

Martin Koopmann | Joachim Schild | Hans Stark [Hrsg.]

Neue Wege in ein neues Europa

Die deutsch-französischen Beziehungen
nach dem Ende des Kalten Krieges



Nomos

Stiftung **G**enshagen

Genshagener Schriften – Europa politisch denken
herausgegeben von der



Band 1

Martin Koopmann | Joachim Schild |
Hans Stark [Hrsg.]

Neue Wege in ein neues Europa

Die deutsch-französischen Beziehungen
nach dem Ende des Kalten Krieges



Nomos

© Titelbild: Nora Erdmann

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8329-7914-0

1. Auflage 2013

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2013. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

Vorwort	5
<i>Hans Stark</i> Einleitung	9
<i>Joachim Schild</i> Frankreich, Deutschland und die institutionelle Entwicklung der Europäischen Union seit 1990	19
<i>Yann-Sven Rittelmeyer / Hans Stark</i> Ein gedrosselter Motor: Widerstände gegen den europäischen Einigungsprozess in Frankreich und Deutschland	35
<i>Pascal Kauffmann</i> Deutschland, Frankreich und die Europäische Währungsunion	55
<i>Henrik Uterwedde</i> Deutschland, Frankreich und die Globalisierung: Getrennte Wege oder gemeinsames Handeln?	75
<i>Martin Koopmann</i> Baumeister des gemeinsamen Hauses Europa? Deutsch-französische Interessendivergenzen in der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik der EU	93
<i>Dominique David</i> Zwischen Vernunft und Gefühl: Ist eine Zusammenarbeit im Verteidigungssektor möglich?	109
<i>Jean-Marc Trouille</i> Die Bedeutung von Wirtschaft und Industrie in den bilateralen deutsch-französischen Beziehungen – Verflechtung, Konvergenz der politischen Maßnahmen oder wirtschaftliche Abkopplung Frankreichs?	127
<i>Maité Jauréguy-Naudin / Michel Cruciani</i> Deutschland, Frankreich und die Energiepolitik	143
<i>Claire Demesmay / Daniela Heimerl</i> Idealismus und Vernunft: Perspektiven zivilgesellschaftlicher Partnerschaft zwischen Deutschland und Frankreich	161

Corine Defrance / Ulrich Pfeil

Die Entwicklung der deutsch-französischen Kulturbeziehungen nach dem Ende
des Kalten Krieges 179

Martin Koopmann / Joachim Schild

Eine neue Ära? Deutsch-französische Beziehungen nach dem Ende des Kalten
Krieges 199

Abkürzungsverzeichnis 211

Personenregister 215

Autoren 217

Eine neue Ära?

Deutsch-französische Beziehungen nach dem Ende des Kalten Krieges

Martin Koopmann und Joachim Schild

Die deutsch-französischen Beziehungen nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs sind die wahrscheinlich bekannteste Geschichte eines erfolgreichen Versöhnungsprozesses zweier ehemals verfeindeter Nationen. Der unbedingte Wille, zu einer dauerhaften friedlichen Verständigung zwischen beiden Ländern zu gelangen und darüber hinaus noch einen gemeinsamen Beitrag zur europäischen Integration zu leisten, wirkte in politischer, gesellschaftlicher und schließlich auch in wirtschaftlicher Hinsicht strukturbildend auf das bilaterale Verhältnis zwischen Deutschland und Frankreich.

Doch nicht allein das Versöhnungsmotiv war ausschlaggebend für den besonderen Weg, den Paris und Bonn in den 1950er und 1960er Jahren einschlugen. Die gegenseitige Annäherung vollzog sich in einem internationalen Umfeld, das vom Ost-West-Konflikt geprägt war. Der Antagonismus zwischen den USA und der Sowjetunion sowie ihren jeweiligen Verbündeten prägte über Jahrzehnte die Interessenfestlegungen, Prioritätensetzungen und außenpolitischen Strategien der Akteure auf der europäischen Bühne. Weder der französische Gaullismus noch die Adenauersche Westbindung wären in ihrer konkreten Ausbildung ohne den Rahmen des Kalten Krieges denkbar gewesen. Gleiches gilt für die sich schnell herausbildende (west-)deutsch-französische Sonderbeziehung. Geprägt vom Streben nach bilateraler Kooperation und Kontrolle des jeweiligen Partners war sie in ihrer Einbettung in den europäischen Integrationsprozess zugleich die gelungene Antwort auf amerikanische Wünsche nach einem starken Westeuropa. Sie war das Instrument, das französische politische Unabhängigkeit zuließ, ohne die gerade für die junge Bundesrepublik so wichtige transatlantische Sicherheitspartnerschaft in Frage zu stellen, und das die wirtschaftliche Entwicklung Westdeutschlands erlaubte, ohne alte französische Sorgen neu entstehen zu lassen. Solange sich die deutsche Frage in ihrer letzten Konsequenz der Wiedervereinigung nicht stellte, waren die deutsch-französischen Beziehungen – trotz aller gelegentlichen Missverständnisse und Konflikte – von einem stabilen inneren Gleichgewicht und einem insgesamt hohen Wirkungsgrad im europäischen Integrationsprozess gekennzeichnet.¹

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts veränderten sich die Rahmenbedingungen europäischer Politik im Allgemeinen und der deutsch-französischen Zusammenarbeit im Besonderen in fundamentaler Weise. Der Fall der Berliner Mauer läutete das Ende einer Ära ein, das in der Vereinigung der beiden deutschen Staaten seinen sichtbarsten

¹ Vgl. das Standard- und Überblickswerk Gilbert Ziebura, *Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1945. Mythen und Realitäten*, 2. Auflage, Stuttgart 1997.

