

Von den Möglichkeiten und Grenzen einer Werkstatt:  
Perspektiven der institutionellen deutsch-französischen  
Zusammenarbeit in der Europapolitik

*Claire Demesmay, Martin Koopmann und Julien Thorel*

Die deutsch-französische Zusammenarbeit in der europapolitischen  
Entscheidungsfindung

Welche Funktion erfüllt der in Publizistik und Wissenschaft abwechselnd hochgelobte und scharf kritisierte deutsch-französischer Bilateralismus in der Europapolitik? Im Licht der verschiedenen Studien dieses Bandes zeigt sich 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 lassen die Fallstudien zugleich – wie kaum anders zu erwarten – den Schluss zu, dass beide Seiten in der Regel konstruktiv gemeinsame Lösungen herbeizuführen vermögen.

Trotz dieser versöhnlichen Erkenntnis muss festgehalten werden, dass bei der deutsch-französischen Abstimmung in der Europapolitik kaum von einem systematischen und planvollen Prozess gesprochen werden kann. 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 Analyse des georgisch-russischen Konflikts zeigt, wird sie dadurch weder vereinfacht, noch werden Hürden aufgebaut. Wenn aber beide Staaten unterschiedliche Interessen verfolgen und dementsprechend handeln, führt der Mangel an systematischer Kooperation zwangsläufig zu Blockaden: Der französische Versuch, eine Mittelmeerunion ohne Vorabgespräch 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 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 Währungskrise. Die behandelten Fallstudien zeigen ein relativ eindeutiges Bild: Sind beide Länder in 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 beiden Seiten im Untersuchungszeitraum 2003-2012 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 ist zugleich festzustellen, dass sowohl Paris als auch Berlin im letzten Jahrzehnt ihren jeweiligen Vorsitz im Europäischen Rat dazu nutzten, ihr 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 gegeben. Ebenso nutzte Frankreich ein Jahr später diese herausgehobene Position im Georgienkonflikt, nachdem zuvor bereits die Aussicht auf den französischen Ratsvorsitz im ersten Halbjahr 2008 wie ein Katalysator für eine beschleunigte deutsch-französische Konfliktlösung 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 die öffentliche Berichterstattung in der Regel vermuten lässt. Dennoch führen die vorliegenden Analysen zu dem Ergebnis, dass die Bedeutung des institutionalisierten Bilateralismus in der Europapolitik stark relativiert werden muss. Wie die meisten Autoren feststellen, sind die bilateralen Akteure und Mechanismen der täglichen deutsch-französischen Zusammenarbeit in die politische Entscheidungsfindung wenig eingebunden, sei es in Bezug auf Krisenlösung oder auf die 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 Schlüsselakteure 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 Aufgabenbereich nicht 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 Blaesheim-Treffen, eine informelle Gesprächsrunde ohne festgelegte Tagesordnung, die im Jahr 2001 auf höchster Ebene eingeführt wurde. 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. Von den untersuchten Fällen scheint der Ministerrat nur in der Frage der CO<sub>2</sub>-Emissionen von Personenkraftwagen eine Rolle bei der Erarbeitung eines tragbaren Kompromisses gespielt zu haben.

Für das Blaesheim-Format gilt Ähnliches. Zwar fanden im untersuchten Zeitrahmen jährlich ein bis drei Blaesheim-Treffen statt, anlässlich derer auch manche der Fallstudien-Themen besprochen wurden – 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 politische 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 erfordern. Dies erklärt, warum sich die Bundeskanzlerin und der französische Staatspräsident 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 CO<sub>2</sub>-Kompromiss wurde durch eine Reihe von Gesprächen zwischen hohen Vertretern des Bundeskanzleramts und des Elysée-Palasts abseits bilateraler Institutionen erleichtert.

