

Die Europapolitik des vereinten Deutschlands

1. Spannungsverhältnis zwischen deutscher Einheit und europäischer Integration

Das Grundgesetz der Bundesrepublik sah zwei – sich im Ost-West-Konflikt ausschließende – politische Zielvorstellungen vor, nämlich die Vollendung der deutschen Einheit und die europäische Einigung. In der Präambel des Grundgesetzes wurde als Verfassungsauftrag formuliert, „die nationale und staatliche Einheit zu bewahren und als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden in der Welt zu dienen.“ Artikel 24 des Grundgesetzes sieht die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen vor, wobei der Bund in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen kann, „die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern.“ Auch in den außenpolitischen Grundsatzverträgen der BRD wie z.B. dem Deutschlandvertrag von 1955 wurde sowohl die europäische Dimension als auch die Einheitsdimension verankert.

2. Europäische Gemeinschaft und deutsche Einheit

Mit der deutschen Einigung veränderten sich auch die demographischen, ökonomischen und politischen Parameter der Europäischen Gemeinschaft. Deutschland stellte mit 82 Millionen Einwohnern (22 Prozent) fast ein Fünftel aller EU-Bürger, verfügte nun über fast 25 Prozent des Bruttosozialprodukts der EU-Staaten und hat sein Haupthandicap, die Teilung, überwunden. Inzwischen haben sich diese Werte durch die 1995 erfolgte Erweiterung um drei Staaten und die 2004 vorgenommene Erweiterung um zehn Staaten relativiert. Somit stellte sich auch das Problem der Repräsentanz der neuen Bundesländer in der Europäischen Gemeinschaft. Im Europäischen Parlament sind die neuen Länder mit 18 Abgeordneten vertreten, die seit den vierten Direktwahlen 1994 die gleichen Rechte wie die übrigen Mitglieder des EP haben. In den anderen Organen hat sich an der Zusammensetzung durch die Mitgliedstaaten keine Änderung ergeben.

Die Politik der Europäischen Gemeinschaft, vertreten insbesondere durch Kommissionspräsident Jacques Delors, zielte auf eine enge Einbindung Deutschlands. Gegenüber dem größer gewordenen Deutschland gab es unterschiedliche Befürchtungen: Einmal, daß das vereinte Deutschland nicht mehr solch ein Interesse an der Gemeinschaft zeigen könnte wie die alte Bundesrepublik vor 1990 und sich nach Mittel- und Osteuropa wenden

könnte; zum anderen, daß das neue Deutschland die Europäische Gemeinschaft zu sehr dominieren könnte; zum dritten, daß durch die Kosten der deutschen Einheit Gefahren für die EG als Organisation entstehen könnten.

Auch für das vereinte Deutschland ist die EG-Mitgliedschaft von großer Bedeutung, denn die Einbindung in die Gemeinschaft liegt ebenfalls im eigenen Interesse. Auf diese Weise erreicht man eine gegenseitige Bindung in einer multilateralen Sicherheits- und Wertegemeinschaft, kann die weitere Entwicklung EU-Europas entscheidend mit beeinflussen und darüber hinaus von dem 1993 in Kraft getretenen Binnenmarkt außerordentlich profitieren. Bereits auf dem Europäischen Rat in Straßburg vom Dezember 1989 begrüßten die Staats- und Regierungschefs der EG das Streben der Deutschen, die Einheit und Wiedervereinigung in Frieden und Freiheit zu erreichen, erklärten aber gleichzeitig, daß der deutsche Einigungsprozeß in den europäischen Integrationsprozeß eingebettet sein sollte. Die Konzeption der Bundesregierung zielte auf eine Verbindung von europäischer Integration und deutscher Einheit.

Die neuen Bundesländer wurden durch den Beitritt der DDR automatisch Mitglied der Europäischen Gemeinschaft; jedoch wurde die Übernahme der EG-Rechtsvorschriften für sie schrittweise geplant. Aufgrund der maroden wirtschaftsstrukturellen Lage hatte die Gemeinschaft aus ihrem Strukturfonds bis 1993 für die neuen Bundesländer 6,2 Mrd. DM für Investitionen in den Bereichen wirtschaftliche Infrastrukturen, Telekommunikation und Energieversorgung sowie für den Umweltschutz bereitgestellt. Außerdem stellte die Europäische Investitionsbank zinsgünstige Kredite für die neuen Länder zur Verfügung. Für die Zeit zwischen 1994 und 1999 wurden aus den EU-Strukturfonds weitere Finanzmittel in Höhe von 27 Mrd. DM in die neuen Länder transferiert, die eine Verbesserung der Infrastruktur erbringen und produktive Investitionen unterstützen sollten.

3. Europapolitik Deutschlands unter Helmut Kohl

Auch nach der Vereinigung bestand und besteht kein Zweifel daran, daß sich die Außenpolitik Deutschlands primär am politischen Gravitationszentrum der Europäischen Gemeinschaft bzw. der Europäischen Union ausrichtet. Im neuen Grundgesetzartikel 23 bekennt sich Deutschland faktisch zur im Maastrichter Vertrag niedergelegten Europäischen Union, wenn es dort heißt: „Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen [...].“

Außer den Normen des Grundgesetzes und der ökonomischen Interdependenz als Lebensgrundlage zukünftigen Wohlstands und der Tatsache, daß Deutschland seine Produkte vor allem in Länder liefert, die durch politische Stabilität, Rechtssicherheit, gute Infrastrukturen, qualifizierte

