

Frankreich, Deutschland und die europäische Integration im Aachener Vertrag

Stefan Seidendorf*

How "European" is the new Franco-German bilateral treaty signed in Aachen on 22 January 2019? And what kind of "Franco-German leadership for Europe" does it stipulate? The article starts by establishing a model of Franco-German cooperation and leadership in the European Union, which then allows to analyse the content of the treaty. The treaty can be seen as a strategic commitment to European integration and to Franco-German leadership. It outlines far-reaching ambitions in foreign policy cooperation as well as in the areas of security and defence, where the established European model is particularly prone to bilateral leadership. The treaty is more nuanced in the field of economic and social politics, where a Franco-German economic area shall be established. While this could potentially balance Franco-German asymmetries, it will also raise questions particularly amongst Eastern European Member States.

Als Emmanuel Macron und Angela Merkel am 22. Januar 2019 in Aachen den „Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration“¹ unterzeichneten, war dieser Moment sorgsam in Szene gesetzt. So hatten die Protagonisten darauf geachtet, den neuen Grundlagenvertrag in die Kontinuität ihrer engen Kooperation seit den 1950er Jahren und insbesondere des bisher gültigen Elysée-Vertrags zu stellen. Der Aachener Vertrag „ergänzt den Vertrag vom 22. Januar 1963“, so Art. 27 des neuen Textes, womit der Elysée-Vertrag und alle seine Inhalte und Verfahren weiterhin gültig bleiben (Art. 25). Außerdem bezieht sich der neue Vertrag ausdrücklicher als der Elysée-Vertrag auf die Rolle Frankreichs und Deutschlands in der Europäischen Union (EU) und betont die Verantwortung, die diese beiden Staaten für den Integrationsprozess übernehmen. In Aachen wurde dieser Aspekt durch die aktive Einbeziehung der führenden Akteure der EU verdeutlicht. Neben den Reden des rumänischen Präsidenten, Klaus Johannis, (aufgrund der rumänischen EU-Ratspräsidentschaft in der ersten Hälfte des Jahres 2019) und des Präsidenten der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, war der Auftritt des Präsidenten des Europäischen Rats, Donald Tusk, bemerkenswert. Der Pole schrieb den Vertretern Frankreichs und Deutschlands ins Stammbuch: „Ich bin heute mit der festen Überzeugung nach Aachen gekommen, dass Eure Entscheidung, die Entscheidung, die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich zu stärken, dem ganzen vereinten Europa dienen kann und dienen sollte.“²

* Dr. Stefan Seidendorf, Stellvertretender Direktor, Deutsch-Französisches Institut (dfi), Ludwigsburg.

- 1 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration (Aachener Vertrag), abrufbar unter: [https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/1570126/c720a7f2e1a0128050baaa6a16b760f7/2019-01-19-vertrag-von-aachen-data.pdf?d download=1](https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/1570126/c720a7f2e1a0128050baaa6a16b760f7/2019-01-19-vertrag-von-aachen-data.pdf?download=1) (letzter Zugriff: 18.7.2019).
- 2 Europäischer Rat: Ansprache von Präsident Donald Tusk anlässlich der feierlichen Unterzeichnung des deutsch-französischen Vertrags von Aachen, 22. Januar 2019, abrufbar unter: www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/01/22/speech-by-president-donald-tusk-at-the-signing-ceremony-of-the-franco-german-treaty-of-aachen/ (letzter Zugriff: 18.7.2019).

Er fuhr fort: „Liebe Angela, lieber Emmanuel, als Freunde stehen wir uns zu nahe, als dass ich Gründe hätte, an Euren Absichten und Plänen zu zweifeln.“³ Zwischen den Zeilen bringt der Präsident hier unverhohlen seine Skepsis zum Ausdruck. Am Ende seiner Rede wird er explizit: „Zugleich möchte ich Euch und alle überzeugten Europäer davor warnen, das Vertrauen in den Zweck der Integration Europas als Ganzes zu verlieren. [...] Ich will es ganz deutlich sagen – Europa braucht heute ein klares Signal aus Paris und aus Berlin, dass eine gestärkte Zusammenarbeit in kleinen Formaten keine Alternative für die Zusammenarbeit ganz Europas ist. [...] Frankreich und Deutschland brauchen Europa im gleichen Maße, ganz ohne Unterschied genau wie Polen, Litauen, Bulgarien oder Irland. Denkt jetzt und in der Zukunft daran. Ich werde Euch jedenfalls immer wieder daran erinnern.“⁴

Tusk definiert damit eine Reihe wichtiger Bedingungen, unter denen die politische Führungsrolle Frankreichs und Deutschlands in Europa sinnvoll und akzeptabel erscheint. Erstens muss diese Führungsrolle aus einer deutsch-französischen Kooperation erwachsen, der Führungsanspruch nur eines dieser Staaten wäre nicht akzeptabel. Zweitens muss dieser Führungsanspruch auf die Weiterentwicklung der Union als Ganzes gerichtet sein. Der Versuch, das gemeinsame Machtpotenzial entweder zur Durchsetzung je eigener Partikularinteressen oder zur Verwirklichung eines exklusiven deutsch-französischen Bündnisses zu nutzen, wäre ebenfalls nicht akzeptabel. Darüber hinaus klingt in der Rede des Präsidenten eine Grundksepsis gegen den (allzu) offen vorgetragenen deutsch-französischen Führungsanspruch durch, die von vielen Mitgliedstaaten insbesondere in Mittel- und Osteuropa geteilt wird.⁵ Die Frage stellt sich dann, ob und unter welchen Voraussetzungen der neue deutsch-französische Vertrag den in ihn gesetzten Erwartungen gerecht werden kann.

Bevor der Vertrag darauf hin untersucht wird, sollen in einem ersten Teil die „deutsch-französische Führungsrolle in Europa“ und die Bedingungen ihrer Akzeptanz durch die anderen Mitgliedstaaten nochmals ausführlicher und systematischer erörtert werden.

Begründung der deutsch-französischen Führungsrolle in Europa

Die besondere Rolle der beiden Gründerstaaten Frankreich und Deutschland in der EU ist ein fest etablierter Topos.⁶ Aber wie kann sie begründet und gerechtfertigt werden, da die EU doch gerade ein Gegenmodell und eine Überwindung des Westfälischen Systems internationaler Beziehungen etablieren sollte? Die Absicht der EU war und ist es, der Dominanz reiner Machtpolitik eine Politik entgegenzusetzen, die die Herrschaft des Rechts über die Grenzen des Nationalstaats hinaus durchsetzt und politische Entscheidungen auch jenseits des nationalstaatlichen Rahmens durch demokratisch breit legitimierte Pro-

³ Ebenda.

⁴ Ebenda.

⁵ Aus Sicht der gegenwärtigen Regierungen der Visegrád-Staaten ist diese Skepsis begründet, folgt man Ulrich Krotz/Joachim Schild: Back to the future? Franco-German bilateralism in Europe's post-Brexit union, in: Journal of European Public Policy 8/2018, S. 1174ff., hier S. 1179, 1182.

⁶ Siehe z.B. Henrik Utterwedde: Bilateralismus und europäische Integration: die gewandelten Erfolgsbedingungen der deutsch-französischen Kooperation, in: Heinrich Siedentopf/Benedikt Speer/Renaud Dorandeu (Hrsg.): Deutschland und Frankreich in der europäischen Integration: „Motor“ oder „Blockießer“?, Berlin 2011, S. 184ff., hier S. 185.

zesse zustande kommen lässt.⁷ Dadurch, so der Anspruch der EU, sollen ein gemeinsamer Mehrwert an Stabilität, Sicherheit und Wohlstand und letztendlich die Verwirklichung individueller Freiheiten gewährleistet werden. Neben dem normativen Anspruch lässt sich empirisch jedoch feststellen, dass das Denken in Kategorien nationalstaatlicher „Macht“ sowie die zur Verfügung stehenden diesbezüglichen Ressourcen den Integrationsprozess natürlich von Anfang an mit beeinflussten. Gerade die größeren Mitgliedstaaten nahmen für sich in Anspruch, entsprechend ihrem „Gewicht“ und ihrer „Bedeutung“ Einfluss auszuüben, und konnten dies aufgrund ihrer Ressourcen auch. Besonders in Frankreich wechselten sich Phasen pro-europäischer Führung im Hinblick auf die Vertiefung der Gemeinschaftsinstitutionen der EU mit Phasen der Betonung nationaler Souveränität und Unabhängigkeit ab. In beiden Fällen jedoch beeinflussten die verschiedenen französischen Präsidenten und Regierungen den Verlauf und die Ausgestaltung des Integrationsprozesses entschieden. Dies gelang aber nur vor dem Hintergrund des Paradigmas, das sich in der französischen Außenpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg durchgesetzt hatte, nämlich den Ausgleich mit Deutschland der Konfrontation und der Kontrolle ebendieses Landes vorzuziehen.⁸ Für Westdeutschland ergab sich aus diesem Paradigma einerseits die von Konrad Adenauer erhoffte Chance, im begrenzten westeuropäischen Rahmen schon früh wieder eine tragende und wichtige Rolle zu spielen. Andererseits erforderte diese Rolle „auf Bewahrung“ eine andere Positionierung im Hinblick auf die Ausgestaltung der europäischen Integration, als sie etwa von Frankreich verkörpert wurde. Die Idee einer „immer engeren Union“, die letztendlich einen föderalistischen Europaentwurf verfolgte, lässt sich nicht zuletzt als die normative Überzeugung der handelnden Politiker festmachen.⁹