Die untergeordnete Rolle der Deutsch-Französischen Ministerräte und – in geringerem Maße – der Blaesheim-Treffen im bilateralen Entscheidungsprozess lässt sich außerdem durch den fachspezifischen Charakter mehrerer der untersuchten Fälle 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, 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. Wie die Fallstudien zur

Mehrjährigen Finanzplanung und zur Eurokrise zeigen, wird die bilaterale Zusammenarbeit dadurch erleichtert, 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, 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 Sûreté 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 für multilaterale Formate erklären. Diese Einstellung gilt insbesondere – jedoch nicht ausschließlich – für außenpolitische Themen, wo es oft keinen deutsch-französischen Reflex gibt. In allen drei außenpolitischen Fallstudien wird festgestellt, dass die zuständigen Akteure den direkten Kontakt mit dem Partnerland nicht gesucht, ihn manchmal sogar gemieden haben. Die meisten Gespräche fanden in einem multilateralen Rahmen unter Beteiligung weiterer europäischer und gelegentlich auch nicht-europäischer Partner statt. Zu nennen sind hier insbesondere Quint (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und die USA) und E3 (unter Beteiligung Großbritanniens). Darüber hinaus gab es natürlich die nationalen Alleingänge, wie bei der Initiative zur Schaffung einer Union für den Mittelmeerraum oder der unmittelbaren Reaktion auf den Arabischen Frühling. 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. Einstimmig betonen die Autoren den 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.

### 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 Counterpart 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 verkompliziert unbestreitbar die deutschen-französischen 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 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 Ministeriebene, die in beiden Staaten einen aus den föderalen bzw. zentralistischen Strukturen resultierenden unterschiedlichen Stellenwert haben. Nicht zuletzt ist die ungleiche Bedeu-

tung 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-französischen Zusammenarbeit aus. Dies gilt auch für die Außen- und Sicherheitspolitik, wobei dieses Politikfeld auf deutscher Seite traditionell 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 im Untersuchungszeitraum 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. Aus den vorliegenden Fallstudien wird deutlich, dass die durchaus vorhandene Erkenntnis der Notwendigkeit gemeinsamen Handelns im Lauf der Jahrzehnte weder zu grundsätzlichen Änderungen an den europapolitischen Zielsetzungen beider Staaten noch zu einer selbstverständlicheren Hinwendung zum jeweiligen Partner geführt hat. 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 zumeist 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 Libyeneinsatz im Jahr 2011 auseinandergesetzt. In Bezug auf die Eurorettung ist der Deutsch-Französische Wirtschafts- und Finanzrat kaum präsenter gewesen: Innerhalb des behandelten Zeitraums wurde er zweimal einberufen.

#### 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 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 Europa-Abteilungsleiter mit erfahrenen Diplomaten aus dem Partnerland besetzen? Mit derartigen Maßnahmen würde die deutsch-französische Kooperation aufgewertet und dort gestärkt, wo Europapolitik wirklich gemacht wird.

Wie aus den einzelnen Beiträgen dieses Bandes hervorgeht, fehlt es 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 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 bedeu-

tenden 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 werden, die ihrerseits möglicherweise bereits einen deutsch-französischen Austausch pflegen, wenn auch auf unterschiedlichem und durchaus ausbaufähigem Niveau. So wäre es interessant, 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 hilfreich.

Im Hinblick auf die Sensibilisierung weiterer Akteure für den deutsch-französischen Austausch sollten die informellen Treffen zwischen deutschen und französischen Beamten des mittleren 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. Mehrere Autoren dieses Bandes weisen auf die Bedeutung solcher Kontakte für die Herausbildung eines deutsch-französischen Reflexes und die Verbesserung der Routinekommunikation hin. 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 diesem Zusammenhang natürlich von erheblichem Vorteil für das gegenseitige Verständnis.

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 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 Möglichkeiten der in diesem Band untersuchten deutsch-französischen Konsenswerkstatt deutlich hinaus. Gleichwohl müssen in der Werkstatt die Grundlagen hierfür geschaffen werden.