Arbeitskräfte, anhaltende Produktivitätssteigerungen und nachfragestarker Binnenmärkte sowie hohe Investitionseffizienz gekennzeichnet sind, spricht auch die Logik des Multilateralismus für die Fortsetzung der Integrationspolitik im nationalen Interesse. Die Europäische Gemeinschaft war und die Europäische Union ist nicht nur eine, sondern die einzige Stabilitätsgemeinschaft in Europa, auf die große Hoffnungen nicht nur von ihren Mitgliedern, sondern vor allem von den beitragswilligen Staaten in Mittel- und Osteuropa gesetzt werden. In einem internationalen System, das immer mehr durch Regionalismus und Multipolarität gekennzeichnet ist, wäre es auch für einen Staat wie das vereinte Deutschland allein nicht länger möglich, seine Interessen erfolgreich wahrzunehmen. Dies kann nur durch Kooperation bzw. Integration erfolgen. Aber nicht nur die ökonomische Interdependenz mit der Gemeinschaft läßt die weitere Mitarbeit in dieser auf der Welt einmaligen supranationalen Organisation als geraten erscheinen, sondern vor allem auch die politischen Vorteile, die die Bundesrepublik aus der Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft zog, wie auch das vereinte Deutschland sie heute erwirbt. Die Mitgliedschaft in der EG stützte den Aufbauprozess der liberalen Demokratie in der Bundesrepublik, führte zur Gleichberechtigung des neuen westdeutschen Teilstaates und ermöglichte schließlich der Bundesrepublik das starke weltpolitische Gewicht. Die EG hat eine Friedensordnung hervorgebracht, die unter ihren Mitgliedern verlässlich Gewalt als Mittel der Politik ausschließt und hierin Deutschland voll einbindet. Durch die Europäische Gemeinschaft ist die Demokratie glaubhaft zur festverwurzelten Regierungsform Westeuropas und natürlich auch des westlichen Teils Deutschlands geworden. Schließlich hat die EG einen sehr großen und attraktiven gemeinsamen Markt mit blühender Wirtschaft und großer Anziehungskraft auf Ost- und Westeuropa geschaffen. Das bedeutet, daß auch in Zukunft die Europäische Union dem deutschen Ziel der Wahrnehmung nationaler Interessen durch Multilateralisierung und Integrationsbereitschaft entspricht. Somit bindet auch weiterhin die Europäische Union Deutschland als mögliche Führungsmacht ein, bietet ihm aber auch den Rahmen zu optimaler Verfolgung bzw. Verwirklichung seiner außenpolitischen Grundinteressen. Deutschland muß seine vermeintlich hegemoniale Position in europäische Strukturen einbringen, um mit Hilfe der Europäischen Union seine Interessen gemeinsam mit den anderen Mitgliedsstaaten zu verfolgen.

Die enge Bindung Deutschlands an die europäischen Institutionen ist nach der deutschen Einheit nicht in Frage gestellt worden. Bereits im Zehn-Punkte-Programm von Bundeskanzler Kohl (28. November 1989) über die deutsch-deutsche Konföderation machte der Bundeskanzler deutlich, daß der Platz eines zukünftigen Deutschlands in der Europäischen Gemeinschaft ist. Im April 1990 wurde von Kohl und Frankreichs Präsident François Mitterrand der Weg zu einer weiteren Vertiefung der Europäischen Gemeinschaft eingeschlagen. Die beiden Politiker initiierten einen Plan zur Beschleunigung der politischen Union sowie die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion. In seiner Regierungserklärung vom 22. November 1990 bekannte Helmut Kohl: „Unser Kernziel ist und bleibt die politische Union Europas. So wichtig die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion ist, sie

bliebe aus meiner Sicht nur Stückwerk, wenn wir nicht gleichzeitig die politische Union verwirklichten; beide Ziele gehören unauflöslich zusammen.“

Es war sicherlich ein Zugeständnis Deutschlands, einem festgelegten Zeitplan zur Realisierung der Währungsunion zuzustimmen. Die Grundsatzentscheidung über die Europäische Währungsunion war bereits 1988 gefallen, als also die Wiedervereinigung auch nicht in Ansätzen erkennbar war. Dennoch gab es zwischen Deutschland und Frankreich unterschiedliche Schwerpunkte in der Europakonzeption. Während für den Bundeskanzler die politische Union die absolute Priorität genoß, galten Mitterrands Präferenzen eindeutig der Wirtschafts- und Währungsunion. Natürlich war es der politischen Elite Frankreichs immer ein Dorn im Auge gewesen, daß die Deutsche Bundesbank mit ihrer Geldpolitik auch die französische Wirtschaftspolitik nachdrücklich beeinflusste. Mit Hilfe der Supranationalisierung der Währungspolitik konnte die deutsche Suprematie in diesem Bereich beendet werden; für Deutschland bestand mit der Währungsunion die Chance, seine restriktive Währungspolitik auf die Länder der Währungsunion zu übertragen und damit ein deutlich größeres Gebiet mit der Anti-Inflationspolitik zu überziehen. Im Oktober 1991 brachten Bundeskanzler Kohl und Präsident Mitterrand die gemeinsame Initiative für ein europäisches Verteidigungskorps ein, was nicht zuletzt auf eine noch größere sicherheitspolitische Einbindung der Deutschen zielte. Ein Höhepunkt dieser Einbindung Deutschlands in die Europäische Gemeinschaft war die Unterzeichnung des Maastrichter Vertrages 1991/92, der nicht nur die Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion bis spätestens 1999 vorsah, sondern auch eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie eine Zentrale Innen- und Justizpolitik anstrebte. Die Einbeziehung der Westeuropäischen Union als sicherheitspolitisches Standbein der Europäischen Union ist durch den Maastrichter Vertrag vorprogrammiert.