Gemeinsam konnten die beiden Staaten insbesondere in Krisenphasen den europäischen Integrationsprozess entscheidend beeinflussen, indem sie eine gemeinsame, koordinierte politische Führung ausübten, die als „embedded bilateralism“¹⁰ bezeichnet wird. Dieser umfasst (1) den permanenten, institutionell organisierten Interessenausgleich zwischen den beiden unterschiedlichen Staaten, der (2) im Rahmen der EU auf die Kohärenz und Konsolidierung des Integrationsprojekts ausgerichtet ist. Den beiden Staaten kommt dabei eine wichtige Rolle beim Agenda-Setting in der EU zu. Dazu versuchen sie permanent, Koalitionen von Staaten mit ähnlichen Präferenzen um sich herum zu organisieren, was impliziert, dass sie auf die Akzeptanz ihrer Positionen und ihrer besonderen Rolle durch diese Staaten angewiesen sind.¹¹ Schließlich findet dieser „regelbasierte Intergouvernementalismus“ eingebettet in ein dichtes Netz organisierter, deutsch-französischer zivilgesellschaftlicher Kontakte und Interessenvertretungen statt, die ihren Einfluss aus ihrer Befruchtung auf die normativen Grundlagen der deutsch-französischen Aussöhnung und die

7 In der Präambel des Vertrags über die Europäische Union (EUV) definiert als „Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit als universelle Werte“. Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 83 vom 30. März 2010, S. 1ff, hier S. 15.

8 Craig Parsons: Domestic Interest, Ideas and Integration: Lessons from the French Case, in: Journal of Common Market Studies 1/2000, S. 45ff, hier S. 52ff.

9 Michael Gehler/Wolfram Kaiser: Transnationalism and Early European Integration: The Nouvelles Equipes Internationales and the Geneva Circle 1947–1957, in: The Historical Journal 3/2001, S. 773ff.

10 Ulrich Krotz/Joachim Schild: Shaping Europe. France, Germany and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics, 2. Auflage, Oxford 2015.

11 Ebenda, S. 52f.; Joachim Schild: Germany and France at cross purposes: the case of Banking Union, in: Journal of Economic Policy Reform 2/2018, S. 102ff, hier S. 103.

Anerkennung ihrer Rolle in den bilateralen Verträgen ableiten. Die Missachtung dieser normativen Ressourcen und ihrer Vertreter, der permanenten bilateralen Kompromisssuche oder des institutionalisierten deutsch-französischen und europäischen Kooperationsrahmens verursacht politische Kosten, die die handelnden Akteure zu vermeiden suchen.¹² Aus den klassischen Theorien der Internationalen Beziehungen lassen sich mindestens drei Thesen ableiten, die die Wirkungsweise dieses Modells begründen können.

Realismus: Machtressourcen

Im neorealistischen Paradigma sind es die Machtressourcen eines Staates, die über dessen Rolle und Potenzial im System der internationalen Beziehungen entscheiden.¹³ Im Rahmen der EU wären es bspw. die Bevölkerungszahl und die wirtschaftliche Macht Frankreichs und Deutschlands, aber auch ihre militärischen und diplomatischen Fähigkeiten (insbesondere im französischen Fall), die den Sonderstatus im Rahmen der eigentlich auf Gleichheit der Mitgliedstaaten basierenden EU begründen würden.¹⁴ Dabei ist jedoch keine der beiden „Führungsnationen“ Frankreich und Deutschland alleine auf Dauer mächtig genug, um regionale Stabilität über ein System hegemonialer Dominanz zu erzeugen. Erst aus der Akzeptanz der Notwendigkeit einer engen, vertraglich organisierten und abgesicherten bilateralen Kooperation im Rahmen der EU ergibt sich ein Interessenausgleich zwischen den beiden Staaten, der ihnen dann erlaubt, gemeinsam eine stabilisierende Wirkung auf dem Kontinent zu entfalten.¹⁵ Dem steht jedoch entgegen, dass es gerade Anspruch der europäischen Integration war, ein System zu entwickeln, in dem demokratische Entscheidungsverfahren, ein regelgeleiteter politischer Prozess und die Existenz einer supranationalen Rechtsordnung dafür sorgen, dass sich auch kleinere und „schwächer“ Mitgliedstaaten auf die gemeinsame Ausübung bzw. die Delegation bestimmter Souveränitäts- und Hoheitsrechte einlassen können. Ein allzu offener Bezug auf die klassischen Quellen nationalstaatlicher Macht und der damit verbundene Anspruch, eigene Positionen durchzusetzen, stehen im Widerspruch zum Selbstverständnis der EU. Dennoch spielen die genannten Ressourcen natürlich eine entscheidende Rolle bei der Durchsetzung deutsch-französischer Positionen. So wirkt sich bspw. die Bevölkerungszahl direkt auf das Stimmengewicht der Mitglieder bei Mehrheitsabstimmungen im Rat der EU aus.¹⁶

12 Ulrich Krotz/Joachim Schild: Embedded Bilateralism: Deutsch-französische Beziehungen in der europäischen Politik, in: Deutsch-Französisches Institut (Hrsg.): Frankreich Jahrbuch 2012. Deutsch-französische Beziehungen: Entwicklungslinien und Funktionswandel, Wiesbaden 2013, S. 33ff., hier S. 35.

13 Das Standardwerk zum Neorealismus: Kenneth N. Waltz: Theory of International Politics, New York 1979; und nach dem Ende des Kalten Kriegs: Kenneth N. Waltz: Realist Thought and Neorealist Theory, in: Journal of International Affairs 1/1990, S. 21ff.

14 Krotz/Schild: Shaping Europe, 2015, S. 22, 24.

15 Alistair Cole: Franco-German Europe, in: Kenneth Dyson/Angelos Sepos (Hrsg.): Which Europe? The Politics of Differentiated Integration, Basingstoke 2010, S. 156ff., hier S. 157.

16 Wie häufig bei der Analyse deutsch-französischer Beziehungen konzentriert sich auch dieser Beitrag auf die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und lässt entsprechend die Rolle des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission außen Acht. Außerdem findet keine systematische Unterscheidung zwischen einzelnen Politikbereichen (policy-making) und der Weiterentwicklung der EU (polity-building) statt. Beides ist vor dem Hintergrund der Fragestellung nach der europäischen Qualität des Aachener Vertrags zu vernachlässigen.

Institutionalismus: Kooperationserfahrung und Praktiken der Konsensfindung

Eine zweite These zur Erklärung der deutsch-französischen Führungsrolle in der EU wurzelt im neoinstitutionalistischen Paradigma.¹⁷ Dieses („institutions matter“) verweist auf die Wichtigkeit institutionalisierter Ordnungen, die regelbasierte Entscheidungsprozesse gestalten und strukturieren. Durch ihre Existenz verändert sich das Nutzenkalkül der am Kooperations- und Entscheidungsprozess beteiligten Akteure.¹⁸ Die institutionelle Ordnung hilft bspw. dabei, Vertrauen zwischen Kooperationspartnern aufzubauen, indem sie die Regelmäßigkeit und die Dauer von Interaktionsprozessen gewährleistet und das Nutzenkalkül einzelner Akteure dahingehend anpasst, dass es politisch kostspieliger wäre, die institutionalisierte deutsch-französische Ordnung zu verlassen oder zu ignorieren, als einem weiteren Erweiterungs- oder Vertiefungsschritt zuzustimmen.¹⁹

Im deutsch-französischen Fall werden die lange Kooperationserfahrung und die institutionelle Praxis bilateraler Vorabsprachen im Rahmen des EU-Entscheidungsgefüges als „Konsenswerkstatt“ bezeichnet.²⁰ Diese verschafft einen Informationsvorsprung vor wichtigen EU-Entscheidungen und sorgt für ein gemeinsam ausgespieltes Gewicht im Rahmen der Entscheidungsprozesse. Auf der bilateralen Ebene sind es insbesondere die im Elysée-Vertrag 1963 vereinbarten (und seither weitgehend eingehaltenen) regelmäßigen Treffen zwischen Regierungsvertretern und Ministerialverwaltungen der beiden Länder, die zur Entstehung einer regelbasierten Form bilateraler Kooperation geführt haben.²¹ So entstanden Praktiken und Kooperationsnormen, die mit der Zeit tradiert und verstetigt wurden und bis heute die regelmäßige Kompromisssuche erleichtern und unterstützen.²²

