

Frankreich – unverzichtbarer Partner deutscher Europapolitik

Ulrich Krotz / Joachim Schild*

Die Bundesrepublik Deutschland war seit Beginn des europäischen Integrationsprozesses erster Adressat und zentraler Verbündeter der französischen Europapolitik. Dies begann mit der in erster Linie an die Adresse der Bundesrepublik gerichteten Pressekonferenz Robert Schumans vom 9. Mai 1950 zur Lancierung der französischen Montanunionspläne. Umgekehrt bildete Frankreich den zentralen, unverzichtbaren Partner für die Bundesrepublik Deutschland. Ihre europapolitische Gestaltungsmacht beruhte über Jahrzehnte nicht zuletzt auf ihrer Fähigkeit, auf der Basis von deutsch-französischen Abstimmungs- und Verständigungsprozessen die europapolitische Agenda mitzubestimmen, europäische Kompromissbildung voranzutreiben und deutsche Interessen im Handlungsverbund mit Frankreich zur Geltung zu bringen.

Das Diktum Herbert Wehners, dass „ohne Frankreich alles nichts“¹ sei, bringt die herausragende Bedeutung Frankreichs und der mit ihm gepflegten bilateralen Sonderbeziehung für die deutsche Außenpolitik in griffiger Form zum Ausdruck. Gleiches gilt für Willy Brandts Charakterisierung dieser bilateralen Beziehung als „entente élémentaire“² sowie für den von Helmut Schmidt und Valéry Giscard d’Estaing bevorzugten Begriff der „privilegierten Partnerschaft“³.

Zentrale Ziele und Interessen bundesdeutscher Außen- und Europapolitik ließen sich nicht ohne oder gegen Frankreich verfolgen. Dies gilt für die Westbindung und Integration Deutschlands in die Gemeinschaft westlicher Demokratien, für die Überwindung von Nationalismus durch Integration und durch den Verzicht auf nationalstaatliche Souveränität, für die solide Einbettung der Bundesrepublik in multilaterale Handlungskontexte unter

* Dieser Beitrag stützt sich auf frühere gemeinsame Veröffentlichungen, insbesondere Ulrich Krotz/Joachim Schild: *Shaping Europe. France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*, Oxford 2013; Ulrich Krotz/Joachim Schild: *Embedded Bilateralism. Die deutsch-französischen Sonderbeziehungen in Europa*, in: Sebastian Harnisch/Klaus Brummer/Kai Oppermann (Hrsg.): *Sonderbeziehungen als Nexus zwischen Außenpolitik und Internationalen Beziehungen*, Baden-Baden 2015, S. 289-312; darüber hinaus auf den Beitrag von Joachim Schild: „Ohne Frankreich ist alles nichts.“ Frankreich als Partner der Zivilmacht Bundesrepublik, in: Sebastian Harnisch/Joachim Schild (Hrsg.): *Deutsche Außenpolitik und internationale Führung. Ressourcen, Praktiken und Politiken in einer veränderten Europäischen Union*, Baden-Baden 2014, S. 174-198. Eine Langzeit-Perspektive auf das deutsch-französische Verhältnis in Europa findet sich in Ulrich Krotz: *Three Eras and Possible Futures: A Long-Term View on the Franco-German Relationship a Century after the First World War*, in: *International Affairs* 2/2014, S. 337-350.

1 Zit. nach Helmut Schmidt: Deutschland muss seinen Nachbarn und den Vereinigten Staaten ein berechenbarer und stetiger Partner sein. Einfühlen, nicht auftrumpfen, in: *Die Zeit*, 29.4.1994.

2 Willy Brandt: Regierungserklärung des zweiten Kabinetts Brandt/Scheel vom 18. Januar 1973, in: *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*, Bonn 1973, A 88-6578.

3 Zu den wechselnden Begrifflichkeiten, in denen die deutsch-französischen Beziehungen beschrieben wurden, vgl. Hélène Miard-Delacroix: *La notion de couple franco-allemand et sa mise en scène dans les sommets*, in: Stefan Martens (Hrsg.): *L’Allemagne et la France. Une entente unique pour l’Europe*, Paris 2004, S. 23-32, hier S. 25.

Verzicht auf außenpolitische Alleingänge, für die Vermeidung von Gegenmachtbildungen, für das Streben nach einer berechenbaren und verlässlichen deutschen Außenpolitik, für die Verfolgung des Ziels der wirtschaftlichen Wohlstandsmehrung und – für die Zeit bis 1989 – für das Offenhalten der deutschen Frage. Zur Verfolgung dieser außen- und europapolitischen Grundorientierungen und Ziele war und ist die Bundesrepublik in hohem Maße auf eine enge Kooperation mit Frankreich und auf dessen Unterstützung angewiesen.

Dieser Beitrag fragt nach der Bedeutung des französischen Partners und des deutsch-französischen Bilateralismus für die Gestaltungsmacht deutscher Europapolitik und für die Fähigkeit Deutschlands, seine Interessen im europäischen Integrationskontext erfolgreich zu wahren. Um dies zu beantworten, werden zunächst zentrale Charakteristika und Institutionen des deutsch-französischen Bilateralismus analysiert. Sodann werden in der gebotenen Kürze wichtige Entwicklungsetappen dieser bilateralen Sonderbeziehung und ihre strukturierende Wirkung auf ihr europäisches Umfeld skizziert, bevor die Bedeutung des deutsch-französischen Bilateralismus nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und zuletzt zentrale Herausforderungen für die bilaterale Sonderbeziehung analysiert werden. Diese Ausführungen münden in die Antwort auf die Frage, ob Frankreich als Partner zur Verfolgung deutscher europapolitischer Interessen im 21. Jahrhundert an Bedeutung eingebüßt hat.

Der ‚eingebettete‘ deutsch-französische Bilateralismus

Das von uns eingeführte Konzept des ‚embedded bilateralism‘ dient der Analyse des besonderen Charakters der deutsch-französischen Beziehungen und des Bilateralismus beider Staaten im Rahmen der Gemeinschafts- beziehungsweise Unionspolitik. Es verweist auf die tiefe institutionelle Einbettung der deutsch-französischen bilateralen Staatenbeziehung.⁴ Dabei verstehen wir unter institutioneller Einbettung sowohl die hohe Bedeutung formaler Institutionen, im Rahmen derer sich der deutsch-französische Bilateralismus bewegt, als auch die ebenfalls hohe Bedeutung etablierter und routinierter informeller Kooperationsmuster.

Auf bilateraler Ebene verweist der Begriff auf die außergewöhnliche Dichte der Institutionalisierung von Regierungsbeziehungen sowie auf ihr solides normatives Fundament im Sinne formalisierter und informeller Handlungsnormen und stabiler wechselseitiger Erwartungen. Auf europäischer Ebene ist diese bilateral hochgradig institutionalisierte Beziehung tief eingebettet in einem seinerseits im Laufe der letzten sechs Jahrzehnte zunehmend institutionalisierten europäischen Handlungskontext.