Ausdruck fand.² Auch wenn sich die Konturen der neuen globalen Ordnung erst nach und nach abzeichneten, war doch bald unübersehbar, dass die internationalen Beziehungen einen Strukturwandel erlebten. Das bipolare System löste sich auf und wurde, nach einem „unipolaren Moment“³, tendenziell durch ein multipolares System ersetzt, der ordnende Antagonismus zweier Machtblöcke durch ein zunächst unübersichtlich erscheinendes Nebeneinander alter und neuer großer Akteure abgelöst. Die Sowjetunion und der Warschauer Pakt lösten sich auf – die westlichen Strukturen blieben überwiegend erhalten, und waren fortan von der Suche nach ihrer Zweckbestimmung (im Fall der NATO) und ihren geografischen und politischen Zielen (im Fall der Europäischen Union) geprägt.

Die Auswirkungen dieser Zäsur auf Deutschland und Frankreich waren sehr unterschiedlich. Die Bundesrepublik hatte mit der deutschen Einheit und der vollen Souveränität des vereinigten Staates ihr zentrales außen- und europapolitisches Ziel erreicht, das seit ihrer Gründung auf das Engste mit ihrer Staatsräson verbunden gewesen war. Die Politik der Westbindung und Westintegration, verbunden mit der komplementären Ostpolitik der 1970er Jahre, hatte, natürlich gemeinsam mit zahlreichen anderen Faktoren außerhalb der Reichweite deutscher Politik, zur Vereinigung Deutschlands in Frieden und Freiheit geführt. Frankreich dagegen erreichte 1989/90 kein genuin französisches außenpolitisches Ziel. Die Bekenntnisse von Charles de Gaulle und anderen französischen Europäern zur gesamteuropäischen Einheit hatten in der Pariser Europapolitik nie eine zentrale Rolle gespielt. Vielmehr musste sich Frankreich nun von einer globalen und europäischen Ordnung verabschieden, die dem Land über Jahrzehnte eine gleichsam optimale Nutzung der ihm noch zur Verfügung stehenden Ressourcen als europäische Großmacht ermöglicht hatten. Die US-amerikanische Sicherheitsgarantie und der westeuropäische Verbund mit dem domestizierten halben Deutschland waren dabei entscheidende Faktoren gewesen.

Die französische Deutschland- und Europapolitik war daher seit den frühen 1990er Jahren von einer doppelten Ungewissheit geprägt: zum einen hinsichtlich der politischen Ziele des vereinigten Deutschlands, dem sich aus historischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gründen deutlich stärker als Frankreich neue mitteleuropäische Optionen zu eröffnen schienen; zum anderen herrschte in Paris Unsicherheit darüber, was der neue Status Deutschlands und eine möglicherweise selbstbewusstere und sich von alten Beschränkungen lösende deutsche Europapolitik für die strategische Ausrichtung der eigenen Politik bedeuten würden. Die französische Ungewissheit resultierte aus der Tatsache, dass der östliche Nachbar einem grundlegenden inneren Wandel auf verschiedenen Ebenen ausgesetzt war: Politisch veränderte sich die Bundesrepublik durch den Beitritt der neuen Bundesländer. Gesellschaftlich bedeutete dies,

2 Für Interpretationen des Endes des Ost-West-Konflikts als Ende einer Ära deutsch-französischer Beziehungen, vgl. unter anderem Wilfried Loth, Die zweite Chance: Die deutsch-französischen Beziehungen nach der deutschen Einheit, in: Frankreich-Jahrbuch 1992, hrsg. vom Deutsch-Französisches Institut u. a., S. 47-54; vgl. auch. Gregor Schöllgen, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart, München 1999, vor allem S. 182-222.

3 Charles Krauthammer, The Unipolar Moment, in: Foreign Affairs 70 (1991) 1, S. 23-33.

dass zwei Bevölkerungen mit extrem unterschiedlicher Prägung seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs integriert werden mussten. Und wirtschaftlich war das größere Deutschland zwar kurz- und mittelfristig erheblichen zusätzlichen Belastungen durch die schwierige Lage in den abgewirtschafteten Industrieregionen der ehemaligen DDR ausgesetzt. Zugleich war diese Situation aber mit langfristigen Entwicklungsmöglichkeiten verbunden, deren Auswirkungen auf das künftige Selbstverständnis Deutschlands in der Europäischen Gemeinschaft und im bilateralen Verhältnis mit Frankreich kaum abzusehen waren.

Diese Sorge vor einer Machtverschiebung in den deutsch-französischen Beziehungen prägte die französische Europapolitik seit dem Ende des Kalten Krieges.⁴ Dass es sich hierbei nicht nur um eine Perzeptionsfrage handelte, sondern dass das vereinigte Deutschland tatsächlich und gelegentlich recht offensiv und unbeholfen sein größeres Gewicht in die sensible europäische Waagschale warf, steht außer Zweifel. Als bekanntestes Beispiel hierfür dürfte das Pochen Berlins auf ein größeres Gewicht in den Institutionen und Entscheidungsverfahren der Europäischen Union auf dem Gipfel von Nizza im Jahr 2000 gelten. Die von Bundeskanzler Kohl gegenüber Staatspräsident Mitterrand geäußerte Sorge, womöglich „der letzte proeuropäische Bundeskanzler“ zu sein, mag aus heutiger Sicht unangemessen wirken. Doch gibt sie im Kern dem zutreffenden Gedanken Ausdruck, dass das Abtreten der Kriegs- und unmittelbaren Nachkriegsgeneration von der politischen Bühne sowohl in Deutschland als auch in Frankreich in Verbindung mit dem Ende des Kalten Krieges die Zukunft der europäischen Integration im Allgemeinen und die deutsch-französischen Beziehungen im Besonderen unter starken Veränderungsdruck stellen würde.

