

Prüfen, straffen, reformieren

Institutionen und Prozesse der deutsch-französischen
Zusammenarbeit in der Europapolitik

Analyser, repenser, réformer

*Institutions et processus de la coopération franco-allemande en
politique européenne*

Claire Demesmay, Martin Koopmann & Julien Thorel

- ▶ **Herausgeber / Editeur**
Stiftung Genshagen
Im Schloss
D-14974 Genshagen
Telefon: +49(0)3378-805931
Telefax: +49(0)3378-870013

- ▶ **Redaktion / Rédaction**
Dr. Martin Koopmann, Chantal Mairesse

- ▶ **Layout / Responsable graphique**
Tilman Chladek

- ▶ **Internet**
www.stiftung-genshagen.de
institut@stiftung-genshagen.de

Diese Veröffentlichung gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autoren wieder.
Cette publication ne reflète que les opinions personnelles des auteurs.

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Genshagen ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

Tous droits réservés. Aucun élément de cette publication ne peut être copié ou reproduit de façon partielle ou intégrale sans l'autorisation écrite et préalable de la Fondation Genshagen.

© Stiftung Genshagen, 2013

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

Ce projet a été financé par le ministère fédéral des Affaires étrangères dans le cadre de l'année franco-allemande :





Abstract

The institutionalisation in Germany and France's bilateral cooperation has reached a degree that is unique in the history of international relations. It is an expression of both states' willingness to shape a new form of governance located in between the national and European levels within the European multilayer system. Although it does not encompass supranational mechanisms in a stricter sense, the decision-making instruments of two sovereign states are tightly intertwined in certain policy fields—based on the insight that both countries' cooperation is indispensable in order to assert their own national interests within the EU-context. How does French-German cooperation work when European decisions are sought? What is the role played by bilateral actors and institutions? What obstacles is bilateralism facing and how can it be rationalised?

Zusammenfassung

Résumé

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

L'institutionnalisation de la coopération bilatérale entre la France et l'Allemagne a atteint un degré unique dans l'histoire des relations internationales. Elle est l'expression de la volonté des deux États de créer une nouvelle forme de gouvernance, qui, dans le système européen à plusieurs niveaux, soit à l'intersection entre le niveau national et le niveau européen. Si elle ne comprend aucun mécanisme supranational au sens premier du terme, elle présente toutefois une imbrication étroite des instruments décisionnels de deux États souverains dans des champs politiques distincts. L'idée qui sous-tend ce système est que sans une telle coopération bilatérale, les deux pays ne pourraient faire valoir leurs intérêts nationaux dans le contexte européen. Quels sont les mécanismes de la coopération franco-allemande qui influent sur la prise de décision européenne ? Quel rôle y jouent les institutions et acteurs bilatéraux ? A quels obstacles le bilatéralisme se heurte-t-il et comment peut-on le moderniser ?



Inhalt

Sommaire

- ▶ EINLEITUNG
INTRODUCTION 7

- ▶ DIE DEUTSCH-FRANZÖSISCHE
ZUSAMMENARBEIT IN DER EUROPAPOLITISCHEN
ENTSCHEIDUNGSFINDUNG
LA COOPÉRATION FRANCO-ALLEMANDE ET LA
PRISE DE DÉCISION EN POLITIQUE EUROPÉENNE 10

- ▶ DIE UNTERGEORDNETE ROLLE DER BILATERALEN
AKTEURE UND INSTITUTIONEN
LE RÔLE ACCESSOIRE DES INSTITUTIONS ET
ACTEURS BILATÉRAUX 12

- ▶ HÜRDEN UND GRENZEN DER BILATERALEN
KOOPERATION
OBSTACLES ET LIMITES DE LA COOPÉRATION
BILATÉRALE 19

- ▶ DIE NOTWENDIGE RATIONALISIERUNG
DES DEUTSCH-FRANZÖSISCHEN
KOMMUNIKATIONSSYSTEMS
LA NÉCESSAIRE MODERNISATION DU SYSTÈME DE
COMMUNICATION FRANCO-ALLEMAND 23

- ▶ ÜBER DIE AUTOREN
LES AUTEURS 29

Einleitung

Introduction

Die Institutionalisierung der bilateralen Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich hat einen Grad erreicht, der in der Geschichte der internationalen Beziehungen einzigartig ist. Sie ist Ausdruck des Willens beider Staaten, eine neue Form des Regierens zu schaffen, die im europäischen Mehrebenensystem zwischen der nationalen und der europäischen Ebene angesiedelt ist. Wenn sie auch keine supranationalen Mechanismen im eigentlichen Sinn umfasst, so handelt es sich doch um eine enge Verflechtung der Entscheidungsinstrumente zweier souveräner Staaten in einzelnen Politikfeldern, die auf der Einsicht beruht, dass die bilaterale Zusammenarbeit beider Länder für die Durchsetzung der eigenen nationalen Interessen im EU-Kontext unverzichtbar ist. Wie funktioniert die deutsch-französische Zusammenarbeit in der europapolitischen Entscheidungsfindung? Welche Rolle spielen dabei die bilateralen Akteure und Institutionen? An welche Hürden stößt der Bilateralismus und wie kann er rationalisiert werden? Seit dem Elysée-Vertrag vom 22. Januar 1963, der eine Praxis regelmäßiger Treffen nicht nur zwischen den Staats- und Regierungschefs, sondern – mit der Zielsetzung, eine »gemeinsame Position« in der Außenpolitik zu entwickeln – auch zwischen den Außen- und Verteidigungsministern in die Wege leitete, sind die Konsultationen zwischen beiden Ländern vielfältiger und ihre Prozesse komplexer geworden. Im Lauf der

L'institutionnalisation de la coopération bilatérale entre la France et l'Allemagne a atteint un degré unique dans l'histoire des relations internationales. Elle est l'expression de la volonté des deux États de créer une nouvelle forme de gouvernance, qui, dans le système européen à plusieurs niveaux, soit à l'intersection entre le niveau national et le niveau européen. Si elle ne comprend aucun mécanisme supranational au sens premier du terme, elle présente toutefois une imbrication étroite des instruments décisionnels de deux États souverains dans des champs politiques distincts. L'idée qui sous-tend ce système est que sans une telle coopération bilatérale, les deux pays ne pourraient faire valoir leurs intérêts nationaux dans le contexte européen. Quels sont les mécanismes de la coopération franco-allemande qui influent sur la prise de décision européenne? Quel rôle y jouent les institutions et acteurs bilatéraux? A quels obstacles le bilatéralisme se heurte-t-il et comment peut-on le moderniser?

Depuis la signature du Traité de l'Elysée le 22 janvier 1963, qui mit en place une pratique de rencontres régulières entre les chefs d'États et de gouvernements, ainsi qu'entre les ministres des Affaires étrangères et de la Défense – dans

Zeit haben beide Staaten immer wieder neue Institutionen ins Leben gerufen, um gegenseitige Missverständnisse zu reduzieren und ihren Einfluss auf die europäische Politik zu stärken. Im Zuge des 25. Jubiläums des Elysée-Vertrags wurden 1988/1989 die deutsch-französischen Räte gegründet, die nicht nur die Kooperation in den Bereichen Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie Verteidigungs- und Sicherheitspolitik vorantreiben, sondern auch als Entwicklungslabor für auf Gemeinschaftsebene übertragbare innovative Projekte dienen sollten.

Als Reaktion auf den Konflikt um die künftige Gestaltung der europäischen Institutionenlandschaft anlässlich der Regierungskonferenz in Nizza im Jahr 2000 wurde ein Jahr darauf der sogenannte »Blaesheim-Prozess« angestoßen. Der Grundgedanke war, in regelmäßigen Sechs-Wochen-Abständen informelle Treffen ohne feste Tagesordnung zwischen dem französischen Präsidenten und dem Bundeskanzler sowie zwischen den beiden Außenministern durchzuführen.

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

l'objectif de développer une « position commune » en politique étrangère –, les consultations entre les deux pays se sont diversifiées et leurs processus se sont complexifiés. Au fil du temps, les deux États n'ont cessé de créer de nouvelles institutions pour amenuiser les incompréhensions réciproques et renforcer leur influence sur la politique européenne. Dans le sillage du 25ème anniversaire du Traité de l'Elysée furent ainsi fondés en 1988/1989 les conseils franco-allemands, qui ont non seulement fait avancer la coopération dans les domaines de la politique économique et financière, comme de la politique de sécurité et de défense, mais qui devaient aussi servir de laboratoire, capable de transposer au niveau communautaire des projets innovants.

