

Schild, Joachim

Research Report

40. Jahrestag des Elysée-Vertrages: Bilaterale und europäische Impulse des deutsch-französischen Jubiläums

SWP-Aktuell, No. 4/2003

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Schild, Joachim (2003) : 40. Jahrestag des Elysée-Vertrages: Bilaterale und europäische Impulse des deutsch-französischen Jubiläums, SWP-Aktuell, No. 4/2003, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254416>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

40. Jahrestag des Elysée-Vertrages

Bilaterale und europapolitische Impulse des deutsch-französischen Jubiläums

Joachim Schild

Der Anlaß des 40. Jahrestages des Elysée-Vertrages am 22. Januar 2003 diente nicht nur zur symbolischen Inszenierung deutsch-französischer Versöhnung und Zusammenarbeit. Die Regierungen in Paris und Berlin nutzten ihn auch, um den Anspruch zu erneuern, eine privilegierte Sonderbeziehung innerhalb der Europäischen Union zu pflegen. Welche konkreten Ergebnisse hat der Jubiläumsgipfel gebracht? Inwiefern ist tatsächlich – über die Feierlichkeiten hinaus – mit einer dauerhaften politischen Neubelebung deutsch-französischer Beziehungen zu rechnen? Welchen europäischen Mehrwert lassen die jüngsten europapolitischen Initiativen beider Länder erkennen? Mit welchen Risiken ist die weitere Entwicklung des bilateralen Verhältnisses behaftet, welche zentralen Herausforderungen müssen bewältigt werden?

Hätte es den 40. Jahrestag des Elysée-Vertrages nicht gegeben, so hätte man ihn erfinden müssen, schrieb *Le Monde*. Das Medien-echo auf das Vertragsjubiläum und seine Ergebnisse war in beiden Ländern betont positiv. Kritische Kommentare blieben eher die Ausnahme: So erklärte etwa Altbundeskanzler Helmut Schmidt den deutsch-französischen »Motor« der europäischen Integration schlicht für »tot«, und der FAZ-Herausgeber Günther Nonnenmacher konstatierte, die führenden Politiker beider Länder besäßen »weder geteilte Erinnerungen noch gemeinsame Zukunftsvorstellungen«.

Im Vorfeld des Jubiläums hatten beide Staaten geradezu ein Feuerwerk gemeinsamer Initiativen gestartet:

► Mit ihrer bilateralen Vorklärung der noch offenen Finanzierungsfragen der anstehenden EU-Erweiterung im Vorfeld des Brüsseler Sondergipfels im Oktober 2002 trugen sie entscheidend zu dessen erfolgreichem Abschluß bei.

► Ihre gemeinsame Position zum Prozedere und Zeitplan der Eröffnung von EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei fand sich weitestgehend in den entsprechenden Beschlüssen des Europäischen Rates von Kopenhagen wieder.

► Mit vier gemeinsamen Beiträgen zur Arbeit des EU-Verfassungskonvents – zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), zur Verwirklichung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, zur wirtschaftlichen Ordnungspolitik sowie zur institutionellen

Architektur der EU – knüpften sie an die Tradition an, mit deutsch-französischen Positionspapieren abgestimmte Anstöße für Vertragsreformen zu geben.

► Als »krönenden Abschluß« in der Reihe dieser gemeinsamen Initiativen und Beiträge veröffentlichten die Regierungen beider Länder schließlich eine »Gemeinsame Erklärung zum 40. Jahrestag des Elysée-Vertrages«. Sie skizziert ein umfassendes Programm der Intensivierung bilateraler Kooperation zwischen praktisch allen Ministerien, dessen Umsetzung durch neue Formen und Institutionen der Zusammenarbeit sichergestellt werden soll.

Will man Bedeutung und Reichweite dieses gemeinsamen Bemühens um eine Erneuerung der bilateralen Kooperation bewerten, stellt sich zunächst die Frage nach den Maßstäben. Im folgenden sollen zwei Meßplatten an die »Gemeinsame Erklärung« sowie an den wenige Tage zuvor veröffentlichten »Deutsch-Französischen Beitrag zur institutionellen Architektur der Europäischen Union« angelegt werden:

► Welche Auswirkungen auf die Qualität der im engeren Sinne bilateralen Beziehungen sind zu erwarten?

