

## Alors viens, Marianne!

Deutschland muss Frankreich europapolitisch aus der Schmollecke holen

Ulrike Guérot | **Nach wie vor gilt, dass ohne die zwei „Großen“ in Europa nichts geht: Aber Frankreich und Deutschland haben sich in den vergangenen Jahren eher als Bremser denn als Turbomotor präsentiert. Von beiden wird abhängen, ob das Europa der 27 die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts erfolgreich meistert – oder ob es weiter in Lethargie verharret.**

Es ist still geworden um die deutsch-französischen Beziehungen in den letzten Jahren, und fast möchte man fragen: Gibt es sie noch? Die klassische deutsch-französische Dynamik, der Motor für Europa, der die EU vor allem institutionell stets vorangetrieben hat, er war nicht nur „en panne“, wie schon öfter einmal, nein, er hatte, ausgelöst durch das französische Nein zur Europäischen Verfassung im vergangenen Jahr, gleichsam einen Totalausfall.

Wird sich das nun ändern? Immerhin stehen einige Zeichen günstig, die vermuten lassen, dass man demnächst wieder mehr von Deutschland und Frankreich hören wird, und von dem, was sie für Europa wollen. Das liegt zum einem schlicht am Kalender: Am 1. Januar 2007 hat Deutschland die EU-Ratspräsidentschaft übernommen und eines der Ziele ist erklärtermaßen, den Zug der Europäischen Verfassung wieder aufs Gleis zu setzen. Zum zweiten finden in Frankreich in diesem Jahr Präsidentschaftswahlen statt; und selbst wenn es zu früh ist, darüber zu spekulieren, wer sie gewinnt, so scheint doch zumindest sicher, dass Jacques Chirac nicht mehr französischer Präsident sein wird. Dies nun dürfte der französischen Europa-Politik in vielerlei Hinsicht neue Spielräume eröffnen: mit Blick auf die Verfassung ebenso wie mit Blick auf die EU-Osterweiterung oder die Budgetfragen der EU. Und schließlich wird Frankreich dann selbst im zweiten Halbjahr 2008 die EU-Ratspräsidentschaft übernehmen: Es kann sich daher überlegen, ob es weiterhin aus der Europa-Debatte wegtauchen oder ob es aus dieser Präsidentschaft den „großen Wurf“ machen und gleichsam wie Phönix aus der



Dr. ULRIKE GUÉROT, geb. 1964, arbeitet als Senior Transatlantic Fellow beim German Marshall Fund of the United States in Berlin. Dieser Text ist die gekürzte Version eines längeren Essays, der im Dezember 2006 bei „Notre Europe“ erschien.

Asche wieder die europapolitische Bühne betreten möchte. So lässt allein der Kalender erwarten, dass wieder Belebung in die deutsch-französischen Beziehungen kommt. Die Frage ist nur, welche.

### Ein Blick zurück

Es wäre falsch zu behaupten, dass die deutsch-französische Kooperation in den letzten Jahren nicht funktioniert hätte, eher im Gegenteil. Nach dem Eklat von Nizza, wo sich Frankreich und Deutschland um die Stimmenverteilung im Rat heftig gestritten hatten, wurden 2001 die so genannten Blaesheim-Gespräche eingerichtet, in denen sich Frankreich und Deutschland regelmäßig auf höchster Ebene über europäische Zielvorstellungen austauschten. Es war eine Art vertrauensbildende Maßnahme, denn der Schock über Nizza saß auf beiden Seiten tief. Der Gipfel, der das institutionelle System auf die EU-Osterweiterung hätte vorbereiten müssen, war im Desaster geendet.

Die neue Blaesheim-Vertrautheit wirkte, hatte aber einen gleichsam gegenteiligen Effekt: In den letzten Jahren war es zunehmend die allzu große deutsch-französische Nähe, die bei den anderen EU-Staaten Missfallen auslöste – durchaus zu Recht. Denn ab 2001 häuften sich deutsch-französische Absprachen, die sehr wohl im Interesse Deutschlands und Frankreichs, aber nicht notwendigerweise im Interesse der gesamten Union standen. Exemplarisch erwähnt sei hier der deutsch-französische Agrarkompromiss in Brüssel vom Oktober 2002, den die beiden Länder im Hinterzimmer ausgehandelt hatten, ohne die europäischen Partner zu konsultieren. So wurde der Motor zur „Lokomotive ohne Anhänger“, die Einbeziehung gerade der kleinen Länder der EU wurde sträflich vernachlässigt.

