

Goldene Hochzeit in Katerstimmung

Die aktuelle Schiefelage des deutsch-französischen Verhältnisses schadet allen

Claire Demesmay und Ronja Kempin | **Pünktlich zum 50. Jubiläum des Elysée-Vertrags erleben die deutsch-französischen Beziehungen eine Krise. Diese ist nicht allein der Schwäche der französischen Wirtschaft geschuldet, auch die Konzentration auf Haushaltsfragen befördert das Ungleichgewicht. Drei Vorschläge, um die Romanze wieder anzufachen.**

Es läuft nicht gut zwischen Deutschland und Frankreich. Schon länger nicht. Und nun auch noch die Goldene Hochzeit: 50 Jahre Elysée-Vertrag! Was den Gästen sagen? Wie den Erwartungen der Zaungäste gerecht werden?

Zweifellos: Die Bilanz der deutsch-französischen Vernunfthehe fällt positiv aus. Auf wirtschaftlicher, administrativer und zivilgesellschaftlicher Ebene ist kein anderes Staatenpaar derart eng verbandelt wie Deutschland und Frankreich. Berlin und Paris haben nicht nur weite Teile des europäischen Einigungsprozesses vorangetrieben; bisweilen konnten sie auch Rückschläge in der bilateralen Kompromissfindung immer wieder zum Guten wenden. Und doch vermag der Blick in die Vergangenheit nicht zu beruhigen. Gegenwärtig liegen beide Länder in vielen europäischen Zukunftsfragen weit auseinander. Dass der Integrationsmotor stottert, ist gerade jetzt, da das europäische Projekt

an einem Scheideweg steht und die Zukunft Europas bestellt werden muss, besonders besorgniserregend. Zwei übergeordnete Fragen harren einer deutsch-französischen Antwort: Welches Europa ist wünschenswert? Welches Europa ist machbar?

Voneinander weit entfernt

Wie weit beide Seiten von einer gemeinsamen Antwort entfernt sind, zeigen die verschiedenartigen Ansätze zur Lösung der Verschuldungskrise, in der die Euro-Zone seit 2008 steckt. Während Deutschland auf Haushaltsdisziplin pocht, warnt Frankreich immer wieder vor einer zu drastischen Sparpolitik, die die europäischen Volkswirtschaften in die Rezession stürzen und somit ihre Ziele verfehlen würde. Bei der weiteren Integration der Währungsunion setzen beide Länder gegensätzliche Prioritäten: Deutschland wünscht sich eine verstärkte Kontrolle der nationalen Wirtschafts- und Haushaltspolitik

durch die EU-Institutionen, im Gegensatz zu Frankreich, das für die schrittweise Vergemeinschaftung der Staatsschulden und Haftungsrisiken plädiert. Auch in der Außen- und Sicherheitspolitik, einem traditionell schwierigen Gebiet der bilateralen Zusammenarbeit, entfernen sich beide Partner immer weiter voneinander. Weil Deutschland in der Vergangenheit zahlreiche französische diplomatische wie militärische Initiativen blockiert hat, wendet sich Frankreich in Richtung Großbritannien.

Bricht der Ehevertrag?

Schwerwiegender als die Differenzen zwischen Deutschland und Frankreich wiegt gegenwärtig jedoch die wirtschaftliche Schwäche Frankreichs (siehe auch den Beitrag von Christian Schubert, S. 82 ff.). Sie führt dazu, dass sich beide Länder nicht länger auf Augenhöhe begegnen. Mittelfristig kann sie gar die Gewichte in den deutsch-französischen Beziehungen entscheidend verändern. Ende November 2012 hat mit Moody's eine zweite Ratingagentur die Bonität Frankreichs binnen eines Jahres herabgestuft und im gleichen Zug auch den europäischen Rettungsschirmen ESM und EFSF ihre Spitzenbonität entzogen. Wohl aus Sorge um die Euro-Rettung hatten sich Regierungsverantwortliche in Berlin berufen gefühlt, Frankreich Ratschläge zur Haushaltskonsolidierung sowie zur Verbesserung seiner Wettbewerbsfähigkeit zu erteilen. Die deutsche Bevormundung konterte Frankreichs

Premierminister Jean-Marc Ayrault: „Die deutsch-französischen Beziehungen müssen von gegenseitigem Respekt geprägt sein. ... Wir müssen noch mehr miteinander sprechen. Im Moment reicht das Verständnis vielleicht nicht aus.“¹

So ernst die Lage der französischen Volkswirtschaft sein mag – sie ist bei weitem nicht der einzige Grund, warum Frankreich derzeit schwächer erscheint als Deutschland. Die dauerhafte Fokussierung der bilateralen Kooperation auf Wirtschafts- und Haushaltsfragen – eine Folge der Verschuldungskrise der EU – bringt eine Schiefelage in das deutsch-französische Verhältnis. Seit den Anfängen der europäischen Integration verfügen beide Länder über unterschiedliche Machtattribute: Deutschland über eine starke exportorientierte Wirtschaft, Frankreich über eine ambitionierte Außenpolitik, die auf dem Besitz von Atomwaffen und dem Ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat gründet.

