

Claire Demesmay

Hat der deutsch-französische Bilateralismus Zukunft?

Seit dem Beginn der europäischen Integration wurde Deutschland und Frankreich die Funktion eines Motors zugeschrieben.

Claire Demesmay

Dr. phil., geb. 1975; Leiterin des Programms Frankreich/deutsch-französische Beziehungen im Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Rauchstraße 17–18, 10787 Berlin. demesmay@dgap.org

Zwar war dieser Bilateralismus in seiner Intensität und Wirkkraft im Laufe der Jahrzehnte sehr unterschiedlich ausgeprägt und hing stark von dem jeweiligen „Tandem“ an der Spitze beider Länder ab.

Fest steht jedoch, dass er nur dann funktionieren kann, wenn beide Staaten dem Prinzip der produktiven Gegensätze folgen. Selbst wenn die aus den jeweiligen nationalen politischen und wirtschaftlichen Kulturen resultierenden Divergenzen keinen grundsätzlichen Anlass zur Sorge geben, so ist es trotzdem von wesentlicher Bedeutung, dass die jeweiligen Regierungen den Willen zeigen, diese zu überwinden. Weiterhin kann dieser Bilateralismus nur wirksam sein, wenn Deutschland und Frankreich stellvertretend für andere Länder der Europäischen Union sprechen. Tatsächlich können sie nur dann eine Dynamik anstoßen, wenn sich ihre übrigen Partner mit ihren Vorschlägen identifizieren und diese mittragen. Die Legitimität der deutsch-französischen Kooperation hängt also wesentlich vom europäischen Kontext ab, in den sie eingebettet ist.

Dieser Kontext hat in den vergangenen 50 Jahren eine Metamorphose erfahren, die dem Ende des Kalten Krieges, den verschiedenen Erweiterungsrounds der EU, aber auch der Globalisierung geschuldet ist. Diese Umwälzungen haben den deutsch-französischen Bilateralismus weniger selbstverständlich gemacht als zuvor, obwohl er durch die immer stärkere Institutionalisierung des gegenseitigen Austauschs zunehmend von Routine gekennzeichnet ist. Seit 2007 hat die bi-

laterale Zusammenarbeit jedoch unter dem Eindruck der Krise und der Diskussion um Staatsschulden ein Comeback erfahren, auch wenn sich dabei die internen Parameter erneut verändert haben: Deutschland sieht seine Position gestärkt, während Frankreich aufgrund seiner wirtschaftlichen Schwierigkeiten geschwächt scheint. Nun stellt sich die Frage nach der Bedeutung dieses neuen Kapitels der deutsch-französischen Zusammenarbeit für die europäische Integration. Konnte das bilaterale Tandem in der jüngsten Vergangenheit zu einer effizienten Krisenlösung beitragen? Verfügt ein solcher Ansatz in Zukunft über eine ausreichende Legitimität? Und sind beide Länder in der Lage, auch über die Schuldenkrise hinaus eine dauerhafte Antriebsrolle in der EU wahrzunehmen?

Ein geschwächtes, aber kein marginalisiertes Tandem

Der Beitritt von zwölf neuen Mitgliedstaaten hat die internen Gleichgewichte der Europäischen Union verändert und damit die Rolle des deutsch-französischen Bilateralismus dauerhaft geschwächt. Durch die Veränderungen der Rahmenbedingungen auf institutioneller und symbolischer Ebene wurden seine Wirkungskraft und Legitimität in verschiedenen Bereichen unterhöhlt:

- Ob in demografischer, wirtschaftlicher oder politischer Hinsicht – die beiden Staaten haben weniger Gewicht in einer EU mit 27 als in einer mit 15 Mitgliedstaaten. Darüber hinaus sind sie auch auf institutioneller Ebene weniger gut im Entscheidungsprozess repräsentiert: Nach den Erweiterungsrounds 2004 und 2007 mussten sie nicht nur auf ihren zweiten Kommissar verzichten. Auch im Europäischen Parlament und im Europäischen Rat mussten sie die relative Verringerung ihrer Sitz- beziehungsweise Stimmzahl hinnehmen.
- Nachdem die Erinnerung an die Konflikte des vergangenen Jahrhunderts allmählich verblasst, ruft der Diskurs über einen Raum des Friedens, der auf der deutsch-französischen Versöhnung beruht, nicht mehr dieselben Emotionen wie in der Vergangenheit hervor. Zudem haben die Länder Mittel- und Osteuropas eine neue Lesart der Geschichte in die EU eingebracht. Ihr liegen