► Welchen integrationspolitischen »Mehrwert« haben die gemeinsamen Vorschläge für die EU?

Umfassendes bilaterales Kooperationsprogramm

Am offenkundigsten ist der Fortschritt auf der unmittelbar bilateralen Ebene. Nach der für die Beziehungen zwischen beiden Ländern ausgesprochen schwierigen Phase der Kohabitation in Frankreich und nach der Regierungsbildung in Deutschland sind die Arbeitskontakte zwischen beiden Regierungen im Vorfeld des Vertragsjubiläums ganz erheblich intensiviert worden. Die gemeinsame Gipfelerklärung mit ihrem umfassenden Arbeitsprogramm für die Intensivierung bilateraler Kooperation formuliert den Anspruch, daß dieser Prozeß in den kommenden Monaten fortgesetzt wird.

Die Erklärung zielt auf nahezu flächendeckende Vertiefung der Kooperation in verschiedenen Politikbereichen und betrifft fast alle Ministerien. Von der Außen- und Verteidigungspolitik, der Wirtschafts- und Finanzpolitik (einschließlich längerfristiger Reformen der Gesundheits- und Rentensysteme sowie des Arbeitsmarktes), der Entwicklungszusammenarbeit und Umweltpolitik, der Forschungs- und Technologiepolitik über die regionale und interregionale Zusammenarbeit (z.B. Schaffung grenzüberschreitender »Eurodistrikte«, beginnend mit Straßburg-Kehl), die Harmonisierung von Recht und Gesetzen (Zivilrecht, insbesondere Familienrecht sowie Ethikrecht), die Kultur- und Medienpolitik, bis hin zur Jugend-, Bildungs- und Sportpolitik wird kaum ein Bereich staatlichen Handelns ausgelassen.

Zwar spricht die Erklärung von prioritären Aktionsfeldern für die bilaterale Kooperation; die sehr umfangreiche Agenda läßt diese klaren Prioritäten jedoch vermissen. Die bilaterale Kooperationserfahrung und -bereitschaft der betroffenen Ministerien ist sehr unterschiedlich ausgeprägt, und je nach Politikbereich gibt es auch ganz erhebliche Unterschiede in den Traditionen, Ausgangspositionen, politischen Prioritäten und präferierten Politikinstrumenten. Um so mehr stellt sich die Frage, wie die Umsetzung eines so breit angelegten Handlungsprogramms sichergestellt werden kann. Ohne klare Prioritätensetzungen und Zeitpläne für die Intensivierung bilateraler Kooperation droht der »Jubiläumsimpuls« sehr rasch in bürokratischer Routine zu versanden.

Institutionelle Neuerungen

Um eine verbesserte Koordinierung und politische Steuerung der deutsch-französischen Kooperation zu gewährleisten, wurde zum einen die Umwandlung der bisherigen halbjährlichen Regierungskonsultationen in einen »Deutsch-Französischen Ministerrat« beschlossen, zum anderen das Amt eines »Beauftragten (Generalsekretärs)« für

die deutsch-französische Zusammenarbeit geschaffen. Der gemeinsame Ministerrat unter Beteiligung aller Kabinettsmitglieder soll den bisher aufwendig, mit viel Protokoll inszenierten Gipfeltreffen Arbeitscharakter verleihen. Inhaltlich soll er für eine verbindlichere Umsetzung der gemeinsam gefaßten Beschlüsse Sorge tragen. Die Vorbereitung der bilateralen Ministerräte, die auch in reduziertem Format zur Behandlung spezifischer Themen zusammenzutreten können, obliegt den Außenministern. Im Interesse einer engeren und systematischeren Abstimmung sollen die Kontakte auf Ministerienebene intensiviert werden, auch in Form einer Teilnahme zuständiger Minister an Kabinettsitzungen des Partnerlandes, sofern die Tagesordnung sich dazu eignet oder gemeinsame Legislativvorhaben vorzustellen sind. Auf der Spitzenebene soll der informelle »Blaesheim-Prozeß« regelmäßiger, zuletzt monatlicher Treffen der Staats- und Regierungschefs sowie der Außenminister institutionalisiert werden.

