

Claire Demesmay | Martin Koopmann | Julien Thorel [Hrsg.]

Die Konsenswerkstatt

Deutsch-französische Kommunikations- und Entscheidungsprozesse in der Europapolitik



Nomos

Stiftung  enshagen



Genshagener Schriften – Europa politisch denken
herausgegeben von der



Band 2

Die vorliegende Publikation erscheint mit freundlicher Unterstützung von



Auswärtiges Amt

Claire Demesmay | Martin Koopmann |
Julien Thorel [Hrsg.]

Die Konsenswerkstatt

Deutsch-französische Kommunikations- und
Entscheidungsprozesse in der Europapolitik



Nomos

© Titelbild: Nora Erdmann

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-0528-3

1. Auflage 2013

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2013. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

Vorwort	5
<i>Claire Demesmay/Martin Koopmann/Julien Thorel</i> Einleitung	9
I. Wirtschafts- und Finanzpolitik	
<i>René Lasserre</i> Einführung	17
<i>Jean-François Jamet/Franck Lirzin/Joachim Schild/Daniela Schwarzer</i> Krisenmanagement und Governance-Reformen in der Eurozone – Enge Abstimmung bei divergierenden Lösungsansätzen	23
<i>Jean-Nicolas Brehon/Robert Kaiser</i> Die Vorbereitung der mittelfristigen EU-Finanzplanung – Ambivalente Rolle des institutionalisierten Bilateralismus	47
II. Außen- und Sicherheitspolitik	
<i>Hans Stark</i> Einführung	69
<i>Claire Demesmay/Katrin Sold</i> Reaktionen auf den Arabischen Frühling – Kleinster gemeinsamer Nenner statt innovativer Kompromisse	75
<i>Stephan Martens/Julien Thorel</i> Dissonanzen bei der Union für den Mittelmeerraum – Politische Konflikte und diplomatische Lösungen	91
<i>Laure Delcour/Elsa Tulmets</i> Die deutsch-französischen Beziehungen im russisch-georgischen Konflikt – Parallel laufende diplomatische Initiativen	105

III. Energie- und Umweltpolitik

Severin Fischer

Einführung 121

Michel Cruciani/Sabine von Oppeln

Energiepolitik nach Fukushima –
Deutsch-französische Gegensätze und europäische Kompromisse 125

Stefan C. Aykut/François Michaux

Die EU-Verordnung zur Verminderung der CO₂-Emissionen von
Personenkraftwagen –
Deutschland und Frankreich zwischen Konfrontation und Kooperation 141

Lena Bendlin

Der Gipfel von Kopenhagen –
Eine defensive deutsch-französische Partnerschaft 159

IV. Integration und Vertiefung

Chantal Mairesse

Einführung 175

Barbara Kunz/Maxime Lefebvre

Die Lösung der Verfassungskrise –
Vom französischen „Non“ zum Vertrag von Lissabon 181

Marion Gaillard/Nele Wissmann

Der Vertrag von Prüm –
Ergebnis einer engen Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich?
195

Claire Demesmay/Martin Koopmann/Julien Thorel

Von den Möglichkeiten und Grenzen einer Werkstatt:
Perspektiven der institutionellen deutsch-französischen Zusammenarbeit in der
Europapolitik 209

Abkürzungsverzeichnis 221

Personenregister 225

Autoren 229

Einleitung

Claire Demesmay, Martin Koopmann und Julien Thorel

Die Institutionalisierung der bilateralen Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich hat einen Grad erreicht, der in der Geschichte der internationalen Beziehungen einzigartig ist. Sie ist Ausdruck des Willens beider Staaten, eine neue Form des Regierens zu schaffen, die im europäischen Mehrebenensystem zwischen der nationalen und der europäischen Ebene angesiedelt ist. Wenn sie auch keine supranationalen Mechanismen im eigentlichen Sinn umfasst, so handelt es sich doch um eine enge Verflechtung der Entscheidungsinstrumente zweier souveräner Staaten in einzelnen Politikfeldern, die auf der Einsicht beruht, dass die bilaterale Zusammenarbeit beider Länder für die Durchsetzung der eigenen nationalen Interessen im EU-Kontext unverzichtbar ist.