Bei der Realisierung des Maastrichter Vertrages hat das deutsch-französische Tandem eine herausragende Rolle gespielt. Wenn dieser Vertrag auch nicht unbedingt die vollkommene Harmonie zwischen dem vereinten Deutschland und dem durch die deutsche Vereinigung in seinem internationalen Status reduzierten Frankreich widerspiegelt, so zeugt er doch von der Handlungsfähigkeit des deutsch-französischen Tandems. Im Oktober 1993 richteten Mitterrand und Kohl an den Vorsitzenden des Europäischen Rats, den belgischen Premierminister Jean-Luc Dehaene, eine gemeinsame Botschaft, in der sie unter anderem die Vertiefung der Europäischen Union, die Beschleunigung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU und in der dritten Säule des Maastrichter Vertrags („Inneres und Justiz“) eine verbesserte Koordinierung der Bekämpfung von Kriminalität und Drogenhandel forderten. Zunehmend wurde auch das deutsche Interesse an einer Osterweiterung der Europäischen Union zum europäischen Gesamtinteresse. Unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft wurde vom Europäischen Rat – dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs – in Essen im Dezember 1994 die Einführung eines „strukturierten Dialogs“ mit den assoziierten Ländern Mittel- und Osteuropas beschlossen. Die Bundesregierung machte immer wieder ihr Interesse an einer Vertiefung der politischen Union deutlich, die zur ökonomischen Vertiefung parallel verlaufen sollte. So hat die Bundesregierung bei der Realisierung des Amsterdamer Vertrags 1997 zu-

sammen mit Frankreich weitere Fortschritte im Integrationsprozeß erreichen können. Daher wurde in der zweiten Säule – der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) – die Außenvertretung der Union verbessert. Die Einsetzung eines Hohen Vertreters („Mr. GASP“) sowie die neugeschaffene und ihm zuarbeitende Strategieplanungs- und Frühwarnereinheit sollen die Position der Europäischen Union in der internationalen Politik verbessern helfen. Inzwischen ist der ehemalige NATO-Generalsekretär Javier Solana mit diesem Amt betraut und sein Mandat um weitere fünf Jahre bis 2009 verlängert worden. Die politische Verantwortung für die Entscheidungen verbleiben beim Rat, der diese mehrheitlich fassen kann. Ausnahmen von der Mehrheitsentscheidung soll es nur wenige geben. Aus der dritten Säule wurden, nicht zuletzt auf deutsch-französische Initiative hin, Maßnahmen zur Gewährleistung des freien Personenverkehrs, zur Kontrolle der Außengrenzen, zu Visumsvorschriften, Flüchtlingsfragen und Asylrecht sowie zur Einwanderung auf die erste Säule übertragen und damit vergemeinschaftet. Doch bereits in der Spätphase der Kanzlerschaft von Helmut Kohl wurde eine stärkere deutsche Interessenvertretung in der Europäischen Union erkennbar. So legte Deutschland bei den in die erste Säule übertragenen Bereichen Wert darauf, daß diese in einer Einführungsphase von fünf Jahren nur einstimmig im Rat entschieden werden sollten.

4. Europapolitik unter Gerhard Schröder

Auch die Regierung von Gerhard Schröder setzt die Integrationspolitik inhaltlich ohne Bruch fort. Bereits im Koalitionsvertrag zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen wurde die zentrale Bedeutung der Europäischen Union herausgestellt. Die neue Regierung strebt die Vertiefung der EU, insbesondere zu einer Sozial- und Umweltunion an, wobei sie die Union bürgernäher und demokratischer gestalten möchte. Allerdings wurde auch ziemlich deutlich, daß die Regierung Schröder in der deutschen Europapolitik einen selbstbewußteren Ton anschlagen würde. Der Bundeskanzler wie auch Außenminister Joschka Fischer sind nicht mehr durch den Zweiten Weltkrieg emotional sozialisiert worden, so daß dieses Moment, was in der Europapolitik besonders von Helmut Kohl eine große Rolle gespielt hat, für die Europapolitik im neuen Jahrhundert kaum noch trägt. Die Regierung Schröder plädierte, gerade vor dem Hintergrund des Kosovo-Einsatzes im ersten Halbjahr 1999, für die Schaffung von politischen und militärischen Entscheidungsstrukturen, die mit Instrumenten zur Krisenerkennung und zum Krisenmanagement ausgestattet sind. So hat sie in den meisten der in ihrer ersten Legislaturperiode zahlreich anfallenden Entscheidungen und Weichenstellungen für die Europäische Union (unter anderem ‚Agenda 2000‘, Fortentwicklung von GASP und ESVP,¹ Vertrag von Nizza, Osterweiterung) einen integrationsfreundlichen, die Belange der Partner berücksichtigenden Beitrag geleistet. Doch unterscheidet sich der Politikstil Schröders von dem seiner Vorgänger. So hat er in den Verhandlungen über den Vertrag von Nizza un-

¹ ESVP: Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

nötig lange versucht, die ‚deutsche Karte‘ gegen Frankreich auszuspielen, um dann bei der Stimmengewichtung im Rat der EU dem französischen Partner doch die Parität zuzugestehen.

5. Kernstück der Europapolitik: die deutsch-französischen Beziehungen

5.1 Mehr Konflikte als Kooperation

Die deutsch-französischen Beziehungen unter dem Tandem Schröder–Chirac waren zunächst mehr durch Konflikt und Konfrontation als durch Kooperation gekennzeichnet. Bevor Schröder zum Bundeskanzler gewählt wurde, hatte er als niedersächsischer Ministerpräsident wenig außenpolitische Erfahrung. Das deutsch-französische Verhältnis gehörte darüber hinaus nicht zu den vom neuen Kanzler bevorzugten Politikfeldern. Allerdings bedeutete es einen strategisch klugen Schachzug, als er die Französin Brigitte Sauzay, ehemalige Chefdolmetscherin des französischen Außenministeriums und der deutsch-französischen Gipfel unter den Präsidenten Pompidou, Giscard d'Estaing und Mitterrand, zur Regierungsberaterin für die deutsch-französischen Beziehungen ernannte. Damit deutete er an, daß er zumindest an die Kontinuität der deutsch-französischen Beziehungen unter Mitterrand anknüpfen wollte.