Die Beauftragten beider Regierungen für die deutsch-französische Zusammenarbeit erhalten einen Stellvertreter aus dem jeweils anderen Land. Sie sollen die Arbeit der bilateralen Koordinierungsgremien, insbesondere des Ministerrates, an dem sie kraft Amtes teilnehmen, vorbereiten und über die Umsetzung der Beschlüsse wachen. Frankreich setzte sich mit seiner Vorstellung durch, dieses neue Amt an möglichst hoher Stelle anzusiedeln, nämlich im Kanzleramt bzw. beim französischen Premierminister, um einen maximalen Top-down-Durchgriff zu gewährleisten. Die Beauftragten werden von den Außenministerien in ihrer Arbeit unterstützt. Im günstigen Fall kann die doppelte Anbindung beim Kanzleramt/Premierminister und bei den Außenministerien zu Synergieeffekten führen und in Deutschland Reibungsverluste zwischen zwei Ämtern vermeiden, die von unterschiedlichen Koalitionspartnern geführt werden; im ungünstigeren Fall kommt es zu einer

institutionellen Konkurrenz zwischen beiden Ämtern.

Die »Beauftragten« lösen die bisherigen Koordinatoren ab, deren Amt sowohl aufgrund der personellen Besetzung wie auch infolge der Beschränkung ihres Wirkens auf die Annäherung zwischen den Zivilgesellschaften an Bedeutung verloren hatte. Einen echten Gewinn kann die neue Struktur bringen, wenn:

- ▶ das Amt auf beiden Seiten mit Personen besetzt wird, die im Idealfall sowohl politische wie auch Verwaltungserfahrung mitbringen;
- ▶ die Beauftragten den notwendigen administrativen Unterbau erhalten; mit der heutigen Ausstattung der Koordinatorenämter lassen sich die koordinierenden Funktionen nicht sachgerecht wahrnehmen.

Realistischerweise sollte man von diesen Beauftragten in erster Linie eine Verbesserung des Informationsflusses innerhalb und zwischen beiden Regierungen erwarten, insbesondere einen besseren Überblick über Stand, Entwicklung und Umsetzungsdefizite gemeinsamer Projekte und von Ministerratsbeschlüssen. Eine öffentliche, jährliche Berichterstattung verbunden mit einer parlamentarischen Debatte würde den Amtsinhabern auch die Möglichkeit bieten, politische Akzente zu setzen und Impulse zu geben. Die Beauftragten könnten zudem als »Frühwarninstanzen« innerhalb ihrer Regierungen ressortübergreifenden Abstimmungsbedarf signalisieren und sich abzeichnende Interessenkonflikte zwischen ihren Regierungen zu identifizieren versuchen. Mit deren politischer Bearbeitung dürften sie allerdings überfordert sein. Sie sollten aber in die Lage versetzt werden, die deutsch-französischen Ministerräte mit von ihnen benannten bilateralen Problemen zu befassen. Unrealistisch erscheint die in der Gemeinsamen Erklärung formulierte Erwartung, daß die Beauftragten für die deutsch-französische Zusammenarbeit die »Annäherung unserer beiden Länder in den europäischen Gremien« koordinieren könnten. Warum

sollten ausgerechnet sie die Schwierigkeiten überwinden können, die sich aus der Komplexität der innerdeutschen europapolitischen Koordinierungsverfahren und aus den strukturellen Unterschieden der europapolitischen Koordination in den Regierungssystemen beider Länder ergeben?

