muss es schließlich sein, echte Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels zu

beschließen. Wenn es Deutschland, Frankreich und den nordischen Staaten gelingt, dafür alleine schon innereuropäisch die Messlatte in Sachen Emissionsreduktionen, erneuerbare Energien oder Energieeffizienz hochzuhängen und stärker von der Kohleindustrie abhängige Nationen wie zum Beispiel Polen einzubinden, ist schon viel gewonnen. Wobei hier allerdings Deutschland im Gegensatz zu Frankreich keine Vorreiterrolle spielt.

### Unterschiedliche Perspektiven auf Europa

Im deutsch-französisch-nordischen Kontext bleibt allerdings auch durchaus noch Arbeit auf der Ebene der „Vorstufe“ von Kooperation zu leisten. Dem idealisierenden deutschen Bild des Nordens und dem entweder eher gleichgültigen oder mythisch angehauchten französischen Blick steht auf nordischer Seite oftmals eine gewisse Skepsis gegenüber. In öffentlichen wie politischen Debatten in Nordeuropa ist regelmäßig von den sogenannten Großmächten die Rede – und beispielsweise aus schwedischer Sicht zählen hierzu auch Deutschland und Frankreich, wenngleich gerade Deutsche selbst dies möglicherweise nicht so sehen wollen. Das deutsch-französische Tandem ergibt aus dieser Perspektive somit ein Direktorium aus zwei Großmächten, das nicht notwendigerweise im Interesse der „Kleinen“ handelt. Dies steht zum Teil in eklatantem Widerspruch zum deutsch-französischen Selbstbild vom „Motor der europäischen Einigung“. Hinzu kommt, dass auch das Konzept des „Friedensprojekts Europa“ im Norden auf eher deutlich weniger Ehrfurcht stößt als auf dem Kontinent. Wer wie Schweden seit Jahrhunderten keine fremden Truppen mehr im Land stehen hatte, hat mitunter andere Perspektiven. Insbesondere auf der Nachwuchsebene wäre es somit sinnvoll, sich zunächst einmal über unterschiedliche Europakonzepte auszutauschen. Nordische Teilnehmer in Programmen der europäischen Völkerverständigung sind indes oftmals eine Seltenheit. Profitieren könnten dabei

durchaus beide Seiten: während aus nordischer Sicht tiefere Einblicke in kontinentaleuropäische Denkweisen und Herangehensweise winken – und insbesondere die Erkenntnis, dass der „deutsch-französische Block“ in keiner Weise so homogen ist wie manche glauben – können Deutsche und Franzosen einen Spiegel vorgehalten bekommen. Und wahrscheinlich werden sie diesen Spiegel sogar ein klein wenig ernster nehmen können, da er aus einer wirtschaftlich mindestens ebenbürtigen Region kommt. In der Tat ist Nordeuropa eine Region, in der zwar vieles anders läuft als auf dem „Kontinent“, aber (vielleicht derzeit als einziger europäischer Teilregion) eben nicht schlechter. Im krisengeschüttelten Europa, das nach Vorbildern und „Modellen“ sucht, kann der Blick nach Norden daher sinnvoll sein für die Beantwortung wichtiger Zukunftsfragen (z.B. in der Energie- und Klimapolitik oder auch bei Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit). Obwohl sie klein sind, können die nordeuropäischen Staaten in diesem Sinne Paris und insbesondere Berlin auf Augenhöhe begegnen, was der momentan ohnehin schwierigen Debatte in Europa nur gut tun kann.

Dass „Paris-Berlin-Kopenhagen-Helsinki-Stockholm“ und eventuell – Oslo oder – Reykjavik in Zukunft zur zentralen Achse der europäischen Politik wird, ist unwahrscheinlich. Dennoch gibt es Politikbereiche, in denen zumindest ein intensivierter Dialog sinnvoll erscheint. Dies betrifft insbesondere die Klima- und Energiepolitik sowie die Gestaltung der EU-Außenbeziehungen und der europäischen Russlandpolitik. Aber auch auf der Ebene der Völkerverständigung wäre mehr Austausch zwischen Deutschland und Frankreich auf der einen und Nordeuropa auf der anderen Seite durchaus wünschenswert. Ein solcher Dialog findet bislang kaum statt, denn die „Ausweitung“ des deutsch-französischen Duos bezieht sich so gut wie nie auf den Norden. Auf beiden Seiten scheint das Wissen über den jeweils anderen begrenzt, die Vorurteile groß. Insofern gibt es also noch eine Menge zu tun im deutsch-französisch-nordeuropäischen Verhältnis.



## Deutschland, Frankreich, Vereinigtes Königreich: **Selten Stärke, häufig Stagnation**

**Vivien Pertusot**

In der Europäischen Union bilden Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich eine Achse, die im Hinblick auf eine Förderung der europäischen Integration nicht offensichtlich erscheint, da ihre Einstellungen zur EU stark variieren. Deutschland stellt sich immer noch als der größte Verfechter der weiteren Integration dar. Dabei unterstützt Berlin deutlich die Gemeinschaftsmethode, zögert jedoch nicht länger, seine nationalen Interessen voranzubringen. Frankreich hat im Hinblick auf die EU immer eine zwiespältige Einstellung beibehalten. Paris befürwortet eine weitere Integration, jedoch vorzugsweise im Sinne einer intergouvernementalen Zusammenarbeit. Großbritannien dagegen sieht seine Mitgliedschaft in der EU als einen Vertrag mit dem Ziel, eigene ökonomische Interessen voranzutreiben, der aber keine unlösbare politische Bindung an den Kontinent darstellt.

Die drei Staaten verpflichten sich in der EU-Politik nicht in gleichem Maße. Deutschland und Frankreich gehören zu den wenigen Mitgliedstaaten, die aktiv auf allen Ebenen der EU-Politik mitwirken. Großbritannien ist dagegen weder Mitglied der Eurozone noch des Schengen-Raums, und es hat ein Paket von justiz- und innenpolitischen Maßnahmen nicht angenommen. Zudem hat es alle neueren Ansätze, die die wirtschaftspolitische Steuerung Europas bündeln – vom „Fiskalpakt“ zur Bankenunion, umgangen.

Es ist offensichtlich, dass der Dissens gegenüber Gemeinsamkeiten überwiegt. Ein Überblick über die letzten 40 Jahre reicht völlig, um zu verstehen, warum diese Partnerschaft in absehbarer Zeit wohl kaum aufblühen wird. Doch auch die jüngere Vergangenheit stellt ernsthaft in Frage, welche Rolle Großbritannien in der EU spielen kann. Kann eine trilaterale Beziehung vor diesem Hintergrund überhaupt eine positive Rolle für die Entwicklung der EU spielen? Können die „E3“ beispielsweise im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik der Motor sein, um auf eine ambitioniertere gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) hinzuarbeiten?

Dieses Kapitel wird zeigen, dass eine fruchtbare trilaterale Beziehung mehr und mehr zu einem Wunschtraum wird. Nach einer kurzen Erläuterung der bilateralen Dynamiken innerhalb des Dreiecks wird die Analyse einiger Projekte erfolgen, bei denen die drei Staaten eine Führungsrolle übernommen haben. Die Entstehung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) und der

Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP, zuvor ESVP) zeigen jedoch, dass jede trilaterale Führung auch tiefe, strukturbedingte Differenzen offenbart, die einer nachhaltigeren Partnerschaft im Wege stehen.

### **Balanceakte in den bilateralen Beziehungen**

Zu keinem Zeitpunkt gab es einen günstigen Augenblick für die Entstehung eines deutsch-französisch-britischen Triumvirates, weder innerhalb der politischen Führung noch in akademischen oder Think-Tank-Kreisen. Die Geschichte lehrt uns hier etwas: Die drei Staaten suchten immer bilaterale Beziehungen untereinander, um den Einfluss des jeweils Dritten auszugleichen – und dies ist in der jüngeren Geschichte der EU nicht anders.

Die deutsch-französischen Beziehungen sind seit der Unterzeichnung des Elysée-Vertrags 1963 durch ein hohes Maß an Institutionalisierung gekennzeichnet und die europäische Integration spielte dabei eine zentrale Rolle. Trotz aller Differenzen sind sich beide Staaten darin einig, dass eine weitere europäische Integration notwendig ist. Der Elysée-Vertrag brachte einen „eingebetteten Bilateralismus“ hervor, der die deutsch-französischen Beziehungen gleichbleibend stark, politisch und unentbehrlich für beide Seiten hält – und das über wechselnde Regierungen und internationale Ereignisse hinweg.<sup>39</sup> Die französisch-britische Beziehung bot selten Raum für einen starken dritten Partner. Diese bilaterale Logik gründet sich auf gemeinsamen strategischen Vorstellungen, die schon 1904 die Grundlage für die „Entente cordiale“ bildeten. Die Betonung der Sicherheits- und Verteidigungsaspekte wurde mit dem 2011 unterzeichneten Lancaster House Treaty weiter gefestigt. Europa war in der Beziehung beider Staaten immer wieder ein heikles Thema.<sup>40</sup> Damit ist nicht gemeint, dass Europa in ihrer Beziehung keine Rolle spielt, aber beide Staaten unterstützen selten ein gemeinsames Projekt und sie nehmen, wie beispielsweise bei der Reform des EU-Haushalts, oft gegensätzliche Positionen ein.<sup>41</sup> Die Entstehung der ESVP (nun GSVP) könnte das einzige wichtige politische Projekt sein, an dem Paris und London gemeinsam gearbeitet haben. Wenig überraschend liegt es im Bereich der strategischen Ausrichtung.

Die deutsch-britische Beziehung ist von diesen drei die am wenigsten institutionalisierte. Die beiden Staaten haben gute bilaterale Verbindungen, doch ihre Beziehung ist nie so eng geworden, dass sie ein Eckpfeiler der Außenpolitik des jeweils anderen wurde. Europa stellt auch zwischen diesen beiden Staaten eine schwierige Angelegenheit dar. Wo Deutschland europäische Interes-



sen ausbauen möchte, versucht das Vereinigte Königreich, seine nationalen Interessen voranzutreiben.<sup>42</sup> Hinzu kommt, dass sich diese Beziehung mit den jeweiligen Regierungschefs verändert, was sie weniger vorhersagbar macht als das französisch-deutsche „Paar“.<sup>43</sup> Das heißt jedoch nicht, dass sie sich nicht abstimmen können, um ihre Kräfte zu bündeln, wie es bei der Unterstützung der EU-Erweiterung in den 1990er-Jahren der Fall war oder heute bei der Befürwortung des Transatlantischen Freihandelsabkommens (TTIP).

Dieser kurze Überblick der bilateralen Beziehungen macht deutlich, dass sie nicht alle das gleiche Niveau an Verbundenheit, Tiefe und Ausmaß erreicht haben. Das schließt eine trilaterale Beziehung in Zukunft zwar nicht aus, doch jeder dieser drei Staaten steht für einen eigenen Ansatz in der EU, was die Aussicht auf eine nachhaltige Kooperation schmälert. Darüber hinaus ist das Dreieck davon bestimmt, ständig das Gleichgewicht zu suchen. Anders als die zurückhaltendere französische Linie teilen Deutschland und das Vereinigte Königreich beispielsweise im Hinblick auf den Freihandel ähnliche Ansichten. Deutschland und Frankreich schätzen die politische Seite des europäischen Projekts, die das Vereinigte Königreich nicht nachvollziehen kann. Das Vereinigte Königreich und Frankreich wünschen, dass europäische Staaten eine größere Rolle in der Außen- und Sicherheitspolitik spielen, ein Bereich, in dem Deutschland seit dem Maastricht Vertrag inkonsistent agiert.

### Schwieriger Zusammenhalt

Für die europäische Integration spielte das Dreieck nur eine nebensächliche Rolle. Auch wenn alle drei einer Zusammenarbeit zustimmen, gehen ihre Ziele weit auseinander. Zwei Politikbereiche, der Binnenmarkt und die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, bieten dafür gute Beispiele.

#### Einheitliche Europäische Akte (EEA)

Es mag unterschiedliche Meinungen darüber geben, wer genau die Antriebskräfte für das Entstehen der EEA waren, aber es ist nicht zu leugnen, dass sich Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich für das Projekt zusammenschlossen. Die Europäische Kommission warb für die EEA, um die Europäische Gemeinschaft wieder erstarken zu lassen, die gerade eine Welle von „Euro-Pessimismus“ erfuhr. Ohne die Annäherung nationaler Interessen und die Kompromissbereitschaft von Deutschland, Frankreich und dem Vereinigten Königreich wäre die EEA jedoch niemals entstanden.<sup>44</sup>

Diese Annäherung bedeutete zu keinem Zeitpunkt, dass die drei Staaten übereinstimmende Ziele der EEA vor Augen hatten. Das Vereinigte Königreich unterstützte die Initiative, weil es sich dadurch eine stärkere Liberalisierung in Europa versprach. Dennoch sah es die EEA und den daraus resultierenden Binnenmarkt als Endziel, nicht als Sprungbrett für die Währungsunion. Frankreich unterstützte das Projekt in der Annahme, dass es zu einer gemeinsamen Sozial- und Industriepolitik innerhalb der Gemeinschaft führen könnte. Es erwartete nicht, dass dieser Prozess die wirtschaftliche Liberalisierung vorantreiben würde. Deutschland begrüßte die Aussicht auf eine stärkere Liberalisierung und gestärkte europäische Institutionen. Doch Berlins Kernargument für die EEA war, dass sie die europäische Integration voranbringen würde. Keiner sah jedoch voraus, dass dieser Prozess so weitreichend sein würde.<sup>45</sup>

Heute könnte das Dreieck vor allem darauf hinarbeiten, gemeinsame Lösungen bei der Einrichtung des digitalen Binnenmarktes zu finden, um den Binnenmarkt im Hinblick auf die wachsenden Bereiche E-Commerce und E-Services anzupassen. Die drei Staaten haben politische und wirtschaftliche Interessen, die sie jedoch noch abstimmen müssen, um einen annehmbaren Kompromiss zu finden, zum Beispiel hinsichtlich des Gesetzesrahmens für den digitalen Binnenmarkt. Sie müssen sich über den Grad an Regulation verständigen oder über Wege, schon bestehende Vorschriften entsprechend anzupassen. Dies wird ein Test für die „bessere Rechtsetzung“, die derzeit alle EU-Akteure bewerben. Die Vollendung des Binnenmarktes wird dennoch ein schwieriges Thema bleiben, besonders in den Bereichen Energie und Dienstleistungen, in denen die drei Staaten unterschiedliche Herangehensweisen haben. Im Energiesektor zum Beispiel sind die nationalen Strategien und Energie-Mixe so unterschiedlich, dass ein gemeinsames Vorgehen auf EU-Ebene ziemlich weit hergeholt scheint.

#### Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP/GSVP)

Auch beim Entstehen der ESVP zeigt sich diese Tendenz. Frankreich und das Vereinigte Königreich stießen die EU-Verteidigungspolitik 1998 gemeinsam in Saint-Malo an, doch ihre Institutionalisierung vollzog sich 1999 unter der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. Das Vereinigte Königreich begründete seine Entscheidung einer Teilnahme daran damit, dass es die NATO schwächen würde, wenn die Europäer ihre Verteidigung nicht ernsthafter betrieben. Frankreich war schon lange Unterstützer einer strategischen Autonomie der EU.<sup>46</sup> Deutschland befürwortete seit

dem Maastricht-Vertrag eine gemeinsame Außenpolitik mit Billigung eines Sicherheits- und Verteidigungselements. Es wäre für die Deutschen unvorstellbar gewesen, an diesem Prozess nicht teilzuhaben – die deutsche Ratspräsidentschaft kam also sehr gelegen.<sup>47</sup> Berlin strebte jedoch eine Schwächung der militärischen Seite der ESVP an, um die EU hauptsächlich als „zivile Kraft“ und die Atlantische Allianz als das Rückgrat deutscher Sicherheitspolitik zu erhalten.<sup>48</sup> Paris und Berlin drängten London zudem, die Institutionalisierung der ESVP innerhalb des EU-Gefüges mit der Bildung des EU-Militärstabs und des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees anzuerkennen. Wieder einmal stimmten die drei einem gemeinsamen Projekt zu, ihre Zielvorstellungen unterschieden sich jedoch voneinander.

Heute gibt es wenig Aussicht darauf, dass die drei Staaten gemeinsam an diesem Thema arbeiten. Das Vereinigte Königreich steht einer GSVP nicht mehr aufgeschlossen gegenüber, und Deutschlands Prioritäten liegen eher bei der NATO als bei einer GSVP. Das bedeutet vermutlich, dass letztere weiterhin auf den unbeständigen Einsatz einiger Mitgliedstaaten angewiesen sein wird.

### Keine gemeinsame Führungsrolle

Diese zwei kurzen Fallbeispiele verdeutlichen, dass Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich trotz unterschiedlicher Interessen auf einer Ad-hoc-Basis zusammenarbeiten können. Das Gleichgewicht bevorzugt jedoch stetig die deutsch-französische Kooperation, weil ihre Projekte die weitere Integration fördern – obwohl die europäische Verteidigungspolitik intergouvernemental blieb. Für das Vereinigte Königreich trifft oft die

Redewendung „Drei sind einer zu viel“ zu. Die Wahrscheinlichkeit trilateraler Projekte wird sogar noch geringer, denn die meisten neuen Initiativen werden innerhalb der Eurozone lanciert, und somit ohne das Vereinigte Königreich. Es scheint kaum denkbar, dass sich seine Einstellung zu einem Beitritt zur Wirtschafts- und Währungsunion ändern könnte.

Deutschland und Frankreich zeigen sich mehr und mehr besorgt über die „britischen Frage“. Beide bevorzugen den Verbleib des Vereinigten Königreichs in der EU, aber Frankreich würde es wahrscheinlich nicht zwingend halten wollen und Deutschland wird sich in einer zunehmend schwierigen Position finden: Berlin möchte, dass das Vereinigte Königreich in der EU bleibt, ist aber angesichts der Haltung der britischen Regierung immer häufiger enttäuscht. Der Mangel einer nachhaltigen Kooperation zwischen den „Großen Drei“ bedeutet, dass es wahrscheinlich keine deutsch-französische Anstrengung geben wird, das Vereinigte Königreich zu halten. Sollte es die EU verlassen, ist es jedoch nicht unwahrscheinlich, dass Deutschland und Frankreich bei den Austrittsverhandlungen eine harte Haltung gegen das Vereinigte Königreich einnehmen.

Es liegt im Interesse beider Staaten, das Vereinigte Königreich in der EU zu halten. Bisher haben sie sich in der Debatte zurückgehalten, die sie vor allem als eine innerbritische ansehen. Sollte jedoch ein Referendum im Vereinigten Königreich ausgerufen werden, müssten Berlin und Paris deutlicher zeigen, warum die Briten ihrer Meinung nach für einen Verbleib in der EU stimmen sollten, und sich mit der britischen Regierung abstimmen, wie sie an dieser sehr heiklen Debatte teilhaben könnten.



## Deutschland, Frankreich und der Westliche Balkan: **Von Kandidaten zu Partnern**

**Theresia Töglhofer, Natasha Wunsch**

Der Westliche Balkan<sup>49</sup> ist kein klassischer Kandidat für eine trilaterale Zusammenarbeit mit Deutschland und Frankreich. Die Beziehungen zu der Region werden im Wesentlichen vom EU-Beitrittsprozess geprägt, dessen Verlauf und Konditionalität beide Länder maßgeblich mitbestimmen. Während Kroatien seit seiner Aufnahme am 1. Juli 2013 gleichberechtigt an EU- und damit auch erweiterungspolitischen Entscheidungen teilhaben kann, begegnen die verbleibenden Beitrittsanwärter einer wachsenden Erweiterungsskepsis in Deutschland, Frankreich und anderen Mitgliedstaaten und somit einer wesentlich strengerer Beitrittskonditionalität. Für sie wird der EU-Beitritt damit zu einer mittel- bis langfristigen Perspektive.

Die Asymmetrie, die das Verhältnis Frankreichs und Deutschlands mit dem Westlichen Balkan prägt, erschwert die Zusammenarbeit auf Augenhöhe. In vielen Bereichen sind diese Staaten mehr Gegenstand deutscher und französischer Politik denn Kooperationspartner. Dennoch und gerade vor diesem Hintergrund birgt die trilaterale Zusammenarbeit, eingebettet in den größeren EU-Rahmen, vielversprechende Entwicklungspotenziale. Diese liegen etwa im Ausbau der wirtschaftlichen Beziehungen, in der Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung in den Ländern des Westlichen Balkans, in der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie in parlamentarischer Kooperation. Die Zusammenarbeit in diesen Bereichen auszubauen würde auch bedeuten, ein partnerschaftliches Verhältnis zu fördern, das sowohl den Ablauf des Beitrittsprozesses erleichtern als auch die Grundlage für eine zukünftige fruchtbare Partnerschaft Deutschlands und Frankreichs mit den Westbalkanländern als EU-Mitgliedstaaten legen würde.

### **Asymmetrie als Hürde für eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe**

Es liegt in der Natur des Beitrittsprozesses, dass das Verhältnis zwischen Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten von starker Asymmetrie geprägt ist: Anwärter auf die EU-Mitgliedschaft müssen die vom Europäischen Rat definierten Kriterien erfüllen (Artikel 49 des Vertrags über die Europäische Union); aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips in der EU-Erweiterungspolitik verfügt jeder Mitgliedstaat de facto über ein Vetorecht und kann damit

Beitrittskandidaten in verschiedenen Phasen des Annäherungsprozesses blockieren. Der Blick auf Größe und Wirtschaftskraft unterstreicht diese Asymmetrie zusätzlich. So stehen Deutschlands 81 Millionen und Frankreichs 66 Millionen Einwohner einer Gruppe von Ländern gegenüber, die eine Bevölkerungsgröße zwischen 600 000 Einwohnern (Montenegro) und 7 Millionen Einwohnern (Serbien) aufweisen. Für die Beitrittsanwärter Südosteuropas beläuft sich das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf auf rund ein Drittel des EU-Durchschnitts, während Deutschland und Frankreich deutlich über diesem Wert liegen.

Zu dieser inhärenten Asymmetrie der Beziehungen kommt hinzu, dass Berlin und Paris gegenüber dem Westbalkan ungleiche Partner sind. Deutschland pflegt insgesamt engere Beziehungen zu diesen Ländern, die ein entsprechend stärkeres Engagement in der Region erklären. Rund 1,4 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund aus den Ländern des Westlichen Balkans und dem neuen Mitgliedstaat Kroatien leben in Deutschland.<sup>50</sup> In Frankreich sind es hingegen knapp über 100 000 Personen.<sup>51</sup> Für die Länder der Region zählt Deutschland zu deren wichtigsten Handelspartnern und Auslandsinvestoren – und hat gegenüber den sechs Staaten des Westlichen Balkans im Jahr 2012 rund 340 Millionen Euro an bi- und multilateraler öffentlicher Entwicklungshilfe geleistet.<sup>52</sup> Frankreichs wirtschaftliche Verflechtung mit dem Westbalkan ist deutlich schwächer: So steht es im Falle Serbiens im europäischen Vergleich nur an zehnter Stelle für Importe und an zwölfter für Exporte.<sup>53</sup> Darüber hinaus stellt die deutsche Bundeswehr mit derzeit rund 600 Soldaten hinter den USA das zweitgrößte Kontingent der NATO-Mission Kosovo Force; Frankreich hat sich seit Februar 2014 komplett aus dieser zurückgezogen.

Der Möglichkeit, die starke Asymmetrie durch ein entschiedenes Vorantreiben des Beitrittsprozesses zumindest in Teilen aufzuheben, steht die zunehmend skeptische Haltung der deutschen und französischen Bevölkerung gegenüber der Aufnahme weiterer Mitgliedstaaten entgegen. Bedingt wird diese insbesondere durch die zum Teil ernüchternden Erfahrungen mit vorangegangenen Erweiterungen, insbesondere der als vorschnell wahrgenommene Beitritt Rumäniens und Bulgariens im Jahr 2007, und die Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise in der EU. In einer Eurobarometer-Umfrage vom Sommer 2014 sprachen sich 69 Prozent der Franzosen und 71 Prozent der Deutschen gegen einen Beitritt weiterer Länder aus.<sup>54</sup> Damit zählen Deutschland und Frankreich zu den EU-Staaten, in denen die Erweiterungsskepsis am stärksten ausgeprägt ist – eine Stimmung, auf die beide

Regierungen mit ihren Positionen zur künftigen Erweiterungspolitik reagieren.

### **Begleitung von Stabilisierung und EU-Annäherung der Westbalkan-Staaten**

Deutschland und Frankreich teilen eine prinzipiell positive Grundhaltung gegenüber der Aufnahme weiterer EU-Mitglieder aus Südosteuropa bei gleichzeitiger Betonung einer strengen Beitrittskonditionalität. Die Beitrittsperspektive aller Staaten der Region wurde zuletzt im Zuge einer Westbalkankonferenz hervorgehoben, zu der die deutsche Bundesregierung die Regierungschefs sowie die Außen- und Wirtschaftsminister der Region im August 2014 nach Berlin einlud. Nach Österreich im Jahr 2015 wird 2016 Frankreich Gastgeber dieser Konferenz sein.

Für beide Länder stellen die dauerhafte Stabilisierung der Region und die Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit die wichtigsten Motive zur Unterstützung der Beitrittsperspektive dar. Deutsche und französische Entscheidungsträger stehen in enger Abstimmung zu erweiterungspolitischen Fragen. Paris und Berlin vertreten ähnliche Positionen zu Grundfragen der Erweiterungspolitik gegenüber dem Westlichen Balkan und zu einer Reihe spezifischer Dossiers. So zögerten beide Länder, der Empfehlung der Europäischen Kommission zur Vergabe des EU-Kandidatenstatus an Albanien nachzukommen und warteten weitere Reformfortschritte ab, bevor sie der Ernennung Albaniens zum Beitrittskandidaten im Juni 2014 zustimmten.

Gemeinsame Besuche deutscher und französischer Entscheidungsträger in den Ländern des Westlichen Balkans finden sowohl auf Regierungs- als auch auf Parlamentsebene statt.<sup>55</sup> Bei Besuchen einer deutsch-französischen parlamentarischen Delegation in Zagreb im Januar 2011 und in Belgrad im Mai 2013 wurde durch die Abgeordneten insbesondere die Vorbildwirkung der deutsch-französischen Aussöhnung für die konfliktbeladene Region hervorgehoben. Der Besuch in Serbien ließ aber gleichzeitig auch die unterschiedlichen Auffassungen zwischen Vertretern der Assemblée nationale und des Deutschen Bundestags über die Auslegung von Fortschritten bei demokratischen Reformen und der Normalisierung der Beziehungen mit Kosovo zutage treten.<sup>56</sup>

Generell ist das Bewusstsein für die strategische Bedeutung der EU-Erweiterung zur weiteren Stabilisierung der Region in Deutschland wesentlich stärker ausgeprägt als in Frankreich. So war es nicht das deutsch-französische Tandem, sondern eine deutsch-britische Allianz, die zu zwei zentralen Dossiers der Erweiterungs- und Außenpolitik am Balkan

Impulse setzte: Deutschland und Großbritannien konnten sich im Rat mit der Position durchsetzen, dass Serbiens und Kosovos Vorankommen im Beitrittsprozess eine schrittweise Normalisierung ihrer bilateralen Beziehungen voraussetzt, während in Frankreich eine solche Vermengung der beiden Prozesse als ungerecht empfunden wird. Des Weiteren stellten Deutschland und Großbritannien im November 2014 eine gemeinsame Initiative zur Belebung des festgefahrenen Beitrittsprozesses in Bosnien und Herzegowina vor, die anschließend vom Rat der Europäischen Union aufgenommen wurde. An diesen Beispielen wird deutlich, dass Erweiterungspolitik gegenüber dem Westlichen Balkan in Berlin derzeit mit mehr Nachdruck verfolgt wird denn in Paris.

### **Kroatien: Vom Beitrittskandidaten zum Partner**

Mit seinem EU-Beitritt am 1. Juli 2013 kann Kroatien nunmehr die Erweiterungspolitik gegenüber den Beitrittskandidaten Südosteuropas mitgestalten, zu denen es bis vor kurzem selbst zählte. Mit Deutschland und Frankreich hatte Zagreb zentrale Fürsprecher für eine Aufnahme des Landes in die EU. Überschattet wurde der Beitritt jedoch von der Lex Perkovic, mit der Kroatien die Auslieferung des ehemaligen Geheimdienstgenerals Josip Perkovic an deutsche Behörden durch eine Gesetzesänderung in letzter Minute vor dem EU-Beitritt zu verhindern suchte und die zu beträchtlichen diplomatischen Verstimmungen führte. Dennoch birgt der Wandel im Status Kroatiens eine Gelegenheit, die deutsch-französische Politik gegenüber der Region dahingehend zu verändern, dass der Westbalkan schrittweise vom Objekt zu einem ebenbürtigen Teilnehmer sektoraler Zusammenarbeit wird.

Frankreich, Deutschland und Kroatien, das nunmehr eine über 1 000 Kilometer lange EU-Außengrenze zu seinen südlichen Nachbarn aufweist, teilen das Interesse an Stabilität in der Region. Der jüngste EU-Mitgliedstaat könnte vor allem eine konstruktive Rolle in der Lösung der tiefen politischen Krise in Bosnien und Herzegowina einnehmen – jedoch ist es aus deutscher und französischer Sicht erforderlich, dass er Partikularinteressen wie die Förderung der bosnischen Kroaten hierbei zurückstellt. Genauso wird erwartet, dass Zagreb – nachdem Kroatiens Beitrittsverhandlungen angesichts eines Grenzstreits mit Slowenien 2008/2009 mehrere Monate lang auf Eis lagen – offene bilaterale Konflikte mit den Nachbarn nicht zum Anlass nimmt, um deren EU-Annäherung zu verlangsamen oder gar zu blockieren.