andere, insbesondere in der Epoche des Kalten Krieges wurzelnde Erinnerungen und Erfahrungen zugrunde. Der deutsch-französische Diskurs über die einstigen „Erbfeinde“, die heute Hand in Hand im Dienste Europas handeln, wirkt daher heute weniger mobilisierend als früher.

- Die Erweiterung hat auch die Heterogenität der politischen und wirtschaftlichen Kulturen innerhalb der EU verstärkt, was Kompromissfindungen erschwert. Bedingt durch ihre geografische Lage und ihre historischen Erfahrungen haben die neuen Mitgliedstaaten oft eine andere Sicht auf die Herausforderungen, mit denen die Europäer konfrontiert sind. Die Diversifizierung der europäischen Landschaft hat aber auch dazu beigetragen, die Positionen Deutschlands und Frankreichs einander anzunähern, beispielsweise in der Frage künftiger Erweiterungen. In diesem Kontext sind beide Länder weniger in der Lage als früher, Lösungen zu entwickeln, in denen sich auch ihre Partner wiedererkennen.
- Die Reform der EU-Institutionen, die den Erweiterungen vorausging und sie erst ermöglichte, hat die Macht der Kommission und des Europäischen Parlaments verstärkt. Dasselbe gilt für die Europäische Zentralbank (EZB), deren Handlungsfeld unter dem Eindruck der Eurokrise neu definiert wurde. Somit hat die supranationale Dimension der Entscheidungsprozesse an Wichtigkeit gewonnen. Daraus folgt, dass der Handlungsspielraum der Mitgliedsländer heute begrenzter ist als zuvor – insbesondere, aber nicht ausschließlich im Bereich der Haushaltspolitik. Die auf intergouvernementalen Mechanismen basierende deutsch-französische Kooperation scheint im Widerspruch zu stehen zu diesem supranationalen Ansatz.

Aus diesen Gründen funktioniert der deutsch-französische Bilateralismus seit Mitte der 2000er Jahre nur noch eingeschränkt. Einigen Beobachtern zufolge ist die deutsch-französische Abstimmung nur noch für ein Viertel der europäischen Entscheidungen von Bedeutung.[¶] Derartige quantitative Überlegungen sollten jedoch nicht über die Tatsache hinweg-

¶ Vgl. William E. Paterson, *Did France and Germany Lead Europe? A Retrospect*, in: Jack Hayward (ed.), *Leaderless Europe*, Oxford 2008, S. 89–110.

täuschen, dass die beiden Länder in der Entscheidung über Zukunftsfragen der EU und im Bereich der Krisenbewältigung an Einfluss behalten. Wie bedeutsam dieser ist, hängt von den Themen, aber auch von der Form des Entscheidungsprozesses ab. Insbesondere intergouvernementale Abstimmungen begünstigen den Einfluss des deutsch-französischen Tandems.

Hinzu kommt, dass angesichts der Komplexität der EU der 27 die Notwendigkeit zur Führung erhalten bleibt und sich in bestimmten Situationen sogar verstärkt.[¶] In einem System, das zahlreiche Akteure einbindet und in dem jeder dieser Akteure *de facto* nur eine begrenzte Rolle spielt, sind informelle Begegnungen von besonderer Bedeutung, vorausgesetzt, sie folgen dem Ziel einer Kompromissfindung. Insofern sind deutsch-französische Kompromisse heutzutage alles andere als überflüssig für das Funktionieren der Europäischen Union.