Wir betrachten den deutsch-französischen Bilateralismus als ordnungsstiftendes und stabilisierendes Element multilateraler europäischer Politik im EG/EU-Rahmen. Der ‚embedded bilateralism‘ ist ein Element von Integration im Sinne einer Verdichtung von Staatenbeziehungen unterhalb der Brüsseler Ebene. Er beeinflusst nicht nur die europäische Integration, er ist selbst ein konstitutiver Bestandteil dieser. ‚Eingebetteter Bilateralismus‘ verweist somit auf die Wechselbeziehung zwischen einer engen, hochgradig institutionalisierten bilateralen Verbindung von Staaten und multilateraler europäischer Integration, deren konstitutiver Bestandteil die bilaterale Beziehung ist und zu deren Strukturierung, Stabilisierung und Weiterentwicklung sie einen wesentlichen Beitrag leistet.

4 Vgl. hierzu ausführlich: Krotz/Schild: *Shaping Europe*, 2013, S. 8-16.

Der deutsch-französische ‚eingebettete Bilateralismus‘ ist durch ein weltweit vermutlich einmalig dichtes Geflecht von Institutionen der Regierungskooperation charakterisiert.⁵ Tabelle 1 liefert einen Überblick über die Institutionen deutsch-französischer Regierungszusammenarbeit, wie sie sich auf der Grundlage des deutsch-französischen Freundschaftsvertrags (Elysée-Vertrag) von 1963 über die Zeit entwickelt haben.

Tabelle 1: Institutionen der deutsch-französischen Regierungszusammenarbeit seit 1963⁶

Ebene/Institution der Zusammenarbeit	Häufigkeit der Treffen
Staatspräsident und Kanzler	1963 bis 2000: mindestens 2x pro Jahr im Rahmen der Elysée-Vertrags-Konsultationen; seit 2001 zusätzlich in unregelmäßigen Abständen informelle Begegnungen, sogenannte ‚Blaesheim-Treffen‘, anfangs gemeinsam mit den Außenministern; Januar 2001 bis September 2014: 41 informelle bilaterale Treffen
Außenminister	mindestens 4 Treffen pro Jahr laut Elysée-Vertrag
Politische Direktoren in den Außenministerien	monatlich laut Elysée-Vertrag
Verteidigungsminister	mindestens 4 Treffen pro Jahr laut Elysée-Vertrag
Generalstabschefs	alle 2 Monate laut Elysée-Vertrag
Deutsch-französische Ministerräte (seit 2003)	2 x pro Jahr, insgesamt 17 deutsch-französische Ministerräte zwischen Januar 2003 und März 2015
Deutsch-französische Regierungskonsultationen 1963-2003	2 x pro Jahr, insgesamt 80 deutsch-französische ‚Gipfel‘ zwischen 1963 und 2003
Beauftragte für die Deutsch-Französische Zusammenarbeit seit 2003 (Nachfolgeinstitution der Koordinatoren für die deutsch-französische Zusammenarbeit, 1963-2000)	unregelmäßig
Bevollmächtigte für kulturelle Angelegenheiten im Rahmen des Vertrags über die Deutsch-Französische Zusammenarbeit	unregelmäßig
Deutsch-Französischer Verteidigungs- und Sicherheitsrat seit 1988	in der Regel zweimal jährlich
Deutsch-Französischer Finanz- und Wirtschaftsrat seit 1988	in der Regel zweimal jährlich
Deutsch-Französischer Umweltrat seit 1989	unregelmäßig

5 Das analytische Konzept des ‚regularized intergovernmentalism‘ dient zur analytischen und historischen Erfassung dieser besonderen Form, Dichte und Institutionalisierung von Beziehungen zwischen Regierungen und Staaten, vgl. hierzu Ulrich Krotz: Regularized Intergovernmentalism: France-Germany and Beyond (1963-2009), in: Foreign Policy Analysis 2/2010, S. 147-185.

6 Quellen: Krotz: Regularized Intergovernmentalism, 2010; Krotz/Schild: Shaping Europe, 2013, Kap. 2; Deutsch-Französisches Internetportal: Elysée-Vertrag und Informationen, abrufbar unter: <http://www.france-allemanne.fr/Institutionen,1131.html> (letzter Zugriff: 21.3.2016).

Unterfüttert wird diese Form der institutionalisierten Interaktion zwischen Regierungen durch ein dichtes Netz von gesellschaftlichen, häufig staatlich finanzierten Austauschbeziehungen und Institutionen der Zusammenarbeit, zu deren bekanntesten das Deutsch-Französische Jugendwerk und das dichte Netz von Städtepartnerschaften gehören. Stabilisiert und reproduziert – und nicht selten zelebriert – wird die bilaterale Staatenbeziehung nicht zuletzt auch durch die quasi permanente symbolische Hervorhebung, ja Überhöhung guter deutsch-französischer Beziehungen in Form von Ritualen, gemeinsamem Erinnern an blutige Konflikte der Vergangenheit vor 1945 und an Etappen und Höhepunkte von Versöhnung und gelungener Kooperation seit 1945.⁷

Der besondere Charakter deutsch-französischer Beziehungen nach 1945 kann nicht allein auf der Basis von gemeinsamen oder komplementären Interessen erklärt werden. Ohne Frage waren nationale Macht-, Status-, Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen von fundamentaler Bedeutung für die Entstehung und Entwicklungsdynamik des deutsch-französischen Sonderverhältnisses zu Zeiten des Kalten Kriegs und auch nach 1990.⁸ Dieses besitzt aber darüber hinaus auch eine solide historische und normative Basis, und das jenseits mehr oder minder eng definierter nationaler Interessen oder unmittelbarer nationaler Kosten-Nutzen-Kalküle.

So haben sich etwa starke wechselseitige Erwartungen an kooperatives Verhalten unter Zähmung kurzfristiger nationaler Macht- und Interessenmaximierung herausgebildet. Wenn es Reziprozitätserwartungen im Sinne eines *do ut des*, das heißt eines Gebens und Nehmens, gibt, dann sind diese nicht unbedingt spezifischer, sondern oft eher diffuser Natur, eingebettet in einen längerfristigen Zeithorizont von Kooperation und unterfüttert durch ein vergleichsweise hohes Maß an wechselseitigem Vertrauen.⁹ Politische Eliten nehmen die langfristige Qualität und Kohäsion der bilateralen Beziehung ernst und betonen deren Eigenwert, jenseits rein instrumenteller tagespolitischer Erwägungen. Nationale Interessen werden auch nicht ausschließlich isoliert, sondern immer wieder unter Beachtung von Kerninteressen des Partners definiert. Die bilaterale Sonderbeziehung entwickelte sich zu einem strategischen Kernelement der jeweiligen Außen- und Europapolitik und damit zu einem Teil der Staatsräson im Sinne einer über Parteigrenzen hinweg geteilten konzeptionellen Basis der Außenpolitik.

Beide Länder teilen zudem ein Grundverständnis der Rolle und Funktion des deutsch-französischen Bilateralismus für die europäische Integrationsentwicklung und Politik. Dies gilt insbesondere für das Selbstverständnis als ‚Motoren‘ europäischer Integration und, in den Worten Alain Juppés, als „privilegierte Hüter der europäischen Kohärenz“¹⁰, mithin als deutsch-französische Verantwortungsgemeinschaft für das Gelingen des Integrationspro-

7 Vgl. hierzu Ulrich Krotz: Parapublic Underpinnings of International Relations: The Franco-German Construction of Europeanization of a Particular Kind, in: *European Journal of International Relations* 3/2007, S. 385-417; Krotz/Schild: *Shaping Europe*, 2013, S. 75-113.

