

Erneuerung des Elysée-Vertrags: mehr Substanz in der deutsch-französischen Zusammenarbeit für Europa

Ein Text der Deutsch-französischen Reflexionsgruppe (April 2018)

Für das Jahr 2018 steht die Erneuerung des Elysée-Vertrags auf der deutsch-französischen Agenda. Die Motivation für einen neuen Text liegt offen zu Tage: Der Elysée-Vertrag stammt aus der Zeit des Kalten Krieges, der deutschen Teilung und der beginnenden europäischen Integration. Er begründete die Institutionalisierung der bilateralen Zusammenarbeit und schuf mit dem Deutsch-Französischen Jugendwerk ein zentrales Instrument der deutsch-französischen Versöhnung. Der europäische und internationale Rahmen im Jahr 2018 ist jedoch ein gänzlich anderer als vor 55 Jahren. Das gemeinsame Interesse beider Länder liegt in der Bewältigung der enorm gewachsenen und nahezu alle Politikfelder betreffenden europapolitischen Herausforderungen – und dies auf der Basis effizienterer und alle ihre Ressourcen nutzender deutsch-französischer Beziehungen.

Der Abschluss eines neuen Vertrags wird nur dann einen Mehrwert für die deutsch-französischen Beziehungen und Europa hervorbringen, wenn er über den alten Vertrag hinausgeht. Eine Überfrachtung des Textes durch einen Katalog von Einzelprojekten und Willensbekundungen sollte vermieden werden. Der Vertrag selbst kann kein überzeugendes politisches Programm ersetzen. Er kann aber die Grundlage für eine enge, wirksame und strategisch ausgerichtete bilaterale Zusammenarbeit beider Länder in Europa bilden, die auch künftige Regierungen in Berlin und Paris bindet.

Bei der Formulierung des neuen Vertragstextes sollten drei Aspekte berücksichtigt werden. Erstens muss der Vertrag eine klare pro-europäische Botschaft haben, die die Ziele einer verstärkten Zusammenarbeit und Integration sowie des langfristigen Zusammenhalts aller EU-Mitgliedstaaten miteinander in Einklang bringt. Zweitens muss er konkrete Maßnahmen zur Stärkung der bilateralen Institutionen und Prozesse enthalten und drittens Ideen für eine Fortentwicklung der bilateralen Zusammenarbeit zu einem Labor der europäischen Integration formulieren.

I. Klares Bekenntnis zur europäischen Integration als Kernbotschaft des Vertrags

In Form einer Präambel oder eines ähnlichen Vertragsbestandteils sollte ein klares Bekenntnis zur europäischen Integration insgesamt sowie zur Notwendigkeit europapolitischer Kooperation in globaler Verantwortung abgelegt werden. Zudem sollte eine überzeugende Antwort auf die Frage formuliert werden, warum die gemeinschaftliche Zusammenarbeit europäischer Staaten in der EU auch in Zukunft dringend gebraucht werden wird. Ferner sollten Berlin und Paris sich zum Konzept einer differenzierten Integration mit Augenmaß bekennen und der Überzeugung Ausdruck verleihen, dass eine intensivierte Zusammenarbeit in der EU und der Zusammenhalt aller 27 Mit-

gliedstaaten miteinander vereinbare Ziele sind.¹

Die deutsch-französische Zusammenarbeit muss für die Europäische Union als Kraft der inneren Kohäsion, als Impulsgeber und Laboratorium der Erneuerung fungieren und dies auch so kommunizieren. Das gilt vor allem angesichts der vielfältigen eigenen Schwächen und Krisen der EU, aber auch wegen der Bedeutung beider Länder für das Gelingen europäischer Politik und, last but not least, wegen ihrer eigenen Abhängigkeit von einer erfolgreichen EU. Dabei müssen ebenso Antworten auf die Verunsicherung vieler Bürgerinnen und Bürger wie auf die Fragen nach den Zielen und der Zukunft der Europäischen Union gegeben werden.

Die bilaterale Sonderbeziehung zwischen Deutschland und Frankreich muss auch in Zukunft gepflegt und ausgebaut werden. Die gemeinsame Kooperationserfahrung und Teilnahme an allen Integrations- und Handlungsfeldern in der EU ist ein Kapital für die gesamte Union. Doch sind beide Länder heute, weit mehr als in den Jahrzehnten der auf Westeuropa begrenzten Europäischen Gemeinschaft, auf die Zusammenarbeit mit Dritten angewiesen, wenn sie das Doppelziel aus verstärkter Zusammenarbeit und Kohäsion erreichen wollen. Auch dies sollte im neuen Vertrag zum Ausdruck kommen, und es wäre wünschenswert, dass dieser Aspekt nicht nur als symbolisches Bekenntnis formuliert, sondern auch mit einem konkreten operativen Vorschlag im neuen Vertrag sichtbar würde.