Comeback des deutsch-französischen Bilateralismus

Mit der Finanzkrise und der wachsenden Bedeutung des Themas Staatsfinanzen hat der deutsch-französische Bilateralismus eine Dynamik wiedergefunden, die bereits als unwiderruflich verloren galt.[¶] Innerhalb der Eurozone spielen Deutschland und Frankreich noch immer die Hauptrollen. Mit seinen 17 Mitgliedern stellt dieses „Europa im Kleinen“ gewissermaßen die Rahmenbedingungen für die deutsch-französische Führungsrolle vor der EU-Erweiterung wieder her. Im Euroraum verfügen beide Länder über ein entscheidendes demografisches und wirtschaftliches Gewicht: Gemeinsam vereinen sie rund die Hälfte der Bevölkerung und des Bruttoinlandsprodukts auf sich und sind mit 47,5 Prozent am

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

¶ Vor der Erweiterungsrunde 2004 haben zahlreiche Experten auf den Verlust dieser Dynamik hingewiesen und das „Ende einer privilegierten Beziehung“ vorhergesagt. Vgl. zum Beispiel: Sabine von Oppeln, *Ende einer privilegierten Beziehung*, in: *Dokumente/Documents – Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog*, (2003) 2, S. 11–18.

dauerhaften Rettungsschirm ESM beteiligt. Darüber hinaus repräsentieren sie zwei traditionell sehr unterschiedliche Wirtschaftsmodelle, in denen sich die Mehrzahl der anderen Mitgliedstaaten der Eurozone wiederfindet. Daher haben deutsch-französische Kompromisse in einem solchen Rahmen immer noch beziehungsweise wieder einen Antriebseffekt, der sehr oft in europäischen Abkommen mündet.

Im Kontext der Schuldenkrise formten Paris und Berlin die vom damaligen französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy geforderte „kleine Exekutive“. Unter dem Zwang, gemeinsame Antworten auf die Krise zu finden, knüpften der Präsident und Bundeskanzlerin Angela Merkel wieder an die Tradition der deutsch-französischen Synthesen an. Von einer Krisensitzung zur nächsten führten sie häufig schwierige und angespannte bilaterale Verhandlungen. Ihre Positionen schienen oft unvereinbar, gingen sie doch zurück auf höchst unterschiedliche wirtschaftliche Traditionen und Herangehensweisen, die schon während der Gestaltung der Währungsunion zu Unstimmigkeiten geführt hatten. Allmählich und mit dem Andauern der Krise mussten jedoch sowohl Berlin als auch Paris – wenn auch zögernd und unter Widerstand – Zugeständnisse machen. Immer wieder legten sie daraufhin ihren Partnern gemeinsame Vorschläge vor, die diese nahezu immer unterstützten. Deutschland und Frankreich fanden sich damit an der Spitze des Krisenmanagements wieder.

Indem sie schrittweise aufeinander zugehen, zeichneten beide Länder nach und nach die Umrisse eines fragilen Kompromisses.[†] Während französische Vorstellungen bis Sommer 2010 dominierten, konnte Deutschland insbesondere seither seine Positionen geltend machen. Zwar hat Paris es nicht geschafft, das Instrument der Eurobonds durchzusetzen, erreichte dafür aber, dass die stabilsten EU-Mitgliedstaaten die schwächsten Partner, allen voran Griechenland, finanziell unterstützen. In diesem Sinne ist es Frankreich gelungen, Deutschland von der Notwendigkeit zu überzeugen, mit der Europäischen Finanzstabilisierungsfä-

[†] Vgl. Christian Deubner, Der deutsche und der französische Weg aus der Finanzkrise, DGAP-Analyse Frankreich 2, April 2011.

zilität (EFSF) einen Rettungsschirm gegen die Krise zunächst aufzubauen und dann im Herbst 2012 mit dem ESM dauerhaft einzurichten. Zudem wurde die EZB dazu befugt, Staatsanleihen von schwachen Staaten der Eurozone aufzukaufen, und dies in einem zweiten Schritt sogar unbegrenzt. Neben den Bedingungen, die es an die Annahme dieser unterschiedlichen Maßnahmen geknüpft hat, erreichte Berlin auf der anderen Seite vor allem eine Stärkung des Prinzips der Haushaltsdisziplin. Sie wird nun als politische Priorität angesehen und steht unter einer verstärkten Kontrolle durch die EU, wie es der Europäische Fiskalpakt vom 2. März 2012 vertraglich festlegt. Der Ende Juni 2012 nach der Wahl François Hollandes verabschiedete Wachstumspakt hat diese Architektur der Kompromisse kaum verändert.