8 Vgl. Georges-Henri Soutou: *L'alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954-1996*, Paris 1996; Gilbert Ziebura: *Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1945. Mythen und Realitäten*, Stuttgart 1997.

9 Zur Unterscheidung zwischen diffuser und spezifischer Reziprozität in den internationalen Beziehungen, vgl. Robert O. Keohane: *Reciprocity in International Relations*, in: *International Organization* 1/1986, S. 1-27.

10 Alain Juppé: *Préface*, in: Stephan Martens (Hrsg.): *L'Allemagne et la France. Une entente unique pour l'Europe*, Paris 2004, S. 9-10.

jekts. Dieses Selbstverständnis impliziert die Übernahme von besonderer Verantwortung bei der Suche nach europäischen Kompromissen, insbesondere in schwierigen, krisenhaften oder entscheidenden Phasen europäischer Politik.

Der Kooperationsimpuls wird von einem breiten Konsens getragen und besitzt eine tiefe Verankerung in den politischen Eliten beider Länder. Die Rhythmen der bilateralen Beziehungen und ihre vielfältigen Muster der Zusammenarbeit bleiben somit auch über Regierungswechsel, innenpolitische Krisen oder Strukturbrüche in den internationalen Beziehungen hinweg wirksam und handlungsleitend.

Frankreich als Partner für eine europäische Gestaltungspolitik Deutschlands

Gestützt auf enge bilaterale Abstimmungsprozesse mit Frankreich konnte Deutschland in der Vergangenheit wiederholt erfolgreiche Integrationsanstöße im Sinne einer ‚Motorenrolle‘ liefern und damit strukturierende Wirkungen auf den regionalen Integrationskontext erzielen. Bonn/Berlin und Paris betrieben wiederholt europapolitisches Agenda-Setting, brachten wichtige Politikvorschläge oder Ideen zur europäischen Institutionenreform gemeinsam ein, nahmen zentrale Kompromissbildungsfunktionen wahr und konnten auf einzelnen Feldern europäischer Politik eine beachtliche Gestaltungsmacht entfalten.¹¹ Diese deutsch-französische Führungsfähigkeit und Gestaltungsmacht in den Europäischen Gemeinschaften beziehungsweise Union wies allerdings eine hohe Variationsbreite in zeitlicher wie sachlicher Hinsicht auf.

In zeitlicher Hinsicht bildete die Gründungsphase des europäischen Einigungswerks mit der Montanunion und den Römischen Verträgen einen ersten Höhepunkt gemeinsamer europapolitischer Gestaltungsmacht beider Länder, wobei Frankreich in den Anfangsjahren als Seniorpartner in einer proaktiven Rolle agierte (vom Schuman-Plan zur Montanunion und vom Plevén-Plan zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft), die junge Bundesrepublik als Juniorpartner in einer reaktiven Rolle. Diese Rollenverteilung blieb auch für die gemeinsame Amtszeit von Charles de Gaulle und Konrad Adenauer prägend. Die Bundesrepublik unterstützte die (gescheiterten) Fouchet-Pläne de Gaulles zur politischen Organisation des Europas der Sechs und reagierte auf die Initiative Frankreichs, die bilateralen Beziehungen mit der Bundesrepublik zu verdichten und zu formalisieren. Auf Drängen Adenauers nahm dies mit dem Elysée-Vertrag vom 22. Januar 1963 die Form eines völkerrechtlichen Vertrags an.

Nach dem Abschluss des Elysée-Vertrags erlebten die deutsch-französischen Beziehungen einen Tiefpunkt.¹² Schon die Ratifizierung des Vertragswerks in der Bundesrepublik erwies sich als schwere Bewährungsprobe. Sie erforderte aus Sicht der Atlantiker in der Bundesrepublik eine klare Wahl und keine ‚Sowohl-als-auch-Politik‘ im Verhältnis zu den USA und Frankreich. Die Bundestagsmehrheit entschied sich mit der berühmten Präambel zum Vertragswerk bekanntlich für den Sicherheitsgaranten, indem sie die Bedeutung der transatlantischen Bindung unterstrich. Sie durchkreuzte de Gaulles *grand strategy* eines ‚europäischen Europas‘ als Gegengewicht zu den USA und nahm dem Vertrag aus Sicht de Gaulles seine strategische *raison d'être*.

Die nachfolgenden Jahre waren von einem tiefen Graben und einem seither nicht wieder beobachteten Zustand der Entfremdung zwischen den Exekutiven beider Staaten und einem Auseinanderdriften ihrer Außen- und Europapolitiken gekennzeichnet. Als Part-

11 Für einen empirischen Überblick, vgl. Krotz/Schild: *Shaping Europe*, 2013, S. 114-231.

12 Vgl. Zieburga: *Deutsch-französische Beziehungen*, 1997, Kapitel XIII.

ner für eine aktiv gestaltende europäische und transatlantische Rolle der Bundesrepublik stand Frankreich in dieser Phase schlicht nicht zur Verfügung – oder allenfalls zu den von de Gaulle definierten, für die sicherheitspolitisch von den USA existentiell abhängige Bundesrepublik jedoch völlig inakzeptablen Bedingungen.¹³ Innerhalb des europäischen Projekts waren im gleichen Zeitabschnitt ebenfalls die größten Spannungen zwischen den Integrationszielen der Bundesrepublik einerseits und den Autonomie- und Souveränitätsbestrebungen Frankreichs andererseits zu beobachten. Auch das wiederholte Veto de Gaulles gegen einen Beitritt Großbritanniens zu den Europäischen Gemeinschaften (1963 und 1967) lief den deutschen Interessen an der ersten Norderweiterung diametral entgegen.

Nach dem Rücktritt de Gaulles 1969 machte der neue Staatspräsident Georges Pompidou den Weg für diese erste EG-Erweiterung frei und betrieb in sehr enger Abstimmung mit der Bundesrepublik eine Wiederbelebung des stagnierenden europäischen Integrationsprozesses beginnend mit dem Haager Gipfel von 1969.¹⁴

Darauf folgte eine der dynamischsten Phasen des deutsch-französischen Bilateralismus in den Europäischen Gemeinschaften unter Helmut Schmidt und Valéry Giscard d'Estaing.¹⁵ Ihr bleibendes Ergebnis bildete die Institutionalisierung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs und die damit verbundene Entscheidung zur Einführung der Direktwahl des Europäischen Parlaments 1979 sowie die auf ihre gemeinsame Initiative zurückgehende Entstehung des Europäischen Währungssystems ebenfalls im Jahr 1979.