Legitimation und Zweck einer künftigen Sonderbeziehung

Welche Auswirkungen hatte nun die Zäsur der Jahre 1989/90 tatsächlich auf die deutsch-französischen Beziehungen? Lässt sich angesichts der deutlich größer gewordenen Europäischen Union von einem banalisierten Verhältnis sprechen, das neben anderen mehr oder weniger dauerhaften Koalitionen in der EU steht? Driften Deutschland und Frankreich auseinander, nehmen die Macht- und Interessenunterschiede der ehemals engsten europäischen Partner unaufhaltsam zu?⁵ Oder wird auch in Zukunft noch von einer deutsch-französischen Sonderbeziehung gesprochen werden können?⁶

4 Vgl. etwa Axel Sauder, Frankreichs Europakonzeptionen und das vereinte Deutschland: Die schwierige Balance zwischen Einbindung und Selbsteinbindung, in: Gottfried Niedhart / Detlef Junker / Michael W. Richter (Hrsg.), Deutschland in Europa: Nationale Interessen und internationale Ordnung im 20. Jahrhundert. Mannheim 1997, S. 202-232.

5 Vgl. etwa die pessimistische Prognose von John J. Mearsheimer, Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War, in: International Security 15 (1990) 1, S. 5-56.

6 Diese Sicht vertreten Ulrich Krotz / Joachim Schild, Shaping Europe. France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics, Oxford und New York 2013.

Unabhängig von kaum vorhersehbaren tatsächlichen Entwicklungen lassen sich doch einige Argumente formulieren, die auch eine künftige Daseinsberechtigung und Wahrscheinlichkeit besonders enger deutsch-französischer Beziehungen unterfüttern. Dies gilt in besonderem Maße für das hohe zivilgesellschaftliche „Verflechtungskapital“, das – ob öffentlich finanzierter Jugendaustausch, Städtepartnerschaften oder zahlreiche zivilgesellschaftliche Initiativen – weltweit seinesgleichen sucht. Die kontinuierlich positiven Umfrageergebnisse zur Wahrnehmung des jeweiligen Nachbarn belegen dies in eindrucksvoller Weise.⁷ Der Nutzen dieses Unterbaus für die Solidität guter deutsch-französischer Beziehungen gerade in politischen und wirtschaftlichen Krisenzeiten kann gar nicht überschätzt werden.⁸ Eine Rückkehr des bilateralen Konfliktpotenzials der Zeit vor 1945 scheint nicht zuletzt vor diesem Hintergrund ausgeschlossen.

Auf der Ebene konkreter politischer oder wirtschaftlicher Zusammenarbeit haben die deutsch-französischen Beziehungen in der Vergangenheit mehrfach gezeigt, dass sie als eine Art „Kooperationsmodellbaukasten“ für die multilaterale europäische Ebene dienen können. Die Gründung des Luft- und Raumfahrtkonzerns EADS im Jahr 2000 (als Zusammenschluss der deutschen DASA, der französischen Aérospatiale-Matra und der spanischen CASA) ist das prägnanteste Beispiel einer erfolgreichen (politisch-)wirtschaftlich-unternehmerischen deutsch-französischen Kooperation, die schnell eine breitere europäische Dimension annahm und – trotz aller internen Konflikte – am Markt äußerst erfolgreich ist. Im militärischen Bereich gilt die 1990 in Dienst gestellte Deutsch-Französische Brigade als Nukleus des ebenfalls auf einen deutsch-französischen Beschluss hin zwei Jahre später gegründeten Eurokorps. Das Deutsch-Französische Jugendwerk, Musterinstitution des bilateralen Versöhnungsprozesses und direktes Produkt des Elysée-Vertrages, hat sich selbst für Kooperationen mit Drittstaaten geöffnet und darüber hinaus als Modell für das Deutsch-Polnische Jugendwerk Pate gestanden. Schließlich ist nicht auszuschließen, dass die vergleichsweise junge (im Jahr 1999 gegründete) Deutsch-Französische Hochschule eine ähnliche Modellfunktion übernehmen wird.⁹ So gibt es allein aus der – hier nur stark gerafft dargestellten – bilateralen Perspektive genug Argumente für die weitere Pflege und den Ausbau des deutsch-französischen Potenzials. Wenn die Erfolge auch unbestritten sind, so werden beide Länder jedoch in der Zukunft den Beweis antreten müssen, dass das hohe Niveau der Kooperation und des konstruktiven zivilgesellschaftlichen Austauschs auch unter den schwierigen Bedingungen der „Normalität“, also eben jenseits des Versöhnungsprozesses, gehalten und möglicherweise weiter angehoben werden kann. Das Mindestziel muss für beide Seiten darin bestehen, Banalisierungstendenzen der gegenseitigen Beziehungen auch in Zukunft entgegenzuwirken.

Was für die bilaterale Ebene gilt, gilt ohne Zweifel ebenso für die künftige Funktion der deutsch-französischen Beziehungen im EU-Kontext. Als Gründungsmitglieder

7 Vgl. hierzu den Beitrag von Claire Demesmay und Daniela Heimerl in diesem Band.

8 Vgl. hierzu Krotz / Schild, a.a.O., Kapitel 4.

9 Vgl. Stefan Seidendorf (Hrsg.), *Deutsch-Französische Beziehungen als Modellbaukasten? Zur Übertragbarkeit von Aussöhnung und strukturierter Zusammenarbeit*, Baden-Baden 2012; vgl. auch den Beitrag von Corine Defrance und Ulrich Pfeil in diesem Band.

und große Profiteure des europäischen Integrationsprozesses bilden Deutschland und Frankreich gleichsam eine Verantwortungsgemeinschaft für die Europäische Union. In entscheidenden Momenten konnten die beiden Länder der EG bzw. EU dynamische Entwicklungsimpulse verleihen, wenngleich es eine Binsenweisheit der Integrationsgeschichte ist, dass sie trotz ihres großen Potenzials nicht immer als Motor der EG/EU gewirkt haben.¹⁰ Ebenso ist jedoch unbestritten, dass deutsch-französische Uneinigkeit oder – noch schlimmer – die Abwesenheit deutsch-französischer Kommunikation die Union blockieren und bis zur Handlungsunfähigkeit der Europäer führen können.