Gleichzeitig waren es gerade Deutschland und Frankreich, die systematisch die Regeln des Stabilitätspakts brachen, anderen (osteuropäischen) EU-Ländern aber beispielsweise unfaire Steuerpolitik vorwarfen. Der Anspruch auf europäische Führerschaft, gepaart mit Regelbruch, das passte für viele der europäischen Partner nicht mehr zusammen. Der Bogen wurde überspannt, als Frankreich und Deutschland sich im Zuge der Irak-Krise gegen die USA stellten und auch hier Gefolgschaft erwarteten, indem sie beanspruchten, im Namen Europas zu sprechen. Der Preis für diese Eskapade war die vielleicht tiefste Spaltung, die die EU je erlebt hatte. Hier geht es gar nicht darum zu argumentieren, dass die deutsch-französische Position zum Irak-Krieg nicht in der Sache richtig war: Aber Deutschland und Frankreich gegen die USA und einen Großteil der anderen EU-Partner, so konnte die EU nicht funktionieren.

Dass in dieser Gemengelage kaum noch deutsch-französische Energie zu bündeln war, um das Verfassungsprojekt der EU erfolgreich abzuschließen, war vielleicht eine der tragischsten Konsequenzen. Nicht nur blieb der Verfassungstext als solcher hinter so mancher Erwartung zurück; als er in Rom 2004 von den Staats- und Regierungschefs feierlich verabschiedet wurde, waren seine Bedeutung und Symbolik unter den Sturmwolken des europäi-

Das Problem der letzten Jahre war eher die allzu große deutsch-französische Nähe – sie missfiel den anderen EU-Staaten.

schen Irak-Zerwürfnisses bereits verblasst und er wirkte fade und schal, bevor er schließlich 2005 ausgerechnet an einem französischen „Nein“ scheiterte.

### Deutsch-französische Bruchstellen

Das deutsch-französische Verhältnis, so gut es auf der technischen und praktischen Ebene der Zusammenarbeit funktionieren mag, krankt zum einen daran, dass sich der klassische Bilateralismus in der EU überholt hat. Aber das ist nur das kleinere Problem.

Das viel größere ist, dass sich Deutschland und Frankreich in den letzten Jahren nicht bemüht haben, das große, politische Europa der Moderne tatkräftig zu gestalten. Zu den inzwischen fast mythischen verpassten Gelegenheiten zählt das Ausbleiben einer französischen Antwort auf das berühmte Schäuble/Lamers-Papier von 1994, in dem Deutschland Frankreich einen Integrationsprung noch vor der damaligen Norderweiterung der EU vorgeschlagen hatte. Doch auch die folgenden Gelegenheiten, der Vertrag von Amsterdam 1997 sowie vor allem das Duett von deutscher Ratspräsidentschaft 1999 und französischer Ratspräsidentschaft 2000 – zwei Jahre, in denen man im „pas de deux“ die institutionellen wie finanziellen Voraussetzungen für die EU-Osterweiterung mutig hätte schaffen können – vergingen weitgehend ungenutzt. Auch Joschka Fischers Humboldt-Rede vom Mai 2000 blieb von französischer Seite unbeantwortet: Frankreich steckte schon wieder im Präsidentschaftswahlkampf. Im Verfassungskonvent fehlten die großen deutsch-französischen Vorstöße, und als sie – zu spät, Ende 2002 – kamen, befand sich Europa bereits mitten im Irak-Zerwürfnis, und das deutsch-französische Tandem hatte einen Großteil seiner Glaubwürdigkeit verspielt.

Seit Jahren versäumen beide, das politische Europa der Moderne zu gestalten.

Für dieses Versagen gibt es einen doppelten Grund: einen deutschen und einen französischen. Der deutsche liegt im schleichenden Bruch Deutschlands mit verschiedenen seiner europapolitischen Traditionslinien über die letzten Jahre. Dazu zählen, verkürzt gesagt, drei Elemente: die Entkommissionarisierung der deutschen Europa-Politik; ihre Nationalisierung und drittens der komplizierte Bruch mit der euro-atlantischen Dynamik (den Kanzlerin Merkel seither zu reparieren sucht). Selten war Deutschland kommissionsfeindlicher als unter Bundeskanzler Gerhard Schröder. Gleichzeitig hat Berlin die alten Stützpfeiler seiner Europa-Politik, namentlich das Parlament, vernachlässigt und sich stark auf den Rat konzentriert. Man könnte dies auch die „Französisierung“ der deutschen Europa-Politik nennen, weil Deutschland erstmals seine nationalen Interessen in Europa immer stärker zum Ausdruck brachte, sei es durch eine verschärfte Diskussion über seinen Nettobeitrag zur EU, sei es durch das Eintreten für einen deutschen Sitz im UN-Sicherheitsrat, der den europäischen Partnerstaaten dann als eigentlich europäischer Sitz verkauft wurde. De facto hat Deutschland damit viel europapolitisches Porzellan zer schlagen. Denn die Entkommissionarisierung bedeutete zugleich eine Entfremdung von den kleineren Mitgliedsstaaten, die traditionell sehr auf die supranationalen Strukturen der EU setzen. Und deutsche Alleingänge in Europa,