Auch die gemeinsame Regierungszeit von Helmut Kohl und François Mitterrand erlaubte es der Bundesrepublik, in enger Partnerschaft mit Frankreich zentrale Ziele deutscher Europapolitik zu befördern. Dies gilt für die Durchsetzung der Pläne zur Verwirklichung eines europäischen Binnenmarkts und der damit verbundenen Vertragsreform (Einheitliche Europäische Akte von 1987), für die Abschaffung von Grenzkontrollen im Schengenraum und für die Realisierung des seit 1988 von Deutschland vorangetriebenen Projekts einer europäischen Währungsunion. Für beide Großprojekte europäischer Integration war die Unterstützung Frankreichs unabdingbar. Insbesondere hinter den Plänen zur Währungsunion und der damit verbundenen Vertragsreform, die zum Maastrichter Vertragswerk führte, waren Deutschland und Frankreich auf der Grundlage einer besonders intensiven bilateralen Abstimmung die treibenden Kräfte.¹⁶

Eine schwere Bewährungsprobe erlebten die deutsch-französischen Beziehungen nach dem Fall der Mauer und im Kontext des deutschen Vereinigungsprozesses.¹⁷ Letztlich konnten die Irritationen und Befürchtungen auf französischer Seite jedoch durch das

13 Zur Entwicklung der politisch-strategischen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich im Zeitraum 1954-1996, vgl. die grundlegende historische Studie von Soutou: *Alliance incertaine*, 1996.

14 Vgl. Claudia Hiepel: *Willy Brandt und Georges Pompidou – deutsch-französische Europapolitik zwischen Aufbruch und Krise*, München 2012.

15 Vgl. Hélène Miard-Delacroix: *Partenaires de choix? Le chancelier Helmut Schmidt et la France (1974 - 1982)*, Berne 1993; Michèle Weinachter: *Valéry Giscard d'Estaing et l'Allemagne. Le double rêve inachevé*, Paris 2004.

16 Vgl. Colette Mazzucelli: *France and Germany at Maastricht. Politics and Negotiations to Create the European Union*, New York 1997; Kenneth Dyson/Kevin Featherstone: *The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford 1999.

17 Vgl. Frédéric Bozo: *Mitterrand, la fin de la guerre froide et l'unification allemande. De Yalta à Maastricht*, Paris 2005; Thilo Schabert: *Wie Weltgeschichte gemacht wird. Frankreich und die deutsche Einheit*, Stuttgart 2002.

bewährte Muster der Politik der europäischen (Selbst-)Einbindung der Bundesrepublik überwunden werden. Diese fand ihren sichtbarsten Ausdruck im Vertrag von Maastricht und dessen Kernstück, der Währungsunion.

Divergenzen und Spannungen manifestierten sich in den 1990er Jahren, als Deutschland die Osterweiterung der Europäischen Union als strategisches Ziel seiner Europapolitik gegen französische Widerstände aktiv vorantrieb und als die Schröder-Regierung im Kontext der Verhandlungen über den Vertrag von Nizza danach strebte, dem gewachsenen demographischen und politischen Gewicht des wiedervereinigten Deutschlands auch im Rat der Europäischen Union durch eine Stimmenneugewichtung zu seinen Gunsten Ausdruck zu verleihen.¹⁸ Damit war die Frage der politischen Gleichheit beider Staaten in der Europäischen Union gestellt, für die bis dato ihre Stimmenparität im Rat der Europäischen Union stand.¹⁹ In den Verhandlungen über einen europäischen Verfassungsvertrag im Konvent 2002/2003 und der nachfolgenden Regierungskonferenz 2003/2004 gelang es beiden Staaten jedoch erneut, eine gemeinsame Führungsrolle wahrzunehmen, auch als es darum ging, nach dem Scheitern des Verfassungsvertrags in Frankreich und den Niederlanden im Jahr 2005 den Weg zum Vertrag von Lissabon zu ebnen.²⁰

Gleichwohl hat eine Reihe von Autoren eine sinkende Gestaltungsmacht des deutsch-französischen Bilateralismus in der Europäischen Union konstatiert, zumindest nach Maastricht.²¹ In der Tat ließ sich nach dem gemeinsamen Kraftakt zur Aushandlung des Maastrichter Vertragswerks ein Wandel von einer proaktiv gestaltenden Rolle im europäischen Integrationsprozess hin zum gemeinsamen Agieren als defensive Koalition der Besitzstandswahrer und Verteidiger nationaler Autonomiespielräume beobachten. Dies war etwa der Fall in der EU-Agrarpolitik, als beide Staaten im Kontext der Verhandlungen zu finanziellen Aspekten der Osterweiterung im Oktober und Dezember 2002 den Status quo der Agrarpolitik und die Finanzflüsse zugunsten der alten EU-Staaten verteidigten. Kurz darauf traten beide Länder 2005 gemeinsam für eine Verwässerung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ein, nachdem sie zwei Jahre zuvor dessen Anwendung auf die Defizitländer Frankreich und Deutschland gemeinsam verhindert hatten.²²

Waren demnach in den 2000er Jahren wachsende Zweifel an der gemeinsamen Führungsfähigkeit Deutschlands und Frankreichs in einer erweiterten Europäischen Union aufgekommen, so ließ sich beim Management der Eurozonenkrise eine partielle Rekonstruktion deutsch-französischer Führungsfähigkeit durch Angela Merkel und Nicolas Sarkozy („Merkozy“) beobachten.²³ Dabei agierte die Bundesrepublik aufgrund ihrer wirt-

18 Vgl. Christian Deubner: Frankreich in der Osterweiterung der EU, 1989-1997, in: Politische Studien 363/1999, S. 89-121; Peter Becker: Die deutsche Europapolitik und die Osterweiterung der Europäischen Union, Baden-Baden 2011.

19 Vgl. Susanne Pfeiffer: Die deutsch-französische Partnerschaft: störanfällig, aber strapazierfähig? Eine Analyse im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Europapolitik (1990-2000), Frankfurt am Main 2006.

20 Vgl. Joachim Schild: La France, l'Allemagne et la Constitution européenne: Un bilan mitigé, un leadership contesté, Paris 2004, abrufbar unter: <https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ndc10schild.pdf> (letzter Zugriff: 12.4.2016).

21 Vgl. Alistair Cole: Franco-German Relations: From Active to Reactive Cooperation, in: Jack Hayward (Hrsg.): Leaderless Europe, Oxford 2008, S. 147-166; William E. Paterson: Did France and Germany Lead Europe? A Retrospect, in: Hayward (Hrsg.): Leaderless Europe, 2008, S. 89-110.

22 Vgl. Michele Chang: Reforming the Stability and Growth Pact: Size and Influence in EMU Policymaking, in: Journal of European Integration 1/2006, S. 107-120.

23 Vgl. Joachim Schild: Leadership in Hard Times: Germany, France, and the Management of the Eurozone Crisis, in: German Politics & Society 1/2013, S. 24-47; Ulrich Krotz/Richard Maher: Europe's Crisis and the EU's 'Big Three', in: West European Politics (im Erscheinen).

schaftlichen Position der Stärke in der Rolle des Seniorpartners, Frankreich in der ungewohnten Rolle als Juniorpartner. Eine ähnliche Konstellation war in der Ukraine-Krise und der Aushandlung des Minsk-II-Waffenstillstandsabkommens im Februar 2015 im Rahmen des Normandie-Formats (an der die deutsche Kanzlerin, der französische Präsident und die Präsidenten Russlands und der Ukraine teilnahmen) zu beobachten.²⁴ Diese brachte die Bundesrepublik bemerkenswerterweise zum ersten Mal in eine exponierte außen- und sicherheitspolitische Rolle des diplomatischen Krisenmanagements.