Diesen Attributen entsprechend haben beide Länder in der Europapolitik immer schon verschiedene Interessen verfolgt und ihre Führungsrolle in der EU in unterschiedlicher Weise begründet. In ihrer bilateralen Zusammenarbeit² haben Deutschland und Frankreich jahrzehntelang verstanden, nach dem Gegenleistungsprinzip zu agieren und politikfeldübergreifende Kompromisse („package deals“) zu schließen, die die euro-

Bei der Sicherheitspolitik wendet sich Frankreich Großbritannien zu

¹ „Wir brauchen keine Lektionen“, Interview mit Jean-Marc Ayrault, Süddeutsche Zeitung, 15.11.2012.

² Claire Demesmay: Hat der deutsch-französische Bilateralismus Zukunft?, Aus Politik und Zeitgeschichte, 1–3/2013, S. 37–42.

päische Integration vorangebracht haben. Gerade weil diese beiden Ansätze sich gut ergänzen, war dieses „Gleichgewicht der Ungleichgewichte“ (Stanley Hoffmann) lange Zeit das Kernprinzip der deutsch-französischen Zusammenarbeit.

Das Ausklammern außen- und sicherheitspolitischer Themen aus der gegenwärtigen europäischen Diskussion relativiert de facto den Führungsanspruch Frankreichs in der EU.

Die wirtschaftliche Schwäche drängt Paris in die Defensive

Gleichzeitig macht es seine strukturellen wirtschaftlichen Schwächen sichtbar als je zuvor. Der Vergleich mit Deutschland, das sein Wirtschaftsmodell durch die Krise bestätigt sieht, fällt für Frankreich zum jetzigen Zeitpunkt schonungslos aus. Diese Situation sorgt jenseits des Rheins für viel Frustration und Verunsicherung. Sie drängt die politisch Verantwortlichen an der Seine in die Defensive, insbesondere gegenüber dem deutschen Nachbarn, und führt zu einer gewissen Verhärtung der Fronten.

Die Forderung von Präsident François Hollande nach mehr Symmetrie in der bilateralen Beziehung („rééquilibrage de la relation“) und seine Suche nach neuen Bündnissen, die er unmittelbar nach seiner Wahl im Mai 2012 begonnen hat, lassen sich zum großen Teil aus diesem Unmut heraus erklären. In Deutschland hat dies für Unverständnis gesorgt. Doch so paradox es klingen mag: Die gegenwärtige Konzentration der deutsch-französischen Zusammenarbeit auf das Themenfeld europäische Wirtschafts- und Haushaltspolitik wird die bilateralen

Beziehungen nicht verbessern. Im Gegenteil. Sie wird Deutschland und Frankreich weiter entfernen von ihrer Motorfunktion, die Europa momentan dringend benötigt.

Nicht im deutschen Interesse

Obgleich Berlin gegenwärtig besser dasteht als Paris: Eine solche Entwicklung kann nicht im Interesse Deutschlands sein. Bei der Suche nach Lösungen für einen dauerhaften Ausweg aus der Schuldenkrise, aber auch angesichts vieler weiterer Zukunftsfragen, die sich den EU-Ländern heute stellen – von der Energiesicherheit bis zur Gestaltung der europäischen Nachbarschaft – braucht Berlin einen zuverlässigen und selbstbewussten Partner an seiner Seite.

Vor diesem Hintergrund bleibt die deutsch-französische Zusammenarbeit weiterhin alternativlos. Sicher muss Frankreich seine – zum großen Teil hausgemachten – Wirtschaftsprobleme selbst in den Griff bekommen. Die Regierung in Paris wird das Land durch einen schwierigen Reformprozess steuern und durch stürmische Zeiten gehen müssen. Die Rückkehr zur Haushaltsdisziplin und zu mehr Wettbewerbsfähigkeit wird alles andere als einfach sein und verlangt vor allem viel Geduld. An der Entschlossenheit der Exekutive an der Seine, diesen Weg konsequent zu beschreiten, besteht kein Zweifel. Doch wird sie auf Unterstützung angewiesen sein – auch aus Deutschland. Hinter Hollandes Zauberwort der „solidarischen Integration“ stecken Vorschläge, die einen Gedankenaustausch wert sind, beispielsweise die teilweise Zusammenlegung der Arbeitslosenversicherung, wie sie Wirtschaftsminister

Pierre Moscovici vorgeschlagen hat. Ein weiterer, entscheidender Punkt wird die Bereitschaft Deutschlands sein, die bilaterale Zusammenarbeit wieder für unterschiedliche Politikfelder zu öffnen.

Dazu würde die Intensivierung der bilateralen Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik beitragen. In diesem Politikfeld erodiert der deutsch-französische Konsens seit 2008 immer weiter. Auslöser der Entfremdung war die Rückkehr Frankreichs in die militärische NATO-Integration, die Paris mit Washington und London, nicht jedoch mit Berlin verhandelte. In Reaktion auf diese Missachtung blockierte Deutschland die sicherheits- und verteidigungspolitische Agenda der französischen EU-Ratspräsidentschaft, die unter anderem eine Revision der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 vorsah.