Doch bedeutet die Übernahme deutsch-französischer Verantwortung mehr als nur das Bemühen um die Einhaltung von Mindeststandards. Gerade die gegenwärtige Lage der EU im Kontext der Finanz-, Wirtschafts- und Eurokrise zeigt, wie wichtig es ist, dass sich starke Akteure den Verlockungen fundamentaler Renationalisierungs- und Desintegrationstendenzen entgegenstellen. Es geht nicht nur darum, einer Banalisierung der deutsch-französischen Beziehungen entgegenzuwirken; in einem größeren Maßstab ist auch der europäische Integrationsprozess einer solchen Banalisierungs- und Desintegrationsbedrohung ausgesetzt. Nur wenn Deutschland und Frankreich sich gemeinsam dafür einsetzen, den Acquis und die Ziele der Integration auch unter Krisenbedingungen und angesichts von Zerfallsszenarien aufrechtzuerhalten, wird die EU eine Chance haben, aus der Krise ohne bleibende Schäden und vielleicht sogar gestärkt hervorzugehen. Im Abwenden durchaus möglicher europäischer Desintegrationsszenarien liegt demnach eine Kernfunktion des deutsch-französischen Bilateralismus für die Zukunft der EU.

Dabei wird ein in der Vergangenheit bewährter deutsch-französischer Mechanismus einer harten Prüfung unterzogen: Bilaterale Stellvertreterkompromisse, mit denen Bonn und Paris Konflikte innerhalb der Gemeinschaft überwinden oder in einem frühen Stadium verhindern konnten, legten ein ums andere Mal Zeugnis ab von der hohen Legitimität der Sonderbeziehung und führten zugleich zu ihrer weiteren Stärkung. Doch ist die Europäische Union komplexer geworden. Sie deckt mehr Politikfelder ab und verfügt durch mehrere Vertragsreformen über weitergehende Kompetenzen als vor zwanzig Jahren. Und sie hat deutlich mehr Mitglieder, die die Union geografisch, wirtschaftlich, gesellschaftlich und politisch heterogener haben werden lassen. Bilaterale Stellvertreterkompromisse, die dann von allen 27 mitgetragen werden können, werden damit voraussetzungsvoller, wenn auch keineswegs unmöglich.¹¹ Damit die veränderte Akteurskonstellation in der erweiterten EU nicht zu einer Blockade gemeinsamer deutsch-französischer Anstrengungen in der Europapolitik führt, müssen sich Paris und Berlin für die konsequente Einbindung dritter Partner in vorbereitende Abstimmungsprozesse öffnen. Wie schwierig dieser Prozess ist, lässt sich seit einigen Jahren an den Bemühungen um das Weimarer Dreieck ablesen. Obwohl sich die Rahmenbedingungen seit dem Amtsantritt der Tusk-Regierung im Jahr 2007 deutlich verbessert haben, hat es bislang nur eine einzige ernstzunehmende trilaterale Initiative in

10 Vgl. den historischen Überblick über die deutsch-französische Rolle in zentralen EU-Politikfeldern in Krotz / Schild, a.a.O., Kapitel 5-9.

11 Vgl. Joachim Schild, *Mission impossible? The Potential for Franco-German Leadership in the Enlarged EU*, in: *Journal of Common Market Studies* 48 (2010) 5, S. 1367-1390.

der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gegeben, deren europäische Umsetzung nach wie vor völlig offen ist.¹²

Trotz dieser schwierigen Situation müssen sich Deutschland und Frankreich darauf einstellen, dass die deutsch-französische Übernahme von Führungsverantwortung in der Union gegebenenfalls auch von ihren EU-Partnern – wie etwa in der Staatsschuldenkrise – eingefordert wird. Dabei geht es – wie schon in der Vergangenheit – um Führung auf drei verschiedenen Ebenen: EU-Routineentscheidungen, kurzfristige Reaktion auf externe Krisen und langfristige europäische Handlungsstrategien. Zum einen ist die Abstimmung zwischen Berlin und Paris vor den Routineräten des EU-Alltags gleichsam das Öl im Motor des EU-Räderwerks. Das schnelle Reagieren auf externe Krisen (wie nach den Terroranschlägen in New York vom September 2001, im Irak 2002/2003 oder gegenwärtig in der Finanz- und Eurokrise) erfordert ein hohes Maß an Flexibilität, eine intensive Nutzung des engen Geflechts bilateraler Institutionen der Regierungszusammenarbeit und die Bereitschaft, sich auch über lange Zeit geltende Paradigmen hinwegzusetzen. Auf der ersten Ebene hat die deutsch-französische Kooperation auch in den vergangenen zwei Jahrzehnten weitgehend geräuschlos und gut funktioniert. Auf der zweiten Ebene haben beide Seiten zuweilen ein hohes Maß an unkonventioneller Handlungsbereitschaft an den Tag gelegt, wenngleich ihren Bemühungen um schnelles Krisenmanagement gewiss nicht immer sichtbarer Erfolg beschieden war. Eindeutige deutsch-französische Führungsdefizite bestehen jedoch in der europapolitischen strategischen Zusammenarbeit, also dort, wo es um die Formulierung der langfristigen Perspektiven und Ziele der Europäischen Union bis hin zur Definition und Ausgestaltung der vielzitierten Politischen Union geht. Übernahme von Führungsverantwortung hieße in diesem Zusammenhang auch, dass die politisch Verantwortlichen in beiden Ländern eine öffentliche Europadebatte initiieren, die mehr als ein Strohfeuer wäre (wie in den Jahren 2000/2001), und aus der sich unterschiedliche Prioritäten oder Handlungsoptionen ablesen ließen.