Neben diesen erheblichen Variationen der mit Frankreich gemeinsam ausgeübten Gestaltungsmacht im Zeitablauf lässt sich auch in sachlicher Hinsicht eine erhebliche Variationsbreite deutsch-französischer Gestaltungsmacht über unterschiedliche Felder europäischer Politik hinweg konstatieren. Ein besonders hohes Maß an gemeinsamem Einfluss ließ sich über Jahrzehnte in der europäischen ‚Verfassungspolitik‘ (Vertragsreformen), der Agrarpolitik und auf dem Gebiet der europäischen Währungs Kooperation und -integration beobachten.²⁵

Neben der führenden Rolle, die beide Länder in der Entstehung der Montanunion und in der Aushandlungs- und Kompromissbildungsphase der Römischen Verträge gespielt haben, bildeten zentrale Etappen der institutionellen Fortentwicklung und der Änderung der vertragsrechtlichen Grundlagen der Gemeinschaften beziehungsweise Union Höhepunkte gemeinsamer Gestaltungsfähigkeit. Dies gilt etwa für die im Kern deutsch-französische Entscheidung 1974, den Europäischen Rat zu institutionalisieren und dies mit der Aufwertung des Europäischen Parlaments durch dessen Direktwahl zu koppeln. Dieses Muster einer parallelen Aufwertung der beiden Kerninstitutionen der Europäischen Gemeinschaften beziehungsweise Union zieht sich als ein roter Faden durch die weitere Geschichte von Vertragsreformen.²⁶ Der gesamte Prozess, der schließlich zum Vertrag von Maastricht führte – von der Agenda-Setting-Phase bis zu den abschließenden Gipfelverhandlungen – kann dabei als historischer Höhepunkt deutsch-französischer Gestaltungsmacht bezüglich vertragsrechtlicher Reformen gelten, sowohl im Hinblick auf die institutionelle Fortentwicklung der Europäischen Union als auch hinsichtlich ihrer Kern-Policies, wie insbesondere die Entscheidungen zur Währungsunion.²⁷ Gelang es Deutschland und Frankreich hingegen nicht, ihre Positionen vor und während europäischer Vertragsverhandlungen eng zu koordinieren, Einvernehmen über zeitliche und sachliche Prioritäten zu finden und bilaterale Kompromisse zu wichtigen Verhandlungsgegenständen zu erzielen, so zeitigten Vertragsverhandlungen nur geringe Ergebnisse, so etwa im Falle der Verträge von Amsterdam 1997 und Nizza 2000.

24 Vgl. Krotz/Maher: *Europe's Crisis*, 2016.

25 Einen empirischen Überblick über den variierenden Einfluss des deutsch-französischen Bilateralismus in den Europäischen Gemeinschaften/der Europäischen Union in verschiedenen Politikfeldern liefern Douglas Webber (Hrsg.): *The Franco-German Relationship in the European Union*, London 1999 und Krotz/Schild: *Shaping Europe*, 2013, S. 114-231.

26 Vgl. Joachim Schild: *Frankreich, Deutschland und die institutionelle Entwicklung der Europäischen Union seit 1990*, in: Martin Koopmann/Joachim Schild/Hans Stark (Hrsg.): *Neue Wege in ein neues Europa: Die deutsch-französischen Beziehungen nach dem Ende des Kalten Krieges*, Baden-Baden 2013, S. 17-32.

27 Mazzucelli: *France and Germany at Maastricht, 1997*; Dyson/Featherstone: *The Road to Maastricht, 1999*.

Im Hinblick auf EG/EU-Kernpolitikfelder können die Agrarpolitik²⁸ und die Währungspolitik als Bereiche herausgehobener deutsch-französischer Führungsfähigkeit und Gestaltungsmacht gelten. Aufgrund der im Laufe der Jahrzehnte komplexer gewordenen Akteurskonstellation auf dem Felde der Agrarpolitik haben beide Länder inzwischen weniger Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung dieser Politik. Allerdings beeinflussen sie nach wie vor in erheblichem Ausmaß die finanzielle Ausstattung dieser kostenintensivsten europäischen Politiken – und sind damit gemeinsam für die Fortschreibung dieser historisch überholten Politik zugunsten einer immer kleineren Berufsgruppe verantwortlich.

Auf dem Politikfeld der europäischen Währungs Kooperation und -integration lässt sich seit den frühen Werner-Plänen zur Währungsunion und dem ersten Versuch eines europäischen Währungsverbands in den frühen 1970er Jahren durchgängig eine Schlüsselrolle beider Staaten auf dem langen Weg zur Währungsunion beobachten.²⁹ In diesem Bereich der Währungsintegration ist, anders als in der Agrarpolitik, kein vergleichbarer Trend zur Diffusion von Macht und Einfluss im EU-System und zur Verminderung deutsch-französischer Führungsfähigkeit und Gestaltungsmacht zu erkennen.³⁰ Auffällig ist jedoch der Trend hin zu wachsender wirtschaftlicher Asymmetrie im deutsch-französischen Binnenverhältnis, die sich in asymmetrische Einflusschancen beider Länder im Management der Eurozonenkrise übersetzte.

Auf enge Grenzen der gemeinsamen Gestaltungsfähigkeit stießen die beiden Kernstaaten der Europäischen Gemeinschaften/Europäischen Union im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die außenpolitischen Rollenkonzepte der Zivilmacht Deutschland³¹ und der „verhinderten Großmacht“³² beziehungsweise „residualen Weltmacht“³³ Frankreich waren und sind kaum deckungsgleich. So war die französische Bereitschaft, außen- und sicherheitspolitische Souveränität zu poolen und zugunsten integrativer Lösungen von Sicherheitsproblemen einzuschränken, stets geringer als auf deutscher Seite.³⁴ Die divergierenden außen- und sicherheitspolitischen Rollenkonzepte kamen unter anderem in einer unterschiedlichen Bereitschaft zum Ausdruck, zur Verfolgung außenpolitischer Ziele militärische Mittel einzusetzen – Unterschiede, die tief in den strategischen Kulturen beider Staaten auf Eliten- wie Bevölkerungsebene verwurzelt sind und gemeinsame Handlungsfähigkeit nach dem Ende des Ost-West-Konflikts spürbar begrenzen.³⁵

28 Vgl. Douglas Webber: Franco-German Bilateralism and Agricultural Politics in the European Union: The Neglected Level, in: West European Politics 1/1999, S. 45-67.

29 Vgl. Dyson/Featherstone: Road to Maastricht, 1999; Krotz/Schild: Shaping Europe, 2013, S. 183-210.

30 Vgl. Schild: Leadership in Hard Times, 2013; Krotz/Maher: Europe's Crisis, 2016.

31 Vgl. Hanns W. Maull: Germany and Japan: The New Civilian Powers, in: Foreign Affairs 5/1990, S. 91-106.

32 Hanns W. Maull/Michael Meimeth/Christoph Neßhöver: Die verhinderte Großmacht. Frankreichs Sicherheitspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, Opladen 1997.