Der Beitrag Kroatiens zur Aufwertung der trilateralen Kooperation zwischen Deutschland, Frankreich und dem

Westbalkan liegt vor allem darin, konkrete Bereiche der Zusammenarbeit aufzuzeigen. So weisen nicht zuletzt die anhaltenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten Kroatiens darauf hin, wie wichtig es ist, Initiativen in diesem Bereich bereits im Laufe des Beitrittsprozesses anzugehen. Hier können Deutschland und Frankreich sich gerade aufgrund ihrer divergierenden wirtschaftlichen Modelle sinnvoll einbringen und in diesem Rahmen auch effektive Ansätze zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung vorantreiben. Der Ausbau von Twinning-Projekten in diesem Bereich und die Entsendung deutsch-französischer Expertengruppen können einen konstruktiven Austausch befördern. Eine gezielte Vorbereitung der Kandidatenländer in wirtschaftlichen und sozialen Fragen könnte zudem dazu beitragen, Ängste innerhalb der deutschen und französischen Bevölkerung vor Armutsmigration abzubauen und stattdessen vor Ort geeignete Lösungen zu unterstützen.

### Potenziale trilateraler Zusammenarbeit

Ein Ausbau der trilateralen Zusammenarbeit mit dem gesamten Westbalkan stellt zunächst ganz grundsätzlich eine vertrauensbildende Maßnahme dar, die Vorurteile abbauen und Energien auf konkrete Projekte sektoraler Kooperation lenken würde. Eine Intensivierung des Austauschs auf Schul- und Universitätsebene könnte ein erster Schritt sein, der neben einer Stärkung der Wirtschaft auch den Abbau von bestehenden Stereotypen zum Balkan befördern würde.

Auch die parlamentarische Zusammenarbeit spielt in diesem Kontext eine wichtige Rolle. Gemeinsame deutsch-französische Delegationen könnten über „Fact Finding Missions“ (d.h. Gesandtschaften zur Untersuchung der Gegebenheiten) hinaus verstärkt den Austausch mit parlamentarischen Vertretern aus der Region suchen und die Stärkung der Parlamente im Westlichen Balkan unterstützen. So ist die selbstbewusste Anteilnahme der Legislative am politischen Prozess eine grundlegende Voraussetzung für die weitere Demokratisierung der Westbalkanregion und damit auch für den Erfolg des EU-Beitrittsprozesses. Desgleichen würden die bestehenden bilateralen parlamentarischen Freundschaftsgruppen zwischen Bundestag und Assemblée

nationale und den Staaten des Westlichen Balkans für dieses Ziel geeignete Foren bieten.

Gerade im sensiblen Feld der Sicherheitspolitik verschiebt sich derzeit der Fokus von Unterstützung zur Zusammenarbeit. Während die Konflikte im Zuge des Zerfalls Jugoslawiens den Westlichen Balkan seit den 1990er-Jahren zum zentralen Schauplatz für die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik machten, tragen die Länder der Region zu dieser mittlerweile aktiv bei. So beteiligen sich die Staaten des Westlichen Balkans an EU-Missionen in Afrika und an der Aufstellung von EU-Kampfgruppen, an verschiedenen UN-Missionen und zum Teil am ISAF-Einsatz der NATO in Afghanistan. Ein Beispiel für die Aufwertung der bilateralen Kooperation stellt die Entsendung eines serbischen Ärzteteams zu dem deutschen Kontingent nach Mali dar.

### Zukünftige Entwicklung

Der EU-Beitrittsprozess wird die trilateralen Beziehungen zwischen Deutschland und Frankreich einerseits und den Staaten des Westlichen Balkans andererseits noch auf absehbare Zeit dominieren. Ein solch europäischer Handlungsrahmen ist einem deutsch-französischen Ansatz gegenüber dem Westbalkan überlegen, da er Kräfte bündelt und für eine Stabilisierung der Verhältnisse die besten Garantien bietet. Dennoch sollte gerade der Beitritt Kroatiens als Gelegenheit genutzt werden, die trilaterale Zusammenarbeit aufzuwerten und den beitriffsorientierten Fokus durch konkrete sektorale Kooperationen zu erweitern. Hier wäre die Beitrittsperspektive weiterhin Rahmen für ein gemeinsames Vorgehen, könnte aber durch verschiedene inhaltliche Schwerpunkte im Bereich von verstärkter wirtschaftlicher Zusammenarbeit, Armutsbekämpfung und schulischem Austausch, parlamentarischer Zusammenarbeit und gemeinsamen sicherheitspolitischen Missionen sinnvoll komplettiert werden. Ein solcher Wandel von einer asymmetrischen Politik gegenüber dem Westbalkan hin zu konkreter Zusammenarbeit mit der Region würde auch den Boden für zukünftige Kooperation innerhalb der EU bereiten.





## Deutschland, Frankreich, Türkei: Ein Beitrittskandidat im Dienste der europäischen Integration

Catherine Palpant

Deutschland und Frankreich haben im Jahr 2013 der Eröffnung eines neuen Kapitels in den Beitrittsverhandlungen der Türkei mit der Europäischen Union zugestimmt. Im Vorfeld hatten beide Länder mehrmals die Fortsetzung der Beitrittsverhandlungen abgelehnt. Beim Thema Beitrittsverhandlungen nehmen Deutschland und Frankreich eine ähnliche Position ein – in ihrem jeweiligen Verhältnis zur Türkei ist dies vielleicht ihre einzige Gemeinsamkeit, tun sich beide Länder doch darüber hinaus schwer, in Bezug auf die Türkei auf einen Nenner zu kommen. Es gibt jedoch eine Vielzahl von Themen, die alle drei Länder gemeinsam betreffen: Flüchtlingspolitik und Regulierung der Einwanderung, Energiesicherheit, außen- und sicherheitspolitische Fragen, insbesondere zum Nahen und Mittleren Osten, sowie der Kampf gegen den Terrorismus. Zugleich steht die EU-28 als Ganzes in diesen Bereichen vor großen Herausforderungen. Dabei handelt es sich um durchaus brenzlige Themen, die eine hohe Dynamik haben und angesichts derer sich der deutsch-französische Bilateralismus schwer tut, gemeinsame Lösungswege aufzuzeigen.

Historisch betrachtet ist der deutsch-französische Bilateralismus geprägt von wechselnden Phasen der Rivalität und der Kooperation; mit Blick auf das jeweilige Verhältnis der beiden Partner zur Türkei gilt dies ganz besonders. Die gemeinsamen Vorbehalte Deutschlands und Frankreichs gegen den EU-Beitritt der Türkei und die Blockadehaltung beider Länder in den Beitrittsverhandlungen lassen sich daher als Ausnahmen beschreiben. Die Blockadehaltung hat dazu geführt, dass sowohl Deutschland als auch Frankreich nur jeweils ihre bilateralen Beziehungen zur Türkei gepflegt haben. In beiden bilateralen Beziehungen sind wirtschaftliche und diplomatische Themen sowie der Bereich Energie von zentraler Bedeutung.<sup>57</sup> Nach der Wahl François Hollandes zum Staatspräsidenten im Jahr 2012 und nach der Bundestagswahl von 2013<sup>58</sup> hat sich die Situation allerdings entspannt, wovon etwa die Fortsetzung der Beitrittsverhandlungen seit Herbst 2013 zeugt. Diese trägt auch dazu bei, die bisher in den Anfängen steckende Zusammenarbeit Deutschlands, Frankreichs und der Türkei zu stärken.

Vor diesem Hintergrund und auch, weil der deutsch-französische Motor derzeit etwas von seiner Antriebskraft eingebüßt hat, wäre eine solche Zusammenarbeit

interessant. Auf welche Bereiche könnte sich verstärkte Kooperation zwischen zwei Gründungsmitgliedern der EU und dem Beitrittskandidaten Türkei stützen? Die Frage stellt sich umso mehr, als dass ein Beitrittsdatum noch in sehr weiter Ferne zu liegen scheint oder gar hypothetisch sein könnte. Wie könnte eine trilaterale Kooperation den Diskussionen über strategische Angelegenheiten der EU einen neuen Schub geben?

### Aufstieg zur globalen Wirtschaftsmacht und zum wichtigen diplomatischen Akteur

Der Beitritt zur Europäischen Union war während der 2000er-Jahre das Leitmotiv in den Reden des damaligen türkischen Ministerpräsidenten Recep Tayyip Erdoğan. Nach den Wahlen 2007, aus denen die Regierungspartei AKP (Adalet ve Kalkınma Partisi, deutsch Partei für Gerechtigkeit und Aufschwung) als Siegerin hervorging, löste das Ziel, im diplomatischen wie auch im wirtschaftlichen Bereich eine globale Spitzenposition einzunehmen, nach und nach das Thema des EU-Beitritts ab. Verstärkt wurde diese Entwicklung insbesondere ab dem Jahr 2008 durch die Banken-, Schulden- und Finanzkrise. Die türkische Bereitschaft, Führungspositionen in internationalen Organisationen einzunehmen, zeugte von dieser Interessenverschiebung – 1999 war die Türkei der G20 beigetreten; 2009 wurde das Land erstmals Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen; im Jahr 2015 hat die Türkei den Vorsitz der G20-Staaten inne. Die türkischen Aspirationen zeigten sich auch in immer häufigeren Initiativen, bei Konflikten in der Region als Vermittler aufzutreten. Spannungen zwischen der Türkei und Israel – etwa im Rahmen des Vorfalles mit dem am „Ship to Gaza“-Konvoi beteiligten Passagierschiff „Mavi Marmara“ im Jahr 2010 – schmälerten allerdings deutlich den Ehrgeiz der Türkei, im Konflikt zwischen Israel und Palästina zu vermitteln.

Im politischen Diskurs,<sup>59</sup> wie ihn die AKP vertritt – und der manchmal als „Neonationalismus des Großmachtstrebens“<sup>60</sup> charakterisiert wird –, taucht der Begriff „Vertrauen“ immer wieder auf. Die Doktrin der AKP stützt sich auf die Instrumente „weicher Macht“ und die Fähigkeit zur Konfliktlösung. Sie gründet auf der „strategischen Tiefe“<sup>61</sup> der Türkei; gemeint ist damit die osmanische Vergangenheit, aus der sich nach dem Verständnis der AKP eine zivilisatorische Mission ableitet, die der Türkei auch Vorbildcharakter verleiht.<sup>62</sup> Diese neue Selbstwahrnehmung der Türkei geschieht vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes, die trotz der global angespannten wirtschaftlichen Lage weitgehend

positiv verläuft. Nach Jahrzehnten der Frustration<sup>63</sup> über die stockenden Beitrittsverhandlungen mit der EU hat diese Selbstwahrnehmung auch Einfluss auf die neue, distanziertere Haltung zum Beitrittsprozess. Außerdem spielt diese Akzentverschiebung der Türkei in die Suche nach einem neuen Gleichgewicht in den Beziehungen zu Deutschland und Frankreich hinein.

Ankara registriert in den letzten Jahren stets interessiert die politischen Spannungen zwischen Berlin und Paris. Dieser Aufmerksamkeit liegt die Vorstellung zugrunde, dass eine Krise zwischen den wichtigsten europapolitischen Impulsgebern die Karten in der EU neu mischen würde. Die Türkei wiederum würde dann den ihr gebührenden Platz<sup>64</sup> im europäischen und internationalen Gefüge einnehmen können. Die Prioritätenverschiebung in der türkischen Außenpolitik, die mit der oben skizzierten veränderten Wahrnehmung der internationalen Rolle des Landes einhergeht, führt dazu, dass Entscheidungsträger anscheinend „eine andere Union sehen, wünschen und leben als diejenige, die [der Türkei] tatsächlich angeboten wird“<sup>65</sup> und die von den Wechselfällen der deutsch-französischen Beziehungen dominiert wird. Tatsächlich scheint es vor dem Hintergrund der türkischen Strategie, in internationalen Organisationen Führungsrollen zu bekleiden, manchmal so, als sei die EU die letzte internationale Vereinigung westlicher Prägung auf der Liste der Türkei, in der sie noch nicht Mitglied ist.<sup>66</sup> Der EU-Beitritt ist für die Türkei ein außenpolitisches Ziel unter anderen und nicht länger eine attraktive Wertegemeinschaft mit einem sinnvollen Rechtsrahmen und gemeinsamen Pflichten,<sup>67</sup> wie sie sich einst den ursprünglichen Gründungsstaaten und den später beigetretenen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten darstellte. Im Übrigen bringt die Neuausrichtung der Türkei die gewohnten Aktionsmuster der EU-Mitgliedstaaten in außen- und sicherheitspolitischen Fragen durcheinander. Die Türkei greift im Sinne der „strategischen Tiefe“ in bestimmten Regionen direkt ein, insbesondere im Mittleren Osten und in Nordafrika.<sup>68</sup> Dieser Status eines einflussreichen Beitrittskandidaten ist bislang einmalig in der Geschichte der Erweiterung der Europäischen Union.

### **In der Waagschale:**

#### **Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Energiepolitik, Flüchtlingspolitik und Migration**

Die Annäherung zwischen Berlin, Paris und Ankara ist eher bestimmten politischen Herausforderungen geschuldet, die alle drei etwas angehen, als einer aktiv vorangetriebenen, ideellen Zusammenarbeit. Derzeit ist es auch

unmöglich, ein reelles Potenzial für vertiefte europäische Kooperation zu erkennen, das diese Dreiecksbeziehung auszeichnen würde. Die Positionen Deutschlands, Frankreichs und der Türkei unterscheiden sich häufig zu sehr – im Übrigen sind die Divergenzen in der deutsch-französischen Partnerschaft gegenüber der europäischen Integration größer als zwischen Berlin und Ankara oder Frankreich und der Türkei. Die gemeinsamen Herausforderungen liegen etwa in den Bereichen europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik und der Flüchtlingspolitik. Dort, wo es doch ein Potenzial für vertiefte europäische Integration gibt, im Bereich Energiepolitik nämlich, ist es interessant, dass es existiert, obwohl die Türkei kein EU-Mitglied ist.

Wie ist es um die GSVP bestellt? In der EU-28 sind sich alle Mitgliedstaaten einig, dass eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik unabdingbar ist. Es müssen zivile und militärische Fähigkeiten bereitgestellt werden können, um für eine effiziente europäische Diplomatie einsetzbar zu sein, die ihren Beitrag zur globalen Sicherheit leistet. Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier betreibt eine aktive internationale Diplomatie und hat insbesondere im Konflikt zwischen Russland und der Ukraine Führungskraft unter Beweis gestellt. Steinmeier und sein französischer Amtskollege, Laurent Fabius, haben überdies der deutsch-französischen Zusammenarbeit im Bereich der Außenpolitik neues Leben eingehaucht. Dennoch sind die Unterschiede zwischen Deutschland und Frankreich groß, was auf verschiedene strategische Kulturen in der Außenpolitik und insbesondere internationalen Militäreinsätzen zurückzuführen ist. Zum Beispiel führt die deutsche Haltung zum Syrien-Krieg dazu, dass die EU sich bislang darauf beschränkt, humanitäre Flüchtlingshilfe zu leisten. Frankreich befürwortet im Gegensatz dazu eine aktivere Außenpolitik, einschließlich militärischer Intervention im Krisengebiet. Die Türkei teilt die französische Haltung, wenngleich sich ihre Beweggründe im Fall des Syrien-Konflikts manchmal als mehrdeutig erweisen.