Bindekräfte: Was die deutsch-französischen Beziehungen zusammenhält

Wenngleich die Zäsur von 1989/1990 für die deutsch-französischen Beziehungen also zu tiefgreifenden neuen Herausforderungen führte, änderte sich grundlegend nichts an der Legitimität des besonderen Verhältnisses im bilateralen und europapolitischen Kontext. Doch dürfte fortbestehende Legitimität wohl kaum eine hinreichende Erklärung für den unverändert hohen Stellenwert sein, der den deutsch-französischen Beziehungen sowohl in der Zivilgesellschaft als auch in den politischen und wirtschaftlichen Eliten – dort zumindest auf der deklaratorischen Ebene – zugewiesen wird. Die Hartnäckigkeit, mit der Deutsche und Franzosen alle zehn Jahre mit viel Enthusiasmus die Jubiläen des deutsch-französischen Freundschaftsvertrages feiern, hat tiefer lie-

12 Vgl. Cornelius Adebahr, *The Comprehensive Approach to Crisis Management in a Concerted Weimar Effort*, Stiftung Genshagen, Genshagener Papier Nr. 6, März 2011, sowie Claudia Major, *Ein zivil-militärisches Hauptquartier für die EU*, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 74, Berlin, Oktober 2010.

gende Gründe, die insbesondere mit dem gemeinsamen gesellschaftlichen und kulturellen Unterfutter der politischen Beziehungen zu tun haben, das seit den 1950er und 1960er Jahren entstanden ist und in dem der eigentliche Erfolg des Elysée-Vertrags und des Versöhnungsprozesses liegt. Die entstandenen zahlreichen bilateralen Vernetzungen bilden ein solides zivilgesellschaftliches System persönlicher Kontakte und praktischer Erfahrungen der Bürgerinnen und Bürger mit dem jeweiligen Partnerland, das nicht zuletzt dank kontinuierlicher öffentlicher Förderung gewachsen ist (z.B. DF-JW, Städtepartnerschaften, Deutsch-Französische Hochschule). Verbunden mit einer gemeinsamen Wertebasis, die beide Länder auch mit anderen EU-Mitgliedstaaten teilen, besteht daher ein deutsch-französisches gesellschaftliches Fundament, das durchaus in der Lage ist, unabhängig von politischen Konjunkturen ernsthaften bilateralen oder europäischen Krisen standzuhalten.

So hat der Versöhnungsprozess über die Zäsur von 1989/1990 hinaus zu durchaus nachhaltigen Ergebnissen geführt. Doch eine Bestandsgarantie kann es auch für dieses scheinbar solide Fundament nicht geben. Der weltweite politische Umbruch nach dem Fall der Mauer war begleitet von der zunehmend an Dynamik gewinnenden Globalisierung, die ebenso wirtschaftliche wie auch massive gesellschaftliche Folgen hatte. Deutsch-französische Errungenschaften wie bilaterale Bildungs- und Austauschprogramme sehen sich einem starken Multilateralisierungsdruck ausgesetzt. Trotz eines in jüngster Zeit wieder zunehmenden Interesses am anderen Land (das den Spracherwerb durchaus einschließt), ist der Konkurrenzdruck des Englischen und Spanischen im Vergleich zu den 1970er und 1980er Jahren massiv gewachsen.

Umso wichtiger sind nach wie vor die in weltweit einzigartiger Weise ausgebauten politisch-institutionellen Beziehungen zwischen Deutschland und Frankreich.¹³ Ein extrem differenziertes Netz institutioneller Verwaltungs- und Regierungskontakte reproduziert und erweitert die bereits bestehenden zahlreichen Kontakte beider Administrationen. Spätestens seit den Neuerungen zu Beginn der 2000er Jahre kann von einer Saturierung der deutsch-französischen Beziehungen auf institutioneller Ebene gesprochen werden. Informelle „Blaesheim-Treffen“, Deutsch-Französischer Ministerrat, Austauschprogramme einzelner Ministerien, gemeinsame Ausbildungsmodule der Außenministerien: Das Gerüst steht, es muss nur genutzt werden. Diese weltweit einmalige Form der dichten Institutionalisierung von Regierungsbeziehungen ist einerseits Ausdruck und Ergebnis wirksamer Kooperationsnormen; andererseits trägt diese Form der Institutionalisierung von Staatenbeziehungen zur Stabilisierung und Perpetuierung von bilateralen Kooperationsnormen über Regierungs- und Präsidentenwechsel hinweg bei.