Der Stellenwert der deutsch-französischen Beziehungen der neuen Regierung sollte in der ersten am 10. November 1998 vor dem Deutschen Bundestag abgegebenen Regierungserklärung deutlich werden. Darin erklärte der Bundeskanzler, daß die neue Bundesregierung die Grundlinien bisheriger deutscher Außenpolitik weiterentwickeln werde, nämlich die friedliche und partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Nachbarn, die Pflege der transatlantischen Partnerschaft, die Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union, die gesamteuropäische Zusammenarbeit in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), die besondere Verantwortung für Demokratie und Stabilität in Mittel-, Ost- und Südosteuropa und die Förderung nachhaltiger Entwicklung in allen Ländern des Südens. Deutsche Außenpolitik wurde als Friedenspolitik konzipiert. Für Frankreich von besonderer Bedeutung war die Aussage: „Die neue Bundesregierung wird sich intensiv um die Pflege der Beziehungen zu allen Nachbarn bemühen. Sie wird der deutsch-französischen Freundschaft neue Impulse geben und die enge Zusammenarbeit mit Frankreich auf eine breite, die Gesellschaften durchdringende Grundlage stellen. Sie wird besonders um mehr kulturellen Austausch bemüht sein.“ Folgende drei Kernpunkte sollten die Außenpolitik der neuen Regierung charakterisieren: Kontinuität, Verlässlichkeit und Berechenbarkeit. Schröder bekannte sich in der Regierungserklärung wie auch sein Vorgänger zum europäischen Integrationsprozeß.

In Paris wurde jedoch befürchtet, daß Schröder seine Politik stärker auf Großbritannien konzentrieren könnte. Diese Befürchtung fußte zum einen auf der größeren inhaltlichen Übereinstimmung zwischen Schröder und dem britischen Premierminister Tony Blair sowie zum anderen im persönlichen Verhältnis zwischen Schröder und Blair, das nach seiner Wahl zum Bundes-

kanzler besser zu sein schien als sein Verhältnis zu Frankreichs Premierminister Lionel Jospin und zu Jacques Chirac.

Auch unter Schröder wurde dem besonderen deutsch-französischen Verhältnis Rechnung getragen. Drei Tage nach der Wahl, noch bevor er offiziell zum Bundeskanzler gewählt worden war, reiste Schröder nach Paris, um französische Zweifel an der außenpolitischen Kontinuität Deutschlands zu zerstreuen. „Ich habe das Ziel, die deutsch-französische Beziehung effektiver zu gestalten, insbesondere dort, wo sich Staub angesiedelt hat,“² erklärte der designierte Bundeskanzler. Dennoch wurden die anderen Riten, die sich in den letzten Jahrzehnten in den deutsch-französischen Beziehungen eingespielt hatten, übernommen: schneller Gegenbesuch von Staatspräsident Chirac, kurzfristige Begegnung in Straßburg, gemeinsames Frühstück vor internationalen Konferenzen und den Konferenzen des Europäischen Rats.

Vor diesem Hintergrund kam es Ende November zu den 72. deutsch-französischen Konsultationen in Potsdam. Hier wurde der Wunsch nach einer Wiederbelebung der deutsch-französischen Beziehungen beschlossen, indem der Ablauf der Treffen entstaubt werden sollte, die Regierungskontakte durch gesellschaftliche Initiativen und Bürgerbeteiligung ergänzt werden sollten und über Meinungsverschiedenheiten offen geredet werden sollte. Den deutsch-französischen Beziehungen wurde weiterhin die Motorfunktion für den europäischen Integrationsprozeß zugeordnet. Entsprechend dem gemeinsamen Communiqué hatten Deutschland und Frankreich den Willen bekräftigt, zu gemeinsamen Positionen in der Erweiterungsfrage, der Reform der Institutionen, der Ausgestaltung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und in der Rüstungspolitik zu gelangen. Besonders bedeutsam ist eine Veränderung der Haltung Deutschlands in der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Danach sollte die soziale Komponente bei der Fortentwicklung der europäischen Integration eine größere Bedeutung erhalten. Durch den 1999 endgültig auf dem Kölner EU-Gipfel verabschiedeten Beschäftigungspakt sollte nach Auffassung Frankreichs ein Gegenpol zum Stabilitätspakt bei der Wirtschafts- und Währungsunion geschaffen werden. Somit näherte sich die neue Bundesregierung französischen Positionen in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik an.

Auf dem Potsdamer Gipfel wurde die Vertiefung des Bilateralismus in folgenden Bereichen beschlossen: bei der kulturellen Kooperation und im Erziehungssystem, unter anderem durch die Gründung einer französisch-deutschen Universität in Saarbrücken im Jahr 1999, durch verstärkten Jugend- und Schüleraustausch im Rahmen des Deutsch-Französischen Jugendwerks, die verstärkte Lehre der jeweiligen Sprache (so der deutschen Sprache an der elitären Verwaltungshochschule Ecole nationale d'administration) sowie der Austausch von Beamten der Ministerien. So wurde auf den 72. deutsch-französischen Konsultationen in der Tat ein neuer Anfang zur Revitalisierung des deutsch-französischen Verhältnisses unternommen. Auch wurde das schon unter den Tandems Mitterrand/Kohl und Chirac/Kohl praktizierte Mittel des Gemeinsamen Briefs wieder genutzt. Im Vorfeld des Europäischen Rats von Wien im Dezember 1998 sandten Schröder und

² *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 01.10.1998.

Chirac eine gemeinsame Botschaft an den österreichischen Bundeskanzler Viktor Klima. In diesem Brief wurde die im Potsdamer Gipfel aufgestellte Forderung nach einem Beschäftigungspakt wieder aufgenommen. Weiter wurde darauf hingewiesen, daß die finanz-, struktur- und agrarpolitischen Fragen der ‚Agenda 2000‘ als Paket behandelt werden sollten.