Neue Herausforderungen, alte Methoden

Aus der Krisensituation heraus ist zweifelsohne größere Bereitschaft zur engen Zusammenarbeit entstanden. Dabei bedienen sich beide Länder der traditionellen Methoden des Bilateralismus, die sich über Jahrzehnte bewährt haben. Die Ungeduld der Finanzmärkte erzeugte dabei eine nie gekannte Dringlichkeit. Lange diplomatische Verhandlungen zur Kompromissfindung schienen kein adäquates Instrument zu sein. Konnten Deutschland und Frankreich dennoch auf effiziente Weise zur Krisenlösung beitragen?

Die Methode der Kompromissfindung, um deutsch-französische und im weiteren Sinne auch innereuropäische Meinungsverschiedenheiten zu überwinden, hat den Vorteil, dass die beschlossenen Maßnahmen politisch akzeptiert und somit legitimiert sind. Dies ist gerade in Deutschland ein wichtiger Punkt, wo die Bundesregierung ihrer Verpflichtung nachkommt, für die entscheidenden europapolitischen Entscheidungen die Zustimmung des Bundestags einzuholen. Außerdem können sich die Regierungen im intergouvernementalen Verhandlungsmodus gewisse Garantien sichern, die für sie und ihre Wählerschaft von Bedeutung sind.

Problematisch ist jedoch, dass die Erarbeitung von Kompromissen viel Zeit in An-

spruch nimmt.⁵ Während Paris und Berlin sich bemühten, ihre Meinungsverschiedenheiten auszuräumen, unterlag die wirtschaftliche und finanzielle Situation einer rasanten Negativentwicklung, welche die getroffenen Entscheidungen häufig bereits unzureichend erscheinen ließ. Wiederholt erweckten die europäischen Staats- und Regierungschefs den Eindruck, dass sie mit dem Tempo der Finanzwelt nicht Schritt halten konnten; regelmäßig äußerten sie sich widersprüchlich oder änderten ihren politischen Kurs, insbesondere zu den Themen, über die sich Frankreich und Deutschland bereits zu Beginn nicht hatten einigen können. So verständigten sich die Europäer im Oktober 2011 zum Beispiel über einen Schuldenschnitt für Griechenland, obwohl sie im Mai des gleichen Jahres jegliche Restrukturierungsmaßnahmen ausgeschlossen hatten. Auf diese Weise verunsicherten sie die Märkte weiter und hofften vergeblich auf nachhaltige Entspannungseffekte. Paris und Berlin lernten schließlich aus ihren Fehlern und versuchten zumindest auf der Ebene der politischen Kommunikation den Eindruck von Einigkeit zu erwecken. Aber welche Anstrengungen auch immer sie unternehmen – eine integrierte europäische Wirtschaftssteuerung können sie nicht ersetzen.

Besonders in Frankreich wurde die Sorge der deutschen Regierung vor übereilem Handeln negativ aufgenommen. Aus Sicht der Kritiker war es vor allem dem Zögern Deutschlands zuzuschreiben, dass wichtige Entscheidungen vertagt werden mussten. Statt „Panik auf den Märkten zu vermeiden“,⁶ habe dieses Verhalten zu weiterer Verunsicherung beigetragen – dieser Vorwurf wurde wiederholt laut, insbesondere in Bezug auf die Ausstattung der EFSF oder das EZB-Programm zum Ankauf von Staatsanleihen.

Die Kritik fußt auf der Annahme, dass es in derartigen Krisensituationen eine Notwendigkeit ist, möglichst rasch auf die Finanzwelt zu reagieren – auch wenn dies unkonventionelle Schritte erfordert. Sie trägt jedoch den erheblichen Unterschieden in den Poli-

tik- und Wirtschaftskulturen der jeweiligen Länder keine Rechnung. Angesichts der auseinanderdriftenden Positionen und beträchtlichen Herausforderungen wäre es schwierig, wenn nicht sogar unmöglich gewesen, vorausgehende Verhandlungen zwischen zwei Ländern wie Deutschland und Frankreich zu vermeiden. Bedauerlich erscheint dennoch, dass den Spitzenpolitikern in beiden Ländern nicht früher bewusst geworden ist, wie unerlässlich eine deutsch-französische Verständigung ist, und dass sie sich nicht von Anfang an um eine Annäherung bemüht haben, statt ihre Meinungsverschiedenheiten nach außen zu tragen.