Den politischen Willen der Akteure vorausgesetzt erlauben diese Einrichtungen den produktiven Umgang mit deutsch-französischen Divergenzen. Ihre Kompromisse haben häufig auch das Potenzial, von den anderen Mitgliedstaaten akzeptiert und zu einem „europäischen Kompromiss“ zu werden (siehe unten).²³

Idealismus: die Schaffung einer normbasierten „Gemeinschaftsumwelt“

Ein letztes Argument zur Erklärung der besonderen Rolle der beiden Länder in der EU betrifft die normative Begründung der deutsch-französischen bilateralen Beziehung. Die andauernde Gültigkeit der normativ als deutsch-französische „Aussöhnung“ und „Annäherung“ bezeichneten Entwicklung wurde und wird im Rahmen symbolischer Handlungen und öffentlicher Bekenntnisse bekräftigt und überhöht.²⁴ Die so etablierte symbolische und normative „Gemeinschaftsumwelt“ kann als Verhandlungsressource im Sinne des

17 Peter A. Hall/Rosemary C. R. Taylor: Political Science and the Three New Institutionalisms, in: Political Studies 5/1996, S. 936ff.

18 Stefan Seidendorf (Hrsg.): Deutsch-Französische Beziehungen als Modellbaukasten? Zur Übertragbarkeit von Aussöhnung und strukturierter Zusammenarbeit, Baden-Baden 2012, S. 17.

19 Letztendlich handelt es sich also um einen pfadabhängigen Prozess, siehe ebenda, S. 48ff.

20 Claire Demesmay/Martin Koopmann/Julien Thorel (Hrsg.): Die Konsenswerkstatt. Deutsch-französische Kommunikations- und Entscheidungsprozesse in der Europapolitik, Baden-Baden 2013.

21 Krotz/Schild: Shaping Europe, 2015, S. 59f.

22 Uterwedde: Bilateralismus, 2011, S. 192.

23 Ebenda, S. 189.

24 Lily Gardner Feldman: Germany's Foreign Policy of Reconciliation. From Enmity to Amity, Lanham 2012, S. 90ff.; Uterwedde: Bilateralismus, 2011, S. 185, 187.

„rhetorischen Handelns“²⁵ genutzt werden. Durch die besondere, vertraglich abgesicherte Rolle der „deutsch-französischen Zivilgesellschaft“ und ihren Zugang zur medialen Öffentlichkeit gibt es eine institutionalisierte Interessengruppe, die die Entscheidungsträger in beiden Ländern auf die gemeinsam etablierte bilaterale Ordnung öffentlich verpflichtet.²⁶ Umgekehrt kann sich ein politischer Akteur der Normen dieser „Gemeinschaftsumwelt“ als Ressource in Verhandlungen bedienen, wie etwa Präsident Macron im deutsch-französischen Teil seiner an der Sorbonne gehaltenen Europarede.²⁷

Akzeptanz deutsch-französischer Führung: Motor oder Direktorium?

Die Frage, wie und warum Frankreich und Deutschland ihre unterschiedlichen Positionen in bilaterale Kompromisse überführen können, um so ihr gemeinsames Potenzial an Macht und Einfluss im Rahmen der institutionalisierten EU-Entscheidungsprozesse auszu spielen, kann mit einer Kombination der genannten Argumente beantwortet werden. Der „eingebettete Bilateralismus“ und der „regelbasierte Intergouvernementalismus“, die strukturelle Machtressourcen, eine besondere, institutionalisierte Form der bilateralen Kooperation und eine stark institutionalisierte normative Begründung dieser besonderen Form der politischen Zusammenarbeit verbinden, können erklären, warum sich die beiden mächtigen Akteure auf die ständige gemeinsame Kompromisssuche einlassen und wie sich die so erzielten Kooperationsergebnisse letztendlich im EU-Rahmen durchsetzen. Voraussetzung bleibt, dass die politischen Akteure ihr Nutzenkalkül entsprechend der Wirkung der skizzierten Elemente anpassen und den Willen aufweisen, ihre Führungsverantwortung für den Integrationsprozess gemeinsam wahrzunehmen.

Schwieriger bleibt die Erklärung der Akzeptanz und letztendlich der Legitimität dieser Führungsrolle: Unter welchen Bedingungen wird diese akzeptiert und als legitim wahrgenommen? Zwei Fälle können schematisch unterschieden werden.²⁸ In beiden setzt sich der deutsch-französische Führungsanspruch durch. Einmal wird er als „Motor der Integration“ akzeptiert und damit als legitim angesehen. Der gegenteilige Fall kann als „deutsch-französisches Direktorium“²⁹ bezeichnet werden, in dem die beiden Staaten ihre gemeinsame Po-

25 Frank Schimmelfennig: Rhetorisches Handeln in der internationalen Politik, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 2/1997, S. 219ff.; Stefan Seidendorf: Die Konstitutionalisierung der EU: Eine internationale Gemeinschaftsbildung mit transformativem Charakter?, in: Sebastian Harnisch/Hanns W. Maull/Siegfried Schieder (Hrsg.): Solidarität und internationale Gemeinschaftsbildung. Beiträge zur Soziologie der internationalen Beziehungen, Frankfurt am Main 2009, S. 161ff., hier S. 167f.

26 Seidendorf: Modellbaukasten, 2012, S. 48f.; Krotz/Schild: Shaping Europe, 2015, S. 98ff.

27 Emmanuel Macron: Initiative pour l’Europe – Discours d’Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique, Paris, 26. September 2017. Auf der Seite der französischen Botschaft in Deutschland ist die Rede auf Französisch und in deutscher Übersetzung dokumentiert. Emmanuel Macron: Initiative für Europa – Die Rede von Staatspräsident Macron im Wortlaut, abrufbar unter: <https://de.ambafrance.org/Initiative-für-Europa-Die-Rede-von-Staatspräsident-Macron-im-Wortlaut> (letzter Zugriff: 18.7.2019). Die Stellungnahme des französischen Außenministeriums zum Aachener Vertrag zeigt, dass dieser Zusammenhang zwischen Gemeinschaftsumwelt und politischem Handeln den Akteuren auch bewusst ist (siehe Französische Republik, Ministère de l’Europe et des affaires étrangères: Projet de loi autorisant la ratification du traité entre la République française et la République fédérale d’Allemagne sur la coopération et l’intégration franco-allemandes, NOR: EAEJ1913564L/Bleue-1, Etude d’impact, 2019, S. 2, abrufbar unter: <http://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl18-558-ei/pjl18-558-ei.pdf> (letzter Zugriff: 25.7.2019)).

28 Hanno Degner/Dirk Leuffen: Franco-German cooperation and the rescuing of the Eurozone, in: European Union Politics 1/2019, S. 89ff., hier S. 91ff.

29 Cole: Franco-German Europe, 2010, S. 157.

sition zwar durchsetzen, die anderen Mitgliedstaaten diese jedoch nicht unbedingt als legitim akzeptieren.

Der deutsch-französische Motor

Zwei Elemente scheinen besonders wichtig, damit deutsch-französische Vorschläge auf die Akzeptanz der anderen Mitgliedstaaten der EU stoßen. Erstens muss der deutsch-französische Kompromiss ein möglichst breites Spektrum an Positionen innerhalb des Europäischen Rats oder des Rats der EU abdecken. Dies kann durch sogenannte Stellvertreterkompromisse erreicht werden,³⁰ in denen Frankreich und Deutschland jeweils stellvertretend für die Position einer größeren Gruppe an EU-Staaten stehen und diese idealtypisch repräsentieren. Gelingt den beiden Ländern ein Kompromiss, ist dieser meistens auch für Staaten akzeptabel, die sich im „deutschen“ oder „französischen“ Lager wiederfinden, deren Positionen aber häufig weniger pointiert sind. Frankreich und Deutschland haben dabei in ihrer Kompromisssuche sogar ein Eigeninteresse, eine möglichst zahlreiche Koalition an Mitgliedstaaten um ihre ursprüngliche Ausgangsposition herum zu bilden. Das hilft, um bei der Kompromisssuche mit dem Partner die eigene Position möglichst stark zu machen. Es ermöglicht dann aber auch, dass der gefundene deutsch-französische Kompromiss letztendlich von den anderen EU-Partnern akzeptiert wird.³¹

Zum Zweiten lassen sich die anderen EU-Mitgliedstaaten umso eher auf einen deutsch-französischen Kompromiss ein, je besser gewährleistet ist, dass sich die Protagonisten selbst – also Frankreich und Deutschland – im Zweifel an einen solchen halten werden. Im Rahmen des Integrationsprozesses wurde dafür die Lösung der supranationalen Kontrolle durch neutrale Instanzen gefunden: Indem die Europäische Kommission und der Gerichtshof der Europäischen Union für alle Mitgliedstaaten verbindlich die Einhaltung von Regeln und Normen gewährleisten, ermöglichen sie es auch „kleineren“ Mitgliedstaaten, Souveränität zu vergemeinschaften und zu delegieren, ohne deshalb eine Domination durch die größeren Mitgliedstaaten, insbesondere Frankreich und Deutschland, befürchten zu müssen. Dafür ist aber die Selbstbindung der beiden größeren Mitgliedstaaten Voraussetzung.