A la suite du conflit portant sur la future architecture du paysage institutionnel européen à l'occasion de la Conférence intergouvernementale de Nice en 2000, le processus dit « de Blaesheim » fut inauguré l'année suivante. L'idée fondamentale était de réunir, à intervalles réguliers de six semaines, sans véritable ordre du jour, le président français et le chancelier ou la chancelière ainsi que les deux ministres des Affaires étrangères.

En 2003, à la suite du 40ème anniversaire du traité d'amitié bilatérale, le caractère institutionnel de la coopération franco-allemande fut une nouvelle fois renforcé : l'interaction des processus de communication et de décision des voisins s'intensifia aux niveaux gouvernemental et parlementaire comme au niveau des fonctionnaires. L'interdépendance des deux États s'est particulièrement accrue en ce qui concerne les processus de décision nationaux sur les questions de politique européenne. Depuis lors, des consultations gouvernementales ont lieu deux fois par an sous la forme de conseils des ministres franco-allemands. En outre, depuis février 2010, des membres du gouvernement

von einem Vertreter des jeweils anderen Landes unterstützt.

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

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

peuvent participer au conseil des ministres du pays partenaire. Les ministres des Affaires européennes occupent dans le même temps la fonction de Secrétaire général pour la coopération franco-allemande et sont secondés par un représentant du pays voisin.

Quarante ans après la signature du Traité de l'Elysée, Paris et Berlin s'attachèrent une nouvelle fois à renforcer les institutions et processus bilatéraux. Les deux capitales souhaitaient ainsi empêcher que ne se répète la situation des années 1999/2000 lorsque, à l'aube de l'élargissement de l'Union européenne, les relations franco-allemandes étaient marquées par le mutisme et l'incapacité à agir en commun, ce qui avait conduit à un conflit ouvert au sommet de Nice. Quelles ont été réellement les conséquences des réformes bilatérales sur les consultations franco-allemandes en matière de politique européenne ? Les deux pays sont-ils parvenus, au cours des dix dernières années, à identifier suffisamment tôt leurs divergences d'intérêts et à les surmonter ? Ont-ils réussi à régler des conflits de manière plus rapide et plus efficiente dans l'intérêt de l'Europe ? Les nouvelles structures ont-elles permis de lancer des projets stratégiques pour le développement de l'Europe à long terme ? Nous présentons ci-après quelques réflexions relatives à ces interrogations. Elles sont le résultat d'un projet de recherche de deux années, réalisé par l'Université de Cergy-Pontoise (CICC/CIRAC) en coopération avec l'Institut allemand de politique étrangère (DGAP – Berlin) et la Fondation Genshagen¹.

►¹ Vgl. Claire Demesmay/Martin Koopmann/Julien Thorel (Hrsg.), Die Konsenswerkstatt. Deutsch-französische Kommunikations- und Entscheidungsprozesse in der Europapolitik, Baden-Baden 2013.

►¹ La version française de l'ouvrage collectif paraîtra aux Editions du CIRAC : Claire Demesmay, Martin Koopmann, Julien Thorel (éd.), L'atelier du consensus. Processus de communication et de décision franco-allemands, Cergy-Pontoise, 2013. La version allemande est parue aux Editions Nomos : Die Konsenswerkstatt. Deutsch-französische Kommunikations- und Entscheidungsprozesse in der Europapolitik, Baden-Baden, 2013.

► Die deutsch-französische Zusammenarbeit in der europapolitischen Entscheidungsfindung

Welche Funktion erfüllte der in Publizistik und Wissenschaft abwechselnd hoch gelobte und scharf kritisierte deutsch-französische Bilateralismus in der Europapolitik während der vergangenen zehn Jahre? Die Untersuchung einzelner europapolitischer Fälle² zeigt zum einen, dass Paris und Berlin in den seltensten Fällen – weder in akuten Krisen noch vor anstehenden Routine- oder gar langfristigen Planungsentscheidungen – von vornherein übereinstimmende Positionen einnehmen. Zum anderen bestehen aufgrund der Unterschiede in den politischen Kulturen beider Länder auch hinsichtlich der Verfahren zur Überwindung dieser bilateralen Dissonanzen selten gemeinsame Ansätze. Doch vermögen es beide Seiten in der Regel, konstruktiv gemeinsame Lösungen herbeizuführen. Trotz dieser versöhnlichen Erkenntnis kann bei der deutsch-französischen Abstimmung in der Europapolitik kaum von einem systematischen und planvollen Prozess gesprochen werden. Solange Deutschland und Frankreich in ihren Grundpositionen nicht zu weit voneinander entfernt sind, hat dies zwar normalerweise keine gravierenden Auswirkungen auf ihre Zusammenarbeit. Wie die Abstimmung zwischen Berlin und Paris im georgisch-russischen Konflikt im August 2008 gezeigt hat, wird sie dadurch weder vereinfacht noch werden Hürden aufgebaut.

►² Im Rahmen des Forschungsprojekts wurden drei Typen von Fällen untersucht: kurzfristige Krisenentscheidungen (Eurokrise, Arabischer Frühling, russisch-georgischer Konflikt, Reaktionen auf Fukushima, EU-Verfassungskrise), mittelfristige Routineentscheidungen (EU-Finanzplanung, EU-Verordnung zur Verminderung der CO₂-Emissionen von Pkw, Klimagipfel von Kopenhagen) sowie langfristige Planungsentscheidungen (Union für den Mittelmeerraum und Neugestaltung der europäischen Mittelmeerpolitik, Governance der Eurozone, Vertrag von Prüm).

► La coopération franco-allemande et la prise de décision en politique européenne

Quelle fut, au cours des dix dernières années, la fonction du bilatéralisme franco-allemand, alternativement glorifié et décrié par les médias et chercheurs, en politique européenne? L'analyse de situations politiques particulières² montre d'une part que Paris et Berlin n'ont que très rarement – ni lors de crises aiguës ni lorsqu'il s'agit de décisions concernant les affaires courantes à court terme ou encore de décisions portant sur des projets conceptuels à long terme – des positions d'emblée concordantes. D'autre part, leurs approches concernant la manière de surmonter les dissonances bilatérales sont dans très peu de cas convergentes du fait des différences qui caractérisent leurs cultures politiques respectives. Pour autant, les deux parties sont en règle générale en mesure de parvenir à des solutions communes au moyen d'un dialogue constructif.

En dépit de ce constat accommodant, il est difficile de parler d'un processus systématique et clairement établi lorsqu'on aborde la concertation franco-allemande en politique européenne. Tant que les positions de départ de la France et de l'Allemagne ne sont pas trop éloignées l'une de l'autre, cela n'a pas d'impact majeur sur leur coopération, que ce soit en termes positifs ou négatifs. Comme l'a montré la concertation entre Paris et Berlin lors du conflit russo-géorgien de 2008, cette proximité

►² Dans le cadre du projet de recherche, trois types de cas ont été traités : des décisions à court terme en réaction à des situations de crise (la crise de la zone euro, le Printemps arabe, le conflit russo-géorgien, la réaction à la catastrophe de Fukushima, la crise constitutionnelle de 2005), des décisions à moyen terme portant sur les affaires courantes (la planification budgétaire, la réglementation européenne concernant les émissions de CO₂ pour les véhicules particuliers, le sommet de Copenhague sur la politique climatique) ainsi que des décisions sur le long terme portant sur des choix conceptuels (l'Union pour la Méditerranée et la refonte de la politique européenne face à l'espace méditerranéen, la gouvernance de la zone euro, le traité de Prüm).