Die unterschiedlichen deutschen und französischen Haltungen zum syrischen Bürgerkrieg hindern die EU daran, ihren internationalen Einfluss geltend zu machen. Dies führt auch dazu, dass die NATO der einzige internationale Akteur ist, der im Syrienkrieg aktiv handelt. Allerdings haben sich Berlin und Paris in den letzten Monaten einander angenähert. In den Diskussionen, die seit Herbst 2014 im Rahmen der internationalen Koalition gegen den Islamischen Staat<sup>69</sup> geführt werden, sprechen sie mit einer Stimme. Doch dies bringt noch keine wesentliche Weiterentwicklung der europäischen

Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Gang. Die Türkei bildet die zweitgrößte Streitmacht der NATO und nimmt an europäischen Foren zu sicherheitspolitischen Fragen teil, wie der Europäischen Nachbarschaftspolitik und der Union für den Mittelmeerraum (EUROMED). Sie hätte legitime Gründe, der Europäischen Verteidigungsagentur (European Defence Agency, EDA) beizutreten, wie es die EU fordert. In erster Linie, weil sie an vielen europäischen Kriseninterventionen beteiligt ist. Wegen der Zypernfrage herrscht bei diesem Thema jedoch Stillstand. Dieses Problem, für das keine Lösung in Sicht ist, bremst darüber hinaus auch den Berlin-Plus-Prozess, der eine verbesserte Kooperation zwischen EU und NATO herbeiführen soll. Von daher bräute eine verstärkte Zusammenarbeit Deutschlands, Frankreichs und der Türkei – und dies außerhalb der NATO – vermutlich Vorteile in diesen sicherheitspolitischen Fragen. Sie könnte Lösungswege aufzeigen und zu konkreten Vereinbarungen für die Bekämpfung des internationalen Terrorismus führen. Die Anhänger des Islamischen Staates reisen hauptsächlich über das türkische Territorium ein, wenn sie sich dem IS anschließen wollen.

Eine weitere Möglichkeit für die deutsch-türkisch-französische Kooperation birgt das Thema Asyl- und Flüchtlingspolitik, vor allem seit dem Ausbruch des Bürgerkriegs in Syrien. Alle drei Länder sind von diesem Thema betroffen: Bis dato hat die Türkei 1,5 Millionen Flüchtlinge aus Syrien aufgenommen. Deutschland und in geringerem Maße Frankreich sind die beiden europäischen Länder, welche die meisten syrischen Flüchtlinge aufnehmen; im Jahr 2013 kamen fast 128 000 Syrer nach Deutschland und 78 000 nach Frankreich.<sup>70</sup> Eine Zusammenarbeit der drei Länder, welche die Vereinbarungen der gemeinsamen europäischen Flüchtlingspolitik nach dem Dubliner Übereinkommen ergänzen würde, könnte festlegen, wie sich die EU-28 mit dem EU-Nachbarn und Beitrittskandidaten Türkei solidarisch die Verantwortung teilen kann. Dies würde dazu führen, dass Berlin, Paris und Ankara besser mit den Herausforderungen zurechtkämen, die eine sehr große Anzahl Flüchtlinge mit sich bringt.

Schließlich sind die Bedenken der deutschen, französischen und türkischen Entscheidungsträger in Sachen Energiepolitik ziemlich ähnlich; durch einen stark steigenden Energiebedarf ist Energiesicherheit wichtig. Vor dem Hintergrund der angespannten Beziehungen mit

Russland, einem der wichtigsten Energieproduzenten für Europa, erhält dieses Thema einen noch größeren Stellenwert. Auch wenn es Sache der einzelnen Staaten ist, den Energiemix festzulegen – und trotz der Divergenzen in dieser Frage zwischen Deutschland und Frankreich<sup>71</sup> –, ist eine verstärkte Kooperation in der Energiepolitik notwendig. Dies haben die Mitgliedstaaten schriftlich festgehalten, als sie beim Europäischen Rat im Oktober 2014 einer „Energieunion“ den Weg bereitet haben. Eines der wichtigsten Ziele der Energieunion ist es, Energiesicherheit aufrechtzuerhalten, indem die EU mit der Türkei kooperiert. In unmittelbarer Nachbarschaft zur EU ist das Land eine wahrhaftige Drehscheibe für die Zufuhr von Energieressourcen vom Kaspischen Meer, vom Schwarzen Meer und aus Zentralasien.<sup>72</sup> Dabei entfällt die Notwendigkeit, auf eine Versorgung aus Russland oder der Ukraine zurückzugreifen (mit Ausnahme der transanatolischen Gaspipeline TANAP, die ab dem Jahr 2017 Europa mit Gas aus Aserbaidschan versorgen soll). Konzertierte Aktionen gerade zwischen Deutschland, Frankreich und der Türkei für eine Energieunion könnten helfen, diese in der EU zu verankern, nachdem bis dato schon mehrere Anläufe für eine echte Energieunion gescheitert sind.<sup>73</sup>

Die Türkei in ihrer Doppelrolle als Subjekt und Objekt der europäischen Debatten über die Erweiterungspolitik einerseits und die Weiterentwicklung der europäischen Integration andererseits trägt dazu bei, dass die Karten neu gemischt werden, und dies auch auf der soliden Grundlage der bilateralen Beziehungen mit Deutschland und Frankreich. Sie hat sich trotz der härteren Gangart Ankaras in den letzten Monaten zu einem wichtigen Partner entwickelt und hat sich den Status als wichtiger Akteur erarbeitet, um den Herausforderungen in den oben genannten Bereichen zu begegnen. Diese machen es nicht nur notwendig, die deutsch-französischen Divergenzen zu überwinden, die sich über kurz oder lang auflösen mögen, weil alle Bereiche jeweils für Deutschland und Frankreich von so zentraler Bedeutung sind; sie sind auch wichtig, um das Partnerland Türkei von nun an sinnvoll und konstruktiv einzubinden. Hinzu kommt, dass Impulse aus der verstärkten Kooperation von Berlin, Paris und Ankara der Vertiefung der strategischen gemeinsamen europäischen Politik (Energieunion, effizientere GSVP in Verbindung mit der NATO) im Rahmen der EU dienen – unabhängig von der Frage, ob die Türkei der EU beitreten wird oder nicht.



## Deutschland, Frankreich und die Europäische Kommission: ein Gefüge, das etwas bewirken könnte

**Céline-Agathe Caro**

Das mythische Trio in Sachen Kooperation zwischen Frankreich, Deutschland und der Europäischen Kommission sind Staatspräsident François Mitterrand, Bundeskanzler Helmut Kohl und Jacques Delors, damals Präsident der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, aus der später die Europäische Kommission werden sollte. Obwohl sie sich in grundlegenden Themen wie der Wirtschafts- und Währungsunion nicht einig waren, etablierte sich zwischen ihnen in den Jahren 1985 bis 1995 ein Klima der Zusammenarbeit, das bis heute unübertroffen ist. Es hat dazu beigetragen, die europäische Integration in wesentlichen Bereichen voranzutreiben.

Dieses Kapitel befasst sich zunächst mit der Frage, aufgrund welcher Faktoren diese fruchtbare trilaterale Zusammenarbeit entstehen konnte. Anschließend fokussiert es die Stärken und Schwächen der trilateralen Zusammenarbeit seit Ende des Jahres 2008, dem Beginn der Banken-, Wirtschafts- und Finanzkrise in der Europäischen Union und insbesondere in der Eurozone. Einige Monate nachdem die neue Europäische Kommission ihre Arbeit unter Jean-Claude Juncker aufgenommen hat, zielt die Analyse darauf ab, die notwendigen Bedingungen zu benennen, unter denen die Zusammenarbeit Deutschlands, Frankreichs und der Europäischen Kommission in den kommenden Monaten und Jahren ihr ganzes Potenzial zugunsten des europäischen Projekts entfalten kann.

### Mitterrand, Kohl, Delors – „ein Glücksfall für Europa“<sup>74</sup>

Die 1970er-Jahre bis zum Beginn der 1980er-Jahre waren von der „Eurosklerose“ geprägt, einer Phase stagnierender europäischer Integration. Das Jahr 1984, in dessen ersten sechs Monaten Frankreich die Präsidentschaft des Rates der Europäischen Gemeinschaften innehatte, markierte einen Wendepunkt der damaligen Krise. Der sozialistische Staatspräsident Mitterrand, seit 1981 im Amt, beschloss zu diesem Zeitpunkt, seine Europapolitik neu auszurichten und die deutsch-französische Zusammenarbeit zu vertiefen, um auf der europäischen Ebene voranzukommen. Helmut Kohl, der 1982 zum Bundeskanzler gewählt worden war, begrüßte und unterstützte diese Initiative. Jacques Delors ergänzte die

beiden. Der sozialistische Politiker war von 1981 bis 1984 französischer Wirtschafts- und Finanzminister und wurde im Januar 1985 Kommissionspräsident in Brüssel, was Bonn und Paris ausdrücklich unterstützten.

Delors, der eng mit Deutschland und Frankreich zusammenarbeitete, setzte wichtige Impulse für ein ambitioniertes Programm der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und wurde zur Schlüsselfigur der europäischen Integration. Daher gilt er vielen nach Jean Monnet als wichtigste politische Persönlichkeit der europäischen Einigung.

Gleichwohl haben mehrere Faktoren entscheidend zum europäischen Projekt beigetragen, besonders auf der Ebene der trilateralen Zusammenarbeit zwischen Deutschland, Frankreich und der Kommission. So war Mitte der 1980er-Jahre ein Vorstoß für eine vertiefte europäische Integration möglich, weil die Staats- und Regierungschefs in Paris und Bonn ein starker politischer Wille einte, Fortschritte auf europäischer Ebene zu erzielen und gemeinsam die anderen europäischen Partner zu überzeugen. Zudem entwickelte sich die Zusammenarbeit des Trios im Rahmen von Überlegungen, nach denen die europäische Integration ein höheres strategisches Ziel darstellte als die reine Wahrung nationaler Interessen. Diese gemeinsame Überzeugung erlaubte es Franzosen und Deutschen, im Rahmen von Verhandlungspaketen eine Reihe von Kompromissen einzugehen. Schließlich sind sich damalige Wegbegleiter der drei Politiker einig, dass die Freundschaft und das Vertrauen zwischen Mitterrand, Kohl und Delors während dieser Jahre ganz entscheidend für die Einigung in wichtigen und zum Teil aus Sicht der Mitgliedstaaten auch schmerzhaften Europafragen waren.

### Die Trios seit Beginn der Krise

Dieses goldene Zeitalter der trilateralen Zusammenarbeit blieb in den vergangenen 20 Jahren unerreicht, was in der jüngeren Vergangenheit auch den wirtschaftlichen und finanzpolitischen Herausforderungen innerhalb der EU seit dem Jahr 2008 geschuldet ist. Dies liegt insbesondere auch daran, dass der Krise mit intergouvernementalen Mitteln begegnet worden ist, und dass mehrere Mechanismen zur Krisenbewältigung außerhalb der europäischen Verträge beschlossen worden sind. Deswegen hat die Europäische Kommission in den letzten Jahren keine starken politischen Impulse gesetzt; viele Initiativen gingen zuerst von Deutschland und Frankreich aus.

Diese Handlungsbereitschaft aus Paris und Berlin ist nicht überraschend, denn beide Länder sind die



wirtschaftlich stärksten Mitgliedstaaten in der Eurozone und tragen eine besondere Verantwortung für die Überwindung der Krise. Zudem entspricht sie einer langen Tradition der deutsch-französischen Zusammenarbeit. Allerdings haben die anderen EU-Mitgliedstaaten sowie Vertreter der Kommission und des Parlaments die Intensität der deutsch-französischen Verständigung auf dem Höhepunkt der Krise, die sich im sehr regelmäßigen Austausch zwischen Staatspräsident Nicolas Sarkozy und Bundeskanzlerin Angela Merkel zeigte, nicht uneingeschränkt gutgeheißen. „Merkozy“-Vorstöße, etwa die vielen gemeinsamen Briefe an EU-Institutionen oder die schon fertigen Lösungsvorschläge, die sie den anderen Mitgliedstaaten unterbreiteten, ohne sich vorher mit ihnen darüber abzustimmen, bewerteten Kritiker als zu exklusiv und aufdringlich, obwohl sie häufig erfolgreich waren.

Konnten sich Deutschland und Frankreich nicht einigen, waren es nicht die Europäische Kommission oder ihr damaliger Präsident José Manuel Barroso, die vermittelnd tätig wurden, sondern eher der Präsident der Eurogruppe und damalige Premierminister von Luxemburg, Jean-Claude Juncker – was noch einmal den intergouvernementalen Charakter der Krisenbewältigung unterstreicht.

Besonders hilfreich war Jean-Claude Junckers Engagement im Frühjahr 2012, als François Hollande kurz vor der Wahl ins Präsidentenamt die Forderung aufstellte, den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion neu zu verhandeln, obwohl dieser Fiskalpakt bereits von seinem Vorgänger und 24 weiteren Staats- und Regierungschefs unterzeichnet worden war. Hollande versprach sich von seinem Vorstoß eine Neuausrichtung für mehr Wachstum in der Eurozone. Dank der Vermittlung Junckers konnte in dieser Frage ein Kompromiss zwischen Deutschland und Frankreich gefunden werden, dem sich die anderen Mitgliedstaaten anschlossen.

### Neue Europäische Kommission – neue trilaterale Konstellation

In seiner neuen Funktion als Kommissionspräsident kann Jean-Claude Juncker diese Vermittlerrolle weiterhin übernehmen. Als Christdemokrat mit einer eindeutigen sozialen Ausrichtung scheint er geeignet dafür zu sein, für mehr Verständigung zwischen Berlin und Paris zu sorgen. Das gleich mit seinem Amtsantritt angekündigte 300 Milliarden Euro schwere Investitionsprogramm zur Wachstumsförderung in Europa zeugt von einem ersten Versuch, einen Ausgleich zu finden zwischen den

Bedenken der deutschen Konservativen – die sich um die Sanierung der Staatshaushalte sorgen, was sich bereits im Fiskalpakt niederschlug – und den Vorstellungen der französischen Linken, die hingegen auf eine keynesianische Herangehensweise setzt, um die Wirtschaftskrise nachhaltig zu bewältigen.

Doch kann Jean-Claude Juncker tatsächlich der Zusammenarbeit seiner Kommission mit Deutschland und Frankreich mittel- und langfristig neuen Schwung verleihen, um neue Impulse für die Europäische Union zu setzen? Die Erfahrung der letzten Jahrzehnte lehrt, dass die Kooperation innerhalb der EU am besten funktioniert, wenn zwei Faktoren erfüllt sind: Die Europäische Kommission arbeitet effizient und Deutschland und Frankreich agieren in enger Abstimmung nicht nur auf der Ebene der Minister, Staatssekretäre und Diplomaten, sondern auch auf höchster Regierungsebene zwischen Elysée-Palast und Bundeskanzleramt.

Die Effizienz der Kommission stellt eine von Junckers Prioritäten dar. Um sie zu steigern, hat er die gewohnte Organisationsstruktur der Institution verändert. So haben sieben Vizepräsidenten jetzt die Aufgabe erhalten, die Kohäsion innerhalb der Kommission zu stärken. Mit seiner Entscheidung, seine Aktivitäten auf wenige, zukunfts-trächtige Bereiche zu konzentrieren, die einen Mehrwert für die europäische Kooperation darstellen (wie der Euro, die Beschäftigungspolitik, der Energiebereich oder die digitalen Technologien) macht Juncker deutlich, dass er sich auf das Wesentliche konzentrieren möchte, im Sinne der Stärkung des Subsidiaritätsprinzips in Europa. Außerdem will er die EU-Kommission stärker politisieren, um ihr mehr Gewicht auf europäischer Ebene zu verleihen. Zu diesem Zweck hat er eine große Zahl erfahrener Politiker in sein Team berufen.