Auf diese Weise waren deutsch-französische Kompromisse und deutsch-französische Führung entscheidend bei der Ausgestaltung des Binnenmarkts, bei der Entwicklung des Europäischen Währungssystems und des Euro und nicht zuletzt im Zuge der Eurokrise.³² Häufig geschieht deutsch-französische Führung in Europa dabei zunächst im Rahmen begrenzter multilateraler Abkommen, die nur eine Teilgruppe der Mitgliedstaaten um Frankreich und Deutschland herum umfassen, die jedoch später ausgeweitet und Teil des Acquis communautaire werden, so z.B. die Abkommen zum Europäischen Währungssystem, zur Europäischen Währungsunion, das Schengen-Abkommen über den Wegfall der EU-Binnengrenzen sowie der Europäische Fiskalpakt.³³

30 Siehe z.B. Jean-François Jamet/Franck Lirzin/Joachim Schild/Daniela Schwarzer: Krisenmanagement und Governance-Reformen in der Eurozone – Enge Abstimmung bei divergierenden Lösungsansätzen, in: Claire Demesmay/Martin Koopmann/Julien Thorel (Hrsg.): Die Konsenswerkstatt. Deutsch-französische Kommunikations- und Entscheidungsprozesse in der Europapolitik, Baden-Baden 2013, S. 23ff, hier S. 43; und Degner/Leuffen: Franco-German cooperation, 2019, S. 93.

31 Uterwedde: Bilateralismus, 2011, S. 189.

32 Schild: Banking Union, 2018, S. 104.

33 Krotz/Schild: Back to the future?, 2018, S. 1186.

Das deutsch-französische Direktorium

Im Umkehrschluss lassen sich zwei Ausprägungen eines deutsch-französischen Kompromisses denken, die (alleine oder kombiniert) die Akzeptanz deutsch-französischer Vorschläge für die anderen Mitgliedstaaten erschweren. Wenn Frankreich und Deutschland bereits ähnliche Ausgangspositionen haben, sollte es ihnen leichtfallen, sich auf einen Kompromiss zu einigen. Dieser wird jedoch auf den Widerstand der anderen Mitgliedstaaten stoßen, wenn diese sich nicht in der deutschen oder französischen Position wiederfinden bzw. der deutsch-französische Kompromiss keine gesamteuropäische Perspektive eröffnet und stattdessen einseitig der Durchsetzung der Interessen der beiden großen Mitgliedstaaten dient.

Auch rein intergouvernementale Kompromisse, deren „Gültigkeit“ lediglich von der anhaltenden Zustimmung der beteiligten Staaten abhängt, sind für die anderen Mitgliedstaaten schwer akzeptabel. Ohne die Garantie eines dritten, neutralen Akteurs, der auch Frankreich und Deutschland zur Verantwortung ziehen wird, wenn sie den von ihnen durchgesetzten Kompromiss nicht mehr respektieren, fällt es den anderen Mitgliedstaaten oft schwer, die deutsch-französische Führungsrolle zu akzeptieren. Auch ohne eine solche Selbstbindung werden sich Frankreich und Deutschland häufig durchsetzen können, allerdings auf Kosten der Legitimität ihrer Führungsrolle in der EU.³⁴

Für die anderen Mitgliedstaaten besteht theoretisch also immer die Gefahr, dass die beiden engen Verbündeten Frankreich und Deutschland sich mittel- und langfristig nicht am Gemeinwohl der EU als Ganzes orientieren und an der weiteren Vertiefung der Integration interessiert agieren, sondern sich gegenseitig dabei unterstützen, ihre (kurzfristigen) nationalen Interessen auch auf Kosten der anderen Staaten und der EU als Ganzes durchzusetzen. Im Rahmen der Eurokrise können der deutsch-französische Gipfel von Deauville am 18./19. Oktober 2010 und die dort gefassten Beschlüsse so verstanden werden. Beide Staaten einigten sich vor dem Hintergrund sehr unterschiedlicher Interpretationen der Krisenursachen und sehr weit auseinanderliegender nationaler Präferenzen auf einen weitreichenden Kompromiss. Dieser ermöglichte zunächst beiden Regierungen, einen für sie jeweils zentralen Punkt auch auf EU-Ebene durchzusetzen (Deutschland: Beteiligung des Privatsektors an Umschuldungen; Frankreich: Schutz des Privatsektors, insbesondere des französischen Bankensektors, weshalb die gefundene Regelung erst für neu aufgenommene Schulden ab Juni 2013 gelten sollte). Die anderen EU-Partner wurden weitgehend vor vollendete Tatsachen gestellt, insbesondere die gleichzeitig tagende, vom Europäischen Rat beauftragte Van-Rompuy-Arbeitsgruppe, die eigentlich angewiesen war, die Reform der haushalts- und wirtschaftspolitischen Koordinierung auszuarbeiten. Dennoch setzte sich der deutsch-französische Kompromiss am Ende weitgehend durch.³⁵

Soweit das theoretische Argument, warum und unter welchen Bedingungen Frankreich und Deutschland in ihrer Zusammenarbeit eine besondere Führungsrolle im Rahmen der EU wahrnehmen und beanspruchen können. Seit der deutschen Wiedervereinigung (1990) und noch mehr seit der Osterweiterung der EU (2004 und 2007) hat die beschriebene Grundkonstellation ihre Gültigkeit behalten, allerdings ist eine Reihe von Einschränkun-

³⁴ Achtung der Gleichheit der Mitgliedstaaten, Prinzip der loyalen Zusammenarbeit zwischen EU und Mitgliedstaaten. Siehe EUV Art. 4 Abs. 2 und 3.

³⁵ Jamet/Lirzin/Schild/Schwarzer: Krisenmanagement, 2013, S. 30.

gen hinzugekommen. Diese „Umbrüche und Veränderungen“³⁶ können möglicherweise die „strategische Neubekräftigung“³⁷ der zentralen deutsch-französischen Rolle im Rahmen der EU im Aachener Vertrag erklären.

Veränderungen: EU der Vielfalt

Es sind insbesondere die „neue Vielfalt“ der erweiterten EU-28 und die sehr unterschiedlichen Präferenzen ihrer Mitgliedstaaten, die eine deutsch-französische Führungsrolle und deren Akzeptanz, wie oben beschrieben, erschweren.

Newe Spaltungslinien

Dies betrifft zunächst die Rolle der „Stellvertreterkompromisse“. Die EU deckt seit dem Vertrag von Lissabon noch mehr Politikfelder ab und damit auch mehr konflikträchtige Politikbereiche, in denen mit 28 (bzw. nach dem Brexit 27) Mitgliedstaaten eine größere Vielfalt an nationalen Positionen existiert. Anstelle der früher häufig möglichen Einteilung in ein „nordeuropäisches“ und ein „südeuropäisches“ („protestantisches“ und „lateinisches“ usw.) Europa findet sich nun eine Vielzahl an Spaltungslinien, die zwischen „alten“ und „neuen“ Mitgliedern, zwischen „großen“ und „kleinen“, zwischen ländlich und urban geprägten, zwischen Staaten an einer EU-Außengrenze und EU-Binnenstaaten usw. verlaufen. Diese neue Vielfalt an möglichen Konflikten lässt Situationen seltener werden, in denen sich die unterschiedlichen Positionen entlang einer deutsch-französischen Spaltungslinie organisieren und ein deutsch-französischer Kompromiss deshalb auch zu einem europäischen werden kann.³⁸ Häufig wird deshalb die Forderung erhoben, dass Frankreich und Deutschland der neuen Vielfalt mit der konsequenten und systematischen Öffnung ihrer „Kompromisswerkstatt“ für dritte Staaten begegnen sollen, etwa in Form des Weimarer Dreiecks und der Einbeziehung Polens. Polen wäre mit Sicherheit ein wichtiger und geeigneter Kandidat, um gemeinsam entsprechende Stellvertreterkompromisse auszuarbeiten. Die bisher fehlende Verbindlichkeit des Weimarer Dreiecks (verglichen etwa mit dem Elysée-Vertrag und seiner verbindlichen Festlegung regelmäßiger Gipfeltreffen) zeugt jedoch von den bestehenden Schwierigkeiten.³⁹

Deutsche Wiedervereinigung und deutsch-französische Asymmetrie

Zweitens ist die seit der deutschen Wiedervereinigung, und mehr noch seit der Eurokrise, zunehmende deutsch-französische Asymmetrie eine Gefahr für die strukturierende Wirkung deutsch-französischer Kompromisse. Dabei handelt es sich keineswegs um eine Situation, in der einer der beiden Partner (Deutschland) sich aus der gegenseitigen Interdependenz soweit befreien könnte, dass er mittelfristig alleine in der Lage wäre, hegemoniale

36 Uterwedde: Bilateralismus, 2011, S. 190.

37 Sénat: Rapport n° 607 (2018-2019) fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sur le projet de loi autorisant la ratification du traité entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur la coopération et l'intégration franco-allemandes, par M. Christian Cambon, 26. Juni 2019, S. 17, abrufbar unter: <http://www.senat.fr/rap/l18-607/l18-6071.pdf> (letzter Zugriff: 18.7.2019). Übersetzung des Autors.