Wenn aber beide Staaten unterschiedliche Interessen verfolgen und dementsprechend handeln, führt der Mangel an systematischer Kooperation zwangsläufig zu Blockaden: Der französische Versuch im Sommer 2007, eine Mittelmeerunion ohne Vorabsprache mit dem deutschen Nachbarn aus der Taufe zu heben, ist ein prominentes Beispiel dafür. Die Stärke des deutsch-französischen Bilateralismus liegt in der Fähigkeit, in entscheidenden Krisenphasen auch trotz ursprünglich unterschiedlicher Sichtweisen zu gemeinsamen, für die anderen EU-Partner tragbaren Positionen zu gelangen und entsprechende Initiativen zu ergreifen. Das belegt die Lösung der Vertiefungskrise nach dem im Jahr 2005 gescheiterten Verfassungsvertrag durch den Vertrag von Lissabon oder auch das Management der Eurokrise. Auf die EU-Partner ist der jeweils aktuelle Zustand der bilateralen Kooperation nicht ohne Auswirkungen: Mal werden deutsch-französische Divergenzen von anderen Mitgliedstaaten ausgenutzt, um die eigenen Ansprüche besser zur Geltung zu bringen; mal erwarten ratlose und überforderte EU-Partner die Überwindung unionsinterner Meinungsverschiedenheiten durch den gemeinsamen Impuls aus Berlin und Paris. Mal wird deutsch-französisches Leadership eingefordert, mal werden vermeintliche deutsch-französische Direktoriumstendenzen beklagt.

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

de vues n'aboutit ni à simplifier la coopération, ni à la rendre plus difficile. Mais lorsque les deux États poursuivent des intérêts différents et agissent en conséquence, l'absence de coopération systématique mène inévitablement à des blocages : la tentative française à l'été 2007 de porter sur les fonts baptismaux l'Union méditerranéenne sans consultation préalable avec le voisin allemand en est un exemple prégnant. La force du bilatéralisme franco-allemand réside dans la capacité à parvenir à des positions communes, acceptables par les autres partenaires de l'UE, en dépit de perceptions initialement différentes. La solution trouvée à

Die Stärke des deutsch-französischen Bilateralismus liegt in seiner Fähigkeit, unterschiedliche Sichtweisen in Krisen zugunsten neuer, für alle EU-Mitglieder tragbarer Positionen zu überwinden.

la crise de l'approfondissement consécutive à l'échec du Traité constitutionnel en 2005 par le biais du Traité de Lisbonne ou encore la gestion de la crise de la zone euro l'attestent. L'état actuel de la coopération bilatérale n'est pas sans conséquences sur les partenaires de l'Union européenne : tantôt les divergences franco-allemandes sont mises à profit par d'autres États membres pour mieux faire valoir leurs propres ambitions ; tantôt certains partenaires perplexes et désarmés espèrent une impulsion commune en provenance de Paris et de Berlin pour surmonter les divergences intra-européennes. Tantôt on exige du tandem franco-allemand qu'il exerce un leadership, tantôt on en dénonce les tendances supposées à jouer les directoires.

A ce propos, la crainte d'une hégémonie franco-allemande au sein de l'UE est sans fondement, et ce pas seulement sur fond de crise économique et monétaire. La coopération des deux pays au cours des dix dernières années présente une image relativement homogène : si les deux

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

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

► *Die untergeordnete Rolle der bilateralen Akteure und Institutionen*

Die deutsch-französischen Kommunikations- und Entscheidungsprozesse sind komplexer und die an ihnen beteiligten Akteure zahlreicher, als es

parties sont en mesure de donner l'impulsion à un projet de politique européenne, elles sont alors tout à fait ouvertes à ce que d'autres partenaires s'y joignent. Mais dans le même temps, l'entente entre Paris et Berlin s'avère la plupart du temps indispensable dans le processus de décision européen, que ce soit à propos de sujets éminemment politiques ou purement techniques.

La force du bilatéralisme franco-allemand réside dans la capacité à parvenir à des positions communes, acceptables par les autres partenaires de l'UE, en dépit de perceptions initialement différentes.

Si la coopération franco-allemande est sans aucun doute une constante du processus politique européen, il faut toutefois admettre que Berlin comme Paris ont utilisé leurs présidences respectives du Conseil européen au cours de la dernière décennie pour démontrer qu'ils pouvaient peser sur la prise de décision européenne. Ainsi, c'est durant la présidence allemande du Conseil au premier semestre 2007 que l'impulsion en faveur du sauvetage du traité constitutionnel a été donnée. De la même manière, la France a utilisé cette position de premier plan l'année suivante lors du conflit géorgien ; quelques mois plus tôt, la perspective de la présidence française avait catalysé l'inflexion française concernant l'Union pour la Méditerranée.

► *Le rôle accessoire des institutions et acteurs bilatéraux*

Les processus de communication et de décision franco-allemands sont plus complexes et les acteurs qui y participent plus nombreux que ne le laisse en général supposer la couverture médiatique. Cependant, il faut relativiser fortement l'importance des ins-

die öffentliche Berichterstattung in der Regel vermuten lässt. Dennoch muss die Bedeutung des institutionalisierten Bilateralismus in der Europapolitik stark relativiert werden. Die bilateralen Akteure und Mechanismen der täglichen deutsch-französischen Zusammenarbeit sind in die politische Entscheidungsfindung wenig eingebunden, sei es in Bezug auf Krisenlösung oder auch auf langfristige Gestaltung europäischer Politik. Dass die Botschaften in die politischen Entscheidungen nur indirekt involviert sind, lässt sich leicht dadurch erklären, dass sie innerhalb der EU ihre Arbeit auf klassische Aufgaben der »public diplomacy« konzentrieren und unter anderem durch Informationsvermittlung und Gästebetreuung für Vertrauensbildung und die Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses sorgen. Auch die beiden Beauftragten für die deutsch-französische Zusammenarbeit im Auswärtigen Amt und im Quai d'Orsay – sowie ihre Stellvertreter aus dem Partnerland – treten kaum als Schlüssellakteure für spezifische Entscheidungen hervor. Seit der Erklärung zum 40. Jubiläum des Elysée-Vertrags im Jahr 2003 sind sie für die Koordinierung der deutsch-französischen Zusammenarbeit auf Regierungsebene zuständig. Ihr eher geringer Einfluss auf die Entscheidungsfindung ist wesentlich darauf zurückzuführen, dass ihr Handlungsspektrum selten über den Rahmen bilateraler Themen hinausgeht.

Bei den Verhandlungen über spezifische Fragen der Europapolitik stehen andere Akteure im Vordergrund. Es sind traditionell die Staats- bzw. Regierungschefs, die seit den Anfängen der europäischen Integration die Zügel der deutsch-französischen Kooperation in der Hand haben. In dieser Hinsicht verfügen der Bundeskanzler und der französische Staatspräsident über zwei feste bilaterale Austauschformate: den Deutsch-Französischen Ministerrat, der seit Januar 2003 zweimal im Jahr tagt, sowie die 2001

titutions bilatérales en politique européenne. Les acteurs et mécanismes bilatéraux de la coopération au quotidien ne prennent qu'une part négligeable à la décision, que ce soit dans le cadre de la résolution d'une crise ou de la conception de la politique européenne sur le long terme.

Le fait que les ambassades ne soient pas impliquées directement dans le processus de décision s'explique par le fait que leur action au sein de l'UE se concentre sur les tâches classiques de la diplomatie publique : elles contribuent à améliorer la compréhension mutuelle et la confiance entre les deux États en transmettant des informations sur le pays partenaire et en accueillant leurs représentants nationaux. De même, les deux Secrétaires généraux pour la coopération franco-allemande au ministère des Affaires étrangères et au Quai d'Orsay – comme leurs adjoints respectifs issus du pays partenaire – n'apparaissent pas comme des acteurs-clés dans le cadre de décisions européennes spécifiques. Depuis la déclaration du 40ème anniversaire du Traité de l'Élysée en 2003, ils sont en charge de la coordination de la coopération franco-allemande au niveau gouvernemental. Leur influence plutôt limitée sur la prise de décision est essentiellement imputable au fait que leur rayon d'action dépasse rarement le cadre des thématiques purement bilatérales.

Lors des négociations portant sur des questions spécifiques de la politique européenne, d'autres acteurs occupent le devant de la scène. Depuis les débuts de l'intégration européenne, ce sont traditionnellement les chefs d'État et de gouvernement qui tiennent les rênes de la coopération franco-allemande en matière de politique européenne. Dans cette perspective, le chancelier ou la chancelière et le président français disposent de deux formats d'échanges : le conseil des ministres franco-allemand, qui

eingeführten Blaesheim-Treffen. Auch wenn das Zusammentreffen der beiden Kabinette in der Öffentlichkeit ein wichtiges Symbol für die gute Zusammenarbeit zwischen den Nachbarländern darstellt, ist es kein privilegiertes Format für deutsch-französische Verhandlungen. In den vergangenen zehn Jahren scheint der Ministerrat nur bei wenigen Fragen wie beispielsweise der EU-Verordnung zur Verminderung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen eine Rolle bei der Erarbeitung eines tragbaren Kompromisses gespielt zu haben.