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

zumal wenn sie gegen die USA gerichtet waren, trafen den Lebensnerv der EU: war Deutschland doch stets Garant dafür gewesen, dass europäische Integration und transatlantische Kooperation zwei Seiten derselben Medaille sind.

Die französischen Gründe für die Dysfunktionalität des deutsch-französischen Tandems liegen im Rückzug Frankreichs aus den zwei großen europapolitischen Kerndebatten der letzten Jahre: der Verfassung und der Osterweiterung. Paris hat sich in beiden Debatten weitgehend selbst marginalisiert. Zum einen war die französische Position zur EU-Osterweiterung über Jahre hinweg, um es höflich zu formulieren, sperrig. Zum anderen ist die Verfassung ausgerechnet in Frankreich gescheitert. Mögen die Gründe für das französische Nein auch mannigfaltiger Natur gewesen sein und eigentlich wenig mit dem Verfassungsvertrag als solchem zu tun gehabt haben: das Scheitern des Referendums und der spätere Umgang Frankreichs mit dem Problem wirkte auf die anderen Europäer schon wie eine bockige Verweigerungshaltung gegenüber den Realitäten der heutigen, erweiterten, großen EU. Die Union ist heute nicht mehr die Verlängerung französischer Ambitionen, die sie in den ersten Jahrzehnten der Gemeinschaft so eindeutig war. In keinem anderen Land ist der relative politische Gewichts- und Einflussverlust aller EU-Länder nach der Osterweiterung schmerzlicher erfahren worden, und in Reaktion darauf hat sich Frankreich in die Schmollecke zurückgezogen. In den nächsten Monaten wird sich entscheiden, ob Deutschland durch die Dynamik, die es durch seine Ratspräsidentschaft entfalten kann, die Kraft hat, Frankreich aus dieser Schmollecke zu holen, und ob im Zeitfenster zwischen deutscher und französischer Ratspräsidentschaft der Aufbruch in das moderne, große Europa des 21. Jahrhunderts gelingt.

## Auf dem Weg in das Europa der Moderne?

Denn gerade Deutschland und Frankreich führen die vielleicht statischsten Debatten über die Zukunft der EU, und zwar in scharfem Kontrast zu Staaten wie Italien, Schweden oder Großbritannien. Die großen geostrategischen Projekte für ein ausgreifendes, verantwortungsvolles Europa im 21. Jahrhundert kamen in der letzten Zeit weder aus Berlin noch aus Paris. Im Grunde geht es jetzt darum, die EU von der internen Nabelschau hin zur Wahrnehmung ihrer außenpolitischen Verantwortung (und Interessen!) zu führen, was auch eine Reallokation von Haushaltsmitteln erforderlich machen wird. Die Zukunft des Balkans, die Frage des Türkei-Beitritts, die Europäische Nachbarschaftspolitik, die Energiepolitik und ihre außenpolitische Dimension sowie die Beziehungen zu Russland, das sind die Themen von morgen, an denen der Erfolg der EU gemessen wird, und zu allen hat man vor allem von Frankreich noch wenig gehört.