Keine Legitimität ohne Einbeziehung der EU-Partner

Eine weitere Herausforderung, die beide Länder neben einer effizienten Krisenlösung zu meistern hatten, war die Einbeziehung der anderen EU-Partner. Es handelt sich dabei zwar um eine ständige Herausforderung für die deutsch-französische Zusammenarbeit, doch im Verlauf der Krise erlangte sie eine besondere Bedeutung. Angesichts der Dringlichkeit der Situation waren Frankreich und Deutschland wiederholt versucht, ausschließlich als Duo zusammenzuarbeiten. Zwar drängten die europäischen Partner regelmäßig darauf, die deutsch-französischen Meinungsverschiedenheiten zugunsten eines Kompromisses beizulegen, doch wehrten sie sich entschieden dagegen, aus dem Entscheidungsprozess ausgeschlossen zu werden. Statt einen Impulseffekt zu erzeugen, stießen die auf diese Art erarbeiteten deutsch-französischen Positionen daher mehrfach auf Ablehnung bei den europäischen Partnern.

Mit dieser Problematik mussten sich Paris und Berlin während der Krise mehrfach auseinandersetzen, vor allem aber nach dem Treffen von Sarkozy und Merkel in Deauville im Oktober 2010. Gemäß dem klassischen Kompromissprinzip sprachen sich die beiden Staats- und Regierungschefs dort für neue Haushaltsregeln und eine Änderung des Vertrags von Lissabon aus. Die überraschten europäischen Partner zeigten sich wenig erfreut darüber, dass sie zehn Tage vor dem gemeinsamen Gipfel in Brüssel damit vor vollendete Tatsachen gestellt wurden. Denn die deutsch-französische Einigung stellte nicht zuletzt

⁵ Vgl. Daniela Schwarzer, Der hohe Preis des Zauderns, in: Der Tagesspiegel vom 4. 8. 2011.

⁶ Jean Quatremer, Sortie de route pour „Merkozy“, 17. 11. 2011, <http://bruxelles.blogs.liberation.fr/coullisses/2011/11/sortie-de-route-pour-merkozy.html> (5. 12. 2012).

wesentliche Elemente der bisherigen Strategie infrage. Insbesondere Vertreter der europäischen Institutionen machten öffentlich keinen Hehl aus ihrer Verärgerung. Kommissarin Viviane Reding unterstrich, dass „neue Regeln nicht von zwei Staaten in Deauville gemacht“ würden, sondern von „27 Staaten in Luxemburg, Brüssel und Straßburg“.¹⁷

Die Bedenken hielten sich auch danach: Im Oktober 2011 erklärte der Vorsitzende der Eurogruppe Jean-Claude Juncker, dass eine gemeinsame Wirtschaftsregierung zwar wünschenswert sei, es aber kein „deutsch-französisches Kommando“ geben dürfe.¹⁸ Auch der Präsident des Europäischen Parlaments Martin Schulz sagte, „dieses deutsch-französische Direktorium, das sich anmaßt, über alles alleine zu entscheiden, das ist eine echte Gefahr“.¹⁹ Es erscheint daher so wichtig wie nie zuvor, die bilaterale Zusammenarbeit zu öffnen und die europäischen Partner einzubinden – sei es auf der Ebene der Mitgliedstaaten oder der EU-Institutionen. Das Ziel ist dabei in erster Linie, den deutsch-französischen Kompromissen eine größere Legitimität zu verleihen. Dies gilt insbesondere für Themengebiete, in denen die Positionen beider Länder nicht die innereuropäischen Unterschiede abbilden. Frankreich und Deutschland müssen kritische Stimmen zulassen und Positionen einbinden, welche sie selbst nicht zwangsläufig vertreten. Dies betrifft nicht zuletzt die politischen Entscheidungen, die sich an die gesamte EU richten und nicht ausschließlich an die Eurozone.