Seit dem Elysée-Vertrag vom 22. Januar 1963, der eine Praxis regelmäßiger Treffen nicht nur zwischen den Staats- und Regierungschefs, sondern – mit der Zielsetzung, eine „gemeinsame Position“ in der Außenpolitik zu entwickeln – auch zwischen den Außen- und Verteidigungsministern in die Wege leitete, sind die Konsultationen zwischen beiden Ländern vielfältiger und ihre Prozesse komplexer geworden. Im Lauf der Zeit haben beide Staaten immer wieder neue Institutionen ins Leben gerufen, um gegenseitige Missverständnisse zu reduzieren und ihren Einfluss auf die europäische Politik zu stärken. Im Zuge des 25. Jubiläums des Elysée-Vertrags wurden 1988/1989 die deutsch-französischen Räte gegründet, die nicht nur die Kooperation in den Bereichen Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie Verteidigungs- und Sicherheitspolitik vorantreiben, sondern auch als Entwicklungslabor für auf Gemeinschaftsebene übertragbare innovative Projekte dienen sollten.

Als Reaktion auf den Konflikt um die künftige Gestaltung der europäischen Institutionenlandschaft anlässlich der Regierungskonferenz in Nizza im Jahr 2000 wurde ein Jahr darauf der sogenannte „Blaesheim-Prozess“ angestoßen, der zunächst zu einer Intensivierung des Austauschs auf höchster Ebene führte, der im Verlauf der internationalen Finanzkrise jedoch an Bedeutung verlor. Der Grundgedanke war, in regelmäßigen Sechs-Wochen-Abständen informelle Treffen zwischen dem französischen Präsidenten und dem Bundeskanzler bzw. der Bundeskanzlerin sowie zwischen den beiden Außenministern durchzuführen. Diese Gespräche sollen beiden Ländern ermöglichen, ihre Positionen insbesondere im Vorfeld von Gipfeltreffen der Europäischen Union zur Kenntnis zu nehmen, nach Möglichkeit abzugleichen und einander

anzunähern. Im deutsch-französischen Kommunikationssystem spielte der Blaesheim-Prozess bis zur internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise eine Schlüsselrolle im bilateralen Entscheidungsprozess. Im Untersuchungszeitraum 2003-2012 gehört er zu den potenziell bedeutendsten bilateralen Austauschforen.

Der institutionelle Charakter der deutsch-französischen Zusammenarbeit erfuhr 2003 eine erneute Stärkung: Nach dem 40. Jubiläum des bilateralen Freundschaftsvertrags begann eine Phase intensiverer Verflechtung der Kommunikations- und Entscheidungsprozesse der beiden Nachbarstaaten auf Regierungs-, Verwaltungs- und Parlamentsebene. Die Interdependenz beider Staaten, insbesondere in Bezug auf die nationalen Entscheidungsprozesse zu europapolitischen Fragen, nahm deutlich zu. Seither finden Regierungskonsultationen in Form Deutsch-Französischer Ministerräte zweimal im Jahr statt. Zudem können seit Februar 2010 Regierungsmitglieder in Einzelfällen an den Kabinettsitzungen des Partnerlands teilnehmen. Die Staatsminister für europäische Angelegenheiten bekleiden zugleich die Posten der Beauftragten für die deutsch-französische Zusammenarbeit und werden dabei von einem Vertreter des jeweils anderen Landes unterstützt. Die Aufgabe der Beauftragten ist die Vorbereitung und Realisierung der Konsultationen zwischen den Partnern sowie die Entwicklung gemeinsamer deutsch-französischer Positionen für die EU-Ebene.