38 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. 203.

39 Ebenda.

Ansprüche in Europa durchzusetzen.⁴⁰ Asymmetrische Interdependenz kann jedoch leicht zu einer Situation führen, in der einer der Partner (Frankreich) das Gefühl hat, die Lasten der Kooperation (zu) einseitig zu stemmen,⁴¹ bzw. der andere Partner den Eindruck hat, dass die gegenseitige Abhängigkeit zwar fortbesteht, aber eben nicht mehr in dem Maße, wie dies seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs der Fall war.⁴² Entsprechend nimmt sich dieser Partner die Freiheit, auch anderweitige Kooperationen zur (mit möglicherweise weniger Kosten verbundenen) Durchsetzung seiner Ziele zu suchen.⁴³

Beides unterläuft auf Dauer die normative Basis der „Gemeinschaftsumwelt“. Diese besteht in einer „Partnerschaft auf Augenhöhe“, die für beide Seiten mit Kosten verbunden ist, dadurch aber erst die gemeinsame Durchsetzung wichtiger (nationaler) Ziele ermöglicht. Eine „Gemeinschaftsumwelt“, die sich in einer rein symbolischen Überhöhung des „deutsch-französischen Paars“ in öffentlichen Zeremonien erschöpfen würde und keine Fundierung in der Realität mehr hätte (bspw. in der Tatsache, dass die beiden Länder für einander die wichtigsten Wirtschaftspartner sind),⁴⁴ würde in Zeiten von Europaskeptizismus und Rechtspopulismus schnell an den Wahlurnen abgestraft.

Vom Elysée-Vertrag zum Aachener Vertrag

Die Unterzeichnung eines neuen Grundlagenvertrags zeigt zunächst den politischen Willen der handelnden Akteure, den genannten zentrifugalen Tendenzen zu begegnen und ein neues und starkes Zeichen der fortdauernden Gültigkeit der besonderen deutsch-französischen Kooperationsbeziehung zu setzen. Im Vergleich zum Elysée-Vertrag ist der Bezug des Aachener Vertrags auf die EU expliziter. Erst die Umsetzung der Vertragsbedingungen wird aber darüber entscheiden, ob dieses Abkommen zum Ausgangspunkt einer erneuerten und akzeptierten deutsch-französischen Führungs dynamik in Europa werden kann.

Ein neuer Grundlagenvertrag: unerwartete Entwicklung oder kluge politische Führung?

Der Elysée-Vertrag von 1963 entstand in einer Situation europapolitischen Zögerns: nach der Ablehnung der französischen Fouchet-Pläne für ein „intergouvernementales Europa“ (1962) und vor der „Krise des leeren Stuhls“ (1965), der Ablehnung eines „Gemeinschaftseuropas“ durch Charles de Gaulle.⁴⁵ In Analogie dazu entstand der Aachener Ver-

40 Krotz/Schild: Embedded Bilateralism, 2013, S. 43 zur Abgrenzung von der Perspektive Deutschlands als „regionalen Hegemon“.

41 Sénat: Rapport n° 607, 2019, S. 27.

42 Robert Kagan: The New German Question. What Happens When Europe Comes Apart?, in: Foreign Affairs 3/2019, S. 108ff, hier S. 117.

43 Koopmann/Schild/Stark: Neue Wege, 2013, S. 209; Uterwedde: Bilateralismus, 2011, S. 191; Hans Stark: Vers une intégration des économies française et allemande? Les ambitions du traité franco-allemand d'Aix-la-Chapelle, in: Éditoriaux de l'Ifr, 22. Januar 2019, S. 3.

44 Deutschland ist Frankreichs wichtigster Kunde und Lieferant, Frankreich ist Deutschlands viergrößter Handelspartner. Darüber hinaus beschäftigen mehr als 2.700 französische Unternehmen in ihren deutschen Niederlassungen ca. 360.000 Menschen. Bei 3.200 deutschen Unternehmen in Frankreich sind etwa 310.000 Personen angestellt. Siehe Französische Republik, Ministère de l'Europe et des affaires étrangères: Etude d'impact, 2019, S. 4.

45 Ansbert Baumann: Die organisierte Zusammenarbeit. Die deutsch-französischen Beziehungen am Vorabend des Élysée-Vertrags (1958-1962), Ludwigsburg 2002; Ulrich Pfeil: Zur Bedeutung des Élysée-Vertrags, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1-3/2013, S. 3f.

trag ebenfalls als Resultat einer bestimmten innen- und europapolitischen Konstellation. Nach der Euro- und Schuldenkrise und angesichts der weitreichenden Reformforderungen, die Präsident Macron in seiner Europarede an der Sorbonne vorgebracht hatte, bestand Handlungsdruck. Zusätzlich hatte der Koalitionsvertrag der deutschen Bundesregierung (zwischen CDU, CSU und SPD) durch den Titel „Ein neuer Aufbruch für Europa“⁴⁶ hohe Erwartungen geweckt. Andererseits ist die innenpolitische Lage in Deutschland auch durch die Skepsis des konservativen Lagers gekennzeichnet, das Präsident Macrons Reformvorschläge häufig und reflexhaft mit erhöhten Kosten für Deutschland und mit weiteren Schritten in eine „Transferunion“ verbindet.⁴⁷

Nach seinem pro-europäischen Wahlkampf und seinen weitreichenden Reformankündigungen stand Macron seinerseits in diesem Politikbereich unter besonderem Handlungsdruck. In dieser Situation war die Ankündigung eines „neuen“ Elysée-Vertrags von Bundeskanzlerin und Präsident am 22. Januar 2018 eine politisch kluge Entscheidung, die nach erfolgter Regierungsbildung in Deutschland und nach dem deutsch-französischen Gipfel in Meseberg zur Unterzeichnung des Aachener Vertrags am 22. Januar 2019 führte. Der neue Vertrag war damit per se bereits ein wichtiger politischer Akt. Er erlaubt, „das deutsch-französische Paar strategisch wieder im Herzen des europäischen Projekts zu positionieren“.⁴⁸

Ein Vertrag, der nach Europa blickt

In seiner gesamten Positionierung und Ausrichtung verdeutlicht der Aachener Vertrag zweierlei: den bilateralen „Führungs-“ und damit Machtanspruch der beiden Staaten in Europa, aber ebenfalls die Ausrichtung und Orientierung auf „eine geeinte, leistungsfähige, souveräne und starke Europäische Union“, wofür die „enge Freundschaft zwischen Deutschland und Frankreich [...] entscheidend gewesen ist und ein unverzichtbares Element bleibt“.⁴⁹ Vertragsziel ist es, die deutsch-französische Zusammenarbeit „in der Europapolitik mit dem Ziel zu verstärken, die Einheit, die Leistungsfähigkeit und den Zusammenschnitt Europas zu fördern und diese Zusammenarbeit zugleich allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union offen zu halten“.⁵⁰

Schließlich enthält die Einleitung die Grundlagen der EU-Gemeinschaftsumwelt: „[die] Gründungsprinzipien, Rechte[n], Freiheiten und Werte[n] der Europäischen Union, durch welche die Rechtsstaatlichkeit in der gesamten Europäischen Union gewahrt und über sie hinaus gefördert wird“;⁵¹ weiterhin Solidarität und wirtschaftlichen Wohlstand, eine multilaterale Weltordnung, einen offenen, fairen und regelbasierten Weltmarkt, die Bekenntnis zur Charta der Vereinten Nationen, den Schutz des Klimas, Nichtdiskriminierung usw.