Der politische Alltag mit den unterschiedlichen Interessen holte die Vertragspartner schnell wieder ein. Es standen mit der EU-Agrarpolitik und der ‚Agenda 2000‘ zwei schwergewichtige europäische Themen auf der Tagesordnung, bei denen die deutschen und die französischen Interessen sich voneinander unterschieden. Deutschland setzte sich bereits in der Spätphase der christlich-liberalen Koalition für eine Reduzierung seines Nettobeitrags zum EU-Haushalt ein, eine Forderung, die von der Regierung Schröder noch nachdrücklicher erhoben wurde. Die Verwirklichung dieser Forderung hätte dazu führen müssen, daß andere Staaten entweder mehr Beiträge zu zahlen hätten oder weniger aus der EU-Kasse überwiesen bekämen. Um das Beitragsproblem zu lösen, unterbreitete die deutsche Regierung den Vorschlag, in der Agrarpolitik eine Ko-Finanzierung durch die Mitgliedsländer vorzunehmen. Solch eine Maßnahme hätte Deutschland entlastet, Frankreich allerdings deutlich stärker belastet. Es erstaunte nicht, daß Präsident Chirac den deutschen Vorschlag strikt ablehnte. Zwar kam es auf dem Berliner Europa-Gipfel der EU-Staats- und Regierungschefs zu einer Lösung der Finanzplanung bis zum Jahr 2006. Somit kann Deutschland mit einer leichten Senkung seiner Beitragszahlungen aber erst ab 2003 rechnen. Allerdings wird die Agrarpolitik weiterhin allein aus der EU-Kasse finanziert. Die Agrarausgaben sollen jedoch bis zum Jahr 2006 nicht schneller ansteigen als der Index für die Lebenshaltungskosten. Chirac konnte erreichen, daß die mit hohen Kosten verbundene und für 2003 vorgesehene Reform des Milchmarktes erst 2006 durchgeführt wird. Damit hatte der französische Präsident seine Bauern geschützt, deren Bedeutung für das politische System in Frankreich wesentlich höher einzuschätzen ist als der Beitrag der deutschen Landwirte für das nationale politische System der Bundesrepublik.

Mit der Übernahme der EU-Ratspräsidentschaft durch Frankreich zum 1. Juli 2000 beanspruchte Staatspräsident Chirac innerhalb der Cohabition die Europapolitik für sich und schlug einen noch stärker auf nationale Interessenmaximierung ausgerichteten Kurs ein. So negierte er das während der deutsch-französischen Konsultationen im Juni 2000 in Mainz geschlossene Kompromißpapier, in dem eine Einigung über die zukünftige Struktur der EU-Kommission und der Rolle des Kommissionspräsidenten erzielt wurde, und steuerte auf einen Konfrontationskurs mit Deutschland zu, der seinen Höhepunkt auf der EU-Regierungskonferenz in Nizza im Dezember 2000 erreichte. Auf dieser Konferenz sollten die im Amsterdamer Vertrag nicht gelösten Probleme, verniedlichend ‚left overs‘ genannt, endgültig geregelt werden. Es handelte sich dabei um die Zusammensetzung der Kommission, die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments sowie die Gewichtung der Stimmen im Rat, einschließlich der Ausweitung des qualifizierten Mehrheitsentscheids in diesem Gremium. Frankreich trat für eine gestraffte und verkleinerte Kommission ein, in die nicht jeder Mitgliedsstaat einen Vertreter entsenden müßte. Hinsichtlich der Ausweitung des qualifizierten Mehrheits-

entscheidungen machten die französischen Vertreter insbesondere hinsichtlich der Ausweitung auf den Handel (Dienstleistungen und geistiges Eigentum) Vorbehalte.

Die unbeweglichste Position bezog Frankreich in Bezug auf die Stimmenneuwägung im Rat. Präsident Chirac berief sich auf ein 1951 zwischen Konrad Adenauer und Jean Monnet abgegebenes Paritätsversprechen, wonach Deutschland, auch als vereintes Land, und Frankreich im Rat der Union immer die gleiche Stimmenzahl besitzen müßten. Diese Parität zwischen Frankreich und Deutschland wird in Frankreich als Lehre aus der blutigen Geschichte Europas und als Fundament des neuen Europas verstanden. Schröders Vorstellung, auch nur über eine Stimme mehr als Frankreich im Rat zu verfügen, mag zwar aufgrund des vergrößerten Deutschland berechtigt gewesen sein, war aber diplomatisch unklug, da es die deutsch-französischen Beziehungen für einige Zeit stark belastet hat. Die symbolisch höhere Präsenz im Rat hätte die deutsche Position hinsichtlich des Entscheidungsprozesses nicht verbessert. Dennoch hat Deutschland innerhalb der Europäischen Union durch den inzwischen von allen 15 EU-Staaten ratifizierten Vertrag von Nizza quasi eine institutionelle Hegemonialstellung, da es mit 99 Abgeordneten im Europäischen Parlament auch nach der Erweiterung die gleiche Anzahl von Abgeordneten nach Straßburg entsenden kann. Der Beschluß über die doppelte Mehrheit bei qualifizierten Ratsentscheidungen setzt die von Chirac geforderte Parität faktisch außer Kraft, denn neben der Mehrheit der EU-Staaten müssen nun auch mindestens 62 Prozent der EU-Bevölkerung hinter diesem Beschluß stehen, wenn eine solche Prüfung von einem Mitgliedstaat verlangt wird. Da Deutschland aber das von der Bevölkerung her gesehen eindeutig größte Land vor Frankreich ist, kann es mit zwei großen anderen Mitgliedstaaten das Blockierungsquorum von 38 Prozent erreichen, Frankreich dagegen nicht.³

So befanden sich die deutsch-französischen Beziehungen an der Jahreswende 2000/2001 in einer kritischen Situation; die Entfremdung zwischen den Partnern hatte unzweifelhaft zugenommen. Das Versöhnungselement in den deutsch-französischen Beziehungen war nahezu aufgebraucht, Deutschland hatte sich zu einem zumindest gleichen Partner entwickelt. Man mußte gespannt sein, welchen Entwicklungsverlauf das deutsch-französische Verhältnis nehmen sollte.