Für das Blaesheim-Format gilt Ähnliches. Zwar fanden seit 2003 jährlich ein bis drei Blaesheim-Treffen statt, anlässlich derer auch manch konkretes europapolitisches Dossier besprochen wurde – wie der Klimagipfel von Kopenhagen beim Treffen im Juni 2009 oder die Eurokrise bei den Treffen im Juni, August und Oktober 2011. Dennoch sind diese Gespräche für die deutsch-französische Kompromissfindung meist nicht entscheidend gewesen. Bis auf wenige Ausnahmen gelten sie vielmehr als Gelegenheiten, dem bilateralen Verhältnis neue politische Impulse zu geben, denn als Foren, auf denen Dissonanzen offen zur Sprache gebracht und konkrete Kompromisse gesucht werden. Leitprinzipien werden dabei skizziert bzw. angekündigt (wie z. B. die Rekapitalisierung der Banken im Herbst 2011 oder die Einführung einer Finanztransaktionssteuer im Januar 2012). Über die Umsetzung dieser Prinzipien, die die Substanz politischer Verhandlungen ausmachen, wird in diesem Rahmen aber kaum diskutiert; noch weniger natürlich über verwaltungstechnische bzw. bürokratische Fragen, welche die Ebene der Fachexperten aus den einzelnen Ministerien betreffen.

Dass solche Formate im deutsch-französischen Abstimmungsprozess keine zentrale Rolle spielen, hat mehrere Gründe, die wiederum von der Natur der Entscheidungen abhängen. In Krisensituationen wird das po-

siège deux fois par an depuis janvier 2003, et les rencontres de Blaesheim inaugurées en 2001. Même si la rencontre des deux conseils des ministres constitue pour l'opinion publique un symbole important de la bonne coopération entre les deux voisins, elle n'est pas le lieu privilégié pour les négociations bilatérales à portée européenne. Ces dix dernières années, le Conseil des ministres ne semble avoir joué un rôle dans l'élaboration d'un compromis acceptable par les autres partenaires que sur quelques questions isolées telle la directive européenne sur la réduction des émissions de CO₂ pour les véhicules particuliers.

Il en est de même du processus de Blaesheim. Certes, depuis 2001, ont eu lieu chaque année entre une et trois rencontres, à l'occasion desquelles certains dossiers de politique européenne ont été discutés – comme le sommet de Copenhague sur le climat lors de la rencontre de juin 2009 ou la crise de la zone euro en juin, août et octobre 2011. Toutefois, la plupart du temps, ces échanges n'ont pas été décisifs dans la recherche d'un compromis franco-allemand. Hormis quelques exceptions, ils constituent davantage une opportunité de donner de nouvelles impulsions politiques à la relation bilatérale qu'un forum permettant de débattre ouvertement des dissonances et d'aboutir à des compromis concrets. Ils constituent le cadre où l'on dessine ou bien annonce de grandes lignes politiques (par exemple la recapitalisation des banques à l'automne 2011 ou l'introduction de la taxe sur les transactions financières en janvier 2012). Mais les rencontres de Blaesheim sont rarement le lieu où l'on aborde la mise en œuvre de ces grandes lignes politiques, qui sont l'essence même des négociations politiques ; c'est encore moins le cas lorsqu'il s'agit de questions techniques ou administratives, qui sont abordées au niveau des experts dans les différents ministères.

litische Handlungstempo in den seltensten Fällen von den Staats- bzw. Regierungschefs der beiden Länder bestimmt. Hier spielen externe Akteure eine zentrale Rolle, seien es die Finanzmärkte im Kontext der Eurokrise oder andere Regierungen wie im Fall des russisch-georgischen Konflikts. Entscheidend sind außerdem unvorhersehbare Ereignisse wie die Massendemonstrationen des Arabischen Frühlings oder der Reaktorunfall von Fukushima. Für solche Situationen, die seitens der Politik schnelle Reaktionen erfordern, sind langfristig festgelegte Treffen ungeeignet. Vielmehr müssen die politischen Entscheidungsträger in diesen Fällen auf höchster Ebene Gespräche führen können, die weder eine lange Vorbereitungszeit noch großen protokollarischen Aufwand benötigen. Dies erklärt, warum sich Bundeskanzlerin Angela Merkel und der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy in Bezug auf die Finanzkrise meist außerhalb der klassischen bilateralen Austauschformate trafen. Mit der Verschärfung der Krise entschieden sie sich zunehmend für informellere Treffen und Ad-hoc-Formate, die in der Regel im Vorfeld der Europäischen Räte und der Gipfel der Eurozone stattfanden. Solche Formate helfen im Übrigen, nicht nur externe, sondern auch bilaterale deutsch-französische Krisen zu lösen. Indem sie einen direkten und zwangslosen Dialog zwischen beiden Staats- bzw. Regierungschefs ermöglichen, tragen sie nicht selten dazu bei, konfliktbeladene Situationen zu überwinden und Kompromisse zu finden. Beispielhaft hierfür steht die Blockade bei der Union für den Mittelmeerraum, die von Bundeskanzlerin Merkel und Präsident Sarkozy im Jahr 2008 nach monatelangem Streit am Rande der CEBIT-Ausstellung gelöst wurde. Auch der CO₂-Kompromiss wurde durch eine Reihe von Gesprächen zwischen hohen Vertretern des Bundeskanzleramts und des Elysée-Palasts abseits bilateraler Institutionen erleichtert.

Plusieurs raisons, qui dépendent à nouveau de la nature des décisions, justifient le fait que de tels forums d'échanges n'occupent pas une place centrale dans le processus de consultation franco-allemand. Dans les situations de crise, il est extrêmement rare que le rythme de l'action politique soit déterminé par les chefs d'État et de gouvernement. Dans ce contexte, ce sont des acteurs extérieurs qui jouent un rôle majeur, que ce soit les marchés financiers dans le contexte de la crise de la zone euro ou d'autres gouvernements comme dans le cas du conflit russo-géorgien. En outre, des événements imprévisibles peuvent avoir un rôle déterminant, tels les manifestations de masse du Printemps arabe ou l'accident de la centrale de Fukushima. Dans de telles situations, qui exigent de la part des politiques des réactions rapides, les rencontres planifiées de longue date ne sont pas appropriées. Au contraire, dans ces cas précis, les décideurs politiques doivent pouvoir mener des discussions qui ne nécessitent ni un long temps de préparation, ni des efforts protocolaires trop lourds. Cela explique que la chancelière et le président français se soient rencontrés la plupart du temps en dehors de ces forums d'échanges bilatéraux classiques à propos de la crise financière. A mesure que s'aggravait la crise, ils ont privilégié des rencontres informelles et des formats de rencontre ad hoc, qui, en règle générale, avaient lieu en amont des Conseils européens et des sommets des pays de la zone euro. Par ailleurs, de tels formats d'échanges aident à trouver une solution non seulement aux crises extérieures à la relation franco-allemande, mais aussi aux crises bilatérales. Étant donné qu'ils permettent un dialogue direct et sans cérémonie entre les deux chefs d'État et de gouvernement, il n'est pas rare qu'ils contribuent à dénouer des situations conflictuelles et à trouver des compromis. Le meilleur exemple en est le blocage sur l'Union

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

Le rôle accessoire du Conseil des ministres franco-allemands et des rencontres de Blaesheim s'explique de surcroît par le caractère spécifique de nombreux dossiers de politique européenne.

pour la Méditerranée, qui fut surmonté par la chancelière Merkel et le président Sarkozy, après de nombreux mois de tensions, en marge de la foire internationale CeBIT en 2008. De même, c'est une série de discussions entre éminents représentants de la chancellerie fédérale et de la présidence de la République, en dehors des institutions bilatérales, qui ont facilité le compromis sur les émissions de CO2.