Der Diskurs über Europa in Deutschland und Frankreich ist rückwärtsgerichtet, er ist angefüllt mit Bildern und Begriffen des Europa von gestern und unterlegt mit dem Bedauern, dass alles nicht mehr so ist, wie es war: Politische Union, klare Festlegung der EU-Grenzen, Finalität, Junktim zwischen Vertiefung und Erweiterung, all diese Begriffe transportieren ein eher statisches Bild von der EU als kompaktem Werkstück, dessen Form man jetzt ein für alle Mal festlegen könnte. Die EU ist indes mehr denn je (Modernisierungs-)Projekt und Prozess. Die Stärke der EU ist es gerade, auf die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts durch Wandel und Anpassung und Ausgreifen reagieren zu können. Aber aus Berlin und Paris fehlen konstruktive Vorschläge zur variablen Geometrie oder abgestuften Integration, zur Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) oder zum energischen Vorantreiben der Integration des Balkans in die EU. Ganz zu schweigen davon, dass sich Deutschland und Frankreich eher noch über die schwerpunktmäßige Süd- oder Ost-Ausrichtung der ENP uneins zu sein scheinen, statt ein pragmatisches Konzept für eine nüchterne, interessenorientierte Nachbarschaftspolitik zu entwickeln. „Nach Bulgarien und Rumänien ist Schluss!“, lautet ein geflügeltes Wort in der deutschen Debatte. Die ENP oder gar weitere Beitritte werden als irgendwie philanthropische Projekte betrachtet, anstatt zu begreifen, dass die dringendsten innereuropäischen Problemfelder – Migration, Kriminalität, Energiesicherheit, neue Märkte – inzwischen mit dem Schicksal der europäischen Nachbarstaaten unauflöslich verbunden sind.

Paris hat sich in den beiden wesentlichen Debatten Europas weitgehend selbst marginalisiert.

Europa kann nicht ohne oder gegen seine Nachbarn gemacht werden. Und sowohl Deutschland als auch Frankreich müssen dringend eine Diskussion über die politischen, wirtschaftlichen und geostrategischen Kosten der Nichterweiterung führen, anstatt nur über die (vermeintlichen) Kosten der Osterweiterung zu lamentieren. Gerade Deutschland und Frankreich wird eine entscheidende Verantwortung zukommen, endlich plausible, dynamische und konkrete Strategien für den Süden und den Osten der EU zu entwickeln; ganz zu schweigen davon, dass die beiden größten EU-Länder bei den bereits begon-

nenen Verhandlungen mit Kroatien (und die sich daraus ergebenden Perspektiven für den restlichen Balkan) und der Türkei eine Hauptrolle spielen müssen. Derzeit besteht die Gefahr, dass wesentliche politische Kräfte beiderseits des Rheins eher daran arbeiten, genau dies zu verhindern.

### Kein Kungeln!

Die deutsche Ratspräsidentschaft könnte den Impuls zu einer veränderten, redynamisierten deutsch-französischen Partnerschaft und einem neuen, gemeinsamen Blick nach vorne setzen, und zwar in den zwei zentralen Themen, die die deutsche Ratspräsidentschaft beherrschen werden: Auf dem Frühjahrgipfel im März 2007 wird dies zum einen die europäische Energiepolitik sein, die vor dem Hintergrund einer Neudefinition der europäischen Beziehungen zu Russland gesehen werden muss; das zweite große Thema wird die Europäische Verfassung sein. Und in beiden Bereichen werden die anderen EU-Länder sehr genau beobachten, ob die beiden Großen wieder „kungeln“ oder ob sie ihre Positionen europäisieren. Der Platz reicht hier nicht, um im Detail auf die Energie- und Russland-Politik einzugehen. Doch aus politischen Hintergrundgesprächen in anderen EU-Hauptstädten ist deutlich herauszuhören, dass es zentral darum gehen wird, ob Deutschland mit Blick

Nach wie vor gilt: Ohne Frankreich und Deutschland geht nichts in der EU.

auf Russland eine Art „Russia first“-Politik verfolgt, sprich, ob es versuchen wird, seine eigene „special relationship“ zu Russland für sich zu kapitalisieren (was von Polen über das Baltikum bis hin zu Großbritannien und Skandinavien befürchtet wird) oder ob sich Deutschland auf eine wirkliche Europäisierung der EU-Russland-Politik einlässt – so wie Deutschland damals beim Euro die stärkste Währung in den gemeinsamen Korb geworfen hat. Frankreich wird dabei zu entscheiden haben, ob es, wie in der Vergangenheit unter Chirac, eine Achse Paris–Berlin–Moskau und damit deutsche Alleingänge unterstützen möchte, oder ob es eine konsequente Europäisierung der Politik gegenüber Russland mitträgt.