Flankiert wird dieser institutionelle Rahmen von einer jahrzehntelangen umfassenden bilateralen Kooperationserfahrung im europäischen Integrationskontext. Deutschland und Frankreich teilen alle wesentlichen Standards und Rechtsnormen der EU. Sie haben die Integrationspolitik von Beginn an ohne Opt-out-Klauseln gestaltet. Ob Bin-

13 Ulrich Krotz hat zur Analyse dieses dichten Geflechts bilateraler Regierungsbeziehungen das Konzept des „regularized intergovernmentalism“ in die Literatur eingeführt, vgl. Ulrich Krotz, Regularized Intergovernmentalism: France-Germany and Beyond (1963-2009), in: Foreign Policy Analysis 6 (2010) 2, S. 147-185; vgl. auch Krotz / Schild, Shaping Europe, a.a.O., Kap. 2.

nenmarkt, Währungsunion, Schengen-Raum oder Außen- und Sicherheitspolitik: Beide Länder teilen das Höchstmaß an gegenwärtig möglicher europäischer Integration und Zusammenarbeit. Auch sind sie an allen Formen differenzierter Integration in Teilgruppen von Mitgliedstaaten beteiligt, die sie nicht selten selbst initiiert haben. Dies ist das Ergebnis gemeinsamer bzw. komplementärer Interessen, die bis heute ein Auseinanderdriften Deutschlands und Frankreichs in der EU verhindert haben. Wie bei den gemeinsamen Konventsvorschlägen im Jahr 2003 ist es beiden Ländern auch in den vergangenen beiden Jahrzehnten durchaus gelungen, gegenläufige nationale Interessen in Einzelfragen zugunsten einer gemeinsamen Lösung in einen europäischen Rahmen einzupassen. Diese positiven Erfahrungen können durchaus auch in der Zukunft als Bindekräfte der deutsch-französischen Beziehungen wirken.

Konvergenz und Divergenz der Interessen

Während des Ost-West-Konfliktes bildete eine komplexe Mischung aus teils konvergierenden, teils komplementären, teils divergierenden Interessen die Grundlage einer herausgehobenen Rolle (West-)Deutschlands und Frankreichs in der europäischen Integrationsentwicklung. Konvergierende strategische Interessen ließen beide Staaten ihre Sicherheit an der Seite der USA im westlichen Bündnis suchen, wobei die sicherheitspolitische Abhängigkeit der Bundesrepublik von der Blockvormacht gewiss größer war als diejenige Frankreichs. Diese existenzielle Abhängigkeit setzte allen Versuchen, die Sicherheit Westeuropas europäisch zu organisieren, klare Grenzen. Komplementäre Interessen an Einbindung und Kontrolle der Bundesrepublik auf französischer Seite und an gleichberechtigter Selbsteinbindung in die entstehenden Strukturen westeuropäischer Integration auf bundesdeutscher Seite bildeten das Fundament des europäischen Integrationsprozesses und der deutsch-französischen Sonderbeziehung. Divergierende Interessen auf zentralen Feldern europäischer Integrationsentwicklung wiederum erwiesen sich als durchaus funktional im Sinne einer herausgehobenen Rolle beider Länder im Rahmen der Suche nach europäischen Kompromissen, die durch einen bilateralen Interessenausgleich vorbereitet werden konnte – ein Muster, das insbesondere in der europäischen Agrarpolitik, in Fragen der Währungs Kooperation und -integration und auch im Rahmen der institutionellen Weiterentwicklung der europäischen Integration wiederholt zu beobachten war.

Inwieweit haben sich seit dem Ende des Ost-West-Konflikts grundlegende Interessen der beiden Länder auseinanderentwickelt oder angenähert – und mit welchen Folgen für die gemeinsame Rolle innerhalb der Europäischen Union?

Die grundlegend gewandelte strategische Situation nach Ende des Ost-West-Konflikts hat für beide Partner, insbesondere jedoch für die Bundesrepublik, die sicherheitspolitische Abhängigkeit von den USA deutlich reduziert und damit neue außen- und sicherheitspolitische Handlungsspielräume eröffnet. Eine gemeinsame Suche nach mehr außenpolitischer und strategischer Autonomie der Europäischen Union wurde nach 1990 denkbar und möglich. In der Tat führten beide Länder nach 1990 die Gruppe von Mitgliedstaaten an, die die Schaffung vertragsrechtlicher Grundlagen und eines

institutionellen Rahmens für eine sicherheitspolitische Rolle der EU vorantrieben. Als sehr viel weniger erfolgreich erwiesen sich beide jedoch in der Reaktion auf und Bewältigung von wichtigen internationalen Krisen und Konflikten. Dies gilt etwa für den größten Brandherd in Europa nach dem Ende des Kalten Krieges, den Jugoslawienkonflikt. Wahrnehmungen, präferierte Handlungsstrategien und Ausmaß des Konfliktengagements der beiden Länder unterschieden sich ganz erheblich, eine Annäherung der Positionen gelang nur langsam und mühsam im Konfliktverlauf.¹⁴

In Bezug auf den größten außereuropäischen Konflikt nach dem Ende des Kalten Krieges, den Irak-Konflikt und –krieg, gelang Frankreich und Deutschland hingegen sehr wohl eine enge Abstimmung ihrer Positionen und Handlungsstrategien, ja sie wurden zu Anführern einer diplomatischen Koalition im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gegen die USA. Allein, ihr Führungsanspruch innerhalb der EU im Umgang mit dieser außenpolitischen Herausforderung wurde von der Mehrheit der Partnerstaaten brüsk zurückgewiesen mit dem Ergebnis der tiefsten außenpolitischen Spaltung der EU seit Beginn der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union.

Auf dem Felde europäischer Verfassungspolitik vom Vertrag von Maastricht bis zum Vertrag von Lissabon erwies sich der deutsch-französische Bilateralismus als sehr viel erfolgreicher. Wiederholt leisteten die beiden Partner einen wichtigen Beitrag zur innereuropäischen Kompromissbildung in institutionellen Kernfragen der EU-Entwicklung. Eine Mischung aus im Vergleich zu den 1960er oder 1970er Jahre deutlich gewachsenem Pragmatismus im Hinblick auf die Ausgestaltung europäischer Institutionen und Verfahren einerseits und fortbestehenden Unterschieden der Europaleitbilder andererseits begünstigten deutsch-französische Stellvertreterkompromisse auf diesem Gebiet der Institutionenpolitik.¹⁵