Le rôle accessoire du Conseil des ministres franco-allemands et – dans une moindre mesure – des rencontres de Blaesheim dans le processus de décision bilatérale s'explique de surcroît par le caractère spécifique de nombreux

dossiers de politique européenne. Dès qu'il s'agit de la conception sur le long terme de la politique européenne, de nombreux sujets de la coopération bilatérale relèvent de la compétence des différents ministères. Cela vaut par exemple pour les négociations du Traité de Prüm, portant sur l'amélioration de la coopération

transfrontalière quant à la prévention et à la poursuite des actes délictueux, pour lesquelles les ministères de l'Intérieur, et non les chefs d'État et de gouvernement, étaient compétents. Cela vaut également pour la politique climatique, dont les ministères de l'Environnement – aux côtés des ministères des Affaires étrangères et des services du Premier ministre – ont eu la charge en grande partie. Que ce soit dans un cadre bilatéral ou multilatéral, ces décisions relatives aux choix conceptuels demeurent du ressort des ministères de tutelle ou des départements compétents dans les ministères. Elles n'exigent aucun format spécifique, mais elles posent comme préalable un dialogue régulier entre les fonctionnaires et les ministres des deux

können auf Fachebene Missverständnisse schneller beseitigt und somit Kompromisslösungen vorbereitet werden.

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

Nicht zuletzt lässt sich die untergeordnete Rolle der bilateralen Institutionen im europapolitischen Kommunikations- und Entscheidungssystem beider Länder durch eine gewisse Präferenz der beteiligten Akteure (nicht nur der deutsch-französischen) für multilaterale Formate erklären. Diese Einstellung gilt insbesondere – jedoch nicht ausschließlich – für außenpolitische Themen, wo es oft keinen deutsch-französischen Reflex gibt. Nicht selten suchen die zuständigen Akteure den direkten Kontakt mit dem Partnerland nicht, meiden ihn manchmal sogar. Die meisten Gespräche finden in einem multilateralen Rahmen unter Beteiligung weiterer europäischer und gelegentlich auch

pays en dehors des rencontres médiatisées. Ce préalable semble respecté dans de nombreux domaines politiques. Les champs de coopération comme la planification financière pluriannuelle ou la crise de la zone euro montrent

Die untergeordnete Rolle des Deutsch-Französischen Ministerrats und der Blaesheim-Treffen hängt mit dem fachspezifischen Charakter vieler europapolitischer Dossiers zusammen.

que la coopération bilatérale est facilitée lorsque les fonctionnaires compétents peuvent s'appuyer sur des contacts personnels dans le pays partenaire. Car c'est par le biais de ce réseau informel et souvent dense, qui vit de rencontres et auquel les fonctionnaires d'échange dans les différents ministères contribuent, que des

malentendus peuvent être rapidement écartés et, ainsi, que des compromis peuvent être trouvés.

Cette tendance à la spécialisation des acteurs du processus de décision politique est encore plus marquée dans le cas de questions techniques. Lorsque les généralistes dans les milieux politiques et diplomatiques ne disposent pas des connaissances techniques nécessaires, ils confient les discussions aux experts. Mentionnons ici les négociations sur les stress-tests imposés aux centrales nucléaires après l'accident de Fukushima. Elles ont eu lieu essentiellement au niveau des experts, avec la participation du Département de sûreté nucléaire du ministère fédéral de l'Environnement, de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et de l'Institut de Radioprotection et de Sécurité nucléaire (IRSN) en France. La méthode a d'ailleurs été saluée par les décideurs politiques eux-mêmes, parce qu'elle contribuait à éviter une politisation du conflit et ainsi à accélérer la recherche de compromis.

Surtout, le rôle secondaire des institutions bilatérales dans le système de décision et de

nichteuropäischer Partner statt. Zu nennen sind hier insbesondere Quint (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und die USA) und E3 (unter Beteiligung Großbritanniens). Die konstruktive Kombination bilateraler und multilateraler Formate, wie sie beim Management der Eurokrise erprobt wurde, scheint in den meisten Fällen von großem Vorteil für eine erfolgreiche deutsch-französische Kooperation in der Europapolitik zu sein. In der Eurokrise war nicht nur die bilaterale Abstimmung zwischen der Kanzlerin und dem Präsidenten entscheidend, um grundlegende Unterschiede zu überwinden, sondern auch die regelmäßige Einbeziehung von Vertretern bestimmter Schlüsselinstitutionen wie EU-Ratspräsidentschaft, Europäischer Kommission, Eurogruppe und Europäischer Zentralbank im Rahmen der »Frankfurter Runde«.

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

communication concernant la politique européenne dans les deux pays s'explique par la préférence relative affichée par les acteurs – pas seulement franco-allemands – en faveur des formats multilatéraux. C'est particulièrement mais pas exclusivement le cas des questions de politique étrangère, pour lesquelles il n'y a souvent pas de réflexe franco-allemand. Dans les trois cas d'études proposés, on constate que les acteurs en charge des différents dossiers n'ont pas cherché, voire même ont évité tout contact avec le pays partenaire. La plupart des discussions ont eu lieu dans un cadre multilatéral avec la participation d'autres partenaires, européens ou, occasionnellement aussi, non européens. Mentionnons ici en particulier le Quint (Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne et Italie) et l'E3 (avec la participation de la Grande-Bretagne). La combinaison constructive de formats bilatéraux et multilatéraux, telle qu'elle fut mise au banc d'essai lors de la crise de la zone euro, semble être dans la plupart des cas un atout considérable pour la coopération franco-allemande en politique européenne. Lors de la crise de la zone euro, non seulement la concertation bilatérale entre la chancelière et le président a été décisive, mais également l'intégration régulière de représentants de certaines institutions clés comme la présidence du Conseil de l'UE, la Commission européenne, l'Eurogroupe et la Banque centrale européenne dans le cadre du Groupe de Francfort.

Dans le cas de blocages au niveau bilatéral, voire communautaire, ce sont finalement les discussions en tête-à-tête au plus haut niveau qui sont déterminantes pour lever les tensions ou pour trouver une nouvelle dynamique de coopération par le biais d'un accord. Les contacts personnels, établis progressivement entre la chancelière Merkel et le président Sarkozy après des difficultés initiales, ont ainsi

Laufe der Finanzkrise vernachlässigt worden sind. Die Staats- und Regierungschefs beider Länder sollten wieder daran anknüpfen und sich verpflichten, in regelmäßigem Abstand und auch außerhalb von Krisensituationen Gespräche zu führen.

► **Hürden und Grenzen der bilateralen Kooperation**

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

Die Asymmetrie zwischen den nationalen Entscheidungsstrukturen erschwert unbestreitbar die deutsch-französische Zusammenarbeit. Der vertikal ausgerichtete Entscheidungsprozess im französischen zentralistisch-jakobinischen Staatsmodell, das durch die herausragende Stellung des Staatspräsidenten gekennzeichnet ist, unterscheidet sich erheblich vom horizontalen deutschen Entscheidungsmodell, in dem das Ressortprinzip den jeweiligen Bundesministern erweiterte Machtbefugnisse einräumt. Daraus resultiert auch eine Vervielfachung

joué un rôle capital. De manière générale, les personnes en place au niveau des décideurs et de leur entourage immédiat jouent un rôle non-négligeable. De ce fait, il serait judicieux qu'à l'avenir, les discussions de Blaesheim aient lieu régulièrement à intervalles restreints – indépendamment du contexte international et européen. Celles-ci doivent non pas remplacer, mais compléter les discussions multilatérales, qui ont joué un rôle croissant ces derniers temps.

► **Obstacles et limites de la coopération bilatérale**

La crise économique et financière a bien montré clairement que le poids politique de certains décideurs pouvait tout à fait influencer sur l'efficacité de la coopération franco-allemande. Ainsi, l'asymétrie entre le ministre allemand des Finances et son homologue français s'est accrue lorsque le ministère français est passé des mains de Christine Lagarde, expérimentée et proche de Nicolas Sarkozy, à celle de François Baroin, plus jeune et de moindre envergure sur les questions monétaires. De toutes les façons, contrairement au système français, le système politique allemand favorise un rôle plus indépendant des ministères, tandis que l'Elysée joue un rôle dominant sur les dossiers hautement politiques. De nouveau, le passage de Lagarde à Baroin l'a clairement montré.