Mindestens ebenso delikater und folgenschwerer wird das deutsch-französische Vorgehen mit Blick auf die Verfassung sein – und zwar zunächst einmal unabhängig davon, wer in Frankreich im nächsten Mai gewählt wird. Nicolas Sarkozys Vorschläge eines „Mini-Traité“, durch den ohne weiteres Referendum essenzielle Bestandteile des Vertrags (z.B. die Abschaffung der Rotation des Rates, der Europäische Außenminister, die Rechtspersönlichkeit der EU) „gerettet“ werden sollen, sind bekannt. Segolène Royal war bisher zurückhaltender. Sie fordert eine grundsätzliche neue Debatte und einen neuen Konvent, dessen Abschlussdokument dann allen Staaten und europäischen Bürgern am selben Tag zur Abstimmung unterbreitet werden soll. Zu welchen Schritten Frankreich sich auch immer durchringen wird, wichtig wird sein, wie es dies tut, vor allem in seiner Abstimmung mit Deutschland.

Hier soll nicht übersehen werden, dass die Situation mit Blick auf die Europäische Verfassung äußerst komplex, ja sogar verfahren ist, und dass es neben Frankreich noch einige andere Problemstaaten gibt, nämlich Großbritannien



oder auch Polen. Dennoch könnte eine Lösung in Frankreich der erste Schritt sein, den gordischen Knoten zu durchschlagen. Allerdings nur, wenn dies nicht als deutsch-französischer „accord“ ohne die anderen inszeniert wird, und schon gar nicht im Rahmen einer exklusiven deutsch-französischen Verständigung, die darauf zielen könnte – wie zum Beispiel die Italiener oder die Spanier, die bereits ratifiziert haben, befürchten –, dass sich Deutschland und Frankreich pro forma auf einige minimale Punkte der Vertiefung einigen, um ein bisschen von der Verfassungssymbolik zu bewahren, aber gleichzeitig das institutionelle System der EU de facto in einem Schwebezustand halten, so dass energische Schritte der europäischen Öffnung, etwa in Richtung Balkan, weiterhin unmöglich bleiben. Die Sorge der anderen ist, dabei auf der Strecke zu bleiben, denn nach wie vor gilt: Ohne oder gegen Frankreich und Deutschland geht nichts in der EU. Aber bedingungslos folgen wollen die anderen nicht mehr.

### Frankreichs Chance 2008

Die sechs Monate der deutschen Ratspräsidentschaft werden nicht reichen, um mögliche konstruktive deutsch-französische Strategien zum Abschluss zu bringen, weder mit Blick auf eine Verabschiedung der Europäischen Verfassung, noch mit Blick auf die überfälligen geostrategischen Konzepte im Bermuda-Dreieck aus Energiepolitik, Erweiterungspolitik und ENP sowie Russland-Politik. Indes könnte die deutsche Ratspräsidentschaft durchaus eine Steilvorlage für Frankreich anbieten, vor allem in der Verfassungsfrage.

Deutschland kann mögliche Lösungswege hier lediglich

skizzieren. Frankreich hat es zu einem großen Teil in der Hand, durch die Auflösung seines eigenen „Nein“ eine frische Brise in die Verfassungsdiskussion zu bringen. Entscheidend wird daher sein, mit welcher Energie Frankreich

auf seine Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2008 zusteuern wird: zaudernd und zurückhaltend? Oder mit der gleichen Verve, mit der François Mitterrand 1984 auf dem EU-Gipfel in Fontainebleau Europa aus der Krise und aus einer ebenfalls unüberwindlich scheinenden Eurosklerose geführt hat? Auch damals, 1982, standen die französische Europa-Politik und die Stellung Frankreichs in Europa auf der Kippe. Die Frage hieß: wirtschaftliche Modernisierung durch die Politik des „*franc fort*“ und damit Verbleib im Europäischen Währungssystem (EWS) und in Europa oder Austritt aus dem EWS und eine Politik, die von einigen pikanterweise damals als „*socialisme dans un seul pays*“ bezeichnet wurde.

Frankreich hat sich damals für Europa, für Öffnung und für Modernisierung entschieden – und Europa damit eine zehnjährige Blütezeit beschert. 2008, wenn neben der Frage der institutionellen Reform durch die Befassung mit der Revisionsklausel auch die Finanzfragen der EU auf dem Tisch liegen werden, könnte wieder ein solches Durchbruchjahr werden, damit die EU dann nach 2009 mit einer neuen, verkleinerten Kommission, einem neuen Parlament, neuen Regeln und neuen Finanzen in eine dynamisierte europäische Dekade gehen kann: mit Frankreich und durch Frankreich! *Honni soit qui mal y pense ...*

2008 könnte wieder ein Durchbruchjahr für die Europäische Union werden.