Hinsichtlich der Positionierung beider Länder in Fragen europäischer Marktintegration ließen sich in den vergangenen 20 Jahren durchaus große Übereinstimmungen erkennen. Nachdem Deutschland und Frankreich in den 1980er Jahren das Binnenmarktprojekt aktiv unterstützt hatten, haben sie seit den 1990er Jahren mit vereinten Kräften und wiederholt die dynamische Weiterentwicklung europäischer Marktintegration behindert und gebremst. So trugen sie etwa zur Verwässerung der europäischen Dienstleistungsrichtlinie bei, ebenso begrenzten sie die Reichweite der Liberalisierung netzgebundener Dienste, vor allem im Bereich des Elektrizitätsmarktes. Die gesellschaftliche Tiefenwirkung europäischer Marktintegrationsstrategien rief in beiden Staaten starke gesellschaftliche und politische Gegenkräfte auf den Plan, die nationale Modelle gegen die transformative Kraft des Binnenmarktprojekts verteidigten. Statt als proaktive „Motoren“ europäischer Integration agierten Paris und Berlin wiederholt als reaktive „defensive Koalition“ der Besitzstandswahrer.¹⁶

14 Vgl. Hanns W. Maull / Bernhard Stahl, Durch den Balkan nach Europa? Deutschland und Frankreich in den Jugoslawienkriegen, in: Politische Vierteljahresschrift 43 (2002) 1, S. 82–111.

15 Vgl. den Beitrag von Joachim Schild in diesem Band.

16 Vgl. etwa Alistair Cole, Franco-German Relations: From Active to Reactive Cooperation, in: Jack Hayward (Hrsg.), Leaderless Europe, Oxford und New York, S. 147–166.

Beide Länder teilen jedoch das fundamentale Interesse an einem Funktionieren des europäischen Binnenmarktes, von dem rund 60 Prozent ihrer Exporte – und damit ihre wirtschaftliche Prosperität – abhängen. Perspektivisch betrachtet liegt in der sich wandelnden Außenhandelsstruktur beider Länder jedoch ein potenzieller Faktor, der die Interessen künftig auseinanderlaufen lassen könnte. Die Bedeutung von Schwellenländern (BRICS-Staaten) für die deutsche Exportwirtschaft ist in jüngster Zeit stark im Steigen begriffen und könnte mittel- bis langfristig die wirtschaftliche Bedeutung des europäischen Binnenmarktes für Deutschland deutlich stärker relativieren als dies in Frankreich der Fall ist.

Auch teilen Frankreich und Deutschland das fundamentale Interesse am Fortbestand der Eurozone. Paris und Bonn standen Anfang der 1990er Jahre im Zentrum der Verhandlungen zur Währungsunion, die in den Vertrag von Maastricht mündeten. Ebenso stehen die beiden wirtschaftlichen Schwergewichte der EU heute im Zentrum der Aktivitäten zum Management der Eurokrise und zur Fortentwicklung der Governance-Strukturen der Eurozone. Im Umgang mit deren dramatischen Krisentendenzen seit 2010 schmiedeten Frankreich und Deutschland wiederholt bilaterale Kompromisse, die sie später auf europäischer Ebene „multilateralisieren“ konnten. Die herausgehobene Rolle beider Länder im europäischen Krisenmanagement ergab sich zum einen aus den ihnen zu Gebote stehenden finanziellen Ressourcen, trugen sie doch zu fast 50 Prozent zu Hilfspaketen und Garantien im Rahmen europäischer Rettungsfonds bei. Die enge Abstimmung zwischen Paris und Berlin beruhte jedoch zum anderen auch auf dem Fortbestand unterschiedlicher Konzepte und Präferenzen im Hinblick auf die Ausgestaltung der Währungsunion und ihrer Governance-Strukturen. Diese die gesamte Geschichte europäischer Währungsintegration durchziehenden Divergenzen zwischen einem deutschen Konzept der regelgebundenen, entpolitisierten Währungsunion und französischen Vorstellungen einer Wirtschaftsregierung mit einem Primat der Politik und diskretionären Gestaltungsspielräumen¹⁷ traten im Kontext des europäischen Krisenmanagements in aller Schärfe wieder zutage. Mit diesen Grundpositionen repräsentierten Frankreich und Deutschland jedoch auch eine „nördliche“ und eine „südeuropäische“ Ländergruppe innerhalb der EU, eine Konstellation, die Raum für deutsch-französische Stellvertreterkompromisse bot. Auch in den kommenden Jahren werden beide Länder aufgrund ihrer ökonomischen Bedeutung als Kern der Währungsunion, aufgrund ihrer eingespielten Konsultations- und Kooperationsroutinen und nicht zuletzt auch aufgrund ihrer fortbestehenden Divergenzen eine Kernrolle auf diesem Schlüsselfeld europäischer Politik spielen.

Dieses kontrastreiche Bild deutsch-französischer Divergenzen und Konvergenzen und ihrer Folgewirkungen für die europapolitische Führungsrolle der Nachbarländer verdeutlicht, dass eine hervorgehobene Rolle des deutsch-französischen Bilateralismus unter gewissen Voraussetzungen durchaus weiterhin möglich ist – auch nach dem Kalten Krieg und im Rahmen einer EU, die die Zahl ihrer Mitglieder seit 1990 mehr als verdoppelt hat. Ihr machtpolitisches Gewicht in der EU, ihre wirtschaftlichen Res-

17 Vgl. hierzu Jean Pisani-Ferry, *Only One Bed for Two Dreams: A Critical Retrospective on the Debate over the Economic Governance of the Euro Area*, in: *Journal of Common Market Studies* 44 (2006) 4, S. 823–844.

sourcen und Interessen, ihre Fähigkeit zur engen bilateralen Abstimmung im Vorfeld kritischer europäischer Entscheidungen sowie ihr geteiltes Selbstverständnis als Träger einer historischen Verantwortung für das Gelingen des europäischen Integrationsprojekts lassen beide Länder immer wieder ins Zentrum europäischer Entscheidungsprozesse rücken. Dies gilt insbesondere im Krisenmodus europäischer Politik, stehen doch weder alternative Staatenpaare oder –koalitionen noch führungsstarke EU-Institutionen bereit, diese unverzichtbare Rolle des deutsch-französischen Bilateralismus zu übernehmen oder zu ersetzen.