Europäischer Mehrwert bilateraler Kooperationsvertiefung

Der Gemeinsamen Erklärung zufolge wollen beide Länder ihre bilaterale Zusammenarbeit »in exemplarischer Weise intensivieren«. Bilaterale Projekte sollen »als Grundlage für die europäischen Politiken dienen können«. Denkbar wären etwa Projekte im Bereich der militärischen Zusammenarbeit, der Rüstungskooperation oder der zivilen technologischen und Forschungskooperation. Die am 22. Januar 2003 veröffentlichte Erklärung des Deutsch-Französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrats benennt solche konkreten bilateralen Vorhaben, deren europäischer Mehrwert leicht zu erkennen ist: So wollen beide Länder die Einrichtung eines gemeinsamen operativen Kommandos zur Führung streitkräfteübergreifender Operationen prüfen, die deutsch-französische Brigade zu einem krisenreaktionstauglichen, kurzfristig verfügbaren Instrument weiterentwickeln sowie langfristig auf der Basis des A400M-Programms eine gemeinsame Lufttransportstaffel aufstellen.

Eine systematisch angelegte Vertiefung bilateraler Kooperation, wie sie in der Gemeinsamen Erklärung zum Programm erhoben wird, wirft unweigerlich die Frage nach deren integrationspolitischer Funktion auf. Soll die bilaterale Zusammenarbeit punktuelle Anstöße für eine Vielzahl europäischer Politiken geben? Ist eine prioritäre Konzentration auf wenige Handlungsfelder geplant, die für die Weiterentwicklung der EU von strategischer Bedeutung sind? Soll die Zusammenarbeit als Ersatz für ein Handeln im Kreise aller EU-Mitgliedstaaten dienen? In welchem

Verhältnis steht eine bilaterale Integrationsvertiefung zum Rechtssystem der EU? Ist gar eine »Union in der Union«, ein Kern-europamodell das Leitbild der anvisierten Kooperationsvertiefung? Einen solchen »deutsch-französischen Bund« als Nukleus für ein Kerneuropa hatten die EU-Kommissare Pascal Lamy und Günter Verheugen in einem Zeitungsbeitrag (*Berliner Zeitung*, 17.1.2003, S. 7) gefordert.

In welche der hier nur angedeuteten Richtungen die bilaterale Zusammenarbeit fortentwickelt und europäisch ausgeweitet werden soll, bleibt bislang unklar. Aus der Addition einer Vielzahl von Kooperationsoptionen ergibt sich jedenfalls noch kein Konzept, geschweige denn eine »gemeinsame Vision des Europa von morgen«, von der die Erklärung spricht. Jacques Chirac rückte, ähnlich wie Außenminister Fischer in früheren Reden, die Verstärkung der bilateralen Kooperation wiederholt in den Kontext der Herausbildung einer »Pioniergruppe« und eines »Gravitationszentrums« innerhalb der EU, allerdings ohne dessen Konturen schärfer zu umreißen.

In den nächsten Monaten wird es darauf ankommen, die unverbindliche und nicht-hierarchisierte Vielzahl von Kooperationsfeldern – den »Katalog von Absichtserklärungen« (*Le Figaro*), den die Gemeinsame Erklärung enthält – in ein konkretes und kohärentes Handlungsprogramm mit klaren Prioritäten, realistischen Zeitplänen und mit einer Präzisierung der integrationspolitischen Funktion der bilateralen Kooperation zu übersetzen.

Vorschläge zur institutionellen Architektur der EU

Mit ihren gemeinsamen Beiträgen zur Arbeit des EU-Verfassungskonvents haben Deutschland und Frankreich ihre Fähigkeit, europapolitische Impulse zu geben, erneut unter Beweis gestellt. Insbesondere die Initiative zur institutionellen Architektur der EU dürfte einen zentralen Bezugspunkt für die entscheidende Phase der Konventsarbeit bilden.

Im Kern der hitzigen Debatten, die diese Initiative hervorrief, stand die »Doppelspitze«, das heißt die Koexistenz eines neu zu schaffenden hauptamtlichen Vorsitzenden des Europäischen Rates mit dem vom Europäischen Parlament gewählten EU-Kommissionspräsidenten. Zwar wurde dieser gemeinsame Vorschlag von beiden Seiten als eine Art Synthese zwischen supranational-integrationistischen und intergouvernementalen Denkschulen und europapolitischen Traditionen präsentiert; bei näherem Hinsehen ist jedoch erkennbar, daß es sich eher um eine Addition der Ausgangspositionen handelt, die viel Raum für Interpretation, aber auch für weitere Ausgestaltung offenläßt. Die Tatsache, daß die beiden Kernländer der EU ihre integrationspolitischen Differenzen durch die Formulierung von Kernelementen eines möglichen Kompromisses überbrücken konnten, erhöht jedenfalls die Chancen auf einen erfolgreichen Abschluß der Konventsarbeit.