Auch wenn es noch zu früh ist, um die Wirksamkeit dieser Strategie zu beurteilen, zeugt sie doch von einem Willen Junckers, Initiativen anzuregen und eine gewisse Führungsrolle sowohl innerhalb der Kommission als auch auf der Ebene der europäischen Zusammenarbeit in ihrer Gesamtheit einzunehmen – ein Führungsverständnis, das einst auch Jacques Delors' Amtsführung charakterisierte. Und wie Delors tritt auch Juncker sein Amt zu einem Zeitpunkt an, zu dem die Mitgliedstaaten vor der Aufgabe stehen, echte Ergebnisse zu erreichen – heute vor allem im Bereich Wachstum und Beschäftigung. Für Jacques Delors waren dies günstige Rahmenbedingungen, um sein politisches Programm zu erarbeiten und ambitionierte politische Vorhaben auf den Weg zu bringen.<sup>75</sup>

Eine der größten Herausforderungen für Jean-Claude Juncker wird es sein, ein Vertrauensverhältnis zu

Deutschland und Frankreich aufzubauen. Denn auch wenn er fließend Französisch und Deutsch spricht, ist sein Verhältnis zu François Hollande und Angela Merkel recht distanziert, nicht zuletzt, weil er nicht deren Wunschkandidat als Kommissionspräsident war. In diesem Zusammenhang kann Juncker sicher nicht als Marionette der europäischen Staats- und Regierungschefs, vornehmlich von Angela Merkel, gelten, wie vor allem in der britischen Presse regelmäßig zu lesen ist. Manche in Brüssel meinen sogar, dass er eine der wenigen europäischen Persönlichkeiten sei, die den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten ein klares Nein entgegensetzen kann, wenn es um Initiativen geht, die nicht im Gesamtinteresse der EU liegen oder dem Subsidiaritätsprinzip widersprechen, das Juncker gestärkt sehen will.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass in jüngster Zeit die Beziehung zwischen der Europäischen Kommission und Frankreich besonders angespannt war, vor allem weil das Land erneut die Regeln des Stabilitätspaktes verletzt hat. Hinzu kommt, dass sich die französische Exekutive generell schwer damit tut, die europäische Ebene über sich zu akzeptieren. Diese Haltung ist tief verwurzelt und die Tatsache, dass Frankreich die bisherigen europäischen Verträge mitunterzeichnet hat, ändert nichts daran.

Die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und Deutschland ist vergleichsweise einfacher. Die Kommunikation mit der Bundesregierung wird vermutlich auch dadurch erleichtert, dass Martin Selmayr, der neue Kabinettschef Junckers, ein Jurist aus Karlsruhe ist und dass im Allgemeinen viele Deutsche hochrangige Posten in verschiedensten Bereichen der neuen Kommission bekleiden. Abgesehen davon hat Kommissionspräsident Juncker aber angekündigt, dass er eine engere Zusammenarbeit mit den Parlamenten der Mitgliedstaaten anstrebt. Diese neue Herangehensweise könnte sich als förderlich für die Zusammenarbeit zwischen Brüssel, Paris und Berlin erweisen.

Die deutsch-französische Zusammenarbeit wird derzeit insbesondere durch eine sehr unterschiedliche Sichtweise auf die Krise in der Eurozone und auf die besten Strategien zu ihrer Überwindung erschwert. Hinzu kommen Differenzen in den Bereichen Außen- und Sicherheitspolitik. Aus diesem Grund sind gemeinsame Initiativen und Projekte momentan eher rar oder nehmen nur schwer konkrete Formen an. Auf europäischer Ebene spiegelt sich diese Situation in Spannungen innerhalb der neuen Kommission wider. So sprachen sich viele deutsche Politiker vehement gegen die Ernennung des ehemaligen

französischen Ministers für Wirtschaft und Finanzen, Pierre Moscovici, zum Wirtschafts- und Währungskommissar aus. Dabei brachten sie Zweifel an der Kompetenz des neuen Kommissars zum Ausdruck. Umgekehrt sorgte der neue EU-Kommissar für Digitale Wirtschaft und Gesellschaft, Günther Oettinger, in Frankreich für Unmut, als er im November 2014 in der Presse die französische Wirtschaftspolitik kritisierte.

### **Inspiration in der Vergangenheit suchen, um die Zukunft zu gestalten**

Abschließend lässt sich festhalten, dass das Potenzial der trilateralen Zusammenarbeit zwischen der EU-Kommission, Deutschland und Frankreich zweifellos vorhanden ist, zumal die Vergangenheit zeigt, dass dieses Trio sehr effizient zusammenarbeiten kann. Eine verstärkte Vermittlungstätigkeit zwischen Deutschland und Frankreich durch Jean-Claude Juncker könnte bewirken, dass beide Regierungen ihre Differenzen besser überwinden.

Eine konstruktive trilaterale Zusammenarbeit wäre auch von Vorteil, wenn es um Antworten auf die drängenden politischen Fragen der jüngsten Zeit geht, insbesondere in den Bereichen Wirtschaft, Energie und Klimaschutz, Außen- und Sicherheitspolitik und nicht zuletzt Fragen der Flüchtlings- und Integrationspolitik sowie der wachsenden populistischen und europafeindlichen Kräfte in vielen Mitgliedstaaten.

Um dies zu erreichen, müssten die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten bereit sein, zu einer weniger intergouvernementalen Zusammenarbeit zurückzukehren und Entscheidungen wieder gemeinschaftlich zu treffen, das heißt mit einer stärkeren Einbeziehung der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments. Dies ist denkbar, weil der Höhepunkt der Krise in der Eurozone nun überwunden ist und somit keine Notwendigkeit mehr herrscht, politische Entscheidungen möglichst schnell zu treffen.

Eine Rückkehr zu mehr Gemeinschaftlichkeit trüge auch dazu bei, die EU transparenter und demokratischer zu machen, was dem Wunsch vieler Bürger entspricht. Darauf einzugehen würde helfen, den europafeindlichen Parteien mit ihren simplifizierenden Antworten den Wind aus den Segeln zu nehmen. In diesem Sinne ist Junckers 300 Milliarden-Investitionsprogramm, das im Vorfeld in enger Abstimmung mit deutschen und französischen Entscheidungsträgern vorbereitet wurde, ein richtiger Schritt. Und dies selbst dann, wenn dieses Programm begrenzt ist und ihm hoffentlich weitere gemeinsame

Initiativen folgen werden. Es beweist auch, dass die Kommission in der Lage ist, ein starker politischer Impulsgeber innerhalb der Europäischen Union zu sein – eine der herausragenden Eigenschaften der Kommission unter Jacques Delors.

Für den Rest setzt sich das Erfolgsgeheimnis, genau wie in den 1980er-Jahren, aus folgender Mischung zusammen: die Kunst des politischen Kompromisses, gepaart mit gegenseitigem Vertrauen zwischen Deutschland, Frankreich und der Kommission sowie mit dem politischen Willen, eng zusammenzuarbeiten, und zwar aus der Überzeugung heraus, dass die europäische Kooperation vor dem Hintergrund der weltweiten Herausforderungen vorteilhafter ist als die alleinige Wahrung nationaler Interessen. Auf diesen drei Ebenen bleibt viel zu tun – aber es ist nicht zu spät zum Handeln.

## Deutschland, Frankreich und das Europäische Parlament: Chancen der interparlamentarischen Kooperation

Yann-Sven Rittelmeyer

Mit 96 und 74 Abgeordneten sind Deutschland und Frankreich die beiden größten im Europäischen Parlament (EP) vertretenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Dennoch haben beide Länder jeweils einen sehr unterschiedlichen Einfluss auf die Arbeit der supranationalen Institution. Dieses Ungleichgewicht beschränkt neben weiteren Faktoren die Möglichkeiten der Zusammenarbeit von Deutschland, Frankreich und dem Europäischen Parlament. Dieses einzige direkt gewählte Organ der Europäischen Union hat im Laufe der Vertragsreformen seit seiner Gründung ständig seine Macht behauptet und an Bedeutung gewonnen. Nun ist es auf Ebene der Legislative gleichberechtigt mit dem Rat der Europäischen Union. Allerdings hat das EP trotz seines Bedeutungszuwachses bis heute in der deutsch-französischen Zusammenarbeit kaum eine Rolle gespielt.

Dass Frankreich und Deutschland der Zusammenarbeit mit dem EP unterschiedliche Bedeutung beimessen, hat mit den jeweiligen politischen Traditionen in beiden Ländern zu tun. Deutschland hat die Stärkung der Kompetenzen des EP seit dessen Gründung unterstützt.

Frankreich dagegen legte wegen seines semipräsidentiellen Regierungssystems mehr Gewicht auf den Rat der Europäischen Union (EU-Ministerrat) und den Europäischen Rat. Hinsichtlich der demokratischen Legitimation innerhalb der EU unterstützte es darüber hinaus die nationalen Parlamente.

Angesichts der bedeutenderen Rolle, die das EP gewonnen hat, kann man festhalten, dass insbesondere die Zusammenarbeit der „Bürgerkammer“ der EU mit den nationalen Parlamenten die meisten Potenziale zur trilateralen Kooperation zwischen Berlin, Paris und Straßburg birgt.

Könnte das EP unter diesen veränderten Umständen ein neuer Kooperationspartner Deutschland und Frankreichs werden? Dieses Kapitel möchte verdeutlichen, dass das EP als Institution sich eher nicht dazu eignet, privilegierte Partnerschaften mit einzelnen Staaten zu unterhalten. Hinzu kommt, dass das Ungleichgewicht zwischen Frankreich und Deutschland innerhalb des Europäischen Parlaments hinderlich für eine solche Form von trilateraler Partnerschaft ist. Allerdings könnte die Kooperation Deutschlands und Frankreichs mit der supranationalen

Institution sehr wohl durch eine aktivere Einbindung des Bundestags und der Assemblée nationale etabliert werden. Diese Zusammenarbeit käme Themen zugute wie etwa der Steuerung der Eurozone, dem Thema Energie- und Klimaschutzpolitik oder aktuellen Fragen wie den TTIP-Verhandlungen.

### Privilegierte Beziehungen mit einzelnen Mitgliedstaaten unüblich

Die Zusammenarbeit von Berlin und Paris mit dem Europäischen Parlament findet im Wesentlichen im Rahmen der Gesetzgebungsfunktion statt, die sich das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union teilen. In beiden Institutionen stellen Deutschland und Frankreich jeweils zwei Schwergewichte dar, gleichwohl ihr Einfluss durch die 26 weiteren Mitgliedstaaten relativiert wird.

Seit der Gründung dieser Versammlung haben sich die Europaabgeordneten im Parlament nach weltanschaulichen Präferenzen organisiert und nicht nach Staatsangehörigkeit. Kompromisse zwischen den beiden größten politischen Fraktionen des EP, der Europäischen Volkspartei (EVP) und der Sozialdemokratischen Partei Europas (SPE), sind nach wie vor die Erfolgsstrategie, um die Mehrheit bei einer Abstimmung zu gewinnen. Doch die Politisierung des EP hat sich verstärkt und es lässt sich ein immer tieferer Graben zwischen Rechts und Links feststellen. Die Kohäsion innerhalb der politischen Fraktionen hat so stark zugenommen, dass das Abstimmungsverhalten eines Abgeordneten in 85 Prozent der Fälle mit seiner Fraktionszugehörigkeit übereinstimmt, aber nur in 50 Prozent der Fälle mit seiner Staatsangehörigkeit in Zusammenhang gebracht werden kann.<sup>76</sup> Für eine explizite deutsch-französische Zusammenarbeit innerhalb des Europäischen Parlaments gibt es schon allein deshalb nur begrenzt Anreize.

Aufgrund der erstarkenden europaskeptischen Parteien und der damit einhergehenden Fragmentierung des EP nach der Europawahl im Mai 2014 dürfte in der derzeitigen Wahlperiode tatsächlich eine große Koalition gebildet werden. So könnte die weitere Spaltung ins linke und rechte Lager überwunden werden. Würde sich diese Entwicklung bestätigen, dürfte sie in erster Linie eine Spaltung in proeuropäische und europafeindliche Kräfte abbilden und nicht dazu führen, dass Trennlinien nach Mitgliedstaaten zutage treten. Die Staatsangehörigkeit eines Abgeordneten spielt nur gelegentlich eine Rolle, wenn es um bestimmte sensible Themen geht. Im Allgemeinen ist sie kein Faktor, der sich entscheidend auf

den Ausgang einer Abstimmung auswirkt. In der Wahlperiode 2009 bis 2014 hat dieser Faktor allerdings doch in einigen Fällen eine Rolle gespielt, und zwar beim Thema Transaktionssteuer sowie anlässlich der Eröffnung der Verhandlungen zum transatlantischen Freihandelsabkommen TTIP. Ebenso haben die französischen Europaabgeordneten beim Thema „Twopack-Vereinbarungen“<sup>77</sup> über die Fraktionsgrenzen hinweg geschlossen abgestimmt. Ihre deutschen Kollegen wiederum haben sich in gleicher Weise gemeinsam gegen die Eurobonds<sup>78</sup> ausgesprochen. Doch diese Beispiele stellen allesamt Ausnahmen dar.

Mit der gerade begonnenen neuen Wahlperiode liegen die Chancen zur Zusammenarbeit der deutschen und französischen Regierungen mit dem EP im Wesentlichen in informellen Verhandlungsforen. In diesem Zusammenhang spielen die Berichterstatter des EP eine zentrale Rolle. Diese verhandeln in den sogenannten Trialogen mit Vertretern des Rates der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über Themen, die von Planungsgesprächen über administrative Fragen bis hin zum Austausch über aktuelle politische Dossiers reichen. Dennoch beschränkt der ungleiche Einfluss Deutschlands und Frankreichs innerhalb des Parlaments durchaus auch die Möglichkeiten zur trilateralen Zusammenarbeit in derartigen Ad-hoc-Zusammenkünften.

### Die ungleiche Gewichtung Frankreichs und Deutschlands im Parlament als Hindernis

Der enorme Stimmengewinn des Front National (FN) bei der Europawahl vom Mai 2014 in Frankreich hat sich direkt auf die Möglichkeiten zur Einflussnahme französischer Europaabgeordneter ausgewirkt. Der FN stellt seither die größte Gruppe von französischen Abgeordneten im Europäischen Parlament (23 von insgesamt 74 Abgeordneten). Die FN-Abgeordneten haben nicht nur eine eindeutig europafeindliche Einstellung. Sie waren auch nicht dazu in der Lage, die parlamentarischen Spielregeln für parlamentarische Teilhabe und politischen Einfluss zu erfüllen. So ist es ihnen nicht gelungen, ausreichend Mitstreiter zu finden, um eine Fraktion zu bilden und somit mehr Finanzmittel, mehr Redezeit im Plenum für ihre Mitglieder und zusätzliche parlamentarische Aufgaben zu erhalten. Den beiden wichtigsten Fraktionen, EVP und SPE, gehören so wenige Abgeordnete aus Frankreich an, dass sie kaum Einfluss ausüben können. Abgeordnete aus Deutschland sind dagegen in beiden Gruppen überdurchschnittlich vertreten. Die französische Regierung kann derzeit nur mit ihren 13 sozialistischen

Europaabgeordneten rechnen, wohingegen die Große Koalition in Berlin auf insgesamt 61 deutsche Abgeordnete aus CDU/CSU und SPD setzen kann.