II. Stärkung der bilateralen Prozesse

Die bilateralen Institutionen und Verfahren müssen in ihrer Verlässlichkeit, ihrer Ergebnisorientierung und ihrer langfristigen Wirksamkeit gestärkt werden. In diesem Zusammenhang kann der neue Vertrag tatsächlich einen konkreten Mehrwert bieten und eine Funktion jenseits der Symbolik übernehmen. Es ist inzwischen fast schon ein Gemeinplatz, dass einige der bestehenden deutsch-französischen Institutionen (Ministerrat, einzelne Fachräte, informelle Formate wie Blaesheim usw.) nicht oder nicht mehr die Funktionen ausfüllen, für die sie ins Leben gerufen wurden. In Verbindung mit ausbleibenden sichtbaren bilateralen Initiativen für Europa wird hierdurch die Legitimität der deutsch-französischen Sonderbeziehung beschädigt, nicht zuletzt auch aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger. Die Ziele und Ergebnisse deutsch-französischer Kooperation müssen konkreter und sichtbarer werden.

So sollten sich die Regierungen verpflichten, ihrer bilateralen Kooperation regelmäßig Mehrjahresprogramme zugrunde zu legen und diese mit strategischen Zielsetzungen zu verbinden. Derartige Programme könnten sich sowohl auf rein bilaterale Aufgaben (grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Kooperation von Regionen, Förderung von Deutsch und Französisch als Fremdsprache usw.), aber eben vor allem auch auf die großen europapolitischen Aufgaben (sektorspezifisch oder sektorübergreifend) beziehen. Um die Verlässlichkeit der Zusammenarbeit auf dieser Basis zu erhöhen, sollten sich die Regierungen verpflichten, ihren Parlamenten regelmäßig über die Umsetzung dieser Programme zu berichten. Dringlich wäre eine gemeinsame Berichtspflicht in jedem Parlament: Deutsche und französische Regierungsmitglieder oder -vertreter berichten in

¹ Vgl. hierzu die Vorschläge der Deutsch-französischen Reflexionsgruppe vom März 2017: Keine Zukunft für die Europäische Union ohne klare Differenzierung und Rückhalt von Berlin und Paris; http://www.stiftung-genshagen.de/uploads/media/5._Positionspapier_deutsche_Version.pdf.

Bundestag und Nationalversammlung.² Hierdurch würden sowohl Umsetzungsdruck auf die Regierungen und ihre Verwaltungen aufgebaut als auch die Sichtbarkeit der bilateralen Zusammenarbeit bzw. ihrer Ergebnisse erhöht. Die Legitimität der deutsch-französischen Beziehungen in ihrem Selbstverständnis als Motor der europäischen Integration würde gestärkt.

Unabhängig davon müssten alle Kooperationsformate periodisch auf ihren Nutzen hin und mit dem Ziel überprüft werden, die regelmäßige Zusammenarbeit zu stärken. Formate und Institutionen, die nicht zu verwertbaren Ergebnissen beitragen, müssen reformiert oder abgeschafft werden. Schließlich sollte in den Vertrag auch ein Instrument eingebaut werden, dass die Öffnung der deutsch-französischen Beziehungen für Dritte verankert, ohne den besonderen Charakter der Beziehungen zwischen Berlin und Paris zu beeinträchtigen. Dies könnte etwa eine Selbstverpflichtung sein, im Rahmen der Erarbeitung von bilateralen Mehrjahresprogrammen mit europäischem Bezug zum frühestmöglichen Zeitpunkt weitere relevante Partner einzubeziehen.

III. Konvergenz-Labor der europäischen Integration

Auch wenn der Vertrag kein Baukasten für die Lösung der gegenwärtigen und künftigen Probleme der europäischen Integration sein kann, sollte er dazu beitragen, die gemeinschaftliche Basis zwischen Deutschland und Frankreich in zentralen Politikfeldern auszubauen. Es geht darum, in Bereichen, die nach wie vor in nationaler Verantwortung liegen oder in denen es auf EU-Ebene keinen Integrationsfortschritt gibt, zu konvergierenden politischen und recht-

lichen Ansätzen bzw. Regelungen zu kommen. Bestenfalls kommt es hier zu positiven Ansteckungseffekten in weiteren Mitgliedstaaten oder gar zu einer europäischen Integrationsdynamik in einzelnen Sektoren. Aber auch dann, wenn dies nicht geschehen sollte, profitierten Deutschland und Frankreich von der konsequenten Annäherung beider Länder durch Best-Practice-Verfahren und Einsparpotenziale. In jedem Fall würden sie den Beweis für den unmittelbaren Nutzen immer engerer Kooperation führen – und dies in Feldern, deren Wert auch den Bürgerinnen und Bürgern leicht vermittelbar wäre.