Die Intensivierung der Kooperation ab 2003 machte sich zudem unmittelbar im Verwaltungsapparat spürbar, wo regelmäßige Konsultationen inzwischen ebenfalls zum Alltagsgeschäft gehören: Einer vor einigen Jahren in französischen Ministerien durchgeführten Umfrage zufolge kennen sieben von zehn hohen Beamten (auf der Ebene der Ministerialdirektoren) ihre deutschen Amtskollegen und arbeiten mit ihnen zusammen. Von besonderer Bedeutung ist natürlich auch der Mitte der 1980er Jahre initiierte und mittlerweile zur Selbstverständlichkeit gewordene Diplomatenaustausch, der durch die am 4. Februar 2010 veröffentlichte deutsch-französische Agenda 2020 insoweit verstärkt wurde, als junge Diplomaten aus beiden Ländern seit Juni 2010 an einem gemeinsamen deutsch-französischen Ausbildungsmodul beim Institut diplomatique et consulaire des französischen Außenministeriums oder bei der Akademie Auswärtiger Dienst des Auswärtigen Amtes teilnehmen. Schließlich wird die deutsch-französische Kooperation auf Regierungs- und Verwaltungsebene durch eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Parlamentariern beider Länder – insbesondere den Mitgliedern der Europa- und außenpolitischen Ausschüsse – ergänzt. Nach dieser außerordentlichen Intensivierung der deutsch-französischen Beziehungen auf institutioneller Ebene überrascht es nicht, dass Paris und Berlin anlässlich des 50. Jahrestags des Elysée-Vertrags auf weitere Neuerungen dieser Art verzichteten.

Trotz des hohen Institutionalisierungsgrads der Kommunikations- und Entscheidungsprozesse existiert nach wie vor eine Vielzahl von Konflikten und Differenzen in ver-

schiedenen Aspekten der Europapolitik. Es ist offensichtlich, dass Unterschiede in der politischen Kultur und divergierende nationale Interessen zwei der Ursachen dieser deutsch-französischen Unstimmigkeiten sind. Zugleich ist zu vermuten, dass das dicht gewebte Kommunikationsnetz selbst kaum zur Überwindung dieser grundlegenden bilateralen Divergenzen beiträgt. Die deutsch-französische Kooperation in der Europapolitik ist Gegenstand zahlreicher Publikationen, und dennoch wurden die Mechanismen und Prozesse der bilateralen Kompromissfindung bis jetzt wenig untersucht. Vielmehr konzentrierte sich die Politikwissenschaft in erster Linie auf die Analyse der Fähigkeit bzw. der Unfähigkeit beider Länder, trotz divergierender oder sogar gegensätzlicher Interessen und politischer Positionen zu Kompromissen zu finden. Dabei wurden Handlungsprioritäten, Interessenunterschiede und divergierende Vorgehensweisen beider Länder in der Europapolitik in den Blick genommen. Im Mittelpunkt standen in der Regel der Einfluss des deutsch-französischen Bilateralismus im europäischen Entscheidungsprozess, dessen Wirkungskraft sowie die Frage nach der Legitimität bilateraler Kompromissvorschläge. Ein weiterer zentraler Gegenstand der Analyse war häufig die Fähigkeit Deutschlands und Frankreichs, die Zustimmung anderer EU-Mitgliedstaaten sowie der Europäischen Kommission für die eigenen Positionen zu gewinnen und damit letztlich das Vermögen beider Länder, Gemeinschaftsentscheidungen zu beeinflussen.

Im Gegensatz dazu setzt sich der vorliegende Sammelband mit dem institutionellen Gefüge der bilateralen Beziehungen und dessen tatsächlicher Funktionsweise auseinander. Indem in den einzelnen Untersuchungen die Rollen der einzelnen Organe, ihre Interaktionen und ihre Beiträge zur Erarbeitung gemeinsamer Positionen analysiert werden, soll ein klareres Bild der deutsch-französischen Kommunikations- und Entscheidungswege in der Europapolitik entstehen. Ziel ist es dabei, die Mechanismen und die institutionellen Konstellationen näher zu beleuchten, welche entweder die Kontroversen zwischen beiden Ländern verschärfen oder im Gegenteil dazu beitragen, bilaterale Differenzen zu überwinden – und somit deutsch-französische Kompromisse möglich machen. In dieser Hinsicht analysieren die Autoren der verschiedenen Beiträge dieses Bandes, inwieweit die deutsch-französischen Kommunikations- und Entscheidungsprozesse, denen eine Schlüsselrolle im europäischen Mehrebenensystem zukommt, selbst zum Fortbestand dieser Differenzen beitragen oder im Gegenteil die Formulierung gemeinsamer europapolitischer Positionen befördern. Aus dieser Perspektive wird der Prozess beleuchtet, durch den die beiden Länder seit der Begründung neuer bilateralen Strukturen im Jahr 2003 gemeinsame europapolitische Positionen zu entwickeln suchen. Das Ziel einer derartigen Analyse ist es nicht allein, die verschiedenen Akteure des Entscheidungsprozesses zu identifizieren und deren Rollen zu erörtern. Vielmehr sollen die Positionierung der Akteure gegenüber dem jeweils anderen Partner sowie die Interaktionen der Vertreter beider Länder untersucht und die Funk-

tionsweise des Entscheidungs- und Kommunikationssystems insgesamt analysiert werden.