Doch inwiefern tragen die Vorschläge tatsächlich zu einer Verbesserung der Handlungsfähigkeit und einer gleichgewichtigen Stärkung des institutionellen Dreiecks der EU bei, wie sie der deutsch-französische Beitrag als Ziele der Reformbemühungen benennt?

Handlungs- und Führungsfähigkeit

Die zentrale Neuerung des gemeinsamen Vorschlags besteht in der Einsetzung eines hauptamtlichen Vorsitzenden des Europäischen Rates (ER), die dem bisherigen halbjährlichen Wechsel der Ratspräsidentschaft ein Ende setzen würde. Ohne Frage ließe sich damit ein Gewinn an Kontinuität und Kohärenz der Arbeit des ER erzielen. Die Reibungsverluste durch rasch wechselnde Prioritätensetzungen seitens aufeinanderfolgender Ratspräsidentschaften könnten vermieden werden. Der Europäische Rat könnte sich stärker auf die Definition und längerfristige Verfolgung strategischer Prioritäten konzentrieren.

Diesem Gewinn an Handlungs-, Führungs- und Gestaltungsfähigkeit auf der Ebene des Europäischen Rates stünde allerdings gegenüber, daß die Verzahnung seiner Arbeit mit jener der Ministerräte in ihren unterschiedlichen Zusammensetzungen problematischer wird. Dem deutsch-französischen Vorschlag zufolge läge der Vorsitz der verschiedenen Ministerratsformationen nicht mehr »in einer Hand« (der rotierenden Ratspräsidentschaft), sondern würde sich je nach Ratsformation unterscheiden: Neben institutionellen Vorsitzregelungen (europäischer Außenminister im Rat »Außenbeziehungen«, Generalsekretär des Rates im Rat »Allgemeine Angelegenheiten«) stünden gewählte Präsidentschaften (Rat »Wirtschaft und Finanzen«, Eurogruppe sowie »Justiz und Inneres«) oder – wie bisher – rotierende Präsidentschaft in den reinen Legislativräten.

Die intergouvernementale Komponente der EU würde deutlich gestärkt, wenn die politische Steuerung dieses komplexen Ratssystems in erster Linie durch den Präsidenten des Europäischen Rates in Kombination mit dem Generalsekretär des Rates erfolgen würde, der als Vorsitzender des Allgemeinen Rates Querschnittskoordinierungskompetenzen besitzt.

Die zentrale Kritik am Vorschlag der »Doppelspitze« war, daß sie eine potentielle Konkurrenz zwischen den Präsidenten der Kommission und des Europäischen Rates mit sich bringen würde. Eine bedenkliche Formulierung in dem deutsch-französischen Vorschlag weist dem ER-Präsidenten nicht nur die klassischen Vorsitzaufgaben zu – Sitzungsvorbereitung, Vorsitz und Leitung der Arbeiten des ER –, sondern auch die Funktion, »über die Umsetzung der Beschlüsse« zu wachen. Wie verhält sich dies zu den bisherigen Aufgaben der Kommission in der Umsetzung strategischer Richtungsvorgaben des ER in ein Arbeits- und Legislativprogramm für die Union? In Kombination mit der vom EU-Gipfel von Sevilla im Juni 2002 beschlossenen mehrjährigen Strategieplanung des Euro-

päischen Rates der Staats- und Regierungschefs, die vom Rat in Form operativer Jahresprogramme zu konkretisieren ist, könnte sich daraus eine empfindliche Beschneidung der politischen Führungsfunktion und Initiativrolle der Kommission ergeben.