33 Ulrich Krotz: National Role Conceptions and Foreign Policies: France and Germany Compared, Program for the Study of Germany and Europe Working Paper 02.1, Cambridge (MA) 2001.

34 Vgl. Axel Sauder: Souveränität und Integration: Französische und deutsche Konzeptionen europäischer Sicherheit nach dem Ende des Kalten Krieges (1990-1993), Baden-Baden 1995; Ulrich Krotz: History and Foreign Policy in France and Germany, London/New York 2015. Zur schwierigen, zähen, doch dauerhaften Zusammenarbeit in Rüstung und Beschaffung vgl. Ulrich Krotz: Flying Tiger. International Relations Theory and the Politics of Advanced Weapons, Oxford/New York 2011.

35 Vgl. Alexander Siedschlag: Strategische Kulturanalyse: Deutschland, Frankreich und die Transformation der NATO, in: Alexander Siedschlag (Hrsg.): Methoden der sicherheitspolitischen Analyse, Wiesbaden 2006, S. 21-48; Krotz: History and Foreign Policy, 2015, S. 125-162.

Sinkende Gestaltungsmacht seit 1990?

Inwiefern hat sich nun Deutschlands Gestaltungsmacht, gestützt auf privilegierte Beziehungen mit Frankreich, in jüngerer Zeit verändert? Inwieweit erschweren divergierende Präferenzen in Kernfragen europäischer Politik eine gemeinsam mit Frankreich ausgeübte europapolitische Führungsrolle? Und steht Frankreich als Partner Deutschlands für Führungs- und Gestaltungsaufgaben heute noch in ähnlichem Maße zur Verfügung wie in der Vergangenheit? Schließlich stellt sich die Frage, inwieweit die Verschiebung der machtpolitischen Gewichte zwischen beiden Staaten ihre Beziehungen und ihre gemeinsame europapolitische Gestaltungsrolle belastet.

Die Vermutung vieler Beobachter, dass die nach 1990 mehrfach erweiterte und heterogener gewordene Europäische Union nur noch in selteneren Fällen eine deutsch-französische Führungsrolle zulasse, ist gewiss nicht ganz von der Hand zu weisen. Diese Argumentation berücksichtigt allerdings nicht hinreichend, dass in einer vergrößerten Union politische Entscheidungsprozesse eine Tendenz zur Informalisierung von Politik erkennen lassen. Dieses ‚Auswandern‘ der Politik aus formalen Institutionen hat eine stärkere Konzentration auf einen kleinen Kreis von Kernentscheidungsakteuren zur Folge, zu denen in vielen Fällen Deutschland und Frankreich gehören. Dies gilt insbesondere in Situationen, in denen rasche Entscheidungen auf europäischer Ebene notwendig werden, wie sie im Eurozonen-Krisenmanagement seit 2010 wiederholt zu beobachten waren.

Im Verlauf der Eurozonenkrise war ein Trend zur Intergouvernementalisierung europäischer Entscheidungsprozesse zu erkennen. So erfuhr der Europäische Rat eine politische Aufwertung und Eurozonen-Gipfel im Kreise der Eurozonenmitglieder wurden institutionalisiert.³⁶ Diese Entwicklung ist maßgeblich von Deutschland und Frankreich mit vorangetrieben worden. Ihr gemeinsamer Einfluss ist in intergouvernementalen Entscheidungskontexten ungleich größer als im Rahmen stärker formalisierter supranationaler Entscheidungsverfahren.

Im Rahmen der von einer intergouvernementalen Logik geprägten Entscheidungsabläufe zum Management der Eurozonenkrise und zum Umbau ihrer Governance-Strukturen haben Deutschland und Frankreich wiederholt ihre gemeinsame Gestaltungsmacht unter Beweis stellen können. Auch wenn die Bundesregierung die europäischen Entscheidungsoutputs gewiss in höherem Maße prägen konnte als Frankreich, sollte die gemeinsame Führungsrolle der beiden Partnerstaaten bei der Suche nach politisch tragfähigen Kompromissen zwischen Forderungen nach finanzieller Unterstützung von Krisenstaaten einerseits und der Verschärfung des fiskalpolitischen Regelwerks und dem Drängen auf wirtschaftliche Strukturreformen andererseits aber nicht unterschätzt werden. Die Interpretation einer unilateral ausgeübten deutschen ‚Hegemonie‘ im Rahmen der EU-/Eurozonen-Entscheidungsprozesse geht an der empirischen Realität vorbei.³⁷

Integrationsvertiefungen haben seit Mitte der 1980er Jahre zunehmend die Form von Schritten differenzierter Integration von Teilgruppen von Mitgliedstaaten angenommen. Dieser Trend ist durch die Finanzmarkt- und Eurozonenkrise noch weiter verstärkt worden. Vom Schengener Abkommen zur Abschaffung von Grenzkontrollen im Binnenmarkt über die Währungsunion, das Maastrichter Sozialprotokoll bis hin zu den jüngsten

36 Vgl. Christopher Bickerton/Dermot Hudson/Uwe Puetter (Hrsg.): *The New Intergovernmentalism. States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford 2015; Sergio Fabbrini: *Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis*, in: *Comparative Political Studies* 9/2013, S. 1003-1029.

37 Vgl. Schild: *Leadership in Hard Times*, 2013; Krotz/Maher: *Europe's Crisis*, 2016.

Beispielen einer Finanztransaktionssteuer, des Euro-Plus-Paktes und des sogenannten ‚Fiskalvertrags‘ gibt es kein einziges wichtiges Beispiel differenzierter Integration, in dem Deutschland und Frankreich nicht gemeinsam als Agenda-Setter und Koalitionsmanager agieren und Gestaltungsmacht bewiesen hätten.³⁸ Nicht nur waren Deutschland und Frankreich entscheidend für das Zustandekommen dieser flexiblen Integrationsformen, auch ist ihr Gewicht und Gestaltungspotential in deren Rahmen höher zu veranschlagen als im Kreis aller 28 Mitgliedstaaten.

Verschiebung der machtpolitischen Gewichte als Herausforderung

Eine zentrale Herausforderung für die deutsche Europapolitik und die Gestaltung der Beziehung zu Frankreich liegt in der Verschiebung der machtpolitischen Gewichte zwischen den Nachbarstaaten. Schon im Kontext der Wiedervereinigung hatten kluge Beobachter das Ende des ‚Gleichgewichts der Ungleichgewichte‘ zwischen der Wirtschaftsmacht Deutschland und der Atommacht Frankreich diagnostiziert.³⁹ Seit rund einem Jahrzehnt ist ein deutliches Auseinanderdriften der wirtschaftlichen Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit zu beobachten, welches für das bilaterale Verhältnis folgenreich ist.