In diesem Sinne birgt das „Weimarer Dreieck“ ein gewisses Potenzial für die Zusammenarbeit zwischen Deutschland, Frankreich und Polen. Allerdings hat diese Kooperation, abgesehen von einer Erklärung über die Wiederbelebung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) im Juli 2011, bis heute nur zu wenigen europäischen Projekten geführt. Grund dafür ist vor allem die

Asymmetrie zwischen den drei Partnerländern. Neben der wirtschaftlichen Diskrepanz zwischen Polen auf der einen und Frankreich und Deutschland auf der anderen Seite sind die Interdependenzen der jeweiligen Länder sehr verschieden, sei es im Bereich der politischen Institutionen oder der Zivilgesellschaft. In diesem Zusammenhang fällt es Warschau oft schwer, seinen Platz im Dreieck zu finden. Außerdem steht es nicht immer stellvertretend für die Interessen und Standpunkte der kleinen mittel- und osteuropäischen Staaten. Nichtsdestotrotz ist dieses trilaterale Format innerhalb der EU durchaus sinnvoll, gerade wenn es um gemeinsame Außenpolitik, Energiepolitik oder auch um die EU-Nachbarschaftspolitik geht.

Die Öffnung gegenüber anderen muss aber nicht zwangsläufig über ähnlich stark institutionalisierte Strukturen stattfinden. Unterschiedliche informelle Kooperationsformate mit drei oder vier Teilnehmern haben in den vergangenen Jahren ihre Effektivität bewiesen, ohne dabei auf einer genau festgelegten Struktur zu fußen. Hier sollte auf die Diskussionsplattform zwischen Paris, Berlin und London hingewiesen werden, welche außen- und sicherheitspolitische Herausforderungen wie den Afghanistan-Einsatz oder die iranische Nuklearstrategie thematisiert, oder auf die Zusammenarbeit zwischen Paris, Berlin und Rom im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion, die im Zuge der Schuldenkrise neu belebt wurde. Der Vorteil dieser Mechanismen liegt in ihrer Flexibilität, da sie den zeitlichen und räumlichen Prämissen angepasst werden können und so auch verschiedene Themenschwerpunkte und Interessen abdecken. Insofern sie sich nicht in einem Exklusivmodus den gemeinschaftlichen EU-Spielregeln widersetzen, sind derartige Konstellationen um einen deutsch-französischen Kern ein interessanter Ansatz, die Entscheidungsfindungsprozesse in einer immer heterogeneren und komplexeren EU zu vereinfachen.

¹⁷ Zit. nach: EU-Kommissarin geißelt Merkel-Plan als „selbstmörderisch“, 28.10.2010, www.handelsblatt.com/3576352.html (5.12.2012).

¹⁸ Zehn Schritte zur Rettung des Euro (Interview mit Jean-Claude Juncker), 12.10.2011, www.handelsblatt.com/4743196-all.html (5.12.2012).

¹⁹ „Wir haben den größten ökonomischen Wurf und das kleinste politische Karo“ (Interview mit Martin Schulz), 30.10.2012, www.dradio.de/dlf/sendungen/idw_dlf/1591336 (5.12.2012).

Führungsrolle jenseits der Schuldenkrise?

Durch die Finanz-, Wirtschafts- und anschließende Schuldenkrise hat der deutsch-französische Bilateralismus wieder an Bedeutung gewonnen und ist zu einem wichtigen Rad im Getriebe des europäischen Krisenmanagements geworden. Zugleich aber ha-

ben Deutschland und Frankreich andere europapolitische Felder aus den Augen verloren. Seit Ausbruch der Krise im Jahr 2007 wurde die europäische Integration zwar vertieft, doch hat sich diese Vertiefung auf den wirtschafts- und haushaltspolitischen Bereich konzentriert. In den strategischen Feldern der Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Energiepolitik wurde in den vergangenen Jahren auf europäischer Ebene wenig erreicht.