Wenn die »Arbeitsplatzbeschreibungen« des ER-Vorsitzenden und des Kommissionspräsidenten nicht klar genug voneinander abgegrenzt werden, droht in der Tat ein institutionalisierter Dauerkonflikt. Nicht alles läßt sich detailliert in einem Verfassungstext regeln. Viel wird sicherlich davon abhängen, wie der erste Amtsinhaber das neu zu schaffende Amt versehen wird. Die breite Skepsis und Kritik, auf die der Vorschlag eines hauptamtlichen ER-Vorsitzenden innerhalb des Konvents gestoßen ist, können sich die deutschen Konventsvertreter zunutze machen. Im Konvent stehen zahlreiche Verbündete bereit, die ebenfalls die Stellung und Exekutivrolle der Kommission und ihres Präsidenten stärken und die Machtstellung des ER-Präsidenten klar begrenzen wollen. Folgende Sicherheiten gegen eine »intergouvernementale Drift« des EU-Systems ließen sich einbauen:

- Die Aufgaben und Funktionen des ER-Präsidenten müßten vertragsrechtlich möglichst trennscharf von jenen der Kommission und ihres Präsidenten abgegrenzt werden.

- Dem Vorsitzenden des Europäischen Rates dürfte kein eigener bürokratischer Apparat zugestanden werden, dessen Dimension über die eines Kabinetts persönlicher Mitarbeiter hinausginge. Andernfalls drohten ein »Kampf der Bürokratien«, längerfristig eine politische Unterordnung der Kommission unter den Europäischen Präsidenten und seinen Apparat und ihre Beschränkung auf rein administrative Aufgaben.

- Der Vorsitz im Rat »Allgemeine Angelegenheiten« sollte nicht vom Generalsekretär des Rates wahrgenommen werden, der als Beamter in eine dem Vorsitzenden des Europäischen Rates politisch untergeordnete Stellung geraten könnte.

- Das Initiativmonopol der Kommission im vergemeinschafteten Bereich sollte garantiert bleiben und auch durch die strategischen Mehrjahresprogramme des ER nicht angetastet werden.

Einen deutlichen Zugewinn an Handlungsfähigkeit verspricht die im deutsch-französischen Vorschlag vorgesehene Schaffung des Amtes eines Europäischen Außenministers durch Besetzung der bisherigen Ämter des Hohen Vertreters und des Kommissars für Außenbeziehungen in Personalunion. Er könnte sich auf einen Europäischen Diplomatischen Dienst stützen, gebildet aus der Generaldirektion Außenbeziehungen der Kommission und einer neu einzurichtenden außenpolitischen Einheit auf Ratsseite. Allerdings könnte sich ein Rollenkonflikt ergeben, wenn er, wie vorgeschlagen, ein formelles Initiativrecht im Rat für Außenbeziehungen und Verteidigung besitzt und zugleich als dessen Vorsitzender für die Herbeiführung von Kompromissen verantwortlich wäre.

Entscheidend ist jedoch, daß Beschlüsse in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) »generell mit qualifizierter Mehrheit gefaßt« werden sollen, soweit sie keine militärischen und verteidigungspolitischen Bezüge aufweisen. Eine Verwirklichung dieses Vorschlags könnte einen echten Durchbruch in Richtung einer verbesserten außenpolitischen Aktionsfähigkeit der EU bringen, auch wenn außenpolitische Gemeinsamkeiten sich gewiß nicht einfach per Mehrheitsabstimmung herbeizwingen lassen.

Die in Deutschland zu registrierenden Reaktionen auf den deutsch-französischen Vorschlag haben aufgrund ihrer Fokussierung auf die »Doppelspitze« erhebliche Zugeständnisse der französischen Regierung im Bereich der Außenpolitik verkannt. Frankreich akzeptierte sowohl den deutschen Vorschlag eines »Doppelhutes« (Besetzung der Ämter des Hohen Repräsentanten und des für Außenbeziehungen zuständigen Kommissars in Personalunion) wie auch die alte deutsche Forderung nach Veränderung der Abstimmungsverfahren in

der GASP. Die genaue Abgrenzung der Aufgaben von ER-Präsident, EU-Außenminister und Kommission mag noch klärungsbedürftig sein. Eine schrittweise Gewichtsverlagerung in der Gestaltung der Außenpolitik von der nationalen auf die europäische Ebene wäre jedoch wahrscheinlich, wenn die deutsch-französischen Vorschläge verwirklicht würden.