So sollten im Vertrag einige zentrale Handlungsfelder genannt werden, in denen beide Länder im Sinne solcher Konvergenz-Labors eine immer engere Zusammenarbeit bis hin zu einer Angleichung der nationalen Rechts- und politischen Regelungssysteme beschließen. Ein solches Feld wäre etwa ein deutsch-französischer Wirtschaftsraum mit einer sukzessiven und nachhaltigen Annäherung der Steuer-, Haushalts- und Arbeitsmarktpolitik beider Länder, die unfairen Wettbewerb verhindert, stimulierenden Wettbewerb aber ermöglicht. Vorstellbar wäre auch die Entwicklung eines deutsch-französischen Raums des Rechts mit konvergierenden nationalen Rechtsordnungen. Dringend notwendig wäre ferner die Entwicklung einer tatsächlich gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit der ernsthaften Ausarbeitung gemeinsamer Strategien gegenüber anderen Handlungsräumen bzw. großen Akteuren (Afrika, Russland, China, USA) oder auch für Handlungsfelder wie Migration. Hierzu würde auch eine viel stärker bilateral als national ausgerichtete und finanzierte Zusammenarbeit in der Verteidigungsindustrie einschließlich gemeinsamer Richtlinien für Rüs-

² Dieses Verfahren sollte auch im geplanten deutsch-französischen Parlamentsabkommen verankert werden.

tungsexporte gehören.³ Grundsätzlich muss gelten, dass außen- und sicherheitspolitische Alleingänge der Vergangenheit angehören – je nach Handlungszusammenhang muss zumindest die Konsultation des Partners zwingend, gemeinsames Handeln die Regel sein. An weiteren Themen – mit innen- wie auch außenpolitischen Bezügen – mangelt es nicht. Ob Bildung, Soziales, Klima und Energie oder Infrastruktur und Mobilität: Es gibt viel Raum für Annäherung und mehr Gemeinsamkeit zwischen Deutschland und Frankreich.

Deutsch-französische Konvergenz-Labors werden nur dann funktionieren, wenn die Bereitschaft zu gemeinsamen strategischen Überlegungen und Zielfestlegungen begleitet wird von dem Willen, diese gemeinsamen Ziele und Strategien mit konkreten, operativen Maßnahmen umzusetzen. Hierbei kann, je nach Politikfeld, durchaus auch die Kooperation auf regionaler Ebene eine hilfreiche Rolle spielen. Regionale Kooperation und Städtepartnerschaften können darüber hinaus einen wirksamen Beitrag für einen besseren Zusammenhalt innerhalb der EU leisten, eines der beiden Hauptziele europäischer Politik für die Zukunft. Im Vertrag sollte regionaler und städtischer Kooperation daher ein besonderer Stellenwert eingeräumt werden, der auch finanzielle Unterstützung durch die nationale Ebene umfassen könnte.

Ein neuer Vertrag kann nur das Ziel, die Handlungsfelder und ggf. die allgemeinen Ambitionen derartiger Labors festlegen. In ihrer Legitimität, Handlungsfähigkeit und Nachhaltigkeit

gestärkte bilaterale Prozesse und Institutionen wären dann die Voraussetzung dafür, dass die Konvergenz-Labors verlässlich, ergebnisorientiert und für die Öffentlichkeit sichtbar arbeiten würden. Die Verständigung beider Länder auf differenzierte Integration *und* Kohäsion als übergeordnete Ziele der Europäischen Union wäre ihre gemeinsame, europapolitische Basis, der sich auch später gewählte Regierungen in Berlin und Paris verpflichtet fühlen müssten. Ein entlang dieser Prinzipien gestalteter deutsch-französischer Vertrag wäre ein Beitrag zur Modernisierung der deutsch-französischen Beziehungen – und eine Voraussetzung dafür, dass beide Länder ihrer erheblichen Verantwortung für die Zukunft der Europäischen Union gerecht werden.

³ Interessant ist zudem die Idee, den Bundessicherheitsrat um den französischen Präsidenten, den Premierminister sowie die einschlägigen Fachminister zu erweitern und mit einer Zuständigkeit für beide Länder auszustatten. Dies wäre jedoch nur dann in Deutschland politisch vermittelbar, wenn die einseitige Öffnung dieser Kerninstitution deutscher Sicherheitspolitik mit annähernd identischen Funktionen in beiden Ländern verbunden wäre – eine aus heutiger Sicht kaum erfüllbare Vorbedingung.