Der deutsche Einfluss auf das EP, dessen sichtbarstes Zeichen die Wiederwahl des deutschen Sozialdemokraten Martin Schulz zum Parlamentspräsidenten ist, zeigt sich auf mehreren Ebenen. Erstens sind die Vorsitzenden dreier Fraktionen Deutsche, sodass Deutschland in der Konferenz der Präsidenten überdurchschnittlich stark vertreten ist. Die Konferenz der Präsidenten spielt eine wichtige Rolle bei der politischen Führung des EP. Sie legt die Legislativplanung des Parlaments fest, beschließt den Sitzungskalender und pflegt die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten. Zweitens leiten deutsche Europaabgeordnete fünf Ausschüsse; demgegenüber stehen nur zwei französische Parlamentarier Ausschüssen vor. Drittens gibt es viermal mehr Parlamentarier deutscher Staatsangehörigkeit als französischer, die innerhalb der Ausschüsse Posten als Koordinatoren der Fraktionen innehaben. Diese sind an der Aufgabe beteiligt, Texte auf die verschiedenen Fraktionen zu verteilen. Innerhalb ihrer Parteifamilie vergeben sie außerdem zum gewählten Thema die Erstellung von Legislativberichten und beeinflussen so den Gesetzgebungsprozess. Diese Postenverteilung ist nicht nach Staatsangehörigkeiten gewichtet, sondern spiegelt den politischen Einfluss und die Netzwerke der Abgeordneten wider. Das Ungleichgewicht zwischen den Abgeordneten französischer und deutscher Staatsangehörigkeit wirkt sich also voll aus.

Das Wahlergebnis vom Mai 2014 ist jedoch nicht der alleinige Grund für diese Situation. Tatsächlich geht der Verlust des Einflusses französischer Europaabgeordneter auf die 1990er-Jahre zurück. Damals zeichnete sich bereits ab, dass ein Europamandat im Allgemeinen wenig Wertschätzung durch die französischen Entscheidungsträger erfuhr. Im Gegensatz dazu setzte Deutschland auf die Erfahrung und Wiederwahl langgedienter Mandatsträger im EP, auf die gleichzeitig der starke politische Einfluss Deutschlands im Parlament zurückzuführen ist. Diese unterschiedlichen Herangehensweisen erweisen sich auch als Belastung für die deutsch-französische Kooperation innerhalb des EP.

### Die Kooperationsmöglichkeiten zwischen Assemblée nationale, Bundestag und Europäischem Parlament

Das Europäische Parlament ist heute nicht mehr nur eine Bühne, auf der die Regierungen der Mitgliedstaaten ihren Einfluss ausspielen, wie es früher der Fall war. Denn in



den letzten beiden Jahrzehnten hat das Parlament in Straßburg an Autonomie gewonnen. Gleichzeitig hat es eigene Beziehungen zu den Parlamenten der Mitgliedstaaten aufgebaut und formalisiert. In diesem Bereich sind die Kooperationsmöglichkeiten zwischen Paris, Berlin und Straßburg auch am vielversprechendsten.

Für diese Kooperation bietet die COSAC, Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires (die Konferenz der Europa-Ausschüsse der nationalen Parlamente), einen interessanten Rahmen: Halbjährlich treffen sich auf Europafragen spezialisierte Abgeordnete der nationalen Parlamente mit Europaabgeordneten, um Informationen auszutauschen und eventuell den europäischen Institutionen Vorschläge zu unterbreiten. Letztere sind stets unverbindlich und fielen in den vergangenen 20 Jahren seit der Gründung der COSAC kaum ins Gewicht; ihr politischer Einfluss ist demnach begrenzt. Das EP selbst hatte lange Zeit zu vermeiden versucht, dass sich aus der COSAC etwas wie eine zweite Kammer entwickelte. Allerdings hat das Parlament in dieser Frage, insbesondere seit dem Verfassungskonvent der Jahre 2002/2003, eine Kehrtwende vollzogen. Die Parlamente der Mitgliedstaaten spielen zum einen durch ihre verstärkte Kooperation mit dem EP wieder eine größere Rolle auf dem europäischen Parkett. Zum anderen trägt, wie im deutschen Fall, das Mitspracherecht und die Kontrollfunktion des Parlaments in Fragen der Europapolitik seiner Regierung zu diesem Bedeutungsgewinn bei. Weil sich die Regierung in Frankreich weniger häufig an die Plenarsitzung wendet, ist die parlamentarische Kontrolle der europapolitischen Beschlüsse nicht so weitgehend wie die des Bundestags, dennoch wurde auch diese Kontrollfunktion der Assemblée nationale verstärkt. Was übrigens den Grad an Einflussnahme der Bundestagsabgeordneten und der Abgeordneten der Assemblée nationale auf die Europapolitik ihrer Regierungen betrifft, so liegt dieser nicht weit auseinander. Einer Zusammenarbeit beider Parlamente ist dieses Gleichgewicht sicher förderlich.

Manche europäische Entscheidungsträger unterstützen das Vorhaben der Parlamente der EU-Mitgliedstaaten, mehr politischen Einfluss auf die Politik der EU auszuüben, indem sie diesbezüglich mehr Kompetenzen für die Parlamente einfordern. Im ersten Protokoll, das dem Vertrag von Lissabon beigelegt ist, wird die besondere Rolle der Parlamente insbesondere als Vermittler zwischen den Bürgern und der europäischen Ebene hervorgehoben. Die aktive Beteiligung der Parlamente ist also erwünscht, wenn auch zurzeit noch nicht stark ausgebildet, und soll sich mittel- und langfristig weiterentwickeln. Diese Entwicklung ist auch für die Mitgliedstaaten vorteilhaft,

denn über die Mehrheiten in den jeweiligen Parlamenten verfügen sie über eine indirekte Möglichkeit, ihren Einfluss zu stärken. In diesem Zusammenhang könnte die COSAC künftig an Bedeutung gewinnen und demzufolge für Deutschland und Frankreich einen geeigneten Rahmen für eine zukunftsorientierte Europapolitik bieten.

Frankreich und Deutschland können sich dabei auch auf die langjährige und gut entwickelte parlamentarische Zusammenarbeit zwischen dem Bundestag und der Assemblée nationale stützen. Bei der bilateralen parlamentarischen Zusammenarbeit profitieren die Abgeordneten beider Länder von den etablierten Kommunikationskanälen und Austauschformaten, wie etwa den regelmäßigen Beratungen der Europa-Ausschüsse beider Parlamente, den gemeinsamen Sitzungen der Auswärtigen Ausschüsse oder den jährlichen Treffen zwischen den Präsidien des Bundestags und der Assemblée nationale.

### Günstige Politikbereiche für eine trilaterale Zusammenarbeit

Auf institutioneller Ebene ist eine Zusammenarbeit Deutschlands, Frankreichs und des Europäischen Parlaments vor allem sinnvoll, wenn es um die Steuerung der Eurozone geht. Die Eurozone ist intergouvernemental organisiert und zugleich in das supranationale Gefüge der EU eingebettet. Dadurch stellt sie ein geeignetes Feld für die Zusammenarbeit zwischen einzelstaatlichen und europäischen Institutionen dar. So könnte die Bildung eines Forums, dem Europaabgeordnete und Abgeordnete der Parlamente der Mitgliedstaaten angehören, einen möglichen Lösungsweg für die Probleme der Legitimation und der demokratischen Kontrolle der Eurozone darstellen. In ihrem Papier<sup>79</sup> vom 30. Mai 2013 skizzierten Bundeskanzlerin Merkel und Staatspräsident Hollande bereits, wie ein solches Kontrollorgan ausgestaltet sein könnte. Beide wollen dem Europäischen Parlament gerne die Wahl geeigneter Mittel überlassen. Doch weil beide Länder Schwergewichte innerhalb der EU sind und sie häufig unterschiedliche Positionen vertreten, sind sie dazu prädestiniert, Kompromisse zu finden, denen sich andere EU-Partner anschließen können.

Auf der politischen Ebene könnte eine trianguläre Zusammenarbeit für einige wichtige politische Angelegenheiten der aktuellen Wahlperiode nützlich und wirkungsvoll sein. Insbesondere geht es um die Bereiche Arbeit und Investitionen. In beiden Fragen stehen EVP und SPE quasi in der Pflicht, sich zu einigen und so die Suche nach tragfähigen Kompromissen zu befördern, analog zu denen, die Deutschland und Frankreich finden können.



Somit könnten Berlin und Paris in beiden wichtigen sozioökonomischen Fragen vonseiten des Europäischen Parlaments Unterstützung erfahren.

Ein weiteres wichtiges Thema sind derzeit die TTIP-Verhandlungen, die sowohl zwischen den EU-Mitgliedstaaten als auch innerhalb des EP Anlass zu lebhaften Debatten gegeben haben. Dieses hat in Übereinstimmung mit der deutschen Position während der letzten Jahre Beschlüsse gefasst, die die Einrichtung einer transatlantischen Freihandelszone vorsehen. Mit dem Beschluss vom Mai 2013 hat das EP dennoch betont, dass die Bereiche Kultur und audiovisuelle Medien von den Verhandlungen ausgenommen werden müssen. Diese Ausnahme war für Frankreich von entscheidender Bedeutung. In der Folge hat das EP immer wieder größtmögliche Transparenz bei den Verhandlungen angemahnt und erreicht, dass das Verhandlungsmandat veröffentlicht werden musste. Diese Vorgänge zeugen von der Fähigkeit zur Synthese des EP. Diese kann sich im weiteren Verlauf der langwierigen und schwierigen Verhandlungen als nützlich erweisen. Obwohl die Europäische Kommission die Verhandlungen führt, lässt das EP nicht davon ab, diese kritisch zu begleiten und seinen Einfluss geltend zu machen. Dadurch, dass im EP gemeinsame Positionen entwickelt werden, die den Erwartungen von Deutschland und Frankreich entsprechen, können beide Länder den Verhandlungen gegebenenfalls eine neue Richtung geben, bevor der Prozess abgeschlossen ist.

Schließlich könnten Deutschland und Frankreich auch beim Thema Klima- und Energiepolitik im EP einen Verbündeten finden. Es hat sich in diesem Bereich regelmäßig als Vorreiter gezeigt. Deutschland dürfte daran gelegen sein, eine ambitionierte Energie- und Klimaschutzpolitik auf europäischer Ebene voranzutreiben – und dies den Bedenken der Industrie zum Trotz. Die Energiewende würde dadurch nämlich erleichtert, insbesondere würden sich die Kosten<sup>80</sup> dieser neuen Energiepolitik in einem europäischen Rahmen minimieren. Was Frankreich betrifft, so stellt das Gelingen der Klimakonferenz COP21 in Paris vom 30. November bis 11. Dezember 2015 ein wichtiges politisches Ziel dar. Um aber eine Dynamik zu initiieren, die zu einem internationalen Klimaschutzabkommen führen würde, ist Frankreich auf seinen deutschen Partner und auf die Unterstützung durch die anderen Mitgliedstaaten angewiesen.

Diese drei Themenkomplexe beschäftigen derzeit die Regierungen Frankreichs und Deutschlands und die europäischen Institutionen. Damit stellen sie Bereiche dar, in denen Kooperationen auf mehreren Ebenen möglich sind. Angesichts der Tatsache, dass es sich um sensible politische Angelegenheiten handelt, ist es umso wichtiger, die demokratische Legitimation der europäischen Entscheidungsprozesse sicherzustellen. Dies könnte insbesondere durch die Beteiligung der nationalen Parlamente und des EP – die zugleich eng zusammenarbeiten – gelingen.

## Über die Autoren

**Dr. Céline-Agathe Caro** ist Koordinatorin für Europapolitik bei der Konrad-Adenauer-Stiftung. Im Jahr 2009 nahm sie am Deutsch-französischen Zukunftsdialog teil.

**Dr. Claire Demesmay** ist Leiterin des Programms Frankreich/deutsch-französische Beziehungen der DGAP.

**Julie Hamann** ist Programmmitarbeiterin im Programm Frankreich/deutsch-französische Beziehungen der DGAP.

**Dr. Barbara Kunz** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Studienkomitee für deutsch-französische Beziehungen (Cerfa) am Ifri. Im Jahr 2008 nahm sie am Deutsch-französischen Zukunftsdialog teil.

**Isabelle Maras** ist Projektleiterin im Bereich „Europäischer Dialog“ bei der Stiftung Genshagen. Im Jahr 2008 nahm sie am Deutsch-französischen Zukunftsdialog teil.

**Catherine Palpant** ist Associate Fellow am Institut Français d'Etudes Anatoliennes (IFEA) in Istanbul. Im Jahr 2008 nahm sie am Deutsch-französischen Zukunftsdialog teil.

**Vivien Pertusot** leitet das Brüsseler Büro des Ifri.

**Julian Rappold** ist Programmmitarbeiter des Alfred von Oppenheim-Zentrums für Europäische Zukunftsfragen der DGAP.

**Dr. Yann-Sven Rittelmeyer** ist Experte für deutsch-französische Beziehungen und europäische Institutionen. Im Jahr

2009 nahm er am Deutsch-französischen Zukunftsdialog teil.

**Prof. Dr. Hans Stark** ist Professor für zeitgenössische deutsche Landeskunde an der Universität Paris-Sorbonne und leitet seit 1991 das Generalsekretariat des Studienkomitees für deutsch-französische Beziehungen (Cerfa) am Ifri.

**Theresia Töglhofer** ist Associate Fellow im Alfred von Oppenheim-Zentrum für Europäische Zukunftsfragen der DGAP und Expertin für den Westlichen Balkan.

**Natasha Wunsch** ist Associate Fellow im Alfred von Oppenheim-Zentrum für Europäische Zukunftsfragen der DGAP und Expertin für den Westlichen Balkan.

## Anhang

### Deutsch-französischer Zukunftsdialog 2014: Neue Partner, neue Projekte, neue Solidarität

*Das deutsch-französische Tandem muss sich öffnen, um Europas Zukunftsthemen voranzubringen*

**Cécile Esch, Daniel Germann, Erik Haase, Jerome Kuczejda, Joris Lehnert, Cyriac Massué, Jan Rhein\***

Die Europäische Union des Jahres 2015 hat nicht mehr viel gemeinsam mit dem Europa der Montanunion der 1950er-Jahre. Doch zwei Prinzipien bilden heute wie damals den Kern des europäischen Gedankens: Solidarität und Kompromissbereitschaft. Wenn die EU Antworten auf drängende Zukunftsfragen wie die Energieversorgung oder den Umgang mit Flüchtlingen finden will, muss sie diesen Prinzipien neue Wirkungskraft verleihen. Dem deutsch-französischen Paar kommt dabei eine besondere Verantwortung zu, aber es kann die Aufgabe nicht alleine bewältigen.