Gefahren einer wachsenden deutsch-französischen Asymmetrie

Eine zentrale Herausforderung und Gefahr nicht nur für die Gestaltung und Qualität der bilateralen Beziehungen, sondern auch für die europäische Politik insgesamt besteht in der Verschiebung der internen Balance im Rahmen der bilateralen Sonderbeziehung. Schon im Kontext der Wiedervereinigung hatten kluge Beobachter das Ende des „Gleichgewichts der Ungleichgewichte“ zwischen der Wirtschaftsmacht Deutschland und der Atommacht Frankreich kommen sehen.¹⁸ Die enormen wirtschaftlichen und finanziellen Belastungen durch die deutsche Einheit und das Festhalten am Kern eines Zivilmachtrollenmodells deutscher Außenpolitik¹⁹ ließen die damaligen Befürchtungen im Hinblick auf ein zunehmend selbstbewusst auftretendes, machtpolitisch dominantes Deutschland als übertrieben erscheinen. Im letzten Jahrzehnt haben sich jedoch die wirtschaftlichen Gewichte zwischen beiden Staaten zugunsten Deutschlands verschoben. Nicht zuletzt dank der Agenda-2010-Reformen seit 2003 konnte sich die Bundesrepublik besser als Frankreich auf wirtschaftliche Globalisierungsherausforderungen einstellen und verlorene internationale Wettbewerbsfähigkeit zurückgewinnen. Das spezifische Exportprofil der deutschen Wirtschaft trug das ihre dazu bei, dass Deutschland ungleich stärker als Frankreich von der Wachstumsdynamik in Schwellenländern, insbesondere in China, profitieren konnte. „Seit Beginn des 2000er Jahre“, so das Kernergebnis einer einflussreichen deutsch-französischen Vergleichsstudie, „lässt sich eine historisch beispiellose Divergenz der Wettbewerbsfähigkeit zu Lasten Frankreichs erkennen, und seither wächst der Abstand weiter.“²⁰ Die Art und Geschwindigkeit der Verarbeitung der internationalen Finanzmarktkrise und der nachfolgenden tiefen Rezession haben die Wahrnehmung einer wachsenden Kluft in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beider Länder weiter verstärkt. Deutschland

18 Vgl. Stanley Hoffmann, *La France dans le nouvel ordre européen*, in: *Politique étrangère* 55 (1990) 3, S. 503-512 (hier: S. 504).

19 Vgl. Sebastian Harnisch / Hanns W. Maull (Hrsg.), *Germany as a Civilian power? The Foreign Policy of the Berlin Republic*, Manchester 2001.

20 COE-Rexecode, *Mettre un terme à la divergence de compétitivité entre la France et l'Allemagne. Etude réalisée pour le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie – 14 janvier 2011*, S. 4., <www.coe-rexecode.fr/public/content/download/30859/307445/version/2/file/Rapport-competitivite-France-Allemagne-janvier-2011-Partie1.pdf>.

wurde in den letzten Jahren zum unumgänglichen Referenzpunkt für innerfranzösische Reformdebatten.²¹

Frankreich steht heute vor der Herausforderung, eine umfassende Agenda von Wirtschafts- und Sozialreformen zu entwerfen und umzusetzen, die dem dramatischen Verlust an wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit wirksam begegnen kann. Nur um diesen Preis kann verhindert werden, dass das Land zum Teil des Problems der Eurozonenkrise wird, statt Teil seiner Lösung zu sein. Und nur um diesen Preis wird eine machtpolitisch ausgewogene deutsch-französische Beziehung auch künftig möglich sein. Eine solche Beziehung auf Augenhöhe ist eine wichtige Voraussetzung für die gedeihliche Fortsetzung der bemerkenswerten Erfolgsgeschichte deutsch-französischer Beziehungen während des Ost-West-Konflikts und auch während der ersten beiden Jahrzehnte nach dessen Ende. Darüber hinaus ist ein funktionierender, für die Kooperation mit weiteren Partnern stets offener deutsch-französischer Bilateralismus seinerseits ein unverzichtbares Ordnungselement im Kontext der schwersten Krise europäischer Integration seit ihrem Beginn in den 1950er Jahren. Weder die Rolle Frankreichs als Juniorpartner einer hegemonialen Bundesrepublik, noch alternative Figuren europäischer Staatenbeziehungen stellen eine tragfähige, den fundamentalen außenpolitischen Interessen beider Länder sowie der Stabilität der Europäischen Union zuträgliche Alternative zum europäisch „eingebetteten“ deutsch-französischen Bilateralismus dar.²² Das realistische Alternativszenario zu einer Fortsetzung einer auf Gleichberechtigung beruhenden deutsch-französischen Verantwortungsgemeinschaft für Europa besteht in einer europäischen Desintegrationsdynamik.

21 Vgl. stellvertretend für viele Veröffentlichungen: Bernard de Montferrand / Jean-Louis Thiériot, *France-Allemagne: L'heure de vérité*, Paris 2011. Bernard de Montferrand war von 2007-11 französischer Botschafter in Deutschland.

22 Zu Konzept und Perspektive des deutsch-französischen „embedded bilateralism“, vgl. Krotz / Schild, *Shaping Europe*, a.a.O.