Dieses Auseinanderdriften der Wirtschaftskraft und -dynamik – vor allem der internationalen Wettbewerbsposition beider Länder seit Eintritt in die Währungsunion und beschleunigt seit 2005 – lässt sich an einer ganzen Reihe von Indikatoren ablesen: an der Handels- und Leistungsbilanz, den jeweiligen Anteilen am Welthandel, der zunehmend ungleichen Bedeutung von Exporten am Gesamt-Bruttoinlandsprodukt, der Lohnstückkostenentwicklung sowie der zunehmend divergierenden Anteile der Industrie an der Gesamtwertschöpfung. „Seit Beginn der 2000er Jahre“, so das Kernergebnis einer einflussreichen deutsch-französischen Vergleichsstudie, „lässt sich eine historisch beispiellose Divergenz der Wettbewerbsfähigkeit zu Lasten Frankreichs erkennen, und seither wächst der Abstand weiter“.⁴⁰

In Deutschland ließ sich auf politischer Ebene und in der hohen Verwaltung im letzten Jahrzehnt bisweilen eine Mischung aus Desinteresse und Herablassung gegenüber Frankreich beobachten. Diese wuchs in dem Maße, wie die wirtschaftliche Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit der beiden Länder besonders seit 2005 auseinanderdriftete. Die anhaltende Wettbewerbschwäche und die politischen Reformschwierigkeiten des Nachbarn werfen für die Bundesrepublik die Frage auf, ob und wie lange Frankreich als zentraler Partner zur Bewältigung der anhaltenden Folgen der Eurozonenkrise noch zur Verfügung steht. Wird Frankreich zum Teil des Problems, statt Partner bei der Suche nach gemeinsamen Lösungen zu sein?

Im Übrigen sah sich die Bundesrepublik bei der Bewältigung der Eurozonenkrise einem Zielkonflikt gegenüber. Das fundamentale Interesse an einer dauerhaften Stabilisierung des Euroraums und an einer regelgebundenen, ordnungspolitisch fundierten Governance der Eurozone trat in ein Spannungsverhältnis mit dem ebenso fundamentalen Interesse an der

38 Vgl. Douglas Webber: *Successful and Genuine Failures: France and Germany in the History of “Multi-Speed” European Political Integration*, Berkeley 2010.

39 Vgl. Stanley Hoffmann: *La France dans le nouvel ordre européen*, in: *Politique étrangère* 3/1990, S. 503-512.

40 COE-Rexecode: *Mettre un terme à la divergence de compétitivité entre la France et l’Allemagne. Etude réalisée pour le Ministère de l’Economie, des Finances et de l’Industrie – 14 janvier 2011*, hier S. 4, abrufbar unter: www.coe-rexecode.fr/public/content/download/30859/307445/version/2/file/Rapportcompetitivite-France-Allemagne-janvier-2011-Partie1.pdf (letzter Zugriff: 21.3.2016).

Bewahrung und Fortschreibung der engen europapolitischen Kooperation mit Frankreich. Dieses Spannungsverhältnis ergibt sich aus den – aus Sicht der Bundesrepublik – potenziell stabilitätsgefährdenden Nebenwirkungen der von Frankreich favorisierten Politik der Vergemeinschaftung von Haftung und Risiken im Euroraum (Rettungsfonds, Eurobonds, Transfersysteme zwischen Eurozonenmitgliedstaaten, Vergemeinschaftung von Bankeneinlagensicherungssystemen und Ähnliches mehr). Der französische Ansatz wirft massive ‚Moral hazard‘-Probleme auf und droht, kurzfristige Stabilisierung auf Kosten wirklicher Reformen und möglicher längerfristiger Konsolidierung in der Eurozone zu erkaufen.

Eine Verweigerung schmerzhafter Wirtschafts- und Sozialreformen in Frankreich zur Wiederherstellung seiner internationalen Wettbewerbsfähigkeit und ein mangelnder politischer Wille zum Abbau des Haushaltsdefizits, der Schuldenquote, eines überdimensionierten öffentlichen Dienstes und Wohlfahrtsstaates droht auf französischer Seite die materielle Machtbasis seiner Führungsrolle weiter zu erodieren und die konzeptionellen Unterschiede zum deutschen Partner weiter wachsen zu lassen. Schon bisher war der gemeinsame Umgang mit der Eurozonenkrise eher durch additive deutsch-französische Kompromisse als Ergebnis von Aushandlungsprozessen geprägt als durch eine geteilte Krisendiagnose, gemeinsame wirtschaftspolitische Konzepte und einen kohärenten Entwurf zur Fortentwicklung der Eurozonen-Governance.

Der Verlust an wirtschaftlicher Dynamik und haushaltspolitischen Spielräumen erschwert für Frankreich auch die Aufgabe, seine militärischen Fähigkeiten im bisherigen Umfang aufrechtzuerhalten – damit könnte ein komparativer Vorteil im Vergleich zu Deutschland mittelfristig an Bedeutung verlieren. Dies hätte nicht nur abträgliche Konsequenzen für die außenpolitische und militärische Handlungsfähigkeit Frankreichs, sondern mittelbar auch für das Potential gemeinsamer deutsch-französischer Gestaltungsfähigkeit im internationalen militärischen Krisenmanagement. Das von Hoffmann⁴¹ konstatierte Gleichgewicht der Ungleichgewichte zwischen Wirtschafts- und Militärmacht beider Länder hat sich somit deutlich zugunsten Deutschlands verschoben. Dies führt auf französischer Seite zu Unsicherheiten und Irritationen, da die Rolle als Juniorpartner Deutschlands für Frankreich wenig attraktiv sowie mit seinem Selbstbild und außenpolitischen Rollenverständnis kaum vereinbar ist.

Aus Sicht mancher französischer Beobachter gefährdet die zunehmende wirtschaftliche Asymmetrie zu Deutschland generell das Fundament der bilateralen Beziehung. In den Worten des Nationalversammlungsabgeordneten der Republikaner und früheren Europa-ministers, Pierre Lellouche:

„Wir erleben (...), 50 Jahre nach dem Elysée-Vertrag, einen brutalen Bruch des Gleichgewichts innerhalb des deutsch-französischen Paares, ein Bruch, dessen Ursprung im tragischen wirtschaftlichen, industriellen und finanziellen Hinterherhinken („décrochage“) Frankreichs im Verhältnis zu seinem Hauptpartner und Konkurrenten Deutschland liegt. Ein Hinterherhinken, das – sofern auf französischer Seite keine Anstrengungen unternommen werden, um unser Wirtschafts- und Sozialmodell grundlegend zu reformieren – ein Abkoppeln („découplage“) zwischen beiden Nationen zur Folge haben könnte, nun aber politisch und strategisch mit potentiell fatalen Folgen für den europäischen Einigungsprozess.“⁴²

41 Hoffmann: *La France dans le nouvel ordre européen*, 1990.

42 Pierre Lellouche: *France-Allemagne: le double déni*, in: *Politique étrangère* 4/2012, S. 739-754, hier S. 739-740 (Übers.: Joachim Schild). Ähnliche Stimmen sind auch aus dem linken Lager zu hören, so etwa von Jean-Pierre Gougeon, einem Sozialisten und Deutschlandkenner und zeitweiligen Regierungsberater, vgl. Jean-Pierre Gougeon: *France-Allemagne: une union menacée?*, Paris 2012.