Gemeinsame Interessen, vergleichbare geostrategische Positionen und der Wunsch, aus historischen Entwicklungen zu lernen, verbanden einst die sechs Gründungsmitglieder der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Im Zentrum dieser ersten europäischen Solidargemeinschaft standen mit Deutschland und Frankreich zwei Staaten, deren Versöhnungsprozess die Grundbedingung jeglicher europäischen Annäherung war. Ihr politisches und wirtschaftliches Gewicht und ihre historische Verantwortung, vor allem aber ihre Funktion als zwei Pole im europäischen Kompromissfindungsprozess machten die beiden Nachbarländer zum Motor der europäischen Einigung: Ein zwischen deutschen und französischen Interessen ausgehandelter Kompromiss erwies sich zumeist auch für die anderen Mitgliedstaaten als tragfähig.

In einer Union der 28 Mitgliedstaaten sind die Positionen heterogener geworden. Neue Mitglieder bringen neue Perspektiven in den europäischen Entscheidungsprozess ein, sich verändernde Nachbarschaften bergen neuartige Herausforderungen. In stärkerem Maße als früher treten heute Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten und ihren unterschiedlichen Interessen auf. Oft verlaufen die Spannungslinien dabei entlang einer Ost-West- und einer Nord-Süd-Achse.

Kristallisationspunkte der Spannungen sind aktuell zum einen der Konflikt um eine gemeinsame Energiepolitik der Union, der vor allem auf der Ost-West-Achse ausgetragen wird, und zum anderen die europäische Flüchtlingspolitik, die ein Dissens auf der Nord-Süd-Achse kennzeichnet. In beiden für die Zukunft der EU so wichtigen Themenfeldern gelingt es Deutschland und Frankreich nicht mehr, durch bilateral ausgehandelte Kompromisse die Interessen aller Mitgliedstaaten abzubilden. Als zu eigenständig erweisen sich einerseits die Positionen der östlichen EU-Mitglieder in der Energiepolitik. Spezifische, oftmals historisch begründete Befindlichkeiten prägen diese Positionen ebenso wie konkrete wirtschafts- und sicherheitspolitische Überlegungen, die sich angesichts der Ukraine Krise weiter zugespitzt haben. Die südlichen EU-Mitgliedstaaten andererseits fühlen sich in Fragen der Flüchtlingspolitik isoliert und beklagen die mangelnde Solidarität der Partnerstaaten im Norden und Osten. Sie sehen weder in Deutschland noch in Frankreich einen adäquaten Vertreter ihrer Interessen.

Das Bemühen der EU um mehr Handlungsfähigkeit in zentralen Themenfeldern begleitet dabei ein Paradox: Zwar hat sich die Unzulänglichkeit rein deutsch-französischer Kompromisse in den vergangenen Jahren immer wieder offenbart. Dennoch gilt die deutsch-französische Führungsrolle vielen Mitgliedern nach wie vor als Grundprinzip der Funktionsweise der EU und die Erwartungen an das deutsch-französische Tandem bleiben hoch. Nur den beiden Nachbarländern selbst kann es gelingen, dieses Paradox aufzubrechen, indem sie zum einen ihrer Führungsrolle gerecht werden und zum anderen selbst die Initiative für eine Öffnung ihrer bilateralen Abstimmungsmechanismen ergreifen.

\* Die Autoren sind Teilnehmer des Deutsch-französischen Zukunftsdialogs, einer Initiative der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), des Institut français des relations internationales (Ifri) und der Robert Bosch Stiftung. Das Positionspapier wurde im Rahmen des Projektjahres 2014 verfasst.

Denn nur wenn Deutschland und Frankreich beginnen, gemeinsam mit ausgewählten Partnern im Rahmen flexibler Kooperationsformate die Leitlinien für europäische Zukunftsentscheidungen neu zu definieren, kann es gelingen, Blockaden zu überwinden und dem europäischen Entscheidungsprozess neue Dynamik zu verleihen.

Das deutsch-französische Tandem erfüllt darin eine Funktion, die ihm auch künftig eine herausragende Stellung im europäischen Abstimmungsprozess garantieren wird: In einer Art Scharnierfunktion obliegt es Deutschland und Frankreich, ein Gleichgewicht zwischen den unterschiedlichen Interessengruppen der europäischen Partnerstaaten sicherzustellen und einem politikfeldübergreifenden Interessenausgleich den Weg zu ebnet.

Die Themenfelder Energie und Migration können als erster Test für einen neuen Kooperationsansatz unter deutsch-französischer Leitung dienen, der auf einen langfristigen Interessenausgleich und eine Stärkung der europäischen Solidarität zielt. Gemeinsam mit Polen – als Vertreter der östlichen EU-Mitglieder mit einem besonderen Interesse an der Neuordnung der Energie-Infrastruktur – müssen Deutschland und Frankreich Eckpunkte einer europäischen Energieunion definieren, deren Konzept den Interessen und Sorgen der östlichen Mitgliedstaaten Rechnung trägt. Zugleich sollte unter

Einbeziehung Italiens als Vertreter der südlichen Mitgliedstaaten eine Neuregelung der europäischen Flüchtlingspolitik auf den Weg gebracht werden. Die künftige Aufgabe Deutschlands und Frankreichs besteht neben der Wahrnehmung ihrer individuellen Verantwortung vor allem darin, durch einen themenfeldübergreifenden Kompromiss die Entwicklung in beiden Politikbereichen voranzubringen: Durch Vermittlung Italiens können die südlichen EU-Mitgliedstaaten für eine Stärkung der Energiesolidarität in Europa gewonnen werden – zum Beispiel durch gemeinsame Gaseinkäufe –, während sich die östlichen Mitgliedstaaten im Gegenzug verpflichten, eine Reform der europäischen Asylpolitik mitzutragen – zum Beispiel durch die Einführung einer Quoten-Regelung.

Deutschland und Frankreich kann es aufgrund ihrer gefestigten bilateralen Strukturen in einem engen Abstimmungsprozess gelingen, die eigene Rolle in Europa in diesem Sinne neu zu definieren.

Wenn sich das deutsch-französische Tandem in der Diskussion ausgewählter Zukunftsthemen für neue Partner öffnet und seine Rolle als Vermittler eines gesamteuropäischen Interessenausgleichs annimmt, kann es neue europäische Projekte anstoßen und dem europäischen Solidaritätsgedanken neue Strahlkraft verleihen.

## Anmerkungen

- 1 Vgl. Spyros Economides, *The Europeanisation of Greek Foreign Policy*, *West European Politics*, 28: 2, 2005, S. 471-491.
- 2 Vgl. Michael Marks, *Moving at Different Speeds – Spain and Greece in the European Union*, in: Peter Katzenstein, *Tamed Power: Germany in Europe*, Cornell University Press, Ithaka, 1997, S. 142-166.
- 3 Vgl. Spyros Economides, *The Europeanisation of Greek Foreign Policy*, a.a.O. (Anm. 1).
- 4 Vgl. Sonia Piedrafita, Caroline Conroy, *Rounding out a Satisfactory Trio Presidency: Greece Sets the Stage for its Italian Successor*, CEPS Commentary, CEPS, 3. Juli 2014, <<http://www.ceps.eu/book/rounding-out-satisfactory-trio-presidency-greece-sets-stage-its-italian-successor>> (abgerufen am 3.11.2014).
- 5 Vgl. Céline-Agathe Caro, *Es geht um das Prinzip – aber auch um wesentlich mehr*, Bundeszentrale für politische Bildung, April 2011, <<http://www.bpb.de/internationales/europa/europa-kontrovers/38227/standpunkt-celine-agathe-caro>> (abgerufen am 26.10.2014).
- 6 Caitlin Katsiaficas, *A New Day for Greek Migration Policy? The New Government and Prospects for Reform*, BREF Commentary Nr. 33, *Bridging Europe*, 3.3.2015, <<http://www.bridgingeurope.net/a-new-day-for-greek-migration-policy-the-new-government-and-prospects-for-reform.html>> (abgerufen am 27.3.2015).
- 7 Vgl. Thanos Dokos, *Greece Can Still be a Geopolitical Asset for the EU*, *Europe's World*, Sommer 2013 <<http://europesworld.org/2013/06/01/greece-can-still-be-a-geopolitical-asset-for-the-eu/#VFfwcll18k>> (abgerufen am 26.10.2014).
- 8 Vgl. Fabio Liberti, *Les fondements de la politique étrangère italienne*, in: *Revue internationale et stratégique*, 1/2006, S. 121-128.
- 9 In Italien ist die Arbeitslosenquote unter jungen Menschen EU-weit am höchsten und liegt bei 41,2 %; in Frankreich erreicht sie 25,9 % und in Deutschland 7,1 % (EU-28: 21,2 %; Eurozone: 22,9 %), vgl.: Eurostat, Januar 2015, <<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6664116/3-02032015-AP-EN.pdf/28d48055-3894-492d-a952-005097600ee0>> (abgerufen am 24.2.2015).
- 10 Vgl. James Politi, Matteo Renzi Says Berlin Has no Right to Lecture its Partners, in: *Financial Times*, 3.10.2014.
- 11 Vgl. Joint Statement of the Ministers for European Affairs of France, Italy and Germany: *For a European Union of Values and Solidarity, of Prosperity and Competitiveness*, Berlin, 30.7.2014, <[http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/682830/publicationFile/195176/140730-StMR-Desir-Gozi\\_Erklaerung.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/682830/publicationFile/195176/140730-StMR-Desir-Gozi_Erklaerung.pdf)> (abgerufen am 24.2.2015).
- 12 Vgl. Anne Michel, *Optimisation fiscale: Paris, Berlin et Rome pressent Bruxelles d'agir*, in: *Le Monde*, 2.12.2014.
- 13 Vgl. Camille Roux, *L'Italie de Renzi: un nouveau récit européen?*, in: *Atelier Europe*, 17.11.2014, <[www.atelier-europe.eu/blog/2014/11/l-italie-de-renzi-un-nouveau-recit-europeen.html](http://www.atelier-europe.eu/blog/2014/11/l-italie-de-renzi-un-nouveau-recit-europeen.html)> (abgerufen am 24.2.2015).
- 14 Vgl. Pascal Kauffmann, Henrik Uterwedde, *Welcher Policy-Mix für die Eurozone? Neue deutsch-französische Konvergenzen*, DGAPAnalyse 3/2015, Februar 2015, <<https://dgap.org/de/article/getFullPDF/26392>> (abgerufen am 24.2.2015).
- 15 Vgl. Paweł Tokarski, *Coalition Building, Eurozone, and the New EU Political Cycle*, in: Josef Janning, Almut Möller (Hrsg.), (Re-)Building Coalitions. The Role and Potential of Member States in Shaping the Future of the EU, DGAPAnalyse 20/2014, Dezember 2014, S. 17-19, <[dgap.org/en/article/getFullPDF/26248](http://dgap.org/en/article/getFullPDF/26248)> (abgerufen am 24.2.2015).
- 16 Vgl. Julian Staib, *Aufnehmen nach Quoten?*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 18.12.2014.
- 17 Im November 2014 nahmen 4 460 italienische Soldaten an Auslandseinsätzen in Ländern teil, vgl. <[www.difesa.it/OperazioniMilitari/Documents/SIT%20a1%2007%20novembre%202014.pdf](http://www.difesa.it/OperazioniMilitari/Documents/SIT%20a1%2007%20novembre%202014.pdf)> (abgerufen am 5.5.2015).
- 18 Vgl. Regina Krieger, Italien: Kein Sonderweg mehr, in: Josef Braml, Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider (Hrsg.), *Außenpolitik mit Autokratien*, *Jahrbuch Internationale Politik*, Berlin 2014, S. 183.
- 19 Vgl. Stefano Milia, *The European Union in Search of New Energy*, in: Janning, Möller, a.a.O. (Anm. 15), S. 13-16.
- 20 Das Weimarer Dreieck wurde im August 1991 gegründet und ist ein regionales, informelles Forum für Beratungen und Gespräche, in dessen Rahmen sich die trilaterale Zusammenarbeit Deutschlands, Frankreichs und Polens abspielt.
- 21 Verhandlungsformat zwischen Deutschland, Frankreich, Polen und der Ukraine.
- 22 Zwischen 2007 und Ende 2012 fiel die Zustimmungsrates der polnischen Bevölkerung zur EU von 68 % auf 48 %.
- 23 Vgl. Europäische Kommission, *European Economic Forecast. Winter 2013*, *European Economy*, Nr. 1, 2013, S. 73, <[ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2013/pdf/ee1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee1_en.pdf)> (abgerufen am 28.3.2015). Vgl. auch Anne Villechenon, *La recette anti-crise de l'économie polonaise*, in: *Le Monde*, 22.1.2013.
- 24 Vgl. Claudia Major, Jana Puglierin, *Eine neue Ordnung. Der Ukraine-Konflikt stellt die Weichen für Europas Sicherheit*, in: *Internationale Politik*, Nr. 6, November/Dezember 2014, S. 62-71.
- 25 Vgl. Elsa Tulmets, David Cadier, *French Policies toward Central Eastern Europe: Not a Foreign Policy Priority but a Real Presence*, DGAPAnalyse 11/2014, S. 8-10.
- 26 Deutschland wiederum zeigt verstärkt den Willen, mehr Verantwortung im internationalen Bereich wahrzunehmen.
- 27 Vgl. Botschaft der Republik Polen in Frankreich, Donald Tusk et Francois Hollande: *vers une "union énergétique européenne"*, 24.4.2014, <[www.paryz.msz.gov.pl/fr/actualites/donald\\_tusk\\_et\\_francois\\_hollande\\_vers\\_une\\_union\\_energetique\\_europeenne](http://www.paryz.msz.gov.pl/fr/actualites/donald_tusk_et_francois_hollande_vers_une_union_energetique_europeenne)> (abgerufen am 28.3.2015).
- 28 Das Bestehen einer deutschen Minderheit in Rumänien reicht bis ins 12. Jahrhundert zurück. Nach einem massiven Rückgang im vergangenen Jahrhundert wird die deutsche Minderheit heute auf 36 000 Bürger geschätzt. Die starke kulturelle Verbindung mit Frankreich drückt sich seit mehreren Jahrhunderten durch die Orientierung am französischen Staats-, Bildungs- und Rechtssystem aus.
- 29 Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.), *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism*, 2014, <[http://ec.europa.eu/cvm/docs/com\\_2014\\_37\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2014_37_en.pdf)> (abgerufen am 22.2.2015).
- 30 Vgl. AFP-Meldung: *Keine Schengen-Aufnahme für Rumänien und Bulgarien*, in: *Zeit online*, 21.12.2010, <<http://www.zeit.de/politik/ausland/2010-12/rumalien-bulgarien-schengen-2>> (abgerufen am 22.2.2015).
- 31 Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.), *Ja zum Schengen-Beitritt Bulgariens und Rumäniens*, 2011, <[http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2011/35686424\\_kw38\\_pa\\_europa/206230](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2011/35686424_kw38_pa_europa/206230)> (abgerufen am 22.2.2015).
- 32 Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.), *Eurobarometer Standard 81*, 2014, <[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb81/eb81\\_citizen\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb81/eb81_citizen_fr.pdf)> (abgerufen am 22.2.2015).
- 33 Mit Frankreich kam es 2010 zu Spannungen, als der damalige Präsident Nicolas Sarkozy Roma in ihre Herkunftsländer Rumänien und Bulgarien ausweisen ließ und damit das Prinzip der Freizügigkeit verletzte. In Deutschland trat dieses Thema zuletzt Anfang 2014 auf die politische Agenda: Mit der Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für Rumänen und Bulgaren wurden Befürchtungen einer massiven „Armutszuwanderung“ und Überlastung des Sozialsystems laut.
- 34 Vgl. Anton Sterbling, *Zur Lage in Rumänien. Ein soziologischer Blick auf zentrale Strukturprobleme*, in: *Südosteuropa-Mitteilungen* 2/2014, S. 6-18.
- 35 So unternahmen die Außenminister Fabius und Steinmeier im Frühjahr 2014 eine gemeinsame Reise in die Republik Moldau, bei der sie die Unterstützung des wenige Monate später unterzeichneten EU-Assoziierungsabkommens bekräftigten.
- 36 Skandinavien umfasst die Länder, in denen germanische Sprachen gesprochen werden, also Dänemark, Schweden, Norwegen und Island. Finnland ist somit kein skandinavisches Land; die skandinavischen Länder plus Finnland ergeben den „Norden“.
- 37 Dem Ostseerat gehören neben Deutschland Dänemark, Estland, Finnland, Island, Lettland, Litauen, Polen, Russland, Schweden und die Europäische Kommission als Mitglieder an.
- 38 Vgl. *Baltic Sea Region Energy Cooperation*, <<http://www.cbss.org/baltic-sea-region-energy-cooperation>> (abgerufen am 2.7.2015).
- 39 Ulrich Krotz, Joachim Schild, *Shaping Europe: France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*, Oxford 2012.
- 40 Vivien Pertusot, France, in: *The United Kingdom and the European Union: What Would a "Brexit" Mean for the EU and Other States around the World?*, Almut Möller und Tim Oliver (Hrsg.), DGAPAnalyse 16/2014, S. 11-14, <<http://bit.ly/1tNSkm1>> (abgerufen am 2.7.2015).
- 41 Robert Tombs, Isabelle Tombs, *That Sweet Enemy: Britain and France: The History of a Love-Hate Relationship*, New York 2008, S. 639-655.
- 42 Simon Bulmer, Roderick Parkes, *The Berlin-London Connection: From „No Frills“ to „Full Service“*?, in: *SWP Comments*, Nr. 21, Dezember 2007, <<http://bit.ly/1tf7JLx>> (abgerufen am 2.7.2015).
- 43 Claudia Crawford, *Die Beziehungen zwischen Großbritannien und dem Wiedervereinigten Deutschland*, in: *KAS Auslandsinformationen*, Nr. 9, August 2010, <<http://bit.ly/1pE8Uhl>> (abgerufen am 2.7.2015).
- 44 Andrew Moravcsik, *Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community*, in: *International Organization* 45, Nr. 1, Dezember 1991, S. 19-56.
- 45 Nicolas Jabko, *L'Europe par le marché: Histoire d'une stratégie improbable*, Paris 2009, S. 36-38.
- 46 Jolyon Howorth, *The Euro-Atlantic Security Dilemma: France, Britain, and the ESDP*, in: *Journal of Transatlantic Studies* 3, Nr. 1, März 2005, S. 39-54.