Gleichgewichtige Stärkung des institutionellen Dreiecks?

Zentral für die Akzeptanz der deutsch-französischen Vorschläge zur Institutionenreform ist die Frage, ob die Komponenten des institutionellen Dreiecks aus ER plus Ministerrat, Europäischem Parlament (EP) und EU-Kommission tatsächlich gleichgewichtig gestärkt werden. Isoliert betrachtet, werden die *EU-Kommission* und ihr Präsident gewiß gestärkt: Letzterer wird durch das EP gewählt und durch den ER bestätigt, was ihm eine höhere Legitimation verschafft. Er hätte mehr Freiräume bei der Festlegung der Größe und Zusammensetzung seines Kollegiums und könnte es hierarchisch strukturieren. So ließe sich auch in einer erweiterten Union die Kohärenz und Arbeitsfähigkeit der Kommission sichern. Entscheidend für ihre zukünftige Machtstellung wird jedoch die noch unklare Ausgestaltung der »Doppelspitze« sein.

Insbesondere auf französisches Betreiben hin will der deutsch-französische Vorschlag einer anderen potentiellen Gefahr für Stellung und Rolle der Kommission zuvorzukommen, nämlich der »Politisierung« ihrer Arbeit im Sinne ihrer Abhängigkeit von einer (einfachen) Parlamentsmehrheit. Das EP soll den Kommissionspräsidenten mit qualifizierter Mehrheit bestimmen, wobei das erforderliche Quorum offengelassen wurde. Diese Regelung garantiert in Kombination mit dem Bestätigungsrecht des Europäischen Rates eine politisch pluralistische Zusammensetzung der Kommission. Eine rein »linke« oder »rechte« Kommission würde mit Sicherheit weder im Parlament

noch im Europäischen Rat eine qualifizierte Mehrheit finden, geschweige denn in beiden zusammen. Das Erfordernis einer doppelten qualifizierten Mehrheit erscheint geeigneter, die Unabhängigkeit der Kommission und ihre Rolle als Hüterin der Verträge und Verkörperung eines Gemeinschaftsinteresses zu garantieren, als eine Wahl des Kommissionspräsidenten mit einfacher Mehrheit der Mitglieder des EP.

In Deutschland wird vielfach die Entwicklungsoption einer »Politisierung« der Auswahlentscheidung des Kommissionspräsidenten und der Arbeit der Kommission favorisiert. Dadurch soll das Verhältnis zwischen Kommission und Parlament dem Modell der parlamentarischen Mehrheitsdemokratie angenähert werden. Die Befürworter einer solchen Entwicklung verkennen jedoch, daß der Konsensbedarf im politischen System der EU ungleich höher ist als in nationalen politischen Systemen. Eine solche »Politisierung« der Kommission durch ihre enge Bindung an eine Parlamentsmehrheit hätte vielleicht eine höhere Wahlbeteiligung bei Europawahlen zur Folge, sie würde aber zugleich sowohl die Kommission wie das EP gegenüber dem Rat im Entscheidungssystem der EU schwächen. Aus guten Gründen lehnt die Kommission ihrerseits einen solchen Entwicklungspfad ab.

Das *Europäische Parlament* wird durch seine gestärkte Rolle bei der Auswahl des Kommissionspräsidenten aufgewertet. Es soll die legislative Gewalt gemeinsam mit dem Rat im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens ausüben. Während im Hinblick auf seine Haushaltsbefugnisse die Möglichkeit einer Entscheidung über die Einnahmenseite – sprich über europäische Steuern – erwogen wird, machte die französische Seite keine Zugeständnisse in bezug auf die Ausgabenseite: Die Trennung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben im EU-Haushalt soll offenbar nicht aufgegeben, das EP auch in Zukunft nicht über die gesamten Ausgaben, einschließlich der Agrarausgaben, mitentscheiden – eine empfindliche Leerstelle