Ausgerechnet bei diesen Fragen, in denen Deutschland und Frankreich traditionell weit auseinanderstehen, ist eine bilaterale Kooperation erforderlich, um die innereuropäischen Differenzen zu überwinden. Aber wie die Debatte über einen Militäreinsatz in Libyen im Frühling 2011 zeigte, herrscht zwischen beiden Ländern, wie auch zwischen den anderen Mitgliedstaaten, große Uneinigkeit über die außenpolitische Orientierung der EU. Obwohl Deutschland und Frankreich in der Außenpolitik kurz- und mittelfristig vor großen Herausforderungen stehen (wie etwa die Umbrüche im arabischen Raum oder der amerikanische Rückzug aus Europa), tendieren sie immer noch dazu, nationale Wege zu gehen. Auch im Bereich der Energiepolitik haben sich beide Länder für unterschiedliche Ansätze entschieden, insbesondere nach dem Nuklearunfall in Fukushima.

Im Rahmen des Krisenmanagements war die Fokussierung auf Wirtschafts- und Haushaltsfragen unvermeidbar. Sollte sich die deutsch-französische Zusammenarbeit langfristig jedoch darauf beschränken, hätte dies Auswirkungen auf den europäischen Integrationsprozess. Ohne einen stabilen und politikfeldübergreifenden Bilateralismus wäre die Europapolitik stets auf temporäre und damit fragile Koalitionen angewiesen, die sich je nach Interesse der Mitgliedstaaten immer wieder bilden und lösen würden. Es mag sein, dass die EU eines Tages über so stark integrierte Entscheidungsmechanismen verfügen wird, dass sie auf die intergouvernementale Zusammenarbeit verzichten kann – doch liegt dies bislang in weiter und ungewisser Ferne. Bis dahin wird sich die Union weiterhin auf eine solide intergouvernementale Struktur stützen müssen, oder sie läuft Gefahr, in längere Phasen der Instabilität und vielleicht sogar der Desintegration zu geraten. Dass Deutschland und Frankreich dabei

eine besondere Rolle zukommt, hat nicht nur mit Tradition zu tun, sondern auch mit der Feststellung, dass es (jetzt noch) an glaubwürdigen Alternativen fehlt.

Eine dauerhafte Fokussierung auf die Wirtschafts- und Haushaltspolitik würde außerdem das deutsch-französische Verhältnis langfristig ins Wanken bringen. Seit Jahrzehnten verfügen beide Länder über sehr verschiedene Machtattribute: Deutschland über eine starke, exportorientierte Wirtschaft, Frankreich über seinen Status als Nuklearmacht und ständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat. Entsprechend haben beide Länder in Bezug auf die Europapolitik immer schon unterschiedliche Interessen verfolgt. So konnten sie jahrzehntelang nach dem Gegenleistungsprinzip politikfeldübergreifende Kompromisse (*package deals*) schließen, die zur europäischen Integration beigetragen haben. Vor diesem Hintergrund würde das Ausklammern wichtiger Themen wie der Außen- und Sicherheitspolitik zum Bedeutungsverlust des französischen Partners beitragen, dessen Schwächung durch die Schuldenkrise offensichtlich geworden ist. Dies ist nicht im Interesse Deutschlands, das – insbesondere in schwierigen Zeiten – einen soliden und zuverlässigen Partner an seiner Seite braucht.

Auch wenn der deutsch-französische Bilateralismus im Rahmen der Krise eine Renaissance erlebte, wurde er durch die EU-Erweiterung geschwächt. Insofern besteht nach wie vor kein Automatismus für eine Führungsrolle Deutschlands und Frankreichs in der EU. Ob beide Länder auch künftig in der Lage sein werden, die europäische Integration voranzutreiben, hängt zum Teil von ihrer Fähigkeit ab, ihre europäischen Partner in flexibler und differenzierter Weise einzubeziehen. Entscheidend ist aber auch und vor allem der Wille ihrer Regierenden, sich gemeinsam mit zukunftsrelevanten Fragen aus unterschiedlichen Politikfeldern zu befassen – und dies auch ohne externen Druck, sei er finanzieller oder militärischer Natur. Eine solche Zusammenarbeit setzt allerdings voraus, dass sich Paris und Berlin vor nationalen Egoismen hüten und sich als Partner im Dienste aller Europäer verstehen.