Damit ist also klar, dass der Vertrag auf die weitere Ausgestaltung und Entwicklung der EU ausgerichtet ist – allerdings auf eine EU, die durch die gemeinsam seit 1952 ent-

⁴⁶ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenschnitt für unser Land, 19. Legislaturperiode, 2018, abrufbar unter: www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1 (letzter Zugriff: 18.7.2019).

⁴⁷ Siehe z.B. das Interview mit Otmar Issing von Malte Fischer: „Macron stellt das Fundament der EU infrage“, in: *WirtschaftsWoche*, 16. Februar 2018.

⁴⁸ Sénat: Rapport n° 607, 2019, S. 17. Übersetzung des Autors.

⁴⁹ Aachener Vertrag, S. 2.

⁵⁰ Ebenda.

⁵¹ Ebenda.

wickelten Grundsätze gekennzeichnet ist, wobei das Rechtsstaatsprinzip eigens erwähnt wird. Die Präambel des Vertrags kann durchaus als Ansage gegen alle diejenigen gelesen werden, die die EU von außen infrage stellen oder von innen grundlegend verändern wollen.

Bundeskanzlerin Merkel verdeutlichte dies ihrerseits in ihrer Ansprache anlässlich der Vertragsunterzeichnung: „Ganz bewusst beginnen wir mit dem Kapitel ‚Europa‘. Wir sind Teil der Europäischen Union. Als dieser Teil wollen wir zu ihrem Gelingen beitragen.“⁵²

Das Europakapitel des Aachener Vertrags setzt drei inhaltliche Schwerpunkte (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion, Vollendung des Binnenmarkts) und gibt dann in Art. 2 eine bewährte Methode vor: regelmäßige deutsch-französische Konsultationen „auf allen Ebenen“ im Vorfeld europäischer Treffen, um so gemeinsame Standpunkte herzustellen. Dies ist die vertragliche Fixierung der oben beschriebenen „Konsenswerkstatt“, mit der ihre Rolle bei der Überwindung deutsch-französischer Differenzen anerkannt wird.⁵³

Der bilaterale Aachener Vertrag bekräftigt also ausdrücklich die normativen Grundlagen, die Prinzipien und Normen, die den verschiedenen Vertragstexten der EU zugrunde liegen. Er erneuert die „Selbstbindung“ der beiden größten EU-Staaten, die sich ausdrücklich und mehrfach zum Rechtsrahmen der EU bekennen – eine wichtige Voraussetzung für die Akzeptanz ihrer Entscheidungen durch die anderen Mitgliedstaaten.

Gleichzeitig legt der Vertrag im Europakapitel einen Schwerpunkt auf bilaterale Absprachen zur Stärkung der Entscheidungsfähigkeit. Dies dürfte in erster Linie im Europäischen Rat und im Rat der EU zum Tragen kommen. Die Präambel und das Europakapitel machen dagegen keine Aussagen zu gemeinsamen Plänen für eine weitere Parlamentarisierung oder Demokratisierung der EU, wofür einerseits natürlich die Zustimmung der anderen Mitgliedstaaten nötig wäre, andererseits jedoch auch diesen und ihren Bürgern sowie Parlamentariern formale Mitspracherechte eingeräumt werden müssten.

Insbesondere in den Kapiteln „Frieden, Sicherheit und Entwicklung“ (2) und „Nachhaltige Entwicklung, Klima, Umwelt und wirtschaftliche Angelegenheiten“ (5) erfolgt sodann ein expliziter Bezug auf die EU, der naturgemäß deutlicher ausfällt als im Elysée-Vertrag 1963.

Sicherheit und Verteidigung

Wie bereits der Elysée-Vertrag so formuliert auch der Aachener Vertrag für die Außen- und Verteidigungspolitik das Ziel einer vertieften Zusammenarbeit, die über gegenseitige Konsultationen und Absprachen gelingen soll: Frankreich und Deutschland „konsultieren einander mit dem Ziel, gemeinsame Standpunkte bei allen wichtigen Entscheidungen festzulegen, die ihre gemeinsamen Interessen berühren, und, wann immer möglich, gemeinsam zu handeln“ (Art. 3). Dies ist eine weitreichendere Formulierung als im Elysée-Ver-

52 Die Bundesregierung: Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zur Unterzeichnung des Vertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration am 22. Januar 2019 in Aachen, in: Bulletin 10-1, 23. Januar 2019, S. 3, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-von-bundeskanzlerin-dr-angela-merkel-1573248> (letzter Zugriff: 25.7.2019).

53 Jamet/Lirzin/Schild/Schwarzer: Krisenmanagement, 2013, S. 24, 43, 45 zeigen z.B. anhand der Euro-Gruppe die Existenz und Bedeutung dieser Verfahren.

trag, wo es heißt: „Die beiden Regierungen konsultieren sich vor jeder Entscheidung in allen wichtigen Fragen der Außenpolitik und in erster Linie in den Fragen von gemeinsamem Interesse, um so weit wie möglich zu einer gleichgerichteten Haltung zu gelangen.“⁵⁴ Der Aachener Vertrag weitet die Konsultationsverpflichtung auf weitere Bereiche aus (Verteidigung, äußere und innere Sicherheit und Entwicklung) und vertieft sie zugleich, indem er anstelle einer „gleichgerichteten Haltung“ die Festlegung „gemeinsamer Standpunkte“ vorsieht. Außerdem fordert Art. 3 klar „eine Stärkung der Fähigkeit Europas [...], eigenständig zu handeln“.

Gleichzeitig steht der Aachener Vertrag hier aber auch in der Kontinuität des Elysé-Vertrags. Es gibt keine Zusammenlegung von Ressourcen oder Vergemeinschaftung von Entscheidungsverfahren, sondern es bleibt bei bilateralen Konsultationen souveräner Staaten.

Dies gilt auch im Hinblick auf den Verteidigungsbereich. Die beiden Staaten verpflichten sich, „Europas Leistungsfähigkeit, Kohärenz und Glaubwürdigkeit im militärischen Bereich“ weiterzuentwickeln, „die Handlungsfähigkeit Europas zu stärken und [...] Lücken bei europäischen Fähigkeiten zu schließen“ (Art. 4 Abs. 2). Dabei sollen dadurch sowohl die EU als auch die NATO gestärkt werden.

In der pfadabhängigen Weiterentwicklung der seit den 1960er Jahren entwickelten Ansätze zur bilateralen und europäischen Zusammenarbeit (Europäische Politische Zusammenarbeit, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik) orientiert sich der Vertrag pragmatisch an den Realitäten der entsprechenden Politikbereiche. Dazu zählen auch die verstärkte Kooperation bei Rüstungsprojekten und die Erhaltung einer europäischen Verteidigungsindustrie.

Schließlich enthält der bilateral formulierte Art. 4 Abs. 3 eine potenziell weitreichende Verpflichtung, nämlich die „Zusammenarbeit zwischen [den deutschen und französischen] Streitkräften mit Blick auf eine gemeinsame Kultur und gemeinsame Einsätze weiter zu verstärken“. Sollte damit die Herausbildung einer gemeinsamen strategischen Kultur gemeint sein, so würde dies tatsächlich tiefgreifende Veränderungen mit sich bringen. Zur Umsetzung steht mit der Europäischen Interventionsinitiative auch ein Instrument zur Verfügung.⁵⁵ Sollte bilateral außerdem die Etablierung eines gemeinsamen Weißbuchs oder einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungsstrategie beschlossen werden, könnten die Absichtserklärungen des Vertrags tatsächlich zu konkreten Ergebnissen führen.⁵⁶

Vor dem Hintergrund der eingeführten Elemente, insbesondere zur Bedeutung institutionalisierter Pfadabhängigkeit im Rahmen des „embedded bilateralism“, kann festgehalten werden: Das Kapitel zur Außen- und Verteidigungspolitik im Aachener Vertrag steht im Zeichen der Kontinuität. Es festigt einerseits den deutsch-französischen Führungsanspruch

⁵⁴ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit vom 22. Januar 1963, II.A.

⁵⁵ Französische Republik, Ministère de l'Europe et des affaires étrangères: Etude d'impact, 2019, S. 7.