parlamentarischer Kontrolle auf EU-Ebene. Blicke es bei den heutigen eingeschränkten Haushaltsbefugnissen des EP, könnte von einer gleichgewichtigen Aufwertung der Einzelkomponenten des institutionellen Dreiecks der EU kaum ernsthaft die Rede sein. Aufgrund der politischen Kräfteverhältnisse im Konvent sollten sich aber Regelungen finden lassen, die den europapolitischen Vorstellungen und Präferenzen der deutschen Konventsmitglieder stärker Rechnung tragen als der gemeinsame deutsch-französische Vorschlag.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2003
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Risiken für die Entwicklung der Beziehungen

Der deutsch-französische Vorschlag zur institutionellen Architektur läßt viele Fragen der konkreten Ausgestaltung des Beziehungsgeflechts zwischen den europäischen Organen offen und überläßt deren Beantwortung dem Konvent. Nach diesem Muster auf europäische Verhandlungen zu setzen, wo bilaterale Vorklärun-gen nicht oder nicht vollständig erreicht werden können, empfiehlt sich für andere Bereiche sehr viel weniger.

Das gilt in erster Linie für die europäische Agrarpolitik. Der im Oktober gefundene Kompromiß zur Entwicklung der Ausgaben im Zuge der Osterweiterung hat sicherlich den erfolgreichen Abschluß der Erweiterungsverhandlungen erheblich erleichtert und die EU vor einem Ansehensverlust in den Beitrittsländern bewahrt. Auch die Einigung auf Obergrenzen der Ausgabenentwicklung kann als Fortschritt angesehen werden. Die deutsch-französi-schen Differenzen über die inhaltliche Ausgestaltung und die finanzielle Ausstattung der europäischen Agrarpolitik sind damit aber keineswegs überwunden. Erstere brachen im Kontext der Erarbeitung einer EU-Position zur Doha-Verhandlungsrunde der Welthandelsorganisation (WTO) wieder auf; letztere werden 2005/2006 im Zuge der Verhandlungen über die finanzielle Voraus-schau der EU für den Zeitraum 2007-2013 erneut zutage treten.

Soll aus dieser Interessenkonstellation keine neuerliche schwere Belastung des deutsch-französischen Verhältnisses erwachsen, gilt es:

- ▶ die Agenda-2007-Verhandlungsrunde bilateral sehr frühzeitig vorzubereiten;
 - ▶ die Ausgabenentwicklung in der Agrarpolitik in den Kontext der Gesamtausgabenentwicklung der EU zu stellen, um gemeinsam Prioritäten für die Umschichtung von Mitteln aus dem Agrarbereich in andere, zukunftsreichere Politikbereiche der EU (z.B. zivile und militärische Forschungs- und Technologiepolitik) zu vereinbaren.
- Nur wenn die von Deutschland gewünschte Reduzierung der Agrarausgaben von Frankreich nicht als Nullsummenspiel zu seinen Lasten wahrgenommen wird und im Zuge eines umfassenderen deutsch-französischen (und europäischen) Interessenausgleichs Gewinne in anderen Bereichen in Aussicht stehen, erscheint eine französische Zustimmung zu einer mehr als kosmetischen Reform der Agrarpolitik realistisch.

Ein weiteres erhebliches Risiko für die Dynamik deutsch-französischer Kooperationsperspektiven liegt in der Entwicklung des Irakkonflikts. Kommt es zum Krieg, dann wird sich Frankreich – im Gegensatz zu Deutschland und trotz aller derzeitigen Bemühungen um einen Schulter-schluss zwischen beiden Ländern innerhalb des UN-Sicherheitsrats – aller Wahrscheinlichkeit nach an den militärischen Aktionen beteiligen, um sich ein Mitspracherecht bei den Friedensregelungen zu sichern. Der potentielle Schaden einer solchen Auseinanderentwicklung für die Perspektiven einer bilateral (und erst recht europäisch) eng konzertierten Außenpolitik wie auch für die Realisierungschancen des von beiden Ländern skizzierten Fernziels einer Europäischen Verteidigungsunion liegt auf der Hand.