- 47 Hans Stark, Paris, Berlin et Londres: Vers L'émergence D'un Directoire Européen?, in: *Politique Étrangère* 67, Nr. 4, 2002, S. 967-982.
- 48 Luis Simon, *Geopolitical Change, Grand Strategy and European Security: The EU-NATO Conundrum*, New York 2013, S. 104-105.
- 49 Er umfasst alle jene Staaten Südosteuropas, die noch nicht Mitglied der Europäischen Union sind, im Jahr 2000 jedoch eine Beitrittsperspektive erhalten haben. Dazu zählen Montenegro und Serbien, die sich in Beitrittsverhandlungen mit der EU befinden, die Kandidatenländer Mazedonien und Albanien sowie die potenziellen Beitrittskandidaten Bosnien und Herzegowina und Kosovo.
- 50 Diese Zahl umfasst Menschen mit derzeitiger oder früherer Staatsangehörigkeit in den Staaten des Westlichen Balkans und Kroatien. Statistisches Bundesamt. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2012. Fachserie 1, Reihe 2.2, Wiesbaden, 2013.
- 51 Diese Zahl betrifft Menschen, die in einem der Länder des ehemaligen Jugoslawien geboren wurden. INSEE, „Répartition des immigrés par pays de naissance en 2011“, Ergebnis des Zensus von 2011, <[http://www.insee.fr/themes/tableau.asp?reg\\_id=0&ref\\_id=immigrespaysnais](http://www.insee.fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=immigrespaysnais)> (abgerufen am 14.1.2015).
- 52 BMZ, Deutschlands bi- und multilaterale Netto-ODA nach Ländern, 2008-2012. URL: <[http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen\\_fakten/leistungen/bi\\_netto\\_oda\\_2008\\_2012/index.html](http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/leistungen/bi_netto_oda_2008_2012/index.html)> (abgerufen am 3.10.2014).
- 53 <<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/serbie/la-france-et-la-republique-de-1127/>> (abgerufen am 6.10.2014).
- 54 Standard Eurobarometer 81, Juni 2014, S. 67.
- 55 So besuchten Thierry Repentin, Beigeordneter Minister für europäische Angelegenheiten, und Staatsminister für Europa im Auswärtigen Amt Michael Link, kurz vor dem bevorstehenden EU-Beitritt des Landes, im Mai 2013 Kroatien. Die Innenminister absolvierten einen gemeinsamen Besuch in Tirana im Juli 2014.
- 56 Assemblée nationale, Commission des affaires européennes. Communication de la présidente Danielle Auroi, MM. Christophe Caresche et Michel Herbillon, sur les Balkans et la mission franco-allemande à Belgrade des 10 et 11 avril 2013, 5.6.2013.
- 57 So erklärte François Hollande in der Pressekonferenz anlässlich des Besuchs von Staatspräsident Erdoğan am 31.10.2014: „Für uns umfasst der Bezug zur Türkei vieles: Das, was sich auf europäischer und auf internationaler Ebene abspielt, aber auch die bilaterale Beziehung, die für sich selbst den höchsten Rang erreichen muss“ (vgl. Französisch-türkische Erklärung zur Lage in Nahost und EU-Beitrittsverhandlungen, 31.10.2014, <<http://www.ambafrance-de.org/Franzoesisch-turkische-Erklärung>>; frz. Original unter: <http://www.elysee.fr/declarations/article/declaration-conjointe-a-la-presse-avec-m-recep-tayyip-erdogan-president-de-la-republique-de-turquie-2/>) (abgerufen am 2.3.2015). Präsident Erdoğan antwortete: „In den bilateralen Beziehungen haben wir das höchste Niveau erreicht, das jemals zwischen unseren beiden Ländern existiert hat.“ Dieser Enthusiasmus steht in Gegensatz zum Zustand der deutsch-türkischen Beziehungen. Diese erleben derzeit eine Abkühlung einerseits wegen eines Streits um die Integration der 3 Mio. Türken, die in Deutschland leben, und andererseits wegen eines zähen Ringens um die Haltung gegenüber Syrien und die Bekämpfung des Islamischen Staats. Vgl. Irem Karakaya, *Turkish-German Relations Shaken but not Broken, thanks to Interests*, in: *Today's Zaman*, 4.12.2014, <[http://www.todayszaman.com/anasayfa\\_turkish-german-relations-shaken-but-not-broken-thanks-to-interests\\_365608.html](http://www.todayszaman.com/anasayfa_turkish-german-relations-shaken-but-not-broken-thanks-to-interests_365608.html)> (abgerufen am 2.3.2015).
- 58 Auch wenn die Beitrittsverhandlungen nun weitergehen, haben sich die deutsche und die französische Haltung zur Kandidatur der Türkei nicht wesentlich geändert. Für François Hollande geht es etwa „nicht um die Frage, ob der Beitritt stattfinden wird, sondern ob er überhaupt möglich ist. Er ist nur denkbar, wenn Verhandlungen stattfinden.“, vgl. Französisch-türkische Erklärung, a.a.O. (Anm. 57).
- 59 Vgl. Marc Semo, Dorothée Schmid, *Les grandes ambitions de la diplomatie turque*, Interview mit Außenminister Ahmet Davutoglu, in: *Politique internationale* Nr. 137, Herbst 2012, <[http://www.politiqueinternationale.com/revue/read2.php?id\\_revue=137&id=1144&search=&content=texte](http://www.politiqueinternationale.com/revue/read2.php?id_revue=137&id=1144&search=&content=texte)> (abgerufen am 2.3.2015).
- 60 Allan Kaval, *La fin de l'illusion turque*, Interview mit Ahmet, in: *Esprit*, 28.3.2014, <<http://esprit.presse.fr/news/frontpage/news.php?code=307>> (abgerufen am 2.3.2015).
- 61 Der Begriff und das außenpolitische Programm der „strategischen Tiefe“ stammen von Ahmet Davutoglu. Der ehemalige Professor für Internationale Beziehungen entwickelte dies erstmals in seinem Buch *Stratejik Derinlik* (dt. „strategische Tiefe“), das 2001 erschien. Davutoglu war seit 2009 Außenminister der Türkei und ist seit August 2014 türkischer Ministerpräsident.
- 62 Vgl. Cengiz Çandar, *Turkey's „Soft Power“ Strategy: a New Vision for a Multi-polar World*, in: SETA Policy Brief, Nr. 38, Dezember 2009, <[http://setad.org/pdfs/SETA\\_Policy\\_Brief\\_No\\_38\\_Turkeys\\_Soft\\_Power\\_Strategy\\_Candar.pdf](http://setad.org/pdfs/SETA_Policy_Brief_No_38_Turkeys_Soft_Power_Strategy_Candar.pdf)> (abgerufen am 2.3.2015).
- 63 Im Jahr 1959 bewarb sich 20 Tage nach Griechenland auch die Türkei erstmals für eine Mitgliedschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.
- 64 Gespräch mit einem türkischen Diplomaten, Oktober 2014 und vgl. Dorothée Schmid, *Deutschland, Frankreich und die Türkei: Ein Dreieck unter Spannung*, DGAPanalyse 9/2013, <<https://dgap.org/de/article/getFullPDF/24329>> (abgerufen am 25.2.2015).
- 65 Vgl. ebd., S. 10.
- 66 Gespräch mit einem französischen Diplomaten, 13.10.2014.
- 67 Vgl. D. Schmid, a.a.O. (Anm. 64).
- 68 Vgl. Didier Billion, *Existe-t-il une nouvelle politique extérieure de la Turquie?*, in: *Vingt ans de changements en Turquie (1991-2012)*, Paris 2013, S. 55-63.
- 69 Vgl. Joint Statement Issued by Partners at the Counter-ISIL Coalition Ministerial Meeting, Brüssel, 3.12.2014, <<http://www.state.gov/r/prs/ps/2014/12/234627.htm>> (abgerufen am 2.3.2015).
- 70 Quelle: Eurostat.
- 71 Vgl. Joachim Bitterlich, *L'Europe à la dérive : illusions et réalités de la politique énergétique européenne*, in: Fondation Robert Schuman, *Question d'Europe* Nr. 279, 21.5.2013, <<http://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qe-279-fr.pdf>> (abgerufen am 2.3.2015).
- 72 Vgl. Claude Fischer, *Les relations énergétiques UE/Turquie: la Turquie, une puissance régionale incontournable pour la Russie et l'Europe*, Observatoire de la Turquie et de son environnement géopolitique, IRIS, September 2014, <[http://www.iris-france.org/docs/kfm\\_docs/docs/observatoire-turquie/obs-turquie-sept-2014.pdf](http://www.iris-france.org/docs/kfm_docs/docs/observatoire-turquie/obs-turquie-sept-2014.pdf)> (abgerufen am 2.3.2015).
- 73 Österreich, Bulgarien, die Türkei und Deutschland hatten sich in Verbindung mit der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung dem Projekt Nabucco angeschlossen. Dieses wurde aus Kostengründen und wegen zu großer Differenzen Mitte 2013 aufgegeben. Seither wird das Projekt der Trans-Adria-Pipeline (TAP) weiterentwickelt, das die Gasversorgung der EU ab 2020 sicherstellen soll. Daran sind unter anderem Firmen aus Großbritannien (BP), Norwegen (Statoil) und Aserbaidschan beteiligt. Das Projekt der paneuropäischen Gaspipeline South Stream, die durch türkisches Hoheitsgewässer verlaufen sollte, hat Russland im Dezember 2014 aufgekündigt.
- 74 Vgl. Ulrike Kessler, „Deutsche Europapolitik unter Helmut Kohl: Europäische Integration als ‚kategorischer Imperativ‘“, in: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet et al., *Deutsche Europapolitik – Von Adenauer bis Merkel*, 2. Auflage, Wiesbaden 2010, S.121–171, hier S. 167.
- 75 Vgl. zu Jacques Delors und den verschiedenen Präsidentschaften der EU-Kommission: Klaus Brummer, „Die Führungsstile von Präsidenten der Europäischen Kommission“, in: *Zeitschrift für Politik*, 3/2014, S. 327-343.
- 76 Vgl. Simon Hix, *What to Expect in the 2009-2014 European Parliament: Return of the Grand Coalition?*, in: *Swedish Institute for European Policy Studies* (Hrsg.), *European Policy Analysis*, Nr. 8, August 2009, <[http://www.sieps.se/sites/default/files/561-2009\\_8epa.pdf](http://www.sieps.se/sites/default/files/561-2009_8epa.pdf)> (abgerufen am 5.2.2015).
- 77 Gesetzespaket, das am 30.5.2013 in Kraft getreten ist und zum Ziel hat, die Haushaltsüberwachung in der Eurozone zu stärken.
- 78 Vgl. 15 Votes that Shaped the 7th European Parliament, in: *VoteWatch Europe Annual Report*, Juli 2013, <[http://www.votewatch.eu/blog/wp-content/uploads/2013/07/VoteWatch\\_Europe\\_2013\\_Annual\\_report\\_web\\_10\\_votes\\_that\\_shaped\\_the\\_7th\\_EP.pdf](http://www.votewatch.eu/blog/wp-content/uploads/2013/07/VoteWatch_Europe_2013_Annual_report_web_10_votes_that_shaped_the_7th_EP.pdf)> (abgerufen am 5.2.2015).
- 79 Vgl. François Hollande, Angela Merkel, Frankreich und Deutschland – Gemeinsam für ein gestärktes Europa der Stabilität und des Wachstums, 30.5.2013, <[http://www.bundeskanzlerin.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/\\_Anlagen/2013/05/2013-05-30-dt-frz-erklaerung-deutsch.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.bundeskanzlerin.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/_Anlagen/2013/05/2013-05-30-dt-frz-erklaerung-deutsch.pdf?__blob=publicationFile&v=1)> (abgerufen am 5.2.2015).
- 80 Vgl. Camilla Bausch, Matthias Duwe, Benjamin Görlach, *Die Klima- und Energiepolitik der deutschen Bundesregierung. Ein Beitrag zum deutsch-französischen Dialog*, in: Ifri (Hrsg.), *Note du Cerfa*, Nr. 114, Juli 2014, <[http://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/deutsche\\_version\\_ifri\\_noteducerfa114bauschetall\\_0.pdf](http://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/deutsche_version_ifri_noteducerfa114bauschetall_0.pdf)> (abgerufen am 5.2.2015).





