

Drei mal Zwei für Europa

Wie eine Stärkung der bilateralen Beziehungen Deutschland-Frankreich, Deutschland-Polen und Frankreich-Polen die EU voranbringen kann.

Gemeinsame Empfehlungen der Daniel-Vernet- und der Kopernikus-Gruppe

- Die bilateralen Beziehungen in Europa haben an Dynamik verloren
- Neue bilaterale Agenden zwischen Deutschland, Polen und Frankreich sollten bis Mitte 2020 ausgearbeitet werden, um das gemeinsam Potenzial der drei Länder endlich zu nutzen
- Angesichts fundamentaler politischer Gegensätze sollten Projekte im Mittelpunkt stehen
- Wir empfehlen, dass nationale Strategien stets die beiden anderen Partner mitdenken und einbinden sollten
- Wir empfehlen, Polen in die gemeinsamen Rüstungsprojekte zu integrieren und die militärische Zusammenarbeit zu intensivieren
- Wir empfehlen eine trilaterale Zusammenarbeit der Kommunen

Der Multilateralismus steckt in der Krise. Spätestens seit dem Amtsantritt von US-Präsident Donald Trump im Jahr 2017 wird die bewährte, regelbasierte internationale Zusammenarbeit der Staaten auf eine harte Belastungsprobe gestellt. Die Probleme kommen dabei nicht nur von außen auf Europa zu, sondern auch von innen: der Brexit, die Infragestellung von Rechtsstaat und Demokratie in mehreren EU-Staaten, der Aufstieg von Nationalisten und Populisten, wachsende Skepsis, ob die EU die drängenden Probleme lösen kann. In diesem Zusammenhang stellen die Daniel-Vernet- und die Kopernikus-Gruppe die Frage, ob der Bilateralismus - also die Zusammenarbeit zwischen zwei Staaten oder die Koordinierung von zwei oder mehr bilateralen Beziehungen - einen Ausweg weisen oder zumindest die Krise des Multilateralismus eindämmen kann.

Auch die deutsch-französischen Beziehungen, die oft als Modell für erfolgreichen Bilateralismus herangezogen werden, stehen unter erheblichem Stress. Trotz des neuen, Anfang 2019 unterzeichneten

Aachener Vertrags, der an den 1963 geschlossenen Elysée-Vertrag anknüpft, verläuft die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Paris nicht reibungslos.

Die Auseinandersetzungen über die EU-Erweiterung, die Nato und Rüstungsexporte zeigen, dass Deutschland und Frankreich nur begrenzt gemeinsame geopolitische Interessen verfolgen. Dies führt zu Spannungen, das Verhältnis hat sich abgekühlt.

Auf der Haben-Seite von „Aachen“ steht: Beide Länder bekennen sich zu einem starken, souveränen und solidarischen Europa. Sie wollen ihre bilaterale Zusammenarbeit auf neue Bereiche wie Rüstung, Klimapolitik oder Künstliche Intelligenz ausdehnen. Auch die regionale, grenzüberschreitende Kooperation wird wichtiger. Sie könnte als Modell für andere EU-Länder dienen.

Allerdings ist nicht klar, ob und in welchen Bereichen die deutsch-französische Kooperation in der EU noch als Vorbild dienen kann. Die Institutionen und Kooperationsmodelle, die gewöhnlich als Belege für eine Avantgarde-Rolle gelten – Regierungskon-

sultationen, spezielle Beauftragte für die Kooperation, Jugendaustausch, Städtepartnerschaften, grenzüberschreitende Kooperation insbesondere der Kommunen und Regionen direkt an der Grenze -, gibt es längst auch im deutsch-polnischen Verhältnis. Man kann nicht generell davon ausgehen, dass sie im deutsch-französischen Verhältnis mit mehr Leben erfüllt sind als im deutsch-polnischen.

Zudem stoßen die Äußerungen von Präsident Emmanuel Macron zur Nato („Hirntod“) in Polen und anderen Ländern Ostmitteleuropas (OME) auf offenen Widerspruch. Berlin und Warschau haben jedoch keine gemeinsame Antwort auf Macron gegeben. Seit der Regierungsübernahme der nationalpopulistischen PiS in Polen 2015 fehlt aus deutscher Sicht oft der politische Wille in Warschau für eine Erfolg versprechende gemeinsame Agenda. Der erneute Wahlsieg der PiS 2019 verlängert die Phase der Lähmung. Vorschläge zur Vertiefung der Kooperation in der EU macht die PiS nicht. Das ist in Frankreich ganz anders. Präsident Macron hat mit Vorschlägen nicht gespart. Im deutsch-französischen Verhältnis fehlen jedoch positive Reaktionen aus Berlin. So entwickeln weder der deutsch-französische Motor noch die deutsch-polnische Kooperation derzeit eine sichtbare Dynamik für Europa.