⁵⁶ Barbara Kunz/Ronja Kempin: The Treaty of Aachen. New Impetus for Franco-German Defense Cooperation?, in: Éditoriaux de l'Ifri, 22. Januar 2019, S. 2.

in der EU in diesen Politikbereichen⁵⁷ und bekräftigt das Selbstverständnis der beiden Staaten, weiterhin auch einzeln oder gemeinsam innerhalb oder auch ohne den Rahmen der EU außen- und sicherheitspolitisch zu handeln. Die Neuauflage des bereits seit 1988 bestehenden Deutsch-Französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrats⁵⁸ als „politisches Steuerungsorgan“ verstärkt insbesondere die bilaterale Koordination entsprechender Aktivitäten auf EU-Ebene. Andererseits stellt das Kapitel das bisherige Modell der verstärkten Kooperation souveräner Staaten nicht infrage und es finden sich dementsprechend auch noch zwei bilateral ausgerichtete Artikel. Art. 4 Abs. 1 definiert eine militärische Beistandsklausel, die in Inhalt und territorialer Reichweite im Wesentlichen den Verpflichtungen im Nordatlantikvertrag und im Vertrag über die Europäische Union entspricht, aber eben bilateral formuliert ist. Art. 8 Abs. 2 enthält das Ziel eines ständigen deutschen Sitzes im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen als „Priorität der deutsch-französischen Diplomatie“, was implizit beinhaltet, dass die beiden Vertragsstaaten auch den bestehenden ständigen französischen Sitz nicht infrage stellen werden. Auch wenn im Alltag die Vorgaben zur gemeinsamen Abstimmung der Positionen vor Sitzungen des Sicherheitsrats bedeutender sein dürften,⁵⁹ so bleibt die Aussage dieses Vertragsabschnitts eine klare Stärkung und Festschreibung der bleibenden Rolle einzelstaatlicher Akteure, auch wenn sich beide Staaten im vorangehenden Abschnitt dazu bekennen, „eine einheitliche Position der Europäischen Union in den einschlägigen Organen der Vereinten Nationen herbeizuführen“.

Wirtschaft und Währung

Der zweite große Themenbereich, in dem der Vertrag eine europäische Dimension besitzt, betrifft die Politikfelder Wirtschaft und Währung. Bei der Stärkung und Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion besteht einerseits ein besonders dringlicher politischer Handlungsbedarf, der in der Eurokrise und den damit einhergehenden Staatsschuldenkrisen und sozialen Verwerfungen in verschiedenen Mitgliedsländern der Eurozone seinen Ausdruck fand. Diese Krisen legten starke makroökonomische Entwicklungen offen, die, wenn sie politisch nicht beherrscht werden können, als zentrifugale Tendenzen zu einer echten und direkten Gefahr für die Existenz der EU und der deutsch-französischen Sonderbeziehung werden.

Andererseits führte die in der Krise wahrgenommene zentrifugale Verstärkung bereits bestehender deutsch-französischer Differenzen zu einer Situation, in der entsprechende europäische Reformen nur mit hohen politischen Kosten vor der nationalen Wählerschaft durchzusetzen sind. So entstand durch die Eurokrise in Frankreich der Eindruck, dass die beiden Länder nicht denselben Nutzen aus ihrer Teilnahme am Euro-Währungsgebiet ziehen und die Anpassungskosten der gemeinsamen Währung einseitig von der französischen

57 Bisher war Großbritannien häufig der „wichtigere“ Partner Frankreichs in der Außen- und Sicherheitspolitik, insbesondere bei militärischen Einsätzen. Diese waren jedoch nur selten Teil einer größeren Strategie zur Entwicklung des Politikbereichs im EU- oder europäischen Rahmen.

58 Die letzte offiziell dokumentierte Zusammenkunft des Gremiums fand am 13. Juli 2017 in Paris statt. Siehe Französische Republik, Ministère de l'Europe et des affaires étrangères: Etude d'impact, 2019, S. 8.

59 So der deutsche Botschafter Nikolaus Meyer-Landrut bei seiner Anhörung vor dem Senat. Sénat: Rapport n° 607, 2019, S. 63.

Bevölkerung zu tragen sind.⁶⁰ Dem entspricht auf deutscher Seite die Wahrnehmung, als „Zahlmeister“ einer insbesondere von Frankreich forcierten „Transferunion“ für Kosten in Haftung genommen zu werden, die man nicht verursacht hat und nicht kontrollieren kann.⁶¹

Als Konsequenz ergibt sich eine Situation, die einerseits entschiedener politischer Führung zur Umsetzung einer weitreichenden Euro-Reformagenda bedürfte. Andererseits sind entsprechende Reformen mit hohen politischen Kosten für die Entscheidungsträger verbunden.

Entsprechend zurückhaltend formuliert der Vertrag deshalb die gemeinsamen Verpflichtungen in diesem Politikbereich. Frankreich und Deutschland „stärken und vertiefen die Wirtschafts- und Währungsunion. Sie bemühen sich um die Vollendung des Binnenmarkts, wirken auf eine wettbewerbsfähige, sich auf eine starke industrielle Basis stützende Union als Grundlage für Wohlstand hin und fördern so die wirtschaftliche, steuerliche und soziale Konvergenz sowie die Nachhaltigkeit in allen ihren Dimensionen“ (Art. 1). Dieser Satz beinhaltet den deutsch-französischen Kompromiss über einen Wirtschaftsraum zwischen „Wettbewerbsfähigkeit“ und „Solidarität“, der kein Selbstzweck, sondern auf die Entwicklung von Wohlstand (für die Bürgerinnen und Bürger) ausgerichtet ist.

Bedenkt man die Bedeutung der EU im Rahmen der Binnenmarktgesetzgebung und der Währungsunion, ist es erstaunlich, dass der Vertrag keine konkreteren Verbindungen zwischen der bilateralen Kooperation und ihrer Einbettung in die Wirtschafts- und Währungsunion formuliert. Im zweiten Abschnitt der Präambel wird das Ziel definiert, „die Konvergenz [der deutschen und französischen] Volkswirtschaften und ihrer Sozialmodelle zu erhöhen“⁶² ohne dass auf den bestehenden EU-Binnenmarkt eingegangen wird. Im sechsten Abschnitt der Präambel wird die genannte Konvergenz genauer definiert als das „Bestreben, auf eine soziale und wirtschaftliche Aufwärtskonvergenz in der Europäischen Union hinzuarbeiten“⁶³ Angesichts der innenpolitischen Schwierigkeiten in beiden Ländern, entsprechende Reformen umzusetzen, und angesichts der europapolitischen Herausforderungen, gerade die neuen Mitgliedstaaten zu einer entsprechenden „Aufwärtskonvergenz“ zu bewegen, positionieren sich die Vertragsparteien hier zurückhaltend.

Im weiteren Vertragstext kommen der Euro und die Währungsunion dann explizit nicht mehr vor. Dafür wird im fünften Kapitel „Nachhaltige Entwicklung, Klima, Umwelt und wirtschaftliche Angelegenheiten“ das Ziel einer deutsch-französischen (nicht europäischen) Harmonisierung und Konvergenz der Wirtschaftsräume formuliert, um so den zentrifugalen Tendenzen wirkungsvoll zu begegnen. Die dahinterstehende Strategie ist schlüssig: Durch die Schaffung eines „deutsch-französischen Wirtschaftsraum[s] mit gemeinsamen Regeln“⁶⁴ soll dem weiteren Auseinanderdriften der beiden Volkswirtschaften

60 Stark: Vers une intégration, 2019, S. 2f; Henrik Uterwedde: Coopération franco-allemande: nouveau traité, nouvelle volonté?, in: telos, 7. März 2019; Koopmann/Schild: Neue Wege, 2013, S. 209; Alessandro Gasparotti/ Matthias Kullas: 20 Jahre Euro: Verlierer und Gewinner. Eine empirische Untersuchung, Centrum für Europäische Politik: cepStudie Februar 2019; Sénat: Rapport n° 607, 2019, S. 27.

61 Fischer: Macron, 2018.

62 Aachener Vertrag, S. 2.

63 Ebenda, S. 3.

64 Ebenda, S. 13.

wirksam begegnet werden.⁶⁵ Allerdings bleibt fraglich, ob diese weitreichenden Ankündigungen die erhoffte Durchschlagskraft besitzen, um makroökonomische Entwicklungen zu beeinflussen. Dies wird in erster Linie vom politischen Willen abhängen.

Als Methode wird wiederum auf bewährte Instrumente gesetzt. Der bestehende Deutsch-Französische Finanz- und Wirtschaftsrat soll als Steuerungs- und Entscheidungsgremium auf die Harmonisierung von Regeln und wirtschaftspolitischen Maßnahmen hinarbeiten, ein neu geschaffener deutsch-französischer „Rat der Wirtschaftsexperten“ den Regierungen wirtschaftspolitische Empfehlungen geben. Es bleibt abzuwarten, welche Verbindlichkeit solche Empfehlungen und bilateralen Absprachen entwickeln können.