L'asymétrie entre les structures décisionnelles nationales complique la coopération franco-allemande. La verticalité du processus de décision au sein du modèle centraliste et jacobin de l'État français, caractérisé par le rôle prééminent du président français, se distingue considérablement du modèle de décision horizontal allemand, dans lequel le principe de

der europapolitischen Akteure, einschließlich der Fachexperten und Vertreter von Interessenverbänden, die wiederum den Spielraum für bilaterale deutsch-französische Entscheidungen einengt, da die offizielle deutsche Position in der Regel das Ergebnis eines aufwändigen Abstimmungsprozesses innerhalb des politischen Systems und daher nur schwer veränderbar ist.

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

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

compétence (Ressortprinzip) accorde aux ministres fédéraux des prérogatives élargies. Il en résulte aussi côté allemand une multiplication des acteurs de la politique européenne, y compris des experts et représentants des groupes d'intérêts. Ces derniers réduisent à leur tour la marge de manœuvre de la coopération franco-allemande, puisque la position officielle allemande est en général le résultat d'un processus de concertation de longue haleine et, par conséquent, in fine difficilement modifiable. Ces différences systémiques mènent inévitablement à des malentendus. C'est par exemple le cas de la perception des prises de positions officielles au niveau des ministres, qui ont dans les deux

Die Asymmetrie der nationalen politischen Systeme verkompliziert die deutsch-französische Zusammenarbeit in der Europapolitik.

pays une valeur différente, résultant du fait qu'elles émanent soit des structures fédérales soit des structures centralistes. Il faut surtout souligner l'inégale importance des parlements au niveau de la légitimité des décisions. L'Assemblée nationale

joue un rôle mineur dans le processus décisionnel français, en particulier en dehors des phases de cohabitation, donc sur l'ensemble de la période étudiée de 2003 à 2012. En revanche, l'approbation du Bundestag – par exemple lors de la crise de la zone euro – est indispensable à de nombreuses décisions du gouvernement fédéral. Le rôle prééminent du Bundestag a été encore accru par l'instabilité de la coalition gouvernementale au pouvoir – comme par exemple durant la crise la zone euro, lors de laquelle le Parti libéral démocrate (FDP) luttait pour sa survie politique.

L'asymétrie des systèmes politiques influe sur la coopération franco-allemande dans pratiquement tous les champs de la politique européenne. Cela vaut également pour la politique étrangère et de sécurité. Traditionnellement,

»Jagdrevier« des französischen Staatschefs dar, während es auf deutscher Seite von einer prominenteren Rolle des Bundeskanzleramts gekennzeichnet ist. Noch stärker als in anderen Dossiers nimmt die Bundeskanzlerin hier ihre Leitlinienkompetenz innerhalb der Regierung wahr. Gleichwohl führte dies seit 2003 nicht in allen außen- und sicherheitspolitischen Dossiers zu einer geschmeidigeren Zusammenarbeit mit Paris. In den Diskussionen über die Union für den Mittelmeerraum war die extrem starke Stellung von Staatspräsident Sarkozy (und seinem Berater Henri Guaino) über lange Zeit ein ernsthaftes Problem. Wirkte sich das französische Präsidialsystem bei der Verfassungsvertrags- und auch der Eurokrise im Hinblick auf die Geschwindigkeit und die Verlässlichkeit französischer Entscheidungen positiv aus, so erschwerte es in der Mittelmeerdiskussion aus deutscher Sicht die Kooperation: Berlin war sich lange nicht im Klaren über die Verteilung der Zuständigkeiten auf der französischen Seite. Zudem ließ die extrem exponierte Stellung des Staatspräsidenten und seines persönlichen Beraters die traditionellen diplomatischen Kommunikationskanäle lange in den Hintergrund treten. Die bilaterale Blockade konnte schließlich erst mit der Rückkehr zu einem klassischen diplomatischen Austauschmuster auf höchster Ebene überwunden werden; die vergleichsweise dominante Position des Kanzleramts hatte den tiefen deutsch-französischen Konflikt bis dahin nicht verhindern können. Auch nach 50 Jahren deutsch-französischer Zusammenarbeit auf der Basis des Elysée-Vertrags ist die Europapolitik kein Feld bilateraler Harmonie zwischen Berlin und Paris. Die durchaus vorhandene Erkenntnis,

L'asymétrie des systèmes politiques influe sur la coopération franco-allemande dans pratiquement tous les champs de la politique européenne.

ce champ politique représente du côté français la « chasse gardée » du chef de l'État depuis la création de la Ve République, tandis que du côté allemand, il est caractérisé par le rôle prééminent de la chancellerie. Néanmoins, depuis 2003, cette situation n'a pas permis de fluidifier la coopération avec Paris sur tous les dossiers. Lors des discussions sur l'Union pour la Méditerranée, le rôle de tout premier plan du président Sarkozy (et de son conseiller Henri Guaino) a longtemps été un sérieux problème. Si le régime présidentiel français a pesé positivement sur le rythme et la fiabilité des décisions françaises lors de la crise consécutive à l'échec du traité constitutionnel ou lors de la crise de la zone euro, elle a constitué un obstacle à la coopération sur

l'Union pour la Méditerranée du point de vue allemand : longtemps, Berlin n'a pas compris la répartition des tâches du côté français. Par ailleurs, le rôle très exposé du président français et de son conseiller personnel ont longtemps relégué à l'arrière-plan les canaux

de communication diplomatiques traditionnels. Le blocage bilatéral n'a finalement pu être surmonté qu'avec le retour à un modèle classique d'échanges diplomatiques au plus haut niveau ; en attendant, la position dominante de la chancellerie n'a pu empêcher une profonde crise franco-allemande.

Même après 50 années de coopération franco-allemande sur la base du Traité de l'Élysée, la politique européenne n'est pas le lieu d'une harmonie bilatérale entre Paris et Berlin. La conclusion irréfutable selon laquelle l'action commune est nécessaire n'a conduit, au cours des décennies, ni à des modifications profondes des objectifs respectifs des deux États en poli-

dass gemeinsames Handeln nottut, hat im Lauf der Jahrzehnte weder zu grundsätzlichen Änderungen an den europapolitischen Zielsetzungen beider Staaten noch zu einer selbstverständlicheren Hinwendung zum jeweiligen Partner geführt. Der Erfolg deutsch-französischer Kooperation in der Europapolitik ist nach wie vor stark vom politischen Willen der Entscheidungsträger an der Spitze des Staats bzw. der Regierung abhängig, die ihre europapolitischen Entscheidungen zu meist in Abhängigkeit von den von ihnen wahrgenommenen innenpolitischen Voraussetzungen treffen. So begründete Frankreich die Entscheidung, an einem Großteil der Verhandlungen über den Vertrag von Prüm nicht teilzunehmen, mit verfassungsrechtlichen Argumenten.

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

tique européenne ni à ce que les deux partenaires se tournent plus naturellement l'un vers l'autre. Le succès de la coopération franco-allemande en politique européenne reste fortement tributaire de la volonté politique des décideurs à la tête de l'État ou du gouvernement, dont les décisions en politique européenne dépendent très souvent des données de la politique intérieure. La France a ainsi justifié sa décision de ne pas participer aux négociations concernant le Traité de Prüm au moyen d'arguments constitutionnels.

A cela s'ajoute le fait que les plateformes institutionnelles bilatérales de communication, comme les rencontres de Blaesheim ou les Conseils des ministres franco-allemands, n'ont pas été utilisées au niveau bilatéral pour mettre au point des décisions répondant à des crises, à des choix conceptuels ni aux affaires courantes. Même les différents conseils franco-allemands, ces forums d'experts créés à la fin des années 1980, sont dans un état de léthargie. Le Conseil franco-allemand pour l'Environnement – comme la commission franco-allemande pour les questions de sûreté des installations nucléaires – ne s'est pas davantage penchée sur les conséquences de la catastrophe de Fukushima que le Conseil franco-allemand de sécurité et de défense sur le conflit russo-géorgien ou l'intervention en Libye en 2011. Et le Conseil économique et financier franco-allemand n'a pas été beaucoup plus présent sur le dossier du sauvetage de la zone euro : depuis le début de la crise financière, il n'a été convoqué que deux fois.