Wenn Deutschland im Juli 2020 den halbjährlich rotierenden Ratsvorsitz der EU übernimmt, muss es zunächst in wichtigen Streitfragen in der EU, wie möglicherweise dem künftigen EU-Budget oder der Klimapolitik, vermitteln. Und generell muss es der neuen Europäischen Kommission den Rücken stärken. Wie viel Zeit und politische Energie wird der Bundesregierung da bleiben, um die bilateralen Beziehungen oder multilaterale Ansätze voranzutreiben? Im Idealfall wären bilaterale Agenden in der ersten Jahreshälfte 2020 zu entwickeln.

Die Auseinandersetzung um die Verteilung der EU-Mittel, die durch den Brexit sinken, wird die Chancen auf eine erfolgreiche Kooperation mit Polen zusätzlich schmälern. Zudem überlegen Deutschland und Frankreich gemeinsam mit der Kommission, die Vergabe von EU-Mitteln künftig an die Einhaltung von Demokratie und Rechtsstaat zu binden. Auch die Klimaziele der Regierungen in Berlin und Paris stoßen in Warschau auf Widerstand.

Grundsätzlich stellt sich die Frage, welche Rolle die bilateralen Kooperationen im europäischen Kontext spielen. Sollen sie in erster Linie den Beziehungen der beiden beteiligten Länder und ihrer Bürger dienen? Oder sollen sie auch die europäische Zusammenarbeit und Integration vorantreiben? Diese EU-Perspektive war in den deutsch-französischen Beziehungen seit dem Elysée-Vertrag stets mitgedacht worden; sie wird im neuen Aachener Vertrag fortgeschrieben und weiter entwickelt.

Für die deutsch-polnischen und die französisch-polnischen Beziehungen gilt das nicht – oder zumindest unter der PiS nicht mehr – im gleichen Maße. Das Ziel der PiS ist nicht ein sich immer weiter vertiefendes Europa, sondern ein Europa als Bund souveräner Nationalstaaten. Womöglich sind französische und polnische Europa-Vorstellungen sich da aber auch näher, als sie jeweils einzeln mit den deutschen Europa-Vorstellungen kompatibel sind, die mehr Integration anmahnen.

Diese Differenzen in den Vorstellungen von der Zukunft Europas müssen aber kein Hindernis sein, konkrete Kooperationsprojekte im Alltag zu verfolgen. Die abstrakte Debatte über Europa-Konzepte bremst die Zusammenarbeit. Praktische Projekte können sie beschleunigen.

Solche Projekte sind auf drei Ebenen vorstellbar: der regionalen (und zivilgesell-

schaftlichen), der nationalstaatlichen sowie der europäischen Ebene. Im Idealfall ergänzen sich diese drei Dimensionen und verstärken sich gegenseitig. In Zeiten, in denen eine Ebene blockiert ist, kann die Zusammenarbeit auf den anderen Ebenen einen gewissen Ausgleich leisten.

Im deutsch-polnischen Verhältnis fehlt derzeit ein optimales Zusammenwirken der drei Ebenen. Die grenznahe Kooperation der Bundesländer mit den Nachbar-Woiwodschaften sowie der grenznahen Kommunen ist Alltag. Auch die zivilgesellschaftliche Begegnung in Städtepartnerschaften und Jugendwerk lebt. Auf der nationalstaatlichen Ebene finden die institutionellen Treffen (z.B. Regierungskonsultationen) zwar statt, entfalten aber wegen des fehlenden Gleichklangs der Regierungen keine Dynamik. Die europäische Ebene ist von den Zweifeln der EU an der Rechtsstaatlichkeit in Polen und den Konflikten um das künftige EU-Budget geprägt.

Zugleich gibt es Lernerfahrungen auf beiden Seiten zu den Folgen und Grenzen der Nicht-Kooperation. Rechtsstaatsverfahren führen nicht notwendigerweise zu Sanktionen nach dem Lehrbuch. Umgekehrt unterstützen andere OME-Staaten kein Modell, in dem OME unter polnischer Führung ein Gegengewicht gegen deutsche Dominanz bilden soll. Deutschland strebt inzwischen die aktive Mitgliedschaft in der Drei-Meere-Initiative an.

Das deutsch-französische Verhältnis hat vor einem Jahr einen neuen Impuls erhalten. Auf der Basis des Aachener Vertrages wird nun die grenznahe Kooperation, etwa zwischen Elsass und Baden-Württemberg, weiter verstärkt. Doch gibt es auch Gegner verstärkter deutsch-französischer Beziehungen. Der „Rassemblement National“ macht öffentlichkeitswirksam Front gegen den angeblichen „Ausverkauf“ französischer Interessen an der Grenze zu Deutsch-

land. Auch die zivilgesellschaftliche Zusammenarbeit braucht intensive Pflege, soll ihr hohes Niveau gehalten und das Interesse an der jeweils anderen Sprache wieder positiv entwickelt werden.