5.2 Relance Franco-Allemande – runderneuerte Zusammenarbeit des Tandems

Erstaunlich schnell wurde man sich auf beiden Seiten des Rheins bewußt, daß die Fortsetzung dieser Politik weder für Frankreich noch für Deutschland und letztlich auch nicht für den europäischen Integrationsprozeß von Vorteil sein konnte. Im Grunde war die schleichende Erosion der deutsch-französischen Sonderbeziehung seit der deutschen Wiedervereinigung immer stärker geworden und in den Verhandlungen über den Vertrag von Nizza

³ Vgl. G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET u.a., *Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Opladen 2002, S. 266.

zum Ausbruch gekommen. „Betörende Beschwichtigungsformeln verhinderten eine ehrliche Aussprache, während gleichzeitig die deutsch-französischen Interessenkollisionen immer größer wurden.“⁴ Nur eine ehrliche Bestandsaufnahme konnte den deutsch-französischen Beziehungen wieder ihre frühere Bedeutung zukommen lassen. So kamen bereits Ende Januar 2001 Präsident Chirac, Premierminister Jospin und Außenminister Hubert Védrine im elsässischen Blaesheim mit Bundeskanzler Schröder und Außenminister Fischer zusammen, um den sogenannten Blaesheim-Prozeß auszurufen. Dabei handelt es sich um Gespräche auf höchster Ebene, die im Zeitraum von sechs bis acht Wochen diskret und privat, ohne Arbeitspapiere und Mitarbeiter hinter verschlossenen Türen stattfinden, in denen Meinungen und Hintergrundgedanken ausgetauscht werden sollen. Bei diesen Gesprächen handelt es sich um vertrauensbildende Maßnahmen zwischen den beiden Partnern, um die verlorengegangene Befindlichkeit des jeweiligen Partners besser zu verstehen.

Diese neue Kooperation hat bereits ihre Früchte getragen, denn schon 2001 kam es zu einer Konsolidierung der deutsch-französischen Beziehungen. Wenn Frankreich und Deutschland sich zunächst auch einig waren in der Verhinderung bestimmter europapolitischer Maßnahmen – deutsche Probleme mit der Freizügigkeit angesichts der Osterweiterung und französische Schwierigkeiten mit der Liberalisierung des Energiemarktes –, so sind die beiden Partner bei den 78. deutsch-französischen Konsultationen im November 2001 in Rennes mit dem Bekenntnis zu einer europäischen Verfassung inhaltlich und politisch wieder zu gemeinsamen Positionen zurückgekehrt, die sie in den früheren Jahrzehnten ausgezeichnet hatten. So heißt es in der Erklärung, daß die von Deutschland und Frankreich gewünschte europäische Verfassung einen wesentlichen Schritt im historischen Prozeß der europäischen Integration darstellen wird. Und man ist sich auch einig über die von einem künftigen Konvent zu behandelnden Themen, nämlich: „die Frage der Kompetenzabgrenzung zwischen der Union und den Mitgliedsstaaten, die Rolle der nationalen Parlamente, die Vereinfachung der Verträge und die Aufnahme der Grundrechtecharta in die Verträge. Diese Fragen führen zu weitergehenden Überlegungen zum Prozeß der Konstitutionalisierung der Verträge und der Zuständigkeiten im Bereich der Legislative und der Exekutive. Unsere beiden Länder bleiben für die Diskussion aller Themen offen, die mit der Zukunftsreform der Union zusammenhängen. Hierzu gehört auch die Frage der Ausweitung der Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit.“

Eine weitere Annäherung der deutsch-französischen Positionen erfolgte im Dezember 2001, als die Europaausschüsse sowie die Auswärtigen Ausschüsse der Nationalversammlung und des Deutschen Bundestages zu einer gemeinsamen Sitzung zusammenkamen. In ihrer gemeinsamen Entschliebung wurde ein weiteres positives Signal für eine konkrete gemeinsame Zusammenarbeit in Bezug auf die zukünftige Verfaßtheit der Europäischen Union gesetzt. Die Ausschüsse forderten angemessene Beteiligungs- und

⁴ U. GUÉROT, *Das deutsch-französische Tandem – hat es noch eine Existenzberechtigung?*, in: *Internationale Politik*, H. 1/1992, S. 33–38.

Kontrollrechte der nationalen Parlamente bei den Beratungen über die weitere Entwicklung der Europäischen Union. Sie beschlossen ebenfalls die Einrichtung einer deutsch-französischen Arbeitsgruppe zur Abgleichung ihrer Positionen, damit eine gemeinsame Haltung, insbesondere zur Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente in der zukünftigen Architektur der Europäischen Union, erreicht wird. Doch sollte es noch bis nach den Wahlen in Frankreich dauern, ehe im Sommer 2002 diese binationale Arbeitsgruppe ihre Tätigkeit aufnahm.

In den 79. deutsch-französischen Konsultationen in Schwerin standen der Kampf gegen den Terrorismus, die transatlantischen Beziehungen, die Rolle der Medien für die Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit sowie die Fortentwicklung der ESVP im Zentrum der Beratung. In Schwerin wurde immerhin erneut erkannt, daß ohne gemeinsame deutsch-französische Positionen die anstehenden Herausforderungen der EU – Osterweiterung, GASP, Finanzrahmen und weitere institutionelle Entwicklung – kaum gelöst werden dürften. So wurde im Blaesheim-Prozeß beschlossen, den Tagungsrhythmus von acht auf vier Wochen zu reduzieren. Auch wurden drei binationale Arbeitsgruppen auf Beamtenebene eingerichtet, die sich mit der Osterweiterung, der Harmonisierung der unterschiedlichen Positionen der EU-Institutionen und der Fortentwicklung der ESVP befassen sollen.

Dieser neue Schulterschuß sollte sich bei der Realisierung der Osterweiterung, der Verabschiedung des Verfassungsentwurfs und dem Irakkrieg manifestieren. Zusammen mit Frankreich und Polen gelang es im Rahmen des Weimarer Dreiecks, die Verhandlungen über die Osterweiterung so zügig zu beenden, daß diese zum 1. Mai 2004 realisiert werden konnte. In Frankreich hatte man inzwischen erkannt, daß auch die Osterweiterung durchaus im Interesse Frankreichs lag, wengleich man hier, vor allem aber seit dem Gipfel von Cannes 1995, nach einer Kompensation für die Mittelmeerpolitik der Gemeinschaft immer wieder gesucht hat.