► *Die notwendige Rationalisierung des deutsch-französischen Kommunikationssystems*

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

Allerdings gibt es beim Verzicht auf Neuschaffungen eine Ausnahme. Aufgrund der Tendenz zur Zentralisierung politischer Entscheidungen in den Händen der Bundeskanzlerin und des französischen Präsidenten, die sich im Verlauf der Finanzkrise noch verstärkt hat, wäre der Einsatz hochrangiger Austauschbeamter im Bundeskanzleramt und im Elysée-Palast hilfreich. Unter der Voraussetzung, dass sie vollständig in die operativen Prozesse einbezogen werden, könnten sie dazu beitragen, Alleingänge zu vermeiden und die Gefahr daraus folgender Missverständnisse zu verringern. Zwar sollte

► *La nécessaire modernisation du système de communication franco-allemand*

Au cours des dernières décennies, l'introduction régulière de nouveaux instruments a densifié le système de communication franco-allemand, qui en même temps a perdu en visibilité. Partant, il faut à l'avenir se concentrer sur une utilisation plus efficace des instruments existants et non chercher à créer de nouvelles institutions qui alourdiraient le processus de concertation et en réduirait l'efficacité. 50 ans après la signature du traité de coopération bilatérale, la France et l'Allemagne doivent se consacrer à l'amélioration du système en place et soumettre celui-ci à l'épreuve de la modernisation. Dans ce cadre, elles ne pourront échapper aux examens suivants : analyser la pertinence des institutions bilatérales dans le contexte actuel ; supprimer les institutions devenues désuètes ; préciser les prérogatives des institutions qui seront maintenues ; améliorer les interactions entre les différents mécanismes existants.

Toutefois, une nouveauté institutionnelle pourrait faire exception à la règle. Au vu de la tendance à la centralisation des décisions politiques au niveau de la chancellerie et du président français, qui s'est renforcée au cours de la crise financière, l'intervention de fonctionnaires d'échanges de haut rang à la chancellerie et à la présidence de la République serait utile. Ils pourraient contribuer à éviter les actions unilatérales et diminuer le risque de malentendus qui en découlent, à la condition qu'ils soient totalement impliqués dans les processus opérationnels. Certes, l'influence des fonctionnaires d'échanges ne doit être surestimée. Il est

der Einfluss von Austauschbeamten nicht überschätzt werden. Doch ist es nicht nachzuvollziehen, dass in einer Zeit, in der selbst Fachministerien über dieses Instrument verfügen, die Schaltzentralen der Macht in Paris und Berlin nicht damit ausgestattet werden sollen. Eine Alternative hierzu wäre, die Beauftragten für die deutsch-französische Zusammenarbeit und ihre Stellvertreter aus dem Partnerland künftig im Bundeskanzleramt und im Elysée-Palast anzusiedeln, statt in den Außenministerien, wie es momentan der Fall ist. Eine solche institutionelle Änderung müsste mit einer Ausweitung ihrer Befugnisse und damit ihrer Aufwertung verbunden werden, indem sie dann neben ihrer bilateralen auch explizit eine europapolitische Kompetenz haben sollten. Die Voraussetzung für eine solche Verschiebung wäre allerdings, im Auswärtigen Amt und im Quai d'Orsay eine nahezu äquivalente Struktur zu schaffen, um das gegenwärtig starke deutsch-französische Profil der Außenministerien zu bewahren und in seiner operativen europapolitischen Effektivität zu stärken. Warum nicht die Posten der stellvertretenden Europaabteilungsleiter mit erfahrenen Diplomaten aus dem Partnerland besetzen? Mit derartigen Maßnahmen würde die deutsch-französische Kooperation aufgewertet und dort gestärkt, wo Europapolitik wirklich gemacht wird. Es fehlt nicht an Kenntnissen über das Partnerland. Neben den traditionellen Akteuren (in erster Linie den Botschaften) sind auch die Beauftragten für die deutsch-französische Zusammenarbeit und ihre Stellvertreter sowie die Austauschbeamten in den verschiedenen Ministerien für die Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses zuständig. Auch die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den Parlamentariern beider Länder hat

50 ans après la signature du traité de coopération bilatérale, la France et l'Allemagne doivent se consacrer à l'amélioration du système en place

toutefois inconcevable qu'à une époque où tous les grands ministères disposent de cet instrument, les centres du pouvoir à Berlin et à Paris ne puissent y avoir recours. L'alternative serait de rattacher à l'avenir les secrétaires généraux pour la coopération franco-allemande et leurs adjoints du pays partenaires aux services de la présidence de la République et de la chancellerie plutôt qu'aux ministères des Affaires étrangères, comme c'est le cas actuellement. Un tel changement institutionnel devrait s'accompagner d'un élargissement de leurs compétences

et donc d'une revalorisation de leur statut, puisqu'ils auraient alors une compétence en politique européenne au-delà de celle qu'ils ont dans le cadre de la relation bilatérale. Le préalable à une telle évolution serait qu'une structure

quasiment équivalente soit créée au Quai d'Orsay et à l'Auswärtiges Amt pour que soit préservé le profil franco-allemand des ministères des Affaires étrangères et pour que leur efficacité opérationnelle en politique européenne soit renforcée. Pourquoi ne pas confier les postes de directeurs-adjoints des Directions Europe à Paris et Berlin à des diplomates expérimentés du pays partenaire ? De telles mesures revaloriseraient la coopération franco-allemande et la renforceraient là où se trouvent les leviers de la politique européenne.

La connaissance du pays partenaire n'est pas déficitaire. Outre les acteurs traditionnels (en premier lieu les ambassades), ce sont les secrétaires généraux pour la coopération franco-allemande et leurs adjoints ainsi que les fonctionnaires d'échanges qui sont chargés d'améliorer la compréhension mutuelle. L'intensification de la coopération entre les parlementaires des deux pays a également contribué à ce que les

dazu beigetragen, dass den Akteuren ausreichende Informationen über die Innen- und Außenpolitik auf beiden Seiten des Rheins zur Verfügung stehen. Gleichwohl scheinen die Entscheidungsträger, seien es die Minister selbst oder die Leitungsebenen der Ministerien, auf diese Informationen oft nicht zurückzugreifen. Dies liegt zum Teil an mangelndem Willen oder Desinteresse, aber auch am System selbst.

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

Zweitens sollten Brücken zwischen verschiedenen Institutionen geschlagen wer-

50 Jahre nach der Unterzeichnung des Elysée-Vertrags müssen Deutschland und Frankreich die bilateralen Strukturen rationalisieren.

différents acteurs de part et d'autre du Rhin disposent d'informations exhaustives sur la politique intérieure et la politique extérieure du pays voisin. Néanmoins, qu'ils soient ministres ou appartiennent aux instances décisionnaires des ministères, les décideurs ne semblent pas tenir souvent compte de ces informations. Cela est partiellement imputable à un manque de volonté ou au désintérêt, mais aussi au système lui-même.

La création d'instances de coordination bilatérales à partir de 2003 a conduit à la spécialisation des acteurs de la coopération bilatérale : paradoxalement, on ne perçoit pas la réelle nécessité de se pencher sur les positions du pays voisin du fait de la présence de ces acteurs qui ont une fonction de médiation. Elle devient l'affaire des spécialistes. A l'intérieur d'un pays, le flux de communication se heurte par ailleurs à des blocages en de nombreux endroits, si bien que les connaissances acquises sur le pays voisin ne sont pas diffusées. La position de la Commission des Affaires européennes à l'Assemblée nationale en est un exemple : elle débat de questions franco-allemandes dans le cadre de séances communes avec sa commission jumelle au Bundestag et dispose ainsi d'un remarquable réservoir de connaissances, mais elle n'a aucune influence significative sur la prise de décision. Partant de ce constat, il serait souhaitable d'extraire les échanges franco-allemands du cercle des initiés et de sensibiliser à la coopération bilatérale davantage d'acteurs issus des milieux politiques et administratifs, sans pour autant que ceux-ci doivent devenir des spécialistes des relations franco-allemandes. Par ailleurs, il faudrait jeter des ponts entre les différentes institutions qui, de leur côté,

den, die ihrerseits möglicherweise bereits einen deutsch-französischen Austausch pflegen, wenn auch auf unterschiedlichem und durchaus ausbaufähigem Niveau. So wäre es hilfreich, Diskussionen zwischen den Leitern der Planungsstäbe und der Ständigen Vertretungen in Brüssel, den Vorsitzenden der Europaausschüsse in den Parlamenten und Vertretern der deutsch-französischen Räte – sollten sie weiter bestehen – zu organisieren. Sie könnten im Vorfeld der Deutsch-Französischen Ministerräte stattfinden, und ihre Ergebnisse würden im Anschluss den versammelten Ministern vorgestellt werden. Auch eine bessere Kommunikation zwischen den Europa- und Außenpolitischen Ausschüssen der beiden Parlamente wäre für die deutsch-französische Abstimmung nützlich.