Im Fokus der Untersuchung stehen vier Politikfelder mit jeweils zwei bis drei Fallstudien, in denen die bilaterale Kooperation zwischen Deutschland und Frankreich im letzten Jahrzehnt zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen geführt hat: die Wirtschafts- und Währungspolitik, die Außen- und Sicherheitspolitik, die Energie- und Umweltpolitik sowie die Vertiefung der europäischen Integration. Dabei werden Einzelthemen analysiert, die die unterschiedlichen Ausgangslagen und Ergebnisse der Entscheidungsprozesse illustrieren (konvergierende oder divergierende Interessenlagen, wirksamer oder nicht wirksamer Output im Hinblick auf die EU-Ebene usw.). So wurde in den unterschiedlichen Politikfeldern Ausgewogenheit zwischen positiven und negativen Fallbeispielen angestrebt, d.h. zwischen Beispielen, die als Erfolg der deutsch-französischen Kooperation zu werten sind und solchen, bei denen dies nicht der Fall ist.

Bei der Auswahl der Themen wurde außerdem beachtet, dass jedes der vier Politikfelder Fallbeispiele unterschiedlicher Typen von Entscheidungen enthält. Daraus ergeben sich drei Grundformen politischen Handelns: kurzfristige Krisenentscheidungen als Reaktion auf eine akute Krisensituation (z.B. im Georgienkonflikt), Routineentscheidungen mit stark technischem oder bürokratischem Charakter (z.B. bei der Vorbereitung der EU-Abgasrichtlinie oder in der Diskussion um den Mehrjährigen Finanzrahmen 2013-2020) sowie strategische Planungsentscheidungen über die langfristige Gestaltung der EU-Politik (z.B. hinsichtlich einer Neuordnung der EU-Mittelmeerpolitik). In manchen Fällen ist gleichwohl keine trennscharfe Zuordnung zu einem der Entscheidungstypen möglich, wie etwa in der Reaktion auf das Scheitern des Europäischen Verfassungsvertrags oder bei Entscheidungen über die Steuerung der Eurozone im Verlauf der Finanz- und Währungskrise. Ziel des Forschungsprojekts war es, Erklärungsmuster herauszuarbeiten, die zu einem besseren Verständnis des Funktionierens oder eben der Blockade deutsch-französischer Kommunikationskanäle beitragen.

Um die Kohärenz der einzelnen Beiträge zu gewährleisten, wurde ein gemeinsam strukturiertes Frageraster entwickelt, dem drei Leitfragen zugrunde lagen: Haben die 2003 neu geschaffenen bilateralen Institutionen und Entscheidungsmechanismen zur erhofften Verbesserung von Effizienz und Wirksamkeit des deutsch-französischen Abstimmungsprozesses geführt? Welche Akteure sind in bestimmten Entscheidungen involviert und welche nicht? Wo liegen die Grenzen gemeinsamer Entscheidungsfindung und warum? Anhand dieses Fragerasters haben die Autoren in Paris, Berlin und Brüssel zahlreiche Interviews geführt. Ihre Gesprächspartner waren französische, deutsche und andere europäische Akteure aus Politik und Verwaltung, die direkt oder

indirekt in die behandelten Fälle involviert waren. Außerdem hatten die Autoren im Rahmen von zwei Workshops im Schloss Genshagen Gelegenheit, ihre Ergebnisse mit Entscheidungsträgern aus Politik und Verwaltung intensiv zu diskutieren. Durch den Abgleich dieses breiten empirischen Materials mit der vorliegenden Forschungsliteratur entstand schließlich ein Mosaik, das neue Einblicke in die Funktionsweise und die Erfolgsbedingungen deutsch-französischer Kommunikationskanäle und Entscheidungsprozesse in der Europapolitik ermöglicht.