Infolge dieses deutsch-französischen Streites stagnierten Fähigkeitsentwicklung und operative Weiterentwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Die bislang wichtigste Initiative zur Aufrechterhaltung der militärischen Handlungsfähigkeit bei sinkenden Verteidigungshaushalten – das Zusammenlegen und Teilen von Fähigkeiten (Pooling and Sharing) – ging im November 2010 von Deutschland und Schweden aus. Frankreich verweigerte diesem Vorschlag zunächst seine Unterstützung. Gemeinsam mit Großbritannien, mit dem es im November 2010 zwei umfangreiche Verteidigungsverträge schloss, deren Tragweite über die deutsch-

französische Zusammenarbeit hinausgeht, wandte sich Paris vom EU-Rahmen ab.

Wenngleich das am 22. Januar 2013 anstehende 50. Jubiläum des Elysée-Vertrags ein wenig Bewegung in die deutsch-französische Zusammenarbeit bei der GSVP gebracht hat, mangelt es an konkreten Ergebnissen. Deutschland sollte seinen französischen Partner deshalb dazu auffordern, gemeinsam an der Umsetzung des Abschlussberichts der „Gruppe zur Zukunft Europas“ zu arbeiten.

Das Dokument, das im September 2012 von elf EU-Außenministern, darunter denen aus Deutschland und Frankreich, veröffentlicht wurde, formuliert das mittelfristige Ziel, die EU zu einem globalen Spieler zu entwickeln. Dazu solle das Außenhandeln der EU erhöht und die GSVP mittels des Instrumentariums der „Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“ gestärkt werden.

Frankreich aufwerten

Drei konkrete Vorhaben eignen sich, Frankreich den Stellenwert eines gleichwertigen Partners zurückzugeben. Erstens sollten beide Staaten die Neuformulierung der „Europäischen Sicherheitsstrategie“ aktiv vorantreiben.³ Frankreich ist hier zögerlich. Paris befürchtet, dass einem neuen Dokument ebenso wenig politisches Momentum beschieden wäre wie dem ursprünglichen Text von 2003. Gegen diese Bedenken sollte Deutsch-

Berlin muss Paris von der eigenen Ernsthaftigkeit überzeugen

³ Ronja Kempin und Marco Overhaus: Europa braucht eine neue Sicherheitsstrategie. Überlegungen und Fahrplan zur Neufassung der ESS, SWP-Aktuell 2012/A10, Februar 2012.

land einwenden, dass sich die EU eine Sicherheitsstrategie gegeben hat, weil sie ein internationaler Akteur sein will.

Deutschlands Machtposition kann schnell unbequem werden

Zweitens muss Berlin seine französischen Partner von der eigenen Ernsthaftigkeit überzeugen. Dies kann nur gelingen, wenn es weit reichende Initiativen für den Europäischen Rat im Dezember 2013 formuliert. Auf Vorschlag des EU-Ratspräsidenten Herman Van Rompuy wird sich diese Zusammenkunft der Staats- und Regierungschefs vorrangig der Zukunft der EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik widmen. Hier könnten Berlin und Paris die Einführung eines Europäischen Verteidigungssemesters vorschlagen. Analog zum Europäischen Semester für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik könnte dieses Instrument die Haushaltsdisziplin im Verteidigungsbereich sicherstellen. Zudem könnte es frühzeitig Überschneidungen in den Planungen der Mitgliedstaaten identifizieren und diese, etwa unter der Ägide der Europäischen Verteidigungsagentur, sinnvoll zusammenführen. Ein weiterer Meilenstein könnte im gemeinsamen Vorschlag der Ernennung eines EU-Kommissars für Verteidigungspolitik bestehen.

Drittens sollten Berlin und Paris konkrete Initiativen zur Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik formulieren und Schritte bestimmen, die den Weg zu einer Europäischen Armee öffnen und der zuletzt von Bundeskanzlerin Angela Merkel formulierten Vision sicherheits- und

verteidigungspolitischer Integration Glaubwürdigkeit verleihen.

Sachliche Romanze

Die Machtposition, die Deutschland innerhalb der EU durch die Verschuldungskrise gewonnen hat, kann schnell unbequem werden – nicht nur für die anderen EU-Staaten, die bei der Europapolitik an ein engagiertes Deutschland appellieren, gleichzeitig aber vor einem hegemonialen Nachbarn warnen, sondern auch für Berlin selbst. Dass die Deutschen bei ihren europäischen Partnern Überzeugungsarbeit leisten wollen, ist durchaus legitim – und wünschenswert. Dabei dürfen sie aber nicht vernachlässigen, ihnen auch zuzuhören und sie einzubeziehen. Dies gilt insbesondere für den alten Partner Frankreich. Zu einer Zusammenarbeit auf Augenhöhe gehört die Bereitschaft zu Kompromissen und auch eine gewisse Demut. Dabei geht es nicht um Liebe, sondern in erster Linie um ureigene Interessen. Wie in jeder guten (Vernunft-)Ehe.



Dr. Claire Demesmay leitet das Frankreich-Programm im Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP).



Dr. Ronja Kempin leitet die Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen in der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).