Aus französischer Sicht hat das außenpolitische Verhalten Deutschlands in Krisensituationen Zweifel an der Attraktivität Deutschlands als zentraler Partner Frankreichs genährt. In Paris werden Fragen lauter, inwieweit Deutschland willens und in der Lage ist, die notwendigen materiellen Ressourcen (militärische Investitionen) zur Verfügung zu stellen und die politische Bereitschaft zu zeigen, eine internationale Verantwortung zu übernehmen, die seinem wirtschaftlichen Gewicht entspricht. Von der deutschen Weigerung, sich an der EU-Militärmission im Tschad und in der Zentralafrikanischen Republik in den Jahren 2008 bis 2009 zu beteiligen (EUFOR Tschad/RCA), über die Enthaltung im Sicherheitsrat zur Libyen-Resolution im März 2011 und der anschließenden Nichtbeteiligung an militärischen Aktivitäten gegen das Gaddafi-Regime bis hin zur Beteiligung auf Sparflamme an der französischen Militäraktion gegen islamistische Terroristen in Mali seit Anfang 2013 (Operation Serval) und in der Zentralafrikanischen Republik seit Ende 2013 (Operation Sangaris) zeigte sich die Bundesrepublik aus französischer Sicht wiederholt als wenig zuverlässiger und risikoscheuer Partner. Dessen Verhalten erscheint wenig berechenbar – das Gegenteil der ‚Politik der Verlässlichkeit‘, die die Zivilmacht Deutschland über Jahrzehnte auszeichnete. Inwieweit die Terroranschläge in Paris im Herbst 2015 zu einer dauerhaften Vergrößerung des bundesdeutschen militärischen Engagements an der Seite Frankreichs im Kampf gegen den internationalen Terrorismus führt, bleibt abzuwarten.

Die Hinwendung Frankreichs zu Großbritannien in Form weitreichender Militärabkommen im Jahr 2010 kann als Folge der bundesdeutschen Zurückhaltung oder Verweigerung auf diesem Gebiet interpretiert werden. Frankreich schien zumindest unter Präsident Sarkozy den Glauben an eine dynamische Entwicklungsmöglichkeit der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union (GSVP) verloren zu haben und setzte daher auf Großbritannien als Partner. Die hinter den Erwartungen zurückgebliebenen Resultate der französisch-britischen bilateralen Zusammenarbeit sowie die Unwägbarkeiten hinsichtlich des zukünftigen europapolitischen Kurses Großbritanniens haben nach dem Amtsantritt der Großen Koalition Ende 2013 neuerliche deutsch-französische Bemühungen in Gang gesetzt, die bilaterale und europäische sicherheitspolitische und militärische Kooperation zu stärken.

Ob Frankreich zukünftig als ähnlich bedeutsamer Partner Deutschlands in einer Doppelführungsrolle in der Europäischen Union zur Verfügung stehen wird wie in der Vergangenheit, hängt auf deutscher Seite unter anderem von der Bereitschaft der Bundesrepublik zum Engagement im Rahmen militärischer Krisenmanagementaktivitäten ab. Auf französischer Seite sind zwei Faktoren ausschlaggebend: einerseits strukturelle Faktoren wie insbesondere die Wirtschaftskraft, Wettbewerbsfähigkeit und Schuldentragfähigkeit Frankreichs. Die Verfügbarkeit Frankreichs als zentraler Partner der bundesdeutschen Europapolitik hängt andererseits von strategischen Richtungsentscheidungen französischer Präsidenten ab. Optieren sie für eine Rollendefinition als ‚partner in leadership‘ im Rahmen einer privilegierten bilateralen Sonderbeziehung oder wählen sie einen multiplen Bilateralismus in der Europäischen Union und die Rolle eines Bindegliedes zwischen den südlichen und nördlichen EU-Staaten – ein Muster, das zu Beginn der Amtszeit von Präsident François Hollande durchaus erkennbar war.

Fazit

Über Jahrzehnte erwies sich Frankreich als unerlässlicher und nicht ersetzbarer Partner für die Verfolgung europapolitischer Kerninteressen der Bundesrepublik und für die deutsche Gestaltungsmacht im europäischen Integrationsrahmen. Doch ist die „Macht in der Mitte“⁴³ auch zukünftig zur Verfolgung seiner Interessen in gleichem Maße auf den mittlerweile deutlich geschwächten Partner angewiesen?

In Zeiten einer noch nicht wirklich bewältigten Eurozonenkrise, einer epochalen Flüchtlingskrise und wachsender internationaler Herausforderungen – von einer revisionistischen russischen Machtpolitik bis zum internationalen Terrorismus – ist das von mancher Seite unter Hegemonieverdacht stehende Deutschland stärker denn je auf starke Verbündete für eine gestaltungsmächtige Außenpolitik angewiesen. Eine unilaterale Alternative besitzt die Bundesrepublik nicht – zu begrenzt ist, trotz allem, ihr wirtschaftliches Gewicht, zu stark die Vorbehalte der Partner aufgrund der historischen Belastungen. In dem Maße wie Deutschland an politischem Gewicht in der Unionspolitik hinzugewinnt und in eine zentrale Rolle als „indispensable policy broker“⁴⁴ hineinwächst, ist es – und dies ist nur ein scheinbares Paradox – umso mehr auf verlässliche Mitstreiter angewiesen. Politische Führung auf Ebene der Europäischen Union ist für die Bundesrepublik bis auf Weiteres nur als Mit-Führung denkbar. Frankreich ist aufgrund seiner Wirtschaftskraft, seines außen- und sicherheitspolitischen Gewichts, seines Gestaltungswillens und nicht zuletzt aufgrund seiner seit Jahrzehnten mit der Bundesrepublik gepflegten intensiven Sonderbeziehung der zentrale Mitstreiter für die Gestaltungs- und Führungsmacht der Bundesrepublik. Echte andere Optionen unter den großen Mitgliedstaaten stehen Deutschland auf absehbare Zeit nicht zur Verfügung.

Ob Frankreich die Rolle als (Junior-)Partner für eine gemeinsame europäische Doppelführungsrolle weiterhin und dauerhaft einnehmen kann, hängt jedoch sehr stark von innerfranzösischen Entwicklungen und Entscheidungen ab, die von Deutschland nur begrenzt zu beeinflussen sind. Dabei sehen sich die Regierungen in beiden Ländern tendenziell zunehmenden innenpolitischen Restriktionen für die Gestaltung ihrer Außen-, Sicherheits- und Europapolitik gegenüber: Deutschland insbesondere in Bezug auf seine sicherheitspolitische Gestaltungsfähigkeit, seine militärischen Machtressourcen und seine Interventionsbereitschaft; Frankreich im Hinblick auf die Bereitschaft der Gesellschaft und der politischen Elite, die für die Rekonstruktion einer mit Deutschland gleichberechtigten europäischen Führungsrolle notwendigen Wirtschafts- und Sozialreformen in Angriff zu nehmen und wirklich mitzutragen.

43 Herfried Münkler: *Macht in der Mitte. Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa*, Hamburg 2015.

44 Krotz/Maher: *Europe's Crisis*, 2016.