Die Zusammenarbeit vertiefte sich im Rahmen der Arbeiten des Konvents über eine europäische Verfassung. So unternahm das deutsch-französische Tandem im November 2002 einen gemeinsamen Vorstoß in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Aufgrund der neuen Gefahren wie dem internationalen Terrorismus müsse die Europäische Union „eine globale Vision ihrer Sicherheit“ entwickeln, heißt es im deutsch-französischen Papier. Der deutsche und der französische Außenminister forderten eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion. Für den Fall, daß sich nicht alle Partnerländer an dieser Union beteiligen wollen, verlangten sie das Recht, daß die Sicherheitsunion auch zunächst von einigen wenigen Mitgliedstaaten organisiert werden kann. In dem Brief an den EU-Verfassungskonvent forderten der deutsche und der französische Außenminister multinationale Streitkräfte mit integrierten Führungskapazitäten sowie eine europäische Sicherheitsstrategie. Einige Tage später haben Deutschland und Frankreich einen gemeinsamen Vorschlag zum Ausbau der innen- und rechtspolitischen Zusammenarbeit vorgelegt. Darin sprachen sich beide Partner für eine weitgehende Abkehr vom lähmenden Einstimmigkeitszwang und für die Einführung von Mehrheitsentscheidungen in der Innen- und Rechtspolitik aus. So befürworteten die beiden Partner insbesondere den Aufbau einer europäi-

schen Staatsanwaltschaft, die nach einer Übergangszeit bei schweren Formen der grenzüberschreitenden Kriminalität Schritt für Schritt die Befugnis für Ermittlungen und für die Übernahme von Verfahren erhalten soll. Auch sprachen sich Deutschland und Frankreich für die Einsetzung eines hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rats aus, der unabhängig von den nationalen Regierungen der Europäischen Union Kontinuität verleihen sollte.

Viele der deutsch-französischen Vorstellungen finden sich im Verfassungstext. Zu den in der Regierungskonferenz durchgesetzten Vorschlägen zählen die Einführung von Flexibilitätsinstrumenten (vertiefte und strukturierte Zusammenarbeit), die Aufnahme einer Solidaritätsklausel zur gemeinsamen Bewältigung von terroristischen Anschlägen und Naturkatastrophen sowie die Schaffung einer inzwischen eingerichteten europäischen Rüstungsagentur.

Eine erstaunliche und unerwartete Stabilität der neuen deutsch-französischen Partnerschaft stellte sich in der Irakkrise ein. Nachdem Bundeskanzler Schröder bereits im Sommer 2002 eine deutsche Beteiligung an einem – auch durch die Vereinten Nationen legitimierten – Irakkrieg definitiv ausschloß, legte sich auch Frankreichs Präsident Chirac auf diese Position fest und übernahm die Führung der antiamerikanischen Koalition. „Keine Frage aber auch, daß Chirac ohne einen starken Partner, ohne das auf die Bühne der Weltpolitik zurückgekehrte Deutschland, diese Rolle kaum hätte annehmen und ausfüllen können.“⁵ Frankreich und Deutschland nutzten vor allem den Weltsicherheitsrat, um ihre unterschiedlichen Positionen gegenüber den USA deutlich zu machen, ohne jedoch letztlich den von den Amerikanern unter starker Mitwirkung der Briten geführten Krieg verhindern zu können.

Wie nah Deutschland und Frankreich inzwischen wieder zusammengerückt waren, symbolisierte das deutsch-französische Verhalten auf dem EU-Gipfel im Oktober 2003. Bundeskanzler Schröder ließ sich am zweiten Tag dieses Gipfels von Präsident Chirac vertreten, um an Abstimmungen im Deutschen Bundestag teilnehmen zu können. „Daß der deutsche Bundeskanzler also gewissermaßen seine Stimme an den französischen Präsidenten delegierte, ist nicht nur in der Geschichte der EU-Gipfel ohne Beispiel.“⁶

Eine weitere Annäherung Frankreichs und Deutschlands erfolgte im Herbst 2002, wengleich sie von der Sache her als bedenklich einzuschätzen ist. Chirac und Schröder verständigten sich im Oktober, den Stabilitätspakt zur Stützung des Euro ‚flexibel‘ auszulegen. Da beide Staaten in schwierige haushaltspolitische Situationen geraten waren – Frankreich legte für 2003 einen Haushalt nahe am Drei-Prozent-Defizit-Kriterium vor, und Deutschland übertraf mit seiner Verschuldungspolitik 2002 die magische Drei-Prozent-Marke deutlich und hat dies auch 2003 erneut getan –, glaubten sie, durch eine flexible Auslegung der Kriterien den vom Stabilitätspakt vorgesehenen Sanierungs- und Strafprozeduren zu entgehen. Allerdings stießen die

5 G. SCHÖLLGEN, *Die Zukunft der deutschen Außenpolitik liegt in Europa*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 11/2004, S. 12.

6 Ebd., S. 14.

beiden Politiker gerade in jenen Ländern auf Widerstand, die sich an die Vorgaben des Stabilitätspakts gehalten und dessen Kriterien erfüllt hatten.

Ein die letzten Jahrzehnte die deutsch-französischen Beziehungen belastendes Thema konnte zumindest auf dem Brüsseler Gipfel im Oktober 2002 ausgeräumt werden: die Reform der Agrarpolitik. Die Entscheidung der Staats- und Regierungschefs beruht auf einem kurz zuvor gefundenen Ergebnis zwischen Präsident Chirac und Bundeskanzler Schröder. Danach sollen die Subventionen von 2007 an bis zum Jahr 2013 auf dem Niveau von 2006 festgeschrieben werden. Pro Jahr wird zusätzlich ein Ausgleich von einem Prozent für Preissteigerungen gezahlt. Mit Hilfe dieser Entscheidung sollen die Beihilfen für die neuen zehn Mitglieder der Union begrenzt werden.