Damit zeigt sich im Wirtschaftskapitel ein ähnlich pragmatisches und realistisches Bekenntnis zur Weiterentwicklung bestehender Strukturen und Tendenzen wie im Sicherheits- und Verteidigungsbereich. Beide Parteien bekennen sich klar zur weiteren Annäherung, mit dem Ziel, gegenläufigen Tendenzen so wirksam zu begegnen. Im Hinblick auf die europapolitische Wirkung dieser Ankündigungen und vor dem Hintergrund des eingeführten Modells kann zweierlei festgehalten werden: Auf der Ebene der strukturellen Ressourcen würde ein noch weiter harmonisierte und integrierte deutsch-französischer Wirtschaftsraum ohne Zweifel die Rolle des Führungsduos weiter stärken. Die gemeinsamen Normen und Standards hätten eine direkte Bedeutung für die anderen Mitgliedstaaten.

Als bilaterale Vereinbarung definiert erzeugt diese Ankündigung jedoch automatisch Misstrauen bei den anderen europäischen Staaten. Ohne Überwachung und Regulierung durch einen neutralen, europäischen Akteur besteht die Gefahr unterschiedlicher Standards und sogar der Abschottung innerhalb des Binnenmarkts. Für viele Osteuropäer war die von Frankreich betriebene und von Deutschland unterstützte Reform der Entsenderrichtlinie⁶⁶ bereits ein Schritt in diese Richtung. Die Gewährleistung nationaler (französischer) Sozialstandards ist für sie eine eigene Art des Protektionismus, die sie davon abhält, von den Möglichkeiten des EU-Binnenmarkts voll zu profitieren.

Der Vertrag enthält wenig Elemente, um hier das Vertrauen gerade der neueren EU-Mitglieder in die Führungsabsichten Frankreichs und Deutschlands zu gewinnen. Erst konkrete Schritte, die gerade diesen Ländern die Angleichung und Anhebung ihrer Sozialstandards erlauben würden, könnten hier für eine entsprechende Entwicklung sorgen.

Europäische Vergesellschaftung?

Ein letzter, bilateral formulierter Bereich des Aachener Vertrags hat dennoch wichtige Auswirkungen auf die EU. Zwei Abschnitte formulieren weitreichende Absichten für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Kapitel 4) und für die weitere Unterstützung von Aktivitäten der „deutsch-französischen Zivilgesellschaft“ (Art. 12). Sollten sich die entsprechenden Absichtserklärungen konkret politisch verwirklichen lassen, wäre dies ein Beitrag zur Herausbildung einer europäischen Bürgergesellschaft. Mit der Ankündigung, in grenz-

65 Sénat: Rapport n° 607, 2019, S. 27: „Es handelt sich hier um den französischen Willen, eine von der deutschen Wirtschaftskraft dominierte Wirtschafts- und Währungsunion auszubalancieren, insbesondere durch die Schaffung einer echten Haushaltspolitik.“ Übersetzung des Autors.

66 Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 18 vom 21. Januar 1997, S. 1ff.

überschreitenden Gebieten Ausnahmetbestände zu schaffen, wenn die Blockadewirkung nationaler Gesetzgebungen sich nicht auf andere Weise beheben lässt (Art. 13 Abs. 2), betritt der Vertrag Neuland. Würden entsprechende Vorschläge konkretisiert, könnte dies ein Schritt zu einer stärker subsidiär ausdifferenzierten EU sein, die dennoch an einem gemeinsamen, verbindlichen Rechtsrahmen festhält. In dieselbe Richtung zielt die Schaffung eines „Ausschusses für grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ (Art. 14), der Interessenträger, nationale, regionale und lokale Gebietskörperschaften sowie grenzüberschreitende Einheiten mit den staatlichen Entscheidungsträgern zusammenbringt. Ein solch pragmatischer und zugleich innovativer Umgang mit nationalen Rechtsordnungen im Angesicht des Potenzials grenzüberschreitender Gebiete könnte ohne Zweifel auch für andere Regionen attraktiv sein.

Jenseits der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verweisen auch die Bestimmungen zur Bedeutung zivilgesellschaftlicher Akteure und Initiativen auf die Zielsetzung der Vertragsparteien, „ihre Gesellschaften und ihre Bürgerinnen und Bürger enger zusammenzubringen“, wozu insbesondere der neu geschaffene Bürgerfonds (Art. 12) für Bürgerinitiativen und Städtepartnerschaften eine wichtige Rolle spielen könnte.

Diese Bemühungen werden noch überhöht durch die Anerkennung der Bedeutung des neuen Deutsch-Französischen Parlamentsabkommens (siehe unten), das parallel zu den Regierungsverhandlungen zwischen der französischen Nationalversammlung und dem Bundestag geschlossen wurde. Die Grundlagen des „eingebetteten Bilateralismus“, die Einbettung und Beteiligung bilateraler Beziehungen zwischen Regierungen in ein tief institutionalisiertes Geflecht zivilgesellschaftlicher und bürgerschaftlicher Strukturen, sind damit im neuen Vertrag noch erweitert und vertieft. Sie erfahren inzwischen sogar eine offizielle Anerkennung ihrer Bedeutung im zwischenstaatlichen Vertrag selbst, was ihre Rolle bei der Erhöhung politischer Kosten für nicht kooperatives Verhalten stärken dürfte.

Deutsch-französische Verantwortung für Europa

Betrachtet man vor dem Hintergrund der eingangs formulierten Thesen den Aachener Vertrag, können folgende Elemente festgehalten werden: Wie der Elysée-Vertrag verfolgt auch der ihn ergänzende Aachener Vertrag eine langfristige Perspektive. Das beinhaltet zwingend eine Reihe von weitreichenden Absichtserklärungen, die für ihre konkrete Verwirklichung des politischen Willens der verantwortlichen Akteure bedürfen.

In erster Linie verstärkt der Vertrag mehrere wichtige Instrumente, die seit den 1960er Jahren das Nutzenkalkül der verantwortlichen Politiker in Richtung einer tiefergehenden deutsch-französischen und europäischen Kooperation und Integration beeinflusst haben. Dazu gehören institutionalisierte Verfahren zur Kompromissfindung und die Stärkung unabhängiger Akteure (Zivilgesellschaft, grenzüberschreitende Interessenträger etc.). Es kann erwartet werden, dass diese Instrumente auch weiterhin in Richtung einer „horizontalen Europäisierung“ der Gesellschaften wirken, insbesondere wenn das im März 2019 unterzeichnete Deutsch-Französische Parlamentsabkommen seine erwartete Wirkung entfaltet. Sollte es bspw. wirklich zur gleichen Zeit und mit ähnlicher Intensität in beiden Parlamenten (oder in der neu geschaffenen „deutsch-französischen Parlamentskammer“) zur Debatte über die Umsetzung von EU-Richtlinien kommen, medial und von der weiteren Öffentlichkeit in Frankreich und Deutschland begleitet, könnten die beiden neuen Abkom-

men (Aachener Vertrag und Parlamentsabkommen) auch einen wichtigen Beitrag zur Legitimierung und Stabilisierung der EU leisten.

Der Aachener Vertrag orientiert sich weiterhin am seit den 1950er Jahren eingeschlagenen Pfad der Zusammenarbeit im Spannungsfeld zwischen Kooperation und Integration. Dabei ist er eine strategische Neubestätigung des deutsch-französischen Anspruchs auf eine führende Rolle bei der Ausgestaltung auch der erweiterten EU.

Im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik findet dies explizit in Abstimmung und konform mit der europäischen Entwicklung statt, die sowohl die EU als auch die NATO umfasst. Da es hier auch bisher wenig verbindliche Verfahren mit verpflichtenden Konsequenzen für die Mitgliedstaaten gibt, kann der Vertrag als Weiterentwicklung bestehender Tendenzen gelten.

Im Bereich Wirtschaft und Währung sind die Vorgaben und Ziele des Vertrags weniger dezidiert und spezifisch. Gleichzeitig beschreibt das Ziel eines „deutsch-französischen Wirtschaftsraums“ eine für die Stabilität der EU wichtige strukturelle Entwicklung in Richtung verstärkter Konvergenz. Es muss sich zeigen, ob diese Entwicklung das Potenzial hat, den gegenläufigen, zentrifugalen Tendenzen im Wirtschaftsbereich in Frankreich und Deutschland entgegenzuwirken.

Die weitgehend fehlenden Bezüge auf die bestehende EU in diesem Bereich lassen die Skepsis der anderen Mitgliedstaaten durchaus verständlich wirken. Insbesondere aus Sicht der Mittel- und Osteuropäer ist nicht ausgeschlossen, dass die beiden Gründerstaaten das Vertragsziel eines gemeinsamen Wirtschaftsraums zur weiteren Abschirmung und Abschottung ihrer Arbeitsmärkte nutzen – auf Kosten der Dynamik und der Wachstumschancen der anderen EU-Mitglieder.

Der neue Vertrag stellt damit zwar die Instrumente für gemeinsames deutsch-französisches Handeln für Europa zur Verfügung. Letztendlich hängt es aber vom politischen Willen der verantwortlichen Akteure ab, ob diese Instrumente zum Einsatz kommen.