Am sichtbarsten ist das deutsch-französische Paradox auf der nationalstaatlichen Ebene. Während Regierung und Parlament auf beiden Seiten des Rheins ihre bilaterale Zusammenarbeit mit dem Aachener Vertrag auf eine neue Ebene gehoben haben, häufen sich gleichzeitig die Missverständnisse und Interessenkonflikte im politischen Alltag. Dies betrifft vor allem die europäische Ebene, die ja eigentlich ganz besonders von der bilateralen Zusammenarbeit profitieren sollte. Der viel beschworene deutsch-französische „Motor“ für Europa ist praktisch zum Stillstand gekommen. Nur die neue Europäische Kommission trägt noch eine deutsch-französische Handschrift.

Derzeit ist unklar, ob und wie Präsident Macron und Kanzlerin Merkel wieder zu einer gemeinsamen Sprache finden werden. Es wäre jedoch falsch, die deutsch-französischen Beziehungen auf die Staats- und Regierungschefs zu reduzieren. Ungeachtet der aktuellen Streitigkeiten treiben beide Länder bilaterale und europaweite Wirtschaftsprojekte voran, wie ein gemeinsames Batterie-Projekt und Pläne im Bereich der Künstlichen Intelligenz oder des Baus von Supercomputern zeigen. Auch in der Rüstungs- und Militärzusammenarbeit können Deutschland und Frankreich gemeinsame Erfolge vorweisen. Hier könnte sogar ein Anknüpfungspunkt für Polen liegen.

Realistische Ansätze als Katalysatoren für eine dauerhafte Annäherung

Eine eindeutige Antwort auf die Frage, ob der Bilateralismus eine Antwort auf die Krise des Multilateralismus geben kann, ist

nicht möglich. Denn die deutsch-französischen Beziehungen, die gern als Modell für gelungenen Bilateralismus herangezogen werden, sind selbst problematisch geworden. Auf EU-Ebene gelten sie zwar noch als notwendig, aber nicht mehr als hinreichend, um etwas zu bewegen. Vor dem Hintergrund des Brexit ist zudem die Sorge vor einer deutschen bzw. deutsch-französischen Dominanz gewachsen.

Selbst eine historisch so erfolgreiche und institutionell so tief verankerte Beziehung wie die deutsch-französische Zusammenarbeit muss regelmäßig überprüft und erneuert werden, wie im Aachener Vertrag geschehen. Er ist nicht nur ein „Update“ des in die Jahre gekommenen Elysée-Vertrags. Er enthält mit Artikel 25 auch einen Mechanismus, um die Kooperation regelmäßig zu überprüfen.

Für das Verhältnis zu Polen ist der Aachener Vertrag trotz mancher bedenkenswerter Anregungen dennoch kein Muster. Die deutsch-polnischen Beziehungen müssen ebenso wie das „Weimarer Dreieck“ eine eigene Dynamik entwickeln, unabhängig vom deutsch-französischen Modell. Angesichts der aktuellen politischen Probleme wird dies am ehesten über konkrete Projekte zu verwirklichen sein. Dafür braucht es allerdings auch den entsprechenden politischen Willen und die nötigen finanziellen Mittel.

Eine Politik des Status Quo behindert einen effizienten europäischen Bilateralismus. Deutschland, Frankreich und Polen müssen versuchen, ihre Beziehungen neu zu ordnen und ihr gemeinsames Potenzial endlich zu nutzen. Dies ist eine langfristige Aufgabe, deren Lösung zurzeit an den beschriebenen Blockaden scheitert. Im aktuellen Kontext sollte das Augenmerk auf realisierbare und pragmatische Ansätze in der Zusammenarbeit gelegt werden, die als Katalysatoren für eine längerfristige, dauerhaf-

te Annäherung der drei Länder dienen können.

Die gemeinsame Erinnerung an symbolische Momente der Geschichte in Gedenkjahren wie 2019 – an den Kriegsausbruch 1939, den Mauerfall 1989, den Elysée-Vertrag von 1963 durch seine Erneuerung im Aachener Vertrag 2019, an die deutsch-polnische Versöhnungsmesse in Kreisau 1989 und deutsch-französische Versöhnungsgesten in Verdun - sind wichtig. Noch wichtiger aber sind praktische Erfolgserfahrungen in der konkreten politischen Zusammenarbeit im Alltag. Da mangelt es derzeit an Dynamik zwischen Deutschland, Frankreich und Polen, sowohl jeweils bilateral als auch trilateral.