Insgesamt haben sich seit Beginn des Jahres 2001 die deutsch-französischen Beziehungen eindeutig verbessert, wenngleich natürlich weiterhin Unterschiede in bestimmten Politikbereichen fortbestehen. Chiracs Premierminister Jean-Pierre Raffarin weist der deutsch-französischen Zusammenarbeit eine ‚strategische Bedeutung‘ zu, die er wieder mit Inhalt füllen möchte. Für Raffarin bot sich dafür der 40. Jahrestag des Elyséevertrags am 22. Januar 2003 an, um die deutsch-französischen Beziehungen neu zu beleben und wieder ‚zum Motor des europäischen Aufbauwerks‘ werden zu lassen.

Das jahrelange sture Beharren Schröders auf einer Änderung der Agrarpolitik wurde 2002 erfolgreich belohnt, als er mit dem französischen Präsidenten Chirac zum Kompromiß der Ausgabenbegrenzung in der Agrarfinanzierung ab 2007 gelangte. Deutschland leitete durch die Vorschläge von Außenminister Fischer,⁷ Bundespräsident Johannes Rau und Bundeskanzler Schröder eine Debatte über die politische Finalität der Europäischen Union ein, die in der Beauftragung eines Konvents durch den Europäischen Rat in Laeken im Dezember 2001 ihr positives Resultat fand. Im Rahmen des Konventsprozesses zur Erarbeitung des europäischen Verfassungsvertrags war das deutsch-französische Tandem wiederum erfolgreich. Die enge Einbindung Deutschlands in den europäischen Integrationsprozeß dient nicht nur den eigenen außenpolitischen Interessen, sondern beruhigt gleichzeitig latente bzw. immer wieder auch offen auftretende Befürchtungen über eine zu starke Rolle der Deutschen in der Europäischen Union. Deutschland ist nicht mehr Konsument, sondern Mitgestalter der politischen Ordnung in Europa.

6. Europapolitik – die wichtigste Dimension deutscher Außenpolitik

Auch in der Zukunft bleibt die Europapolitik die bedeutsamste Dimension deutscher Außenpolitik. Deutschland will nicht nur, wie es die Präambel des Grundgesetzes formuliert, „als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt“ dienen, sondern in der EU-Mitgliedschaft sieht das vereinte Deutschland ebenso seine Staatsraison wie die frühere Bundesrepublik Deutschland. Mit Hilfe der Europäischen Union kann

⁷ Siehe seine Rede in der Humboldt-Universität Berlin vom 12. Mai 2000, im Internet abrufbar unter http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/ausgabe_archiv?archiv_id=97.

Deutschland gestalterisch an der Weiterentwicklung des europäischen Kontinents wirken. Der nun im Ratifikationsprozeß befindliche Verfassungsvertrag ermöglicht einer Gruppe von acht EU-Mitgliedstaaten, auf bestimmten Politikfeldern in der Integration voranzugehen. Gerade angesichts der im Mai 2004 erfolgten Erweiterung sowie der in Zukunft zu erwartenden weiteren Beitrittskandidaten wie Rumänien, Bulgarien, Kroatien, den westlichen Balkanländern und vielleicht auch der Türkei, muß sich deutsche Europapolitik an dem Konzept der differenzierten Integration orientieren. Voraussetzung für eine erfolgreiche deutsche Außenpolitik bleibt eine aktive, gestalterische und kooperative Europapolitik.

Literatur

- C. DEUBNER, *Deutsche Europapolitik. Von Maastricht nach Kerneuropa?*, Baden-Baden 1995.
- R. FRITSCH-BOURNAZEL, *Europa und die deutsche Einheit*, Stuttgart u.a. 1991.
- E. GADDUM, *Die deutsche Europapolitik in den 80er Jahren. Interessen, Konflikte, Entscheidungen der Regierung Kohl*, Paderborn 1995.
- R. HERZOG, *Die Globalisierung der deutschen Außenpolitik ist unvermeidlich. Rede des Bundespräsidenten beim Festakt zum 40. Jahrestag der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik*, abgedruckt in: *Bulletin der Bundesregierung* vom 15.03.1995.
- R. HRBEK/W. WESSELS (Hrsg.), *EG-Mitgliedschaft: ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland?*, Bonn 1984.
- W. ISCHINGER/A. RUDOLF, *Alte Bekenntnisse verlangen nach neuer Begründung. Die deutschen Interessen nach der Wiedervereinigung und ihre außenpolitische Verwirklichung in Europa und der Welt*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 17.03.1995.
- J. JANNING, *Die Europapolitik der Mitgliedstaaten: Deutschland*, in: W. WEIDENFELD/W. WESSELS (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1997/98*, Bonn 1998.
- J. JANNING, *Die Europapolitik der Mitgliedstaaten: Deutschland*, in: W. WEIDENFELD/W. WESSELS (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1998/99*, Bonn 1999.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, *Die Europäische Gemeinschaft und die deutsche Vereinigung. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 4*, Luxemburg 1990.
- H. MEYER, *Deutsche Europapolitik unter Helmut Kohl*, Berlin 2004.
- G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET u.a., *Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Opladen 2002.
- H. SCHNEIDER/M. JOPP/U. SCHMALZ (Hrsg.), *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen, Problemfelder, Optionen*, Bonn 2001.

- G. SCHÖLLGEN, *Die Zukunft der deutschen Außenpolitik liegt in Europa*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 11/2004, S. 9–16.
- W. WEIDENFELD u.a., *Die doppelte Integration: Europa und das größere Deutschland*, Gütersloh 1991.
- W. WEIDENFELD (Hrsg.), *Deutsche Europapolitik. Optionen wirksamer Interessenvertretung*, Bonn 1998.
- W. WOYKE, *Die Europäische Gemeinschaft. Entwicklung und Stand. Ein Grundriß*, Opladen 1989.
- W. WOYKE, *Europäische Union. Erfolgreiche Krisengemeinschaft*, München 1998.
- W. WOYKE, *Deutsch-französische Beziehungen seit der Wiedervereinigung. Das Tandem fasst wieder Tritt*, Wiesbaden 2004.