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

entretiennent déjà un échange franco-allemand. Dans cette perspective, il serait utile d'organiser des discussions entre les directeurs des centres de planification et des représentations permanentes à Bruxelles, entre les présidents des commissions des Affaires européennes au sein des parlements et les représentants des conseils franco-allemands – si toutefois ceux-ci subsistent. Ils pourraient avoir lieu en amont des Conseils des ministres franco-allemands et leurs résultats seraient ensuite présentés à la réunion des ministres. De même, une meilleure communication entre les Commissions des Affaires européennes et des Affaires étrangères des deux parlements serait utile à la concertation franco-allemande.

Dans la perspective d'une sensibilisation d'autres acteurs aux échanges franco-allemands, il serait également judicieux de développer les rencontres informelles entre les cadres intermédiaires et supérieurs de l'Administration en France et en Allemagne. Les deux pays disposent déjà de quelques formats d'échanges de ce genre, comme le Cycle du séminaire franco-allemand pour les jeunes fonctionnaires des ministères des Finances français et allemand initié en 1999 ou le module de formation commun pour les jeunes diplomates des deux pays inauguré en 2010. Ce type de rencontres permet non seulement de mieux comprendre la culture politique et les positions du pays voisin, mais aussi de développer un réseau que les fonctionnaires peuvent ensuite mettre à profit dans leur pratique professionnelle. Ces contacts sont fondamentaux pour l'élaboration d'un réflexe franco-allemand et pour l'amélioration de la communication au quotidien concernant les affaires courantes. En conséquence, il serait souhaitable d'étendre ce type de formats d'échanges à d'autres ministères, mais aussi d'y intégrer des fonctionnaires chevronnés et pas uniquement les jeunes fon-

sem Zusammenhang natürlich von erheblichem Vorteil.

Nicht zuletzt sollte der Austausch zwischen den Mitarbeitern der Planungsstäbe der Außen- und Verteidigungsministerien beider Länder verstärkt werden. Angesichts der hier festgestellten Schwierigkeiten beider Seiten, sich abzustimmen, wäre es in der Tat wichtig, dass die Generalisten der Außenpolitik die Gelegenheit haben, regelmäßig und gemeinsam über außenpolitische Strategien nachzudenken. Auch bei Fragen, die nicht unmittelbar mit der deutsch-französischen Zusammenarbeit zusammenhängen, könnte die dauerhafte Auseinandersetzung mit unterschiedlichen europapolitischen Traditionen, außenpolitischen Kulturen und Positionen mittel- und langfristig zu einer Annäherung beitragen und somit das Terrain für künftige deutsch-französische Initiativen bereiten. Und wenn es schon nicht gelingt, in den beiden Außenministerien einen gemeinsamen deutsch-französischen Planungsstab einzurichten, warum sollten dann nicht wenigstens die Leiter dieser beiden Planungsstäbe im Auswärtigen Amt und im Quai d'Orsay zu stellvertretenden Leitern des jeweils anderen Planungsstabs ernannt werden?

Die konstante Einbeziehung des Partners in die eigenen strategischen Reflexionen sollte zur Normalität in den deutsch-französischen Beziehungen werden. In der mangelnden gemeinsamen strategischen Planung liegt eines der wichtigsten Defizite der deutsch-französischen Zusammenarbeit in der Europa- und Außenpolitik. Die umfassendste institutionelle Verzahnung wird immer wieder an die Grenzen ihrer Wirksamkeit stoßen, wenn sich beide Seiten nicht für einen ernstgemeinten und dauerhaften Austausch über die

tionnaires. Dans cette perspective, connaître la langue du pays partenaire serait un atout majeur.

Il faudrait surtout renforcer les échanges entre les collaborateurs des centres de planification des ministères des Affaires étrangères et de la Défense des deux pays. Au regard des difficultés des deux pays à se concerter, il serait effectivement important que les praticiens généralistes de la politique étrangère aient l'opportunité de réfléchir régulièrement et ensemble à des stratégies de politique internationale. Sur des questions qui n'ont pas de rapport direct avec la relation franco-allemande, un débat durable sur leurs pratiques traditionnelles de la politique européenne, leurs cultures en politique étrangère et leurs prises de position pourraient, à moyen et long terme, contribuer à un rapprochement et, ainsi, préparer le terrain pour de futures initiatives franco-allemandes. Et si la mise en place d'un centre de planification franco-allemand commun devait échouer, ne devrait-on pas au moins envisager la nomination des directeurs des centres de planification au Quai d'Orsay et à l'Auswärtiges Amt aux postes de directeurs adjoints du centre de planification du pays voisin ?

L'implication permanente du partenaire dans les réflexions stratégiques nationales devrait devenir la norme dans les relations franco-allemandes. C'est dans l'absence de planification stratégique commune que réside l'un des déficits les plus significatifs de la coopération franco-allemande en politique étrangère et européenne. L'imbrication institutionnelle la plus complexe qui soit se heurtera toujours aux limites de son efficacité si les deux parties ne s'ouvrent pas à un échange sérieux et durable

Fundamente ihrer Europa- und Außenpolitik öffnen: Nationale Traditionen in der Wirtschafts- oder der Außen- und Sicherheitspolitik müssen hier ebenso auf den Tisch wie die Bedeutung geopolitischer Einflusszonen. Hierfür braucht es in Paris wie in Berlin vor allem politischen Willen – die bestehenden deutsch-französischen Institutionen anzupassen oder durch andere zu ersetzen, ist das geringere Problem. Ein dauerhafter Erfolg, sozusagen ein neuer Qualitätssprung in den deutsch-französischen Beziehungen, wird sich jedoch erst dann einstellen, wenn es gelungen ist, auch die Öffentlichkeit in beiden Ländern für die Anpassungsnotwendigkeiten der eigenen nationalen Politik zu sensibilisieren. Die Lösung dieser Aufgabe geht über die Dimension von Institutionen und Prozessen deutlich hinaus. Gleichwohl können auf diesem Feld die Grundlagen hierfür geschaffen werden.

L'implication permanente du partenaire dans les réflexions stratégiques nationales devrait devenir la norme dans les relations franco-allemandes.

sur les fondements de leur politique étrangère et européenne : les traditions nationales en politique économique ou en politique étrangère et de sécurité doivent être mises sur la table de la même manière que l'importance des zones d'influence géopolitiques. Pour cela, il faut avant tout qu'à Paris et Berlin, une volonté politique en ce sens soit présente – adapter les institutions franco-allemandes existantes ou les remplacer par d'autres est un problème de moindre importance. Un succès durable, pour ainsi dire un nouveau saut qualitatif dans les relations franco-allemandes, ne pourra être atteint que lorsque l'on réussira à sensibiliser également l'opinion publique des deux pays à la nécessaire adaptation des politiques nationales. La solution à ce problème dépasse largement les aspects institutionnels et processuels. Néanmoins, c'est dans ce domaine que les fondements peuvent être posés.



Über die Autoren

Dr. Claire Demesmay leitet seit 2009 das Programm Frankreich / deutsch-französische Beziehungen bei der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik in Berlin.

Mme Claire Demesmay dirige depuis 2009 le programme France / relations franco-allemandes de l'Institut allemand de politique étrangère (DGAP) à Berlin.

Dr. Martin Koopmann ist seit 2009 geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Stiftung Genshagen.

M. Martin Koopmann est depuis 2009 Directeur exécutif de la Fondation Genshagen.

Dr. Julien Thorel ist seit 2009 Maître de conférences und Leiter des Fachbereichs für Deutschlandstudien der Université de Cergy-Pontoise.

M. Julien Thorel est depuis 2009 Maître de conférences et Directeur du Département d'études germaniques de l'Université de Cergy-Pontoise.

G