Der bislang schwächste der drei Bilateralismen ist der zwischen Frankreich und Polen. Er muss gestärkt werden, um das Potenzial für trilaterale Zusammenarbeit im Weimarer Dreieck auszuweiten. Während Macrons erstem Staatsbesuch in Polen Anfang Februar 2020 – unmittelbar nach dem Brexit – wurden immerhin die Weichen für ein neues Kapitel im seit 2016 gespannten französisch-polnischen Verhältnis gestellt. Diese trotz Meinungsverschiedenheiten von beiden Seiten als Durchbruch gefeierte Wiederannäherung mit konstruktiven Projekten u.a. zur Energiewende wurde vom französischen Präsidenten auch ausdrücklich als Chance für die trilaterale Zusammenarbeit mit Deutschland dargestellt. Eine stärkere französisch-polnische Kooperation kann zudem helfen, die Sorge in beiden Ländern vor zu viel deutscher Dominanz zu reduzieren.

Wir fordern die drei Regierungen auf, bereits den Entwurf nationaler Strategien – wie etwa eine Digitalstrategie, eine Industriestrategie oder eine Sicherheitsstrategie – so anzulegen, dass die Folgen für die beiden anderen Partner und potenzielle Kooperationsmöglichkeiten mit ihnen mitge-

dacht werden. Die frühzeitige Einbindung von Experten der jeweils anderen beiden Länder könnte dabei helfen und wäre zugleich ein Signal an die Öffentlichkeit, dass alle drei Länder europäische Abstimmung auch jenseits bestehender EU-Mechanismen ernst nehmen und als Mehrwert ansehen.

Wir empfehlen, die deutsch-französische Kooperation bei Rüstungsprojekten – gemeinsames Kampfflugzeug, gemeinsamer Panzer – aktiv auf Polen zu erweitern. Es genügt nicht darauf hinzuweisen, dass die deutsch-französische Zusammenarbeit prinzipiell für Dritte offen sei. Paris und Berlin sollten aktiv um Polen werben. Das wird zwar die schon heute schwierigen Abstimmungen zwischen deutschen und französischen Rüstungskonzernen komplizieren. Aber die politischen Kosten werden weit höher sein, wenn sich in östlichen EU-Ländern der Eindruck festsetzt, ihre Mitarbeit an Gemeinschaftsprojekten sei nicht erwünscht.

Wir regen an, den Austausch von Offizieren zwischen den drei Staaten auszuweiten. Wenn in jedem Jahr zwei bis vier Offiziersanwärter die Ausbildung in einem der beiden Partnerländer mitmachen, wird es nach zehn Jahren Dutzende Militärs in Verantwortung geben, die mit den Militärdoktrinen und dem strategischen Denken der Partner vertraut sind. Als Multiplikatoren in ihren Streitkräften können sie die Kooperationsfähigkeit signifikant steigern.

Ein enormes Potenzial für die Kooperation im Weimarer Dreieck bieten Kommunen und Wirtschaftsbetriebe. Artikel 17 des Aachener Vertrags fördert ausdrücklich die Kooperation der Kommunen, und zwar nicht nur der grenznahen, wo die Zusammenarbeit vielerorts schon gut funktioniert, sondern auch anderer Kommunen im Landesinneren. Kommunen sind heute in

vielen Bereichen die Praxis-Labore für die Bewältigung großer Herausforderungen wie Massenmigration, Digitalisierung oder Klimawandel. Wir fordern zum intensiven Austausch über „Best Practice“ zwischen deutschen, französischen und polnischen Kommunen auf. Entgegen dem landläufigen Bild spielt sich die größte Migration der letzten Jahre nicht zwischen Afrika und der EU ab, sondern zwischen der Ukraine und Polen. Die Hauptlast der Integration der rund zwei Millionen Ukrainer bewältigten polnische Kommunen. Kommunen sind zudem der Schauplatz der Arbeit der Zivilgesellschaften und das ideale Netzwerk, um die deutsche, französische und polnische Zivilgesellschaft enger zu verknüpfen. Wir sind der festen Überzeugung, dass die trilaterale Kooperation der Kommunen den Zusammenhalt des jeweiligen Nationalstaats nicht schwächt und zugleich den Zusammenhalt der drei Länder im EU-Rahmen stärkt. Wir fordern dazu auf, konkrete Gesprächsformate zu entwickeln, um Kommunalvertreter und Vertreter der kommunalen Zivilgesellschaften in einen konstruktiven Austausch zu bringen. Derartige trilaterale Kommunalgespräche könnten auch auf der Ebene von Wirtschaftsunternehmen stattfinden, um den Bedarf von Arbeitsmärkten oder einzelnen Branchen vergleichend zu diskutieren und von den Erfahrungen der jeweils anderen Partner zu profitieren. Auch hier gilt, dass die Zeiten ökonomischer und kultureller Einbahnstraßen von West nach Ost längst der Vergangenheit angehören und alle von allen lernen können.

Die vorliegende Publikation erscheint mit freundlicher Unterstützung von:

