

**Notre Europe**



ETUDES & RECHERCHES

Studien und Forschungsarbeiten N°55

---

# **Deutschland und Europa : neue Musik oder alte Töne?**

**Ulrike Guérot**

## Ulrike Guéröt

Dr. Ulrike Guéröt ist Senior Transatlantic Fellow beim German Marshall Fund of the US und beschäftigt sich derzeit insbesondere mit der Rolle der euro-transatlantischen Partnerschaft im Rahmen der internationalen Beziehungen sowie mit Fragen der europäischen Institutionen. Zuvor war Ulrike Guéröt Leiterin der Europaabteilung der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) sowie Professorin für Europastudien an der Paul H. Nitze School of Advanced Studies der John Hopkins University. Sie war wissenschaftliche Mitarbeiterin bei Karl Lamers, aussenpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag, und Studienbeauftragte bei Notre Europe. Ulrike Guéröts Forschungsarbeiten zur europapolitischen Fragestellungen wurden vielfach veröffentlicht; ihr wurde kürzlich der Verdienstorden Frankreichs verliehen.

## Notre Europe

*Notre Europe* ist als unabhängiges Gedankenlaboratorium der europäischen Einheit gewidmet. Die Forschungseinrichtung verfolgt seit 1996 im Sinne Jacques Delors' die Ambition „**Europa als Einheit zu denken**“.

Mit dem Blick auf eine Union mit immer stärkerem Zusammenhalt der europäischen Völker trägt *Notre Europe* durch Analysen und Empfehlungen zur aktuellen Debatte bei. Ziel ist ebenso die Förderung der aktiven Mitwirkung der Bürger und der Zivilgesellschaft am europäischen Aufbauprozess und das Entstehen eines europäischen öffentlichen Raumes.

Vor diesem Hintergrund realisiert *Notre Europe* Forschungsprojekte, erstellt und veröffentlicht Analysen in Form von kurzen Beiträgen, Studien und Artikel und organisiert öffentliche Diskussionen und Reflexionsseminare. Die Analysen und Vorschläge konzentrieren sich auf vier Themenbereiche:

- Europa-Visionen : Gemeinschaftsmethode, Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union, das europäische Aufbauwerk ist in fortwährender Bewegung. *Notre Europe* ist bestrebt einen der vielfältigen zukünftigen Wege vorzuzeichnen.
- Europäische Demokratie in Aktion: Die Demokratie wird im Alltag gefestigt. *Notre Europe* ist der Auffassung, dass die Europäische Integration alle Bürger, alle Akteure der Zivilgesellschaft und alle Entscheidungsebenen in der Union betrifft und sucht nach Wegen und Methoden die europäische Demokratie zu „demokratisieren“.
- Kooperation, Wettbewerb und Solidarität: „Ein Wettbewerb, der stimuliert, Kooperation, die stärkt und Solidarität, die vereint“ stellen nach Jacques Delors die Essenz des europäischen Vertrages dar. In Anlehnung an diese Devise untersucht und unterbreitet *Notre Europe* innovative Lösungen in den Bereichen Wirtschaft, Soziales und nachhaltige Entwicklung.

- Europa und Weltgouvernance: Als unvergleichbares Governance-Modell in einer zunehmend geöffneten Welt wird die Rolle der Europäischen Union auf der internationalen Bühne und bei der Herausbildung einer effizienten *Global Governance*, zu dessen Definition *Notre Europe* einen Beitrag leistet, zunehmend an Bedeutung gewinnen.

*Notre Europe* wurde von 1996 bis 2004 von Jacques Delors als Präsidenten geleitet, gefolgt von Pascal Lamy (2004-05) und, seit November 2005 von Tommaso Padoa-Schioppa. *Notre Europe* wahrt sich seine strikte intellektuelle Unabhängigkeit; alle Veröffentlichungen sind in englischer und französischer Sprache kostenlos unter [www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu) verfügbar.

# Inhalt

1 Deutschland und Europa: zur Struktur eines Verhältnisses	1
1.1 Deutsche Europapolitik: wie sie war und wie sie ist	2
1.2 Die Deutschen und Europa: gefühlte Stimmungen	6
1.2.1 In der Bevölkerung: Die drei Buhmänner: ‚Teuro‘, Osterweiterung und Türkei	6
1.2.2 In den Parteien	8
2 Ziele der deutschen EU-Ratspräsidentschaft	13
2.1 Der Frühjahrsgipfel	14
2.2 Der Sondergipfel zum 50. Jahrestag der Römischen Verträge	16
2.3 Der Juni-Gipfel	16
2.4 Ziele für die Europäische Nachbarschaftspolitik	19
2.5 Eine ‚neue Ostpolitik‘ der EU	22
3. Das deutsch-französische Tandem: ein Blick zurück und einer nach vorne	24
3.1 Vom Motor zur ‚Lokomotive ohne Anhänger‘	24
3.2 Ein deutscher Blick auf Frankreich	26
3.2 Schlüssel zur Wiederbelebung	26



## **PERSÖNLICHE VORBEMERKUNG UND DANKSAGUNG**

Ich möchte verschiedenen deutschen, französischen und europäischen Freunden danken, die dieses Papier vorab gelesen und – teilweise durchaus kritisch – kommentiert haben, deren Namen ich aber nicht nennen möchte. Zwei weitere Bemerkungen liegen mir am Herzen: dieses Papier enthält, für alle die mit der aktuellen Diskussion über die Zukunft Europas und den Besonderheiten der deutschen Europapolitik vertraut sind, keine Geheimnisse. Es ist nur eine Art Zusammenschau, gefiltert aus verschiedenen Unterredungen, die ich mit Akteuren in den letzten Wochen geführt habe. Dem einen oder anderen mag die eine oder andere Bemerkung über neue Züge der deutschen und der französischen Europapolitik zu kritisch oder auch zu abstrakt vorkommen.

Ziel des Papiers ist indes nicht die Kritik per se. Ziel ist es, Wege aufzuzeigen, wie Deutschland und Frankreich genau zu jener Dynamik und zu jenem Engagement für die europäische Integration zurückkommen können, die sie früher einmal hatten, und die für Europa sowie für das euro-transatlantische Verhältnis vorteilhaft und konstruktiv ist. Nun ist dies nicht einfach. Zum einen, weil man in einem solchen Essay viele Fragen nicht im Detail behandeln kann; zum anderen, weil ‚Lösungen‘ einfach schwierig sind und niemand, auch ich natürlich nicht, endgültige Antworten hat. Dieser Essay versteht sich daher mehr als ein Blick auf die Befindlichkeit, als ein ‚Pulsmesser‘ der deutsch-französischen Beziehungen; oder als eine Art gefühlte Stimmungslage – gepaart mit eigener Ratlosigkeit in vielen Fragen über künftige Entwicklungen. Die Hoffnung kann daher nur sein, dass dieses Papier – mit allen möglichen Ungereimtheiten, die es möglicherweise für den einen oder anderen aufweist – eine neue, dynamische und kreative Diskussion auslöst.

Als Deutsche mit einem französischen Namen und Frankreich auf das engste verbunden, für einen amerikanischen Think-Tank arbeitend, bin ich persönlich davon überzeugt, dass nur ein funktionierender ‚ménage à trois‘ (sic!) zwischen Washington, Paris und Berlin die Zukunft für ein prosperierendes, zugleich wachsendes und sich vertiefendes Europa in einem stabilen transatlantischen Rahmen bieten kann. In den vergangen drei Jahren bin ich daher nicht nur über den Bruch Deutschlands mit seinen europäischen und transatlantischen Traditionslinien, sondern über die zunehmende Marginalisierung und Selbstisolierung Frankreichs in der europapolitischen Diskussion erschrocken, die im französischen ‚Nein‘ gegen die europäische Verfassung gemündet ist. Der Geist, mit dem dieses Papier geschrieben ist, ist daher ein ‚Auf! Zurück, nach vorne!‘

Mein Dank gilt vor allen meinen drei phantastischen Praktikanten, Dominic Maugeais, François Gagey und Christopher Pierer von Esch, die viele der Quellen recherchiert und den Großteil der Übersetzungsarbeit ins Englische und ins Französische geleistet haben.

Dieses Papier ist in meiner persönlichen Kapazität geschrieben und repräsentiert weder die Meinung des German Marshall Fund of the United States, noch von ‚Notre Europe‘. Der German Marshall Fund versteht sich als Plattform für Diskussionen, die für die transatlantischen Beziehungen relevant sind. Dieses Papier wurde am 29.11.2006 abgeschlossen.



# I – Deutschland und Europa: zur Struktur eines Verhältnisses

Man muss nicht historisch ausschweifen, um schnell konstatieren zu können, dass, nicht erst seit dem 2. Weltkrieg, Deutschland (als Teil von einem Ganzen) und Europa stets ein besonders enges und wichtiges, aber teilweise auch ambivalentes Verhältnis zueinander hatten; und dass, wenn man auf die Ursprünge der europäischen Integration zurückblickt, es stets besonders um Deutschland gegangen ist: Die ‚deutsche Besonderheit‘ als ‚europäische Normalität‘<sup>1</sup>, so beschreibt es Wolf Lepenies in seinem faszinierenden Buch, für das er gerade den Friedenspreis des Deutschen Buchhandels bekommen hat. In dem heute noch vielfach zitierten Schäuble-Lamers Papier über ‚Kerneuropa‘ hieß es 1994: ‚Denn Deutschland ist zwar größer und stärker als jeder Einzelne seiner Nachbarn, aber nicht größer und stärker als seine Nachbarn zusammen.‘<sup>2</sup> Das Motiv des ‚Deutschland-einbinden‘ war daher von jeher das Grundmotiv der europäischen Integration, um jeden Versuch eines erneuten Hegemonialstrebens Deutschlands auf dem europäischen Kontinent unmöglich zu machen – und damit den Frieden langfristig zu sichern.

Und so ist es dann auch gekommen: Deutschland, größtes Land auf dem europäischen Kontinent, war jahrzehntelang das einzige wirklich *große und integrationsfreudige* Land in der Europäischen Gemeinschaft bzw. dann der Europäischen Union. Frankreich und Großbritannien, obgleich beide grundverschieden, sind zwar auch groß, aber – beide auf ihre Art – nicht so integrationsfreudig wie Deutschland (Frankreich, differenzierter gesprochen, ist natürlich stets überzeugend für Europa gewesen, hat sich aber nie dem spezifisch supranationalen System derart verschrieben wie Deutschland); und Italien ist zwar auch sehr integrationsfreudig und supranational, aber nicht (ganz) so groß. Das größte Land und zugleich das integrationsfreudigste, dies verschaffte Deutschland lange Zeit eine Sonderstellung innerhalb der EU.

Und noch einen anderen Spagat der internationalen Politik bündelte gerade Deutschland, indem für Deutschland europäische Integration und starke transatlantische Beziehungen immer zwei Seiten derselben Medaille waren, sozusagen die beiden Parameter der deutschen Außenpolitik.<sup>3</sup> Dies unterschied Deutschland zugleich von den Briten, die stets die transatlantische Verbundenheit höher ansiedelten; und von Frankreich, das zwar auf europäische Integration zwecks Projektion seiner eigenen außenpolitischen Ambitionen setzte, zu den USA aber von jeher ein eher gespaltenes Verhältnis hat. Transatlantische Verbundenheit *und* europäischen Willen teilte Deutschland wiederum am ehesten mit Italien, das aber, wie gesagt, nicht ganz so groß ist. Deutschland in Europa, das war also seit 1945 der

---

<sup>1</sup> Wolf Lepenies: ‚Kultur und Politik. Deutsche Geschichten‘, München 2006, S. 37.

<sup>2</sup> Wolfgang Schäuble und Karl Lamers: ‚Überlegungen zu Kerneuropa‘, CDU/ CSU Papier 1994.

<sup>3</sup> Siehe dazu ausführlicher Hans-Peter Schwarz: ‚Republik ohne Kompass. Anmerkungen zur deutschen Außenpolitik‘, Berlin 2005.

Zusammenhalt dieser beiden Schnittmengen: groß *und* pro-europäisch, transatlantisch *und* pro-europäisch!

Zwei Grundvoraussetzungen hat die EU konsequenterweise immer gebraucht, um zu funktionieren: amerikanische Unterstützung, zumindest amerikanisches Vertrauen in den europäischen Integrationsprozess, und deutsches Geld. Und so war Deutschland, von Adenauer bis Kohl, immer bereit, für Europa zu verhandeln, für europäische Kompromisse zu bezahlen und seine eigenen ‚nationalen‘ Interessen zurückzustellen: zum Wohle der europäischen Integration, die, mehr als in anderen Ländern, auch ‚raison d'état‘ war. Die Ratio der europäischen Integration war zugleich Identitätsersatz und erfüllte mit Stolz im stets (Genscher-geprägten) multilateralen Deutschland. Kein europäisches Interesse, das nicht auch ein deutsches wäre, und umgekehrt, so verlief der deutsche europapolitische Diskurs jahrzehntelang, parteiübergreifend und ungestört. Deutschland, Treiberland, das in der EU aufgeht, und für die EU zurücksteht, und damit zugleich sein ureigenstes, grundlegendes Interesse sichert: die friedliche Verständigung mit seinen Nachbarn!

Und noch beim Euro funktionierte die Diskussion so, obgleich sie da erste Risse bekam. Die ‚Aufgabe‘ der D-Mark ging ins Eingemachte, der ‚Preis‘ für Europa schien zu hoch, und so manche innerdeutsche Schlacht wurde geschlagen, um seine Einführung de facto zu verhindern. Und dennoch, Kohls unbeirrtes Wort ‚Erst der Euro macht die europäische Integration irreversibel‘, war in Stein gemeißelt, der politische Wille der ‚noch-Kriegsgeneration‘ war gegeben, das Werk wurde vollendet. Nicht, dass Deutschland dabei altruistisch gewesen wäre: die Zentralbank kam nach Frankfurt und so einige deutsche Bedingungen wurden erfüllt. Und dennoch lag der Schlüssel zu dieser Dynamik in der Tatsache, dass Deutschland mit der D-Mark als Ankerwährung im Europäischen Währungssystem (EWS) einer *Einheitswährung* (und nicht nur einer ‚gemeinsamen‘ Währung) zugestimmt hatte. Die ‚Aufgabe‘ kurzfristiger ‚nationaler‘ Vorteile für das große Ganze – mit Blick auf Europa war dies lange Jahre deutsche Politik!

## 1.1. DEUTSCHE EUROPAPOLITIK: WIE SIE WAR UND WIE SIE IST

Es wäre unfair, den Bruch mit dieser Tradition mit dem Amtsantritt von Bundeskanzler Gerhard Schröder 1998 anzusetzen. Schon vorher, in den letzten Jahren der Kohl-Regierung, wurde der europapolitische Diskurs in Deutschland brüchig. Die Förderung des ‚Subsidiaritätsprinzips‘ als Gegenbewegung zur Kompetenzverlagerung nach Brüssel war bereits Gegenstand eines gemeinsamen Briefes von Präsident Jacques Chirac und Helmut Kohl im Sommer 1996. Der Vertrag von Amsterdam 1997 enttäuschte diejenigen, die auf weitere Integrationsschritte besonders im Bereich der Innen- und Justizpolitik, des III. Pfeilers, gewartet hatten, was nicht zuletzt aufgrund des Drucks der deutschen Bundesländer, und damit an Deutschland, scheiterte. Deutschland hatte alle seine Integrationsenergien auf den Euro gesetzt; mehr war nicht möglich.

Aber gleichsam rhetorisch gab es durchaus eine neue europapolitische Akzentsetzung mit und durch Bundeskanzler Schröder, und sie war gewollt. Der Begriff einer ‚historisch unbelasteten Außenpolitik‘ in Schröders Antrittsrede gehörte dazu, ebenso wie der aufkeimende Begriff eines

,nationalen Interesses Deutschlands in Europa', wie überhaupt eines neu vorgetragenen ,nationalen' Begehrens in der internationalen Politik, das dann 2005 in dem Streben nach einem deutschen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen kulminierte (und den europäischen Partnerstaaten als eigentlich ,europäischer' Sitz verkauft wurde). Dies waren durchaus neue Töne!

Aber es waren nicht nur neue Töne. Von Gerhard Schröder bis Angela Merkel veränderten sich schleichend vier Dinge in der Gestaltung deutscher Europapolitik:

- Mit Gerhard Schröder war zum ersten Mal in Deutschland eine Nachkriegsgeneration an der Macht, für die die europäische Integration weniger ,bedingungslos' war. Europa ,um jeden Preis', das war kein Argument mehr, und diese Einstellung sickerte vom Kanzler durch die Administration nach unten.
- Eine direkte Folge davon war, dass Deutschland, klassischerweise starker Befürworter des Europäischen Parlamentes und der Europäischen Kommission als der eigentlichen supranationalen Einrichtungen der europäischen Institutionen – nunmehr beide vernachlässigte,<sup>4</sup> und sich stark dem Europäischen Rat – dem intergouvernementalen Element der Institutionen – zuwandte. Man könnte dies auch eine ,Französisierung' der deutschen Europapolitik nennen, während man noch im Jahrzehnt davor gehofft hatte, Frankreich für ein starkes Parlament und eine starke Kommission zu gewinnen (so z.B. noch explizit im bereits erwähnten Schäuble-Lamers Papier). Selten gab es soviel ,Commission-bashing' wie während der Regierung Schröder. Der EU-Kommission wurde nun vorgeworfen, sich in deutsche Industrie- und Wirtschaftsangelegenheiten einzumischen (Volkswagen, Holzmann, Kirch), wenn sie sich bemühte, europäisches Wettbewerbsrecht (in den 50er Jahren vom deutschen EU-Kommissionspräsidenten, Walter Hallstein, nach deutschem Vorbild entworfen!) durchzusetzen. Anlässlich der Verhandlungen des Vertrages von Nizza im Jahr 2000 machte z.B. der Begriff der ,Daseinsvorsorge' die Runde: gemeint war die deutsche Forderung, dass bestimmte regionale Wirtschaftsstrukturen (etwa regionale Verkehrsbetriebe) aus den EU-Wettbewerbsregeln herausgenommen werden müssten.
- Letzteres führt unmittelbar zum dritten Punkt, nämlich dass die deutschen Bundesländer zunehmend – und nicht immer konstruktive – Akteure in der deutschen Europapolitik geworden sind. Die Neufassung von Artikel 23 GG über die Mitentscheidung der deutschen Bundesländer in der Europapolitik (die Neufassung war aufgrund der Ratifizierung des Maastrichter Vertrages 1992 notwendig geworden) führte im letzten Jahrzehnt zu einem steten Ausbau der europapolitischen Aktivitäten der deutschen Bundesländer, die inzwischen (fast) alle ihre eigenständigen – teilweise durchaus großen – Vertretungen bei der EU-Kommission in Brüssel haben. Deutschland in Europa, das ist Deutschland und 16 Bundesländer, scherzte damals schon

---

<sup>4</sup> Dies gilt auch für die deutsche Personalpolitik in der EU-Kommission, die oft als defizitär bezeichnet wird.

Kommissionspräsident Jacques Delors. Vor allem in Belangen, in denen die Kompetenzvermutung bei den Bundesländern liegt (z.B. Bildung, Polizeiwesen, Innen- und Justizpolitik) ist Deutschland damit zum zunehmend schwierigen Partner auf europäischer Ebene geworden, denn nicht immer sprechen alle Bundesländer eine Stimme, oder sprechen die Bundesländer die Stimme des Bundes.

- Und viertens, zusätzlich zu den Schwierigkeiten bei der vertikalen Koordinierung der deutschen Europapolitik zwischen Bund und Ländern, scheint die horizontale Koordinierung der deutschen Europapolitik zwischen einerseits den Ministerien untereinander und andererseits den Ministerien und dem Kanzleramt ebenfalls zunehmend problematisch. Nun reicht der Streit um die Federführung in der Europapolitik zwischen dem Wirtschaftsministerium, das sich klassischerweise von Beginn an für den Binnenmarkt verantwortlich sah, und dem Außenministerium als Querschnittsministerium zurück in die 60er Jahre und die Ära Adenauer-Erhardt. Und doch sind die Differenzierungen heute feinstrichiger. Deutschland hat sich bisher nicht, wie andere europäische Staaten, zu einem Europaminister durchringen können, noch besitzt es, wie Frankreich, das Gegenstück zu einem SGCI.<sup>5</sup> Schon die Einrichtung eines Staatsministers für Europafragen im Kanzleramt ist bei jeder Regierungsbildung gleichzusetzen mit einem Affront des Außenministers.<sup>6</sup> Und obgleich regelmäßig bei Neuwahlen diskutiert, wird die Einrichtung einer effizienten Europaabteilung im Kanzleramt immer wieder verschoben. Dabei muss zwischen der Regierung Schröder und der großen Koalition von Angela Merkel noch einmal differenziert werden: Wie Kohl und Genscher, so waren Schröder und Fischer letztlich ein gutes Tandem (zu dem die Amtsverteilung Kanzler und Vize-Kanzler das ihre beitrug), bei dem freilich immer der Kanzler das letzte Wort hatte, was insbesondere auf Schröder/Fischer zutraf. Die großen Entscheidungen und Weichenstellungen in der internationalen und der europäischen Politik, ob das Zusammengehen mit Frankreich in der Irak-Krise oder die Konzeption der ‚Achse Paris-Berlin-Moskau‘, sie fanden im Kanzleramt und nicht im Auswärtigen Amt statt. Merkel nun konnte in ihrer großen Koalition die klassische Bündelung von Außenminister und Vizekanzler nicht beibehalten, noch das Außenministerium der ‚kleineren‘ Partei geben. Zudem kommt Außenminister Franz-Walter Steinmeier (SPD), für Deutschland eher ungewöhnlich, aus der Administration und nicht aus der Politik, hat also kein Mandat. Wer in der SPD der eigentliche europapolitische Kopf ist und europapolitische Kompromisse parteiintern mittragen bzw. umsetzen könnte, ist nicht so recht klar; der Parteivorsitzende, Franz Müntefering, ist es jedenfalls nicht. Ferner hat sich das Wirtschaftsministerium nach der letzten Regierungsbildung 2005 verschiedene europapolitische Kompetenzen zurückgeholt, die Schröder 1998 an seinen ersten Finanz- und Wirtschaftsminister,

---

<sup>5</sup> ‚Secrétariat Général de Coordination Interministérielle‘.

<sup>6</sup> Derzeit ist Günter Glosen Staatsminister für Europa im Auswärtigen Amt.

Oskar Lafontaine, an das Finanzministerium abgegeben hatte. Das Wirtschaftsministerium wiederum wird derzeit von Michael Glos, also der (europakritischen) CSU, geführt, die gerade über dieses Ministerium entscheidend Mitsprache in der Europapolitik sucht, besonders in den Bereichen der Lissabon Agenda und der Energiepolitik, und das Außenministerium in seiner Querschnittskompetenz fade erscheinen lässt. Und schließlich ist Wolfgang Schäuble, Deutschlands vielleicht größter Kopf in der Europapolitik, nun Innenminister, was Hoffnung für den Bereich Innen- und Justizpolitik macht, die Koordinierung aber vielleicht nicht unbedingt leichter. Dies mögen alles Details sein; und doch geben sie einen Hinweis darauf, wie schwierig – und auch wie neuartig – für Frau Merkel die europapolitische Koordinierung und die Durchsetzung gewisser ‚Command-Control-Strukturen‘ in der Europapolitik werden könnten, in der mehr denn je die fragilen Machtverhältnisse der Parteien in der großen Koalition berücksichtigt werden müssen.

Doch zurück zu den großen Linien der Veränderung in der deutschen Europapolitik: zu der stärkeren Akzentuierung der deutschen ‚nationalen‘ Komponente in Europa (z.B. festzumachen an der verstärkten Thematisierung des ‚deutschen Nettobeitrags zur EU‘; oder in dem in den Verhandlungen zum Vertrag von Nizza im Dezember 2000 sogar gegen Frankreich vehement verteidigten Wunsch nach mehr Stimmen (als Frankreich) im Rat); zweitens der *Französisierung* der deutschen Europapolitik mit Blick auf die europäischen Institutionen addierte sich als drittes und wichtigstes Element die deutsche Positionierung im Irak-Krieg: gegen die USA und mit Frankreich. Für Deutschland war dies eine tektonische Verschiebung seiner außenpolitischen Parameter,<sup>7</sup> und die ganze EU wurde in Mitleidenschaft gezogen. Hierbei geht es gar nicht darum zu argumentieren, dass die deutsche Irak-Politik nicht in der Sache richtig war. Und auch nicht darum zu übersehen, dass der Auslöser des Ganzen eine unverantwortliche Nahostpolitik der Bush-Administration war. Der Punkt indes ist, dass in dieser Konstellation die EU nicht mehr funktionieren konnte. Deutschland, mit Frankreich, gegen die USA und zugleich gegen eine Mehrheit der anderen EU-Länder (Spanien, Italien, Großbritannien, Polen etc.), dazu ein gleichzeitig ‚nationaleres‘ und kommissionsfeindlicheres Deutschland, dies war eine Situation, in der Deutschland gleichsam von all seinen europapolitischen Traditionslinien – und die EU damit von ihrem Lebensnerv – abgeschnitten war. Denn Deutschland hatte seine beiden spezifisch europäischen Prismen aufgegeben: jenes, das größte integrationsfreudige Land zu sein, und jenes, gleichzeitig europäisch und transatlantisch zu sein!

Mit dem Amtsantritt von Frau Merkel 2005 war sofort spürbar, dass Kurskorrekturen vorgenommen wurden, vor allem, was das transatlantische Verhältnis anbelangt. Begünstigt oder überhaupt erst ermöglicht wurde dies natürlich durch die Veränderung der Lage im Irak. Doch vieles, worum es jetzt bei der deutschen Ratspräsidentschaft geht, hat in der Essenz mit der Frage zu tun, ob es Deutschland gelingt, seine *beiden* europapolitischen Traditionslinien

---

<sup>7</sup> Gregor Schöllgen: ‚Der Auftritt. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne‘, Berlin 2004.

wiederzufinden, vor allem mit Blick auf das weitere Vorgehen mit der Europäischen Verfassung. Sowohl die Zukunft des deutsch-französischen Verhältnisses (nach den französischen Wahlen), so wie die der deutsch-amerikanischen und der französisch-amerikanischen Beziehungen werden dafür entscheidend sein. Die Neujustierung der zentralen europäischen Triangel – Paris – Berlin – Washington -, des von jeher schwierigen ,ménage à trois', ist das zentrale Element, und die deutsche Ratspräsidentschaft ist vielleicht eine Chance, eine konstruktive Neujustierung einzuleiten, um die Grundlagen für beides zu legen: eine weitere Vertiefung und zugleich die Fortführung der erfolgreichen Erweiterung der EU.

## 1.2. DIE DEUTSCHEN UND EUROPA: GEFÜHLTE STIMMUNGEN

Irgendwann zwischen Anfang der 90er Jahre und dem Beginn des 21. Jahrhunderts ist das Ansinnen eines ‚europäischen Bundesstaates‘ oder einer ‚europäischen Föderation‘, lange Zeit durchaus noch im Sprachgebrauch im politischen Diskurs über Europa, in Deutschland verloren gegangen. Selbst das geflügelte Kohl’sche Wort vom ‚gemeinsamen Haus Europa‘ verschwand, und damit gleichsam die Wärme aus der Europadiskussion. In den 90er Jahren dominierte der Begriff der ‚Politischen Union‘ als notwendiges Gegenstück zur Währungsunion die deutsche Europadebatte. Aber nie wurde griffig, was ‚Politische Union‘ wirklich bedeuten sollte und was genau getan werden müsste, um sie zu erreichen. Schleichend erodierte so eine europapolitische Befindlichkeit, nämlich die, das Europa a priori gut für Deutschland ist, und dass man daher immer mehr davon will. Gleichsam sprichwörtlich dafür ist, dass Merkels Europarede vom 11. Mai 2006<sup>8</sup> in der Presse – zu unrecht – mit der Schlagzeile ‚Weniger Europa ist mehr‘ kommentiert wurde.

### 1.2.1. IN DER BEVÖLKERUNG

Die ausschlaggebenden Gründe für die Verdüsterung der europapolitischen Debatte in Deutschland in den letzten Jahren waren die Einführung des Euro, der in Deutschland 2002 eine spezifische ‚Teuro‘-Diskussion auslöste, sowie die Furcht vor den wirtschaftspolitischen Auswirkungen der Osterweiterungen, mit einer besonders schwierigen Diskussion über die Türkei. Es ist müßig über die real-ökonomischen Faktoren der Euro-Einführung zu spekulieren – z.B. darüber, ob es zu Preiserhöhungen trotz statistisch gleichbleibender Inflationsrate gekommen ist, oder darüber, ob die D-Mark mit einem ‚überbewerteten‘ Wechselkurs in den Euro gegangen ist. Fakt ist, dass die gefühlte Teuerungsrate in Deutschland zu dem Schlagwort ‚Euro=Teuro‘ geworden ist, und dass sich ein großer Teil des Europa-Unmutes an dieser Diskussion festmachen lässt. 51% der Deutschen sind der Meinung, dass der Euro die

---

<sup>8</sup> Regierungserklärung der Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zur Europapolitik vor dem Deutschen Bundestag am 11. Mai 2006, Bulletin der Bundesregierung Nr. 44-1 vom 11. Mai 2006 [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2006/05/\\_Anlagen/nr-44-11001507,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2006/05/_Anlagen/nr-44-11001507,property=publicationFile.pdf) (Zugriff 29.11.2006).

Inflation befördert hat.<sup>9</sup> Die Statistik sagt wenig darüber aus, dass gefühlte Preise, z.B. für einen Espresso im Café oder die Reinigung angestiegen zu sein scheinen (oder aber ob der Preisaufschlag einige Wochen vor der Euro-Einführung stattfand). Jedenfalls ist vier Jahre nach Euro-Einführung immer noch zu bemerken, dass viele Deutsche den D-Mark Preis noch als Referenzwert haben, und sich ‚verarmt‘ bzw. weniger kaufkräftig fühlen; und große makro-ökonomische Argumente, wie es z.B. den ‚nationalen Währungen‘ bei internationalen Krisen wie dem 11. September 2001 bzw. nach dem Platzen der ‚new economy‘-Blase ergangen wäre, fehlen in der Diskussion.

Der politische Kraftakt der Euro-Einführung, die gegen ca. 80% der Bevölkerung durchgesetzt wurde, hat so seine Spuren in der Diskussion über Europa hinterlassen und zehrt an ihr. Europa ist nicht mehr per se gut, zumindest nicht für den Geldbeutel.<sup>10</sup> Vor allem Ostdeutsche bleiben skeptisch: nur 50% sehen einen Vorteil in der EU-Mitgliedschaft. Der wirtschaftspolitische Vorteil von Europa aber stand lange Jahre im Vordergrund der Argumente für Europa, während 57% der (West-) Deutschen heute glauben, dass die EU nichts zur wirtschaftlichen Stabilisierung beiträgt.<sup>11</sup> Dass parallel dazu eine wiederaufkeimende Debatte über den deutschen Nettobeitrag stattfindet, ist daher nicht verwunderlich. 44% der Deutschen assoziieren die EU mit ‚Geldverschwendungen‘. Europa kostet mehr als dass es nützt, so ist die weit verbreitete Meinung, auch wenn alle Zahlen über den wirtschaftlichen Nutzen Deutschlands vom Binnenmarkt das Gegenteil beweisen.<sup>12</sup>

Die Osterweitung ist das zweite Thema, das die Europabegeisterung der Deutschen hat erlahmen lassen. Auch wenn zum Schluss grosso modo mehrheitlich befürwortet, so ist zunächst das Wissen darüber gering und die Sorge, die EU könne darüber ihre Identität verlieren, groß; darüber hinaus haben immer wieder konkrete (negative) Auswirkungen auf einzelne Regionen die deutsche Tagespresse beherrscht: Schlachterei in Bayern, die der tschechischen Konkurrenz ausgesetzt waren und Personal entlassen mussten; Tankstellen im Osten, die teuer als die Tankstellen in den angrenzenden Staaten Osteuropas waren; oder Bauarbeiter im Brandenburger Norden, die mit der Konkurrenz aus Polen zu kämpfen hatten. Positive Effekte haben auch eingesetzt, beispielsweise dass Deutsche zum Einkaufen über die Grenze ins billigere Polen fahren können. Dennoch hatten besonders deutsche Grenzregionen mit der Tatsache zu kämpfen, dass kollektive Wohlfahrtsgewinne durchaus mit individuellen Verlusten einhergehen können. 85% der Deutschen fürchten Job-Transfers in Billiglohnländer,

---

<sup>9</sup> Eurobarometer 65. Public Opinion in the European Union, Spring 2006. National Report. Executive Summary. Germany.

<sup>10</sup> Ibid. Eurobarometer, Spring 2006: Of all respondents throughout Europe, the Germans are most pessimistic about the coming five years. With only 25% optimism, they are at the bottom of the ranking in Europe.

<sup>11</sup> Alle Zahlen aus: Eurobarometer, Spring 2006.

<sup>12</sup> vgl. Cana Atilgan (Ed.): ‚Europe is worth it. Why the EU is vital for its Member States‘, Konrad-Adenauer Foundation, Berlin 2006, pp. 79-89; sowie Wolfgang Wessels und Udo Dietrich (Hrsg.): ‚Die neue Europäische Union: im vitalen Interesse Deutschlands? Studie zu den Kosten und Nutzen der Europäischen Union für die Bundesrepublik Deutschland‘, Netzwerk Europäische Bewegung, Berlin, Januar 2006. Dennoch ist auch nicht zu leugnen, dass verschiedene ökonomische Untersuchungen zu dem Ergebnis kommen, dass die Unternehmen vom Euro profitieren, die Arbeiter indes nicht, und diesem Problem muss Beachtung geschenkt werden.

74% befürchten negative Auswirkungen auf ihre soziale Sicherheit.<sup>13</sup> Ein Teil des steigenden rechtsextremen Wählerpotentials, das in den Landtagswahlen in Ostdeutschland in den letzten Jahren zu verzeichnen ist, ist auf dieses Phänomen zurückzuführen.

Die als noch ‚unverdaut‘ perzipierte Osterweiterung hat dazu geführt, dass in Deutschland in den letzten Jahren die Diskussion über die Notwendigkeit einer ‚endgültigen Festlegung der Grenzen der EU‘ wieder laut geworden ist. ‚Nach Rumänien und Bulgarien muss Schluss sein‘, ist ein geflügeltes Wort in dieser Debatte, die in Zusammenhang mit der Absorptionsfähigkeit der EU geführt wird. Die Diskussion beispielsweise über die Balkanstaaten – und eine weitere ‚Beitrittswelle‘ wird, u.a. auch mit Blick auf die öffentliche Meinung, mit extremer Zurückhaltung geführt. Nur noch 32% (minus 8% gegenüber dem Vorjahr!) befürworten eine weitere EU-Erweiterung.<sup>14</sup> Eine Sonderstellung in dieser Diskussion nimmt die Türkei ein, der die Mehrheit der deutschen Bevölkerung ablehnend gegenüber steht. Nur ca. 30% der Deutschen würden einen Türkei-Beitritt zur EU begrüßen. Dabei ist in Deutschland das Argument der interkulturellen bzw. interreligiösen Inkompatibilität besonders stark ausgeprägt.<sup>15</sup> Deutschland ist mit einer Präsenz von ca. 3,5 Millionen Türken in Deutschland in einer spezifischen Situation. Einerseits ist die Frage eines EU-Beitritts der Türkei daher von großer innenpolitischer Bedeutung. Andererseits ist inzwischen klar geworden, dass die dritte Generation der damaligen türkischen Gastarbeiter heute zum großen Teil schlechter in die deutsche Gesellschaft integriert ist als früher. Daneben stehen Argumente der Menschenrechte (z.B. Ehrenmorde, Rolle der Frau) im Mittelpunkt der deutschen Türkeidebatte, während Argumente über die geo-strategischen Konsequenzen eines EU-Beitrittes der Türkei eher eine untergeordnete Rolle spielen. Frau Merkel ist hier in einer schwierigen Lage, da sie einerseits an die geltende EU-Entscheidung der Aufnahme von Verhandlungen gebunden ist, andererseits ihre Partei für eine ‚privilegierte Partnerschaft‘ anstatt eines Vollbeitrittes argumentiert. Zumindest kann man sagen, dass es in dieser Diskussion an klarer politischer Steuerung fehlt, was sich auch auf die deutsche Ratspräsidentschaft auswirken dürfte, wenn die Zypern-Krise in die deutsche Ratspräsidentschaft verschleppt wird.<sup>16</sup>

### 1.2.2 IN DEN PARTEIEN

Bevor die Parteien im Einzelnen analysiert werden sollen, ist allein ein Blick in den Koalitionsvertrag aufschlussgebend, genauer, eine rein semantische Analyse. ‚Tout est language‘, sagte die französische Psycho-Therapeutin Francoise Dolto. Und mit Blick auf die europapolitischen Passagen des Koalitionsvertrages möchte man es glauben. Ganz unauffällig, so kann man allein bei einer semantischen Analyse feststellen, hat sich der deutsche europapolitische Diskurs verändert.

---

<sup>13</sup> Eurobarometer Spring 2006.

<sup>14</sup> Eurobarometer Spring 2006.

<sup>15</sup> Transatlantic Trends 2006 Partners. Key Findings, p. 21.

<sup>16</sup> Am 11.12. wird der Außenministerrat über die weiteren Schritte mit der Türkei entscheiden, gegebenenfalls darüber, ob es zu ‚ernsthaften Konsequenzen‘ mit Blick auf die Beitrittsverhandlungen kommt.

Auffällig sind zunächst im wirtschaftspolitischen Teil des Koalitionsvertrages Binnenmarktskeptische Formulierungen. Die Regelungskompetenz der Kommission müsse begrenzt werden, die Administrierung von regionalen Hilfen wieder auf die regionale Ebene zurückgeführt werden, um nur zwei Beispiele zu nennen. Die Forderung nach weniger Einmischung der Kommission in deutsche industriepolitische Entscheidungen, sowie die Erhaltung regionaler Dienstleistungen und spezifischer regionaler Subventionen finden sich ebenfalls im Koalitionsprogramm. Ebenso die Forderung nach europäischem Bürokratieabbau, der jetzt zu einer der Hauptvorgaben der deutschen Ratspräsidentschaft werden soll. Dies muss in der Sache nicht unbedingt zu beanstanden, ja, es kann sogar richtig sein. Es zeigt indes eine neue Aufmerksamkeit in Deutschland für die Auswirkungen europapolitischer Regelungen und eine neue Sensitivität, wie mit ihr umzugehen ist, und diese ist in ihrer Diktion neu.

Auffälliger wird dies noch in dem europapolitischen Teil des Koalitionsprogramms.<sup>17</sup> Neben der Betonung, dass Deutschland seit 1998 verstärkt internationale Verantwortung übernommen hat, die den größer werdenden *nationalen* Anspruch Deutschlands zum Ausdruck bringt, findet das Koalitionsprogramm ausdrucksvoil zurück zu den Parametern deutscher Außenpolitik, nämlich dass europäische Integration und starke transatlantische Beziehungen zusammengehören. Dies wird an mehreren Stellen bekräftigt, wobei in der Sicherheitspolitik ein klarer Schwerpunkt auf die NATO als übergeordnetem Rahmen für die deutsche Sicherheit gelegt wird, während die ESVP eher am Rande und damit nur untergeordnet Erwähnung findet.

Auffällig ist ferner die ausdrückliche Betonung der strikten Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität in europäischen Angelegenheiten, sowie unauffällige ‚neue Töne‘, die dennoch in auffälligem Kontrast zu der gewohnten, sehr pro-europäischen Diktion in Deutschland stehen: die Aufwertung der Stellung der deutschen Sprache in der EU z.B. ist ebenso neu, wie die Sorge, ‚einer Aushöhlung der Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten vorzubeugen‘. Die Forderung, den Europäischen Rat zu bestärken, die Kommission im Einzelfall aufzufordern, Gesetzgebungsvorschläge zurückzuziehen, diese Formulieren sind im Detail für die deutsche Europapolitik durchaus ‚neue Töne‘, die eine neue, vorher nicht bekannte Zurückhaltung gegenüber der EU zum Ausdruck bringen.

#### DIE CDU/ CSU

Die CDU war in Deutschland lange traditionelle Europa-Partei, aufbauend auf dem Werk Konrad Adenauers in den 50er Jahren, einem der Gründungsväter der ‚Römischen Verträge‘. Doch auch im neuen Parteiprogramm der CDU<sup>18</sup> wird den Befürchtungen der europäischen Überregulierung, der Verschwendug von Finanzmitteln und dem Demokratiedefizit in den Institutionen der EU Platz eingeräumt, während die alten, hehren Zielvorstellungen mit Blick

---

<sup>17</sup> Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, November 2005, Kapitel 1 (Wirtschaftspolitik) und ab S. 147: ‚Deutschland als verantwortungsbewusster Partner in Europa und in der Welt‘, <http://koalitionsvertrag.spd.de/servlet/PB/menu/-1/index.html>.

<sup>18</sup> ‚Deutschlands Verantwortung und Interessen in Europa und der Welt wahrnehmen‘, Antrag des Bundesvorstandes der CDU Deutschland an den 20. Parteitag am 27./28. November 2006 in Dresden.

auf Europa im Programm verblasst sind. Allgemein klingt das neue Parteiprogramm von 2006 allein sprachlich schon weniger dynamisch und zurückhaltender als jenes von 1994. Recht progressive Sätze wie etwa: ‚Daher wollen wir die zur Bewältigung dieser wachsenden Aufgaben erforderlichen Befugnisse, Zuständigkeiten und politischen Souveränitätsrechte auf die Europäische Union übertragen‘,<sup>19</sup> fehlen in dieser Klarheit in der Neufassung. Dennoch bekennt sich die CDU 2006 noch klar zur EU als ‚Politischer Union‘ und befürwortet damit die Europäische Verfassung als ‚grundlegenden Vertrag über die Verfasstheit‘ der EU. Jede weitere Erweiterung der EU wird an den Verfassungsvertrag bzw. weitere institutionelle Reformen gekoppelt, und es wird eine klare Definition der Grenzen gefordert.<sup>20</sup> Bezuglich der Türkei spricht sich die Union für ‚ergebnisoffene Verhandlungen‘ aus, und befürwortet eine ‚privilegierte Partnerschaft‘. Damit fehlt im Parteiprogramm der CDU jeder Ansatz einer geostategischen Sicht auf die Nachbarländer der EU und die Verpflichtungen bzw. die Verantwortung der EU für ihre Nachbarschaft. Das Parteiprogramm spiegelt eine noch sehr statische Sicht auf den europäischen Integrationsprozess.

#### DIE SPD

Trotz Willy Brandt und insbesondere Helmut Schmidt, mit dem die Einrichtung des Europäischen Währungssystems 1978 verbunden ist – damals im deutsch-französischen Vorstoß mit Valéry Giscard d’Estaing – hat sich die SPD nie den Ruf einer klassischen pro-europäischen Partei im gleichen Maße wie die CDU erwerben können, obgleich der bisherige positive europapolitische Grundkonsens auf beiden Volksparteien gleichermaßen beruhte. Auch hat die SPD – im Unterschied zur CDU – immer wieder mit ‚Abweichlern‘ zu kämpfen gehabt, zumindest auf regionaler Ebene. 1996 versuchte die SPD, im Landtagswahlkampf Baden-Württemberg mit einer ‚anti-Euro‘-Kampagne zu punkten, und erzielte damit ihr niedrigstes Ergebnis seit Kriegsende: nur 29%. In jüngerer Zeit hat der ehemalige SPD-Chef, Oskar Lafontaine (der inzwischen die SPD verlassen hat) EU-kritische Töne angeschlagen.

Das Parteiprogramm der SPD<sup>21</sup> legt einen starken Akzent auf Europa zugleich als Friedens- als auch als Sozialmodell. Und doch, ohne im Rahmen dieses Essays hier näher ins Detail gehen zu können, kämpft gerade die SPD, wie viele andere sozialdemokratische Parteien in Europa, mit dem Problem, dass gewisse Liberalisierungstendenzen der europäischen Politik sie von ihrer Stammwählerschaft, den Arbeitern, entfernen, wobei ein Problem heute ist, dass sich die Europa- und die Globalisierungsdiskussion miteinander vermengen. Europa als ‚Bollwerk‘ oder Europa als Instrument zur Gestaltung von Globalisierung – entlang dieser Trennlinie verläuft die Debatte.

---

<sup>19</sup> CDU Parteiprogramm 1994.

<sup>20</sup> wobei für Kroatien eine Ausnahme gemacht wird.

<sup>21</sup> ‚Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands.‘ Beschlossen vom Programm-Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands am 20. Dezember 1989 in Berlin, geändert auf dem Parteitag in Leipzig am 17.4.1998.

Die SPD, wie andere sozialdemokratische Parteien in Europa, hat das Problem einer stärker werdenden extremen Linken, die in der Tendenz protektionistisches Gedankengut pflegt. Die moderate Linke wird dadurch in die Enge getrieben.<sup>22</sup> Die berühmte Ausdruck von Franz Müntefering über die ‚Heuschrecken‘ (gemeint waren amerikanische Hedge-Funds, die deutsche Betriebe aufkaufen), ist ein Beispiel dafür. Die jüngste Debatte über ‚die Unterschicht‘ und die neuen Armen (unqualifizierte Arbeiter, Menschen mit Migrationshintergrund...), die Deutschland aufgerüttelt hat, zeugt auch von den Schwierigkeiten der SPD, den Erwartungen dieser Bevölkerungsschicht gerecht zu werden.<sup>23</sup> Die Gewerkschaften, selbst im Mitgliederschwund, haben die gleichen Probleme, Antworten auf die sozialen Fragen zu geben, ohne indes die alten Sozialsysteme zu überfrachten. Schließlich, so hat zumindest jüngst SPD-Finanzminister Peer Steinbrück angemerkt,<sup>24</sup> sei bedauernswert, dass diese Debatte weitgehend national verläuft, und sich nicht in die größere Debatte über das europäische Sozialmodell einfügt.

#### DIE GRÜNEN, DIE FDP

In gewisser Weise den modernsten Europabegriff haben die Grünen,<sup>25</sup> indem Europa konsequent zur Gestaltung von Globalisierung eingesetzt wird, und zwar in Bezug auf die Neuordnung der Staatenwelt (zerfallene Staatlichkeit, religiöser Fundamentalismus, Privatisierung von Gewalt etc) im 21. Jahrhundert ebenso wie auf die neuen wirtschaftlichen Prozesse, die sich daraus ableiten. Es ist das Parteiprogramm, das am meisten ohne Verweis auf die historischen Errungenschaften der EU auskommt, dafür aber konsequent auf die neuen Herausforderungen eingeht, vor allen Dingen ein Ausgreifen der ‚Idee Europas‘ auf die angrenzenden Staaten der EU im Sinne des Ziels einer ‚Völkergemeinschaft weltoffener Demokratien‘.

Die FDP hat auch ein offenes, liberales Europabild, ist aber in ihrer Diktion gleichsam ‚klassischer‘. Überhaupt ist die FDP kein Träger in dieser Debatte.

#### SONSTIGE: DIE LINKE/ PDS, DVU UND NPD

Protektionistisches, nationales und damit anti-europäisches Gedankengut findet sich bei den rechtsextremen Parteien DVU und NPD; doch auch die ‚Linke‘ (PDS) lehnt ein liberales, offenes Europa ab, und muss damit als anti-europäisch im modernen Sinne eines Europas der Öffnung bezeichnet werden. Nicht gemeint mit dieser Analyse ist, dass ein modernes Europa den sozialen Konsens auflösen soll – im Gegenteil. Aber er sollte nicht mehr an den alten sozialen Sicherungssystemen festgemacht werden, deren Erhärtung jedoch die Linke vorschlägt.

---

<sup>22</sup> ‚Wenn die Mitte einknickt‘, in: Die Zeit, 30. November 2006, Nr. 49, Seite 3

<sup>23</sup> Der SPD-Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz, Kurt Beck, hat jüngst diesen Begriff erstmalig öffentlich verwandt.

<sup>24</sup> ‚Zurück, zurück, zur Seite, vor‘, in: Die Zeit, 30. November 2006, Nr. 49, Seite 5

<sup>25</sup> ‚Die Zukunft ist grün‘. Grundsatzprogramm von Bündnis 90/ Die Grünen vom 15.-17. März 2002.

Die Analyse der Parteien müsste im Einzelnen noch viel vielschichtiger sein. Im Kern aber ist festzuhalten, dass momentan keine Partei in Deutschland Trägerin einer engagierten Europadebatte ist – und die Volksparteien dies aufgrund der zunehmenden Fragmentierung des Parteiensystems auch nicht mehr leisten können.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Dies ist im Übrigen in vielen anderen EU-Staaten ähnlich.

## II – Ziele der deutschen EU-Ratspräsidentschaft

Wegen der im ersten Kapitel skizzierten Bedeutung der deutschen Ratspräsidentschaft, um die Parameter der deutschen Europapolitik gleichsam wieder einzurasten, und dies alles vor dem im zweiten Kapitel skizzierten Hintergrund einer brüchigen öffentlichen Meinung, steht die deutsche Ratspräsidentschaft schon seit längerem im Zentrum der Aufmerksamkeit. Und eben darum sind deutsche Beamte derzeit genauso bemüht, die Erwartungen and das, was Deutschland in diesen 6 Monaten zwischen Januar und Juni 2007 leisten kann, herunterzuschrauben. Es geht um viel bei dieser deutschen Ratspräsidentschaft: Deutschland ist das größte, und als ‚doppeltes Prisma‘ das vielleicht wichtigstes Land der EU. Zugleich ist die EU in einer tiefen Verfassungskrise, die zudem von seinen strategischen Partner, Frankreich, ausgelöst wurde. Daneben gibt es allgemein eine große Erweiterungsmüdigkeit. Und drittens fällt der 50. Jahrestag der Römischen Verträge in die Zeit der deutschen Ratspräsidentschaft. Ziel ist es, anlässlich dieses Jahrestages auf dem Sondergipfel in Berlin am 25. März eine ambitionierte politische Erklärung zu verfassen, die in die Zukunft weist, gleichsam der Versuch einer Neulegitimation der EU und zwar jenseits der Errungenschaften der Vergangenheit, namentlich der Friedenssicherung. Zugleich soll sie der Versuch einer Beschreibung der zukünftigen Herausforderungen, Ziele und Aufgaben im 21. Jahrhundert sein.

Die deutsche Ratspräsidentschaft steht also vor schweren Aufgaben. Nicht nur mögen Erwartungen und Leistungsvermögen auseinanderklaffen; die französischen Wahlen, die in die Zeit der Präsidentschaft fallen, sind ein Handicap für eine Lösung der Verfassungsfrage und gerade Frankreich steht vor den Wahlen für eine klassische deutsch-französische Dynamik (noch) nicht zur Verfügung. Auch ist nicht absehbar, welche internationalen Krisen die deutsche Ratspräsidentschaft in vielleicht stärkerem Maße als erwartet überschatten werden, und Deutschland politische Energie von der eigentlichen Agenda abziehen: Türkei/Zypern, Kosovo und die weitere Stabilisierung des westlichen Balkans, Irak und Iran sind nur einige Beispiele dafür, dass möglicherweise Krisenmanagement notwendig sein könnte.

Klar ist damit, dass von der deutschen Ratspräsidentschaft nicht der ‚politische Durchbruch‘ mit Blick auf die institutionelle Reform erwartet werden kann. Im Gegenteil, die deutsche Regierung ist bemüht darzustellen, dass Deutschland sich in seiner Rolle als Ratsvorsitz als ‚Vermittler‘ sieht und dass die Skizze von Lösungsvorschlägen nicht von Deutschland kommen wird. Ziel ist eher ein ‚aktives Zuhören‘, in das alle EU-Staaten eingebunden werden sollen. Wenn möglich, sollen am Ende ein ‚Fahrplan‘ und ‚Zeitvorgaben‘ stehen, wie in der Verfassungsfrage bzw. der Frage der institutionellen Reform weiter verfahren werden soll.

Angekündigt ist ferner eine zeitliche Struktur und Einteilung der deutschen Ratspräsidentschaft in drei Phasen: Die Zeit bis zum Frühjahrsgipfel soll den Fragen der Lissabonner Agenda und dem Energiethema gewidmet werden. Die zweite Phase ist die Vorbereitung des 50. Jahrestages der Römischen Verträge, der mit einem Sondergipfel in Berlin am 25. März gefeiert werden soll. Die letzte und dritte Phase schließlich soll sich bis zum Juni-Gipfel mit der

Zukunft der Europäischen Verfassung beschäftigen. Dies wiederum heißt nicht, dass andere, wichtige Themen nicht eine große Rolle spielen werden: hier sind namentlich die Justiz- und Innenpolitik zu nennen, insbesondere Fragen der Migrationspolitik und der Terrorbekämpfung; zweitens der gesamte Komplex der Nachbarschaftspolitik der EU, die zu einer ‚ENP plus‘ aufgewertet soll; drittens eine zu entwickelnde Zentralasienstrategie der EU; viertens die Vorbereitungen für die Neufassung des ‚Partnerschafts- und Kooperationsabkommens mit Russland‘, das im November 2007 erneuert werden soll, was in Deutschland und darüber hinaus bereits eine Debatte über eine ‚neue Ostpolitik der EU‘ ausgelöst hat.<sup>27</sup> Daneben gibt es weitere Themen und Ideen, die neu lanciert werden sollen, so z.B. die Idee einer transatlantischen Freihandelszone, die von einigen in die politische Diskussion getragen wird.<sup>28</sup> Die Agenda ist also prall und komplex zugleich.<sup>29</sup>

## 2.1. DER FRÜHJAHRSGIPFEL

Die deutsche Ratspräsidentschaft wird also mit einem Fokus auf die Themen der Lissabonner Agenda beginnen. Haupttenor ist dabei die Frage des Bürokratieabbaus sowie die Vollendung des Binnenmarktes, z.B. im Bereich der Telekommunikation oder des Energiesektors. Es ist eine auf den ersten Blick sehr technische Agenda, die aber in Zusammenhang mit verschiedenen innenpolitischen Debatten in Deutschland gesehen werden muss. Hinter dem Wunsch einer Dynamisierung der Lissabonner Agenda steht vor allem der Wunsch, den Zusammenhang zwischen der Lissabonner Agenda und Wachstum und Beschäftigung für die Bevölkerung deutlich zu machen. Schlantere Regulierungen, mehr Spielräume, höhere Effizienz sind dabei die Schlagworte, um den EU-Wirtschaftsraum im Zeitalter der Globalisierung wettbewerbsfähig zu halten. Dies entspringt dem Wunsch, die EU ‚bürgernäher‘ zu machen, und verschiedene, gängige Vorurteile über ‚Brüssel und seine Regulierungswut‘ abzubauen. Ein spezieller Fokus soll dabei auch auf Fragen der Innovation, und insofern auf gemeinsame europäische Anstrengungen in Bildung, Forschung und Entwicklung gelegt werden. Dies wiederum ist verknüpft mit dem Thema der Energiepolitik, da gerade hier entscheidende Innovationstechniken in Verknüpfung mit dem Klimaschutz zu entwickeln seien.

Daneben soll eben die Energiepolitik in den Vordergrund rücken, da die deutsche Ratspräsidentschaft auf dem Frühjahrsgipfel einen ‚Europäischen Aktionsplan zur

---

<sup>27</sup> Iris Kempe: ‚From a European Neighbourhood Policy toward a New Ostpolitik. The potential impact of German Policy‘, Paper in Print for: Medzinárodne otázky (International Issues), Bratislava 2006, p. 10.

<sup>28</sup> Insbesondere vom europapolitischen Sprecher der CDU, Matthias Wissmann, MdB, mit allerdings verhaltenen Erwartungen. Man erwartet bei diesem Thema einerseits innereuropäische sowie transatlantische Spannungen, die man vermeiden und durch die man die Diskussion über die Europäische Verfassung nicht gefährden will.

<sup>29</sup> In diesem Papier kann und soll indes nicht auf alle Fragen der Agenda gleichermaßen eingegangen werden, sondern im Wesentlichen auf diejenigen Fragen, die speziell die deutsch-französischen und die euro-transatlantischen Beziehungen am meisten betreffen. Daher wird der Fokus einerseits auf die ‚drei Phasen‘ der deutschen Ratspräsidentschaft, sowie die ‚neue Ostpolitik‘ gelegt, während die anderen Themen, speziell die Kooperation im Innen- und Justizbereich, nicht Gegenstand des vorliegenden Papiers werden soll.

Energiepolitik' vorlegen muss, der unter österreichischer Präsidentschaft unter dem Eindruck der ukrainischen Gas- und Pipelinekrise im Januar 2006 in Auftrag gegeben wurde.

Dieses Thema ist nicht nur neu für die EU; es ist zudem hochkomplex und sensibel. Die EU-Kommission hat (noch) keine formale Kompetenz im Bereich der Energiepolitik, und als sensitiver Industriebereich sind hier ‚nationale Interessen‘ stark im Spiel. Daneben gibt es eine Reihe von nicht-staatlichen Akteuren, insbesondere die großen Energiekonzerne. Zugleich steht das Thema der Energiepolitik in engem geo-strategischen Zusammenhang mit vielen Fragen der zukünftigen EU-Außenpolitik, insbesondere mit Blick auf die Nachbarschaftspolitik, Russland und Zentralasien.

Der Frühjahrsgipfel dürfte demnach eher ein erstes Herantasten der EU an dieses komplexe Thema darstellen. Insbesondere wird sich die deutsche Ratspräsidentschaft bemühen, eine EU-interne Abstimmung über Energie- und Klimafragen zu erreichen, die für den G-8 Gipfel notwendig ist, bei dem Deutschland 2007 ebenfalls die Präsidentschaft hat.

Es ist sicher nicht Ziel, eine Art ‚gemeinsame Energiepolitik‘ oder gar eine ‚Kommunitarisierung der europäischen Energiepolitik‘ mit institutioneller Unterfütterung anzustreben. Auch Fragen des Energiemixes (Anteile von Öl, Gas, erneuerbaren Energien, Nuklearenergie etc), so wird betont, sollen in nationaler Hand bleiben. Gerade Deutschland ist hier in einer schwierigen innenpolitischen Situation, da die große Koalition derzeit darüber streitet, ob der bereits beschlossene Ausstieg aus der Kernenergie nicht gegebenenfalls rückgängig gemacht werden soll, was u.a. Wirtschaftsminister Michael Glos befürwortet.

Erreicht werden soll indes ein europäischer Konsens über energiebezogene Forschung und Entwicklung, erneuerbare Energien, Energiesparmaßnahmen, Energie-Diversifizierung und Energiesicherheit sowie eine einheitliche Position zur Zukunft des Kyoto-Protokolls. In all diesen Fragen indes verbirgt sich der Teufel im Detail: verschiedene, jüngste Stromausfälle haben die Schwäche der deutschen/ europäischen Strom- und Energienetze und Infrastruktur aufgezeigt, die u.a. einen unproblematischen Energietransfer innerhalb der Eurozone nicht zulässt. Dazu kommen Fragen der (nationalen) industriellen Monopole, an denen gerade in den vergangenen Monaten verschiedene transnationale Übernahme-Versuche gescheitert sind (die deutsche Ruhrgas AG konnte den spanischen Energieversorger Endesa nicht übernehmen; und Frankreich unterstützte den Zusammenschluss der beiden französischen Energiekonzerne Gaz de France und Suez, um eine Übernahme von Gaz de France durch den italienischen Konzern Enel zu verhindern). Kurz: die Vollendung des Binnenmarktes im Bereich der Energiepolitik dürfte der erste Schritt auf dem (steinigen) Weg zu einer gemeinsamen europäischen Energiepolitik sein.

## **2.2. DER SONDERGIPFEL ZUM 50. JAHRESTAG DER RÖMISCHEN VERTRÄGE**

Der 50. Jahrestag der Römischen Verträge fällt in die deutsche Ratspräsidentschaft, und dies soll zum Anlass genommen werden, eine ambitionierte politische Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union zu verabschieden. Ziel ist es, eine kurze Erklärung zu verfassen, die eng und auf höchster Ebene vorbereitet werden soll. Diese Erklärung soll weniger die historischen Erfolge der EU beleuchten, sondern in die Zukunft, das heißt, auf die neuen Chancen, Herausforderungen und Ziele der EU im 21. Jahrhundert gerichtet sein. Im Grunde geht es um den Versuch, eine neue Legitimationsbasis, eine neue ‚Gründungsgeschichte‘ für die EU zu entwickeln, in einem Moment, wo das klassische Argument der Friedenssicherung für viele Bürger zu kurz greift und nicht mehr ausreicht. Mehr Bürgernähe und das Sichtbar-Machen, wo die EU dem Bürger konkret nutzt, und wo sie, z.B. zur Sicherung der wirtschaftlichen Schlagkräftigkeit Europas unverzichtbar ist, dürften zentrale Element dieser Erklärung werden.

Ferner wird ein wichtiger Aspekt dabei sein, dass der Akzent auf die notwendige außenpolitischen Handlungsfähigkeit der EU gelegt wird, und ihre Bereitschaft, internationale Verantwortung zu übernehmen.

Der Jahrestag soll gleichzeitig zum Anlass genommen werden, Bürgernähe zu entwickeln und die europäische Diskussion verstärkt in die regionale und lokale Politikebene hineinzutragen. Der Deutsche Bundestag hat bereits beschlossen, dass in jedem Wahlkreis eine Diskussion bzw. eine Veranstaltung zu Europa stattfinden soll. Zusätzlich sind verschiedene Bürgerforen und europäische Vereine sehr engagiert und bemüht, den Jahrestag für eine breite öffentliche Diskussion zu nutzen, und entsprechende Veranstaltungen vorzubereiten und anzubieten.

## **2.3. DER JUNI-GIPFEL**

Die Dynamik, die sich vielleicht aus dieser Erklärung entwickelt, wird ausschlaggebend sein für die Ambitionen der deutschen Ratspräsidentschaft mit Blick auf die EU-Verfassung. Hier ist die Lage in der Tat schwierig. Erklärtes Ziel der Ratspräsidentschaft ist es, den Prozess zu re-dynamisieren, und möglichst auf dem Juni-Gipfel einen klaren Fahrplan und Zeitplan für das weitere Verfahren vorzulegen, ohne notwendigerweise bereits konkrete Lösungsvorschläge zu unterbreiten, wie die EU sich aus der verfahrenen Referendumssituation herausbewegen kann. Die deutsche Ratspräsidentschaft legt Wert darauf, dass es zunächst ihr politisches Ziel ist, soviel Substanz wie möglich des vorliegenden Verfassungsentwurfes zu bewahren, und nicht nur einige Punkte daraus ‚zu retten‘. ‚Retten‘ ist nicht genug, so ist vielfach zu hören. Ferner wird Wert auf das Argument gelegt, dass das juristische Gewicht eines ‚Ja-Votums‘ zur Verfassung genauso wichtig und schwer ist, wie das der ‚Nein-Voten‘. Die demnächst 18 ‚Ja-Voten‘ könnten also nicht einfach übergangen werden. Für Deutschland ist damit die EU-Verfassung (noch) nicht ‚tot‘, so wie in einigen anderen Mitgliedsstaaten diskutiert wird. Ob die deutsche Position damit aber noch gleichsam eine ‚Mehrheitsmeinung‘ innerhalb der EU-Staaten ist, darf in Frage gestellt werden. Denn selbst wenn Frankreich und die Niederlande nach den Wahlen konstruktive Lösungen finden, wie mit dem Verfassungsvertrag verfahren werden soll, blieben zumindest Großbritannien, Polen, Tschechien, Dänemark und Schweden

im Lager derjenigen Ländern, von denen eine Ratifizierung des Vertragstextes in der vorliegenden Form (derzeit) nicht zu erwarten ist. Andererseits ist das Lager derjenigen Länder, die die Ambition haben, wirklich für den Vertragstext politisch einzustehen, eher klein. Dazu zählen am ehesten Deutschland selbst, Italien, Luxemburg und Belgien. Viele der anderen Staaten halten vielleicht formal an der Verfassung fest, würden aber dafür nicht kämpfen und anderen Lösungen gegenüber offen stehen.

Es dürfte daher für Deutschland ein großer Balanceakt werden, die Ambitionen einerseits nicht zu dämpfen, und andererseits nicht zu hoch zu hängen, denn die Ratifikationsdebatte ist tatsächlich verfahren. Es scheint tatsächlich unklar, ob der Verfassungsvertrag in seiner bestehenden Form noch eine Zukunft hat, und wenn ja, welche; bzw. mit welchen Modifikationen er gegebenenfalls ratifiziert werden könnte. Derzeit diskutiert werden die verschiedensten Lösungen:

- Das Weglassen von Teil III, dem kompliziertesten und umfangreichsten Teil des Verfassungsvertrages, da gerade dieser, für die Bürger nicht zugänglich, ausschlaggebend für die ‚Nein-Referenden‘ gewesen sei. Inzwischen ist die vorherrschende rechtliche Meinung indes, dass juristisch gesehen ein Weglassen von Teil III keine Option ist, da dieser Teil den gesamten bisherigen ‚acquis communautaire‘ der vorausgehenden Verträge enthält, und Besitzstandswahrung erfahren muss.
- Dem Gegenüber steht der Vorschlag, dem Vertrag verschiedene, bürgerrelevante Kapitel hinzuzufügen, u.a. zu den Themen Arbeitsmarkt und europäische Sozialpolitik, Migration oder Energie, um die Relevanz der Verfassung für Themen, die jeden Bürger in der EU berühren, zu erhöhen. Die Lösung liege im ‚Hinzufügen‘, nicht im Weglassen, so ist vielfach zu hören, zumal dies auch rechtlich einfacher sei. Fraglich ist allerdings, ob ein solches Vertragswerk dann mit Blick auf die Ratifizierung besonders in Frankreich und den Niederlanden mehr Erfolg haben könnte, denn gerade die Bürger in diesen Ländern könnten die zugefügten Kapitel als ‚Placebo‘ verstehen.
- Daneben gibt es verschiedene Vorschläge der Neustrukturierung des Vertrages oder der Herausnahme bestimmter Vertragsbestimmungen. Dazu zählen z.B. auch die Vorschläge des französischen Präsidentschaftskandidaten, Nicolas Sarkozy, der in einer Rede am 8. September den zweistufigen Vorschlag gemacht hat, zunächst in einer knappen Regierungskonferenz einen ‚Mini-Vertrag‘ zu verabschieden, um dann zu einem späteren Zeitpunkt die Verfassungsdiskussion erneut aufzunehmen. Diese Vorschläge wurden von Deutschland zunächst mit Zurückhaltung aufgenommen, um zunächst die Ambitionen mit Blick auf den bestehenden Vertrag nicht aufgeben zu müssen. Dennoch erscheint dies als eine (Teil-)Lösung, die derzeit auch in Großbritannien diskutiert wird, mit dem Argument, dass man so gleichsam die ‚große Verfassung‘ umgehen könnte.

Jenseits der Diskussion über diese konkreten Optionen ist jedoch nicht zu verhehlen, dass es auch in Deutschland zunehmend (leise) Stimmen gibt, die die – langbeschworene Notwendigkeit einer Europäischen Verfassung, ja, sogar die Notwendigkeit einer substantiellen institutionellen Reform vor 2009 – nicht mehr so absolut setzen. Lange Jahre war es breiter Konsens in der deutschen Debatte, dass Erweiterung und Vertiefung parallel vonstatten gehen müssen, dass also weitere antizipierte Erweiterungsschritte zunächst eine weitere institutionelle Reform, wenn schon nicht eine Europäische Verfassung, unbedingt notwendig machen. Dies schimmerte auch in der jüngst auflebenden Diskussion über die Absorptionsfähigkeit der EU mit Blick auf weitere, potentielle Erweiterungen durch, bzw. die ‚Kapazität der EU zu integrieren‘. Institutionelle und finanzielle Möglichkeiten der EU, sowie die ‚Akzeptanz in der Bevölkerung‘ sind demnach Kriterien für die Absorptionsfähigkeit. Es scheint jedoch Bewegung in der Debatte zu geben, dieses Junktim aufzulösen, und den Vollzug von weiteren Erweiterungsschritten zumindest nicht mehr zwingend an eine Europäische Verfassung zu binden. Inzwischen wird verlautet, dass es juristische Lösungen für den Beitritt z.B. von Kroatien geben könnte, das mit der EU bereits in Verhandlungen steht, ohne vorherige, umfassende institutionelle Reformen.<sup>30</sup> Die Intention für dieses Argument ist jedoch zweischneidig und wird von verschiedenen Lagern mit unterschiedlicher Motivation geführt: von den einen, die prinzipiell für weitere Beitritte sind (zumindest für Kroatien, die Türkei und die Staaten des westlichen Balkans), damit ein Scheitern der Verfassung diese Beitritte eben *gerade nicht* gefährdet; von den andern, den Erweiterungsskeptikern, deren Engagement für die Verfassung gerade deshalb niedrig ist, da sie darauf spekulieren, dass es ohne Verfassung – oder ohne substantielle institutionelle Reform – de facto zu keinen weiteren Beitritten (außer vielleicht Kroatien) kommen wird.

Dass es in dieser Gemengelage zu einem von Deutschland befürworteten und ambitionös verfolgten Eintreten für die Europäische Verfassung kommt, möglicherweise auch, wie von einigen befürwortet, zu einem Vorangehen derjenigen, die bereits ratifiziert haben unter Ausschluss der anderen Staaten, zu einer Art ‚Gründungsakt von Kerneuropa‘ also auf der Grundlage des vorliegenden Verfassungsvertrages, dies steht nicht zu erwarten.

Denn selbst innerhalb Deutschlands ist der politische Wille mit Blick auf den Verfassungsvertrag nur schwer auszumachen. Bundeskanzlerin Angela Merkel hat in einer Grundsatzrede zu Europa vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik am 8. November 2006 die Europäische Verfassung praktisch nicht erwähnt. Daraus kann man schließen, dass die deutsche Ratspräsidentschaft zumindest den Erfolg ihrer Ratspräsidentschaft nicht von einem Durchbruch in der Verfassungsfrage abhängig machen will, sondern sich eher auf praktische Fortschritte in verschiedenen Themenbereichen

---

<sup>30</sup> Dann müsste nur jene Klausel des Vertrages von Nizza (Artikel 213 (1)) umgesetzt werden, wonach, mit dem Beitritt des 27. Landes, der Europäische Rat per einstimmigen Ratsbeschluss ein Rotationssystem für die Europäische Kommission beschließen muss, nach der die EU-Kommission dann weniger Mitglieder hat als es Mitgliedsstaaten der EU gibt. Für die deutsche Ratspräsidentschaft ist die Herbeiführung dieses Beschlusses offiziell jedoch derzeit ‚keine Priorität‘.

konzentrieren möchte: Fortschritte in der GASP/ESVP; Fortschritte in der WTO; in der Energiepolitik sowie im Klimaschutz. Zumindest waren dies die vier Punkte, die in Frau Merkels Rede ausdrücklich Erwähnung gefunden haben, wobei drei dieser Themen (WTO, Energie und Klimaschutz) eben nicht spezifische EU-Themen, sondern auch G-8 Themen sind. Das klingt nicht danach, dass die Verfassung der Schwerpunkt der deutschen Ratspräsidentschaft wird. Ob dieses ‚low profile‘ nur taktischer Natur ist, wird sich zeigen müssen.

## 2.4. ZIELE FÜR DIE EUROPÄISCHE NACHBARSCHAFTSPOLITIK

Nicht nur die Energiepolitik, sondern auch und vor allem die europäische Nachbarschaftspolitik und die von der deutschen Ratspräsidentschaft angestrebte ‚Zentralasienstrategie‘ können nicht ohne einen neuen europäischen Blick auf Russland entwickelt werden, zumal zum November 2007 das ‚Partnerschafts- und Kooperationsabkommen‘ der EU mit Russland erneuert werden muss. In diesem Zusammenhang ist (nicht nur) in Deutschland eine aktive Diskussion über eine ‚neue europäische Ostpolitik‘<sup>31</sup> in Gang gekommen, in der gerade Deutschland wegen seiner besonderen Beziehungen zu Russland einen besonderen Stellenwert zukommt. Aber gerade diese Diskussion wird zudem von zwei entscheidenden Faktoren abhängen:

Zum einen ist jede Diskussion über die Beziehungen der EU zu Russland in den transatlantischen Kontext einzubinden. Das europäische Verhältnis zu Russland muss mit den USA abgestimmt sein.

Zum anderen wird es gerade hier auf die zukünftigen deutsch-französischen Vorstellungen und Politikentwicklungen ankommen, waren es doch Jacques Chirac und Gerhard Schröder, die mit ihrer Politik in den letzten Jahren die Vorstellung einer Achse ‚Paris – Berlin – Moskau‘ haben aufkommen lassen; sehr zum Unmut verschiedener anderer europäischer Staaten, insbesondere von Polen und der baltischen Staaten. Der französischen (Neu-)Orientierung nach den Wahlen wird daher sowohl in Bezug auf Russland, als auch in Bezug auf die USA eine Schlüsselfunktion zukommen.

Für Deutschland und Frankreich ist der gemeinsame Blick nach Osten und auf Russland im Binnenverhältnis nicht unbedingt leicht. Das war er übrigens nie. Schon seinerzeit, in den 70er Jahren, als Deutschland unter Willy Brandt die ‚Politik des Wandels durch Annäherung‘ entwickelte, war Frankreich unter Präsident Georges Pompidou eher missmutig. In der Diskussion über die EU-Osterweiterung, europäischer Zankapfel der letzten Dekade, war die französische Position nicht selten sperrig, betrachtet Frankreich doch – im übrigen zu unrecht – Mittel- und Osteuropa gleichsam als ‚deutschen Hinterhof‘<sup>32</sup>. Gerade die Diskussion über ‚le

---

<sup>31</sup> siehe Iris Kempe, op. cit.

<sup>32</sup> Zu Unrecht, denn nicht nur ist Frankreich in diesen Staaten wirtschaftlich überaus aktiv (z.B. mit seinen großen Supermarktketten wie Auchan); vor allem politisch waren die osteuropäischen Staaten im den 20er Jahren des letzten Jahrhunderts gleichsam der französischen ‚cordon sanitaire‘ und Frankreich hatte großes politisches Gewicht, auf das es hätte aufbauen können.

‘Mitteleuropa’ hatte in einigen französischen Zeitschriften fast mystischen Charakter. Spätestens mit dem Unwort von Jacques Chirac anlässlich der Positionierung einiger mittel- und osteuropäischer Staaten in der Irak-Krise 2003 (‘Ils ont raté une occasion de se taire’) hatte Frankreich einen Teil seiner Sympathien vorübergehend verspielt. Und so zeigen sich die alten Trennungslinien nun auch wieder in den Diskussionen über die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP).

Ein Spannungspunkt in der ENP ist nämlich gerade die Frage, ob z.B. bei den Finanzhilfen zwischen den EU-Anrainerstaaten im Osten und jenen im Süden, also im Mittelmeerraum Unterschieden werden soll. Eine ähnliche Diskussion hatten gerade Deutschland und Frankreich schon einmal auf dem Europäischen Rat in Essen 1994 geführt, wo es bei den Finanzhilfen darum ging, zwischen denjenigen Ländern zu unterscheiden, die eine ‚Berufung haben, EU-Mitglied zu werden‘, und solchen, die diese Perspektive nicht haben. Eine ähnliche Diskussion schwelt auch jetzt innerhalb der EU, wobei nicht nur Frankreich allein, sondern im Grunde genommen alle südlichen Länder der EU (u.a. Portugal, Spanien, Italien, Griechenland) inzwischen eine ‚Gleichbehandlung‘ der südlichen Anrainerstaaten der EU fordern, auch wenn diese keine Beitrittsperspektive haben. Und selbst *wenn* die französische Geostrategie im Süden und die Deutschlands im Osten läge: dann wäre es jetzt Zeit für eine große deutsch-französischen Konvergenz und Synergie!

Die Betonung der deutschen Ratspräsidentschaft liegt darum gerade nicht auf Ost-Süd-Trennlinien, sondern darauf, die ENP zu ‚individualisieren‘ und auf das jeweilige Land zugeschnittene Partnerschafts- und Assoziierungsabkommen zu entwickeln. Die deutsche Ratspräsidentschaft betont auch, dass z.B. die Konzentration auf ‚Zentralasien‘ nicht etwa eine deutsche Priorität ausdrückt, sondern arbeitsteilig zu verstehen ist; da Deutschland mit den nachfolgenden Präsidentschaften von Portugal und Slowenien *de facto* in einer neuen, 18-monatigen ‚Dreierpräsidentschaft‘ steht, werde sich insbesondere Portugal den Perspektiven der Anrainerstaaten der EU im Süden zuwenden, einfach weil Portugal hier mehr Expertise hat.

Doch löst dies nicht das grundsätzliche Problem, an dem die ENP leidet, und das da lautet, dass die meisten der ENP-Staaten von der EU etwas erwarten, was die EU gerade nicht geben will, nämlich eine Beitrittsperspektive. Der Ansatz der deutschen Ratspräsidentschaft ist es daher, die ENP aufzuwerten, zu einer ‚ENP plus‘. Und doch ist nicht sehr klar, was dies im Einzelnen bedeuten soll. Dazu kommt, dass die ENP irgendwie ‚niemanden Kindes‘ ist. Alle haben irgendwie ein Interesse daran, aber kein Staat der EU ein wirkliches. Die Frage ist tatsächlich, was den ENP-Staaten konkret angeboten werden kann, wenn die Beitrittsperspektive außer Sicht ist; und ob die ENP-Staaten das, was sie angeboten bekommen, nicht eher verschmähen.<sup>33</sup> Perzeption und Erwartungshaltungen sind hier sehr wichtig. Denn Fakt ist, dass eine ‚ENP plus‘ auch ohne Beitrittsperspektive Deutschland und die

---

<sup>33</sup> Für mehr Einzelheiten und welche Prinzipien der ‚variablen Geometrie‘ oder der ‚abgestuften Integration‘ auf die ENP-Staaten angewandt werden könnten, siehe Charles Grant: ‚Europe’s Blurred Boundaries. Rethinking enlargement policy and neighbourhood policy‘, CER 2006.

anderen EU-Staaten entweder direkt oder indirekt Geld kostet bzw. innenpolitische ‚policy choices‘ notwendig macht, soll sie denn substantiell sein. Egal ob Marktöffnung für Produkte oder Marktzugang für Arbeitskräfte (diskutiert wird jetzt das Konzept von ‚Deep Free Trade Zones‘), Visa-Freizügigkeit oder direkte Finanzhilfen für die ENP-Staaten, es wird die EU etwas ‚kosten‘ (wobei natürlich auch ein Gewinn zu erwarten ist). Die Kluft zwischen ‚kurzfristigen Kosten‘ und ‚langfristigen Vorteilen‘ ist indes schwer zu überbrücken, denn im europapolitischen Diskurs fehlt in nahezu allen EU-Staaten der Verweis darauf, wie wichtig die politische und wirtschaftliche Entwicklung der EU-Anrainerstaaten für die drängenden innenpolitischen Themen in fast allen EU-Staaten ist. Ob transnationale Kriminalität oder Osthandel, ob Energiesicherheit oder Migration oder Terrorbekämpfung, ob es um wirtschaftliche Dynamik und neue Märkte geht: für alle diese Fragen wird das Verhältnis der EU zu seinen Nachbarn entscheidend sein. Europa kann nicht *ohne* und *gegen* seine Nachbarn gemacht werden!

Gerade Deutschland und Frankreich haben daher ein Interesse daran, plausible, dynamische und wirklich konkrete Strategien für den Osten und Süden der EU zu entwickeln; daneben wird ihnen eine Hauptrolle dabei zukommen, die bis dato bereits begonnenen Beitrittsverhandlungen mit Kroatien und der Türkei tatsächlich abzuschließen und die Beitrittsperspektive für die Staaten des westlichen Balkan tatsächlich zu konkretisieren. Indes ist die Gefahr groß, dass politische Kräfte in beiden Staaten eher daran arbeiten, genau dies zu verhindern. Gerade Deutschland und Frankreich brauchen daher dringend eine Debatte über die politischen, wirtschaftlichen und geo-strategischen (Folge-)Kosten einer ‚*Nicht-Erweiterung*‘, anstatt nur über die (vermeintlichen) Kosten der Erweiterung zu diskutieren!

Denn stärker als in anderen Staaten verläuft die europapolitische Debatte in Deutschland wie Frankreich eher statisch, und ist stark von Forderungen sowohl nach ‚festen Grenzen‘ als auch nach festen Vorgaben für die Tiefe der europäischen Integration geprägt. Beides aber ist ein Anachronismus. Die Debatte über die ‚finalité‘ der EU ist darum absurd, denn Europa ist, wie alle Politik, Prozess und Projekt zugleich, und kein ‚Endprodukt‘. Mehr denn je ist es Stärke der EU, nicht statisch zu sein, und flexibel auf die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts reagieren zu können. Frankreich und Deutschland brauchen hier eine Modernisierung ihrer jeweiligen Europadebatte. Der Begriff der europäischen Geostrategie und der europäischen Interessen muss eingeführt werden, damit die ENP den ungesunden Geruch von Altruismus verliert. Die ENP ist keine milde Gabe, sondern die Zukunft der ENP-Staaten liegt im ureigensten europäischen Interesse!

## 2.5. EINE ‚NEUE OSTPOLITIK‘ DER EU

Mit Blick auf Russland wird ebenfalls viel von Deutschland und von der Positionierung Frankreichs nach den Wahlen abhängen; und davon, worauf sich beide zusammen einlassen – oder nicht. Einige Akzente dürften bereits in der deutschen Ratspräsidentschaft gesetzt werden; die eigentlichen Vorbereitungen für die Erneuerung des ‚Partnerschafts- und Kooperationsabkommens‘ mit Russland dürften aber wohl erst im Sommer richtig beginnen.

Immer wieder in der Geschichte haben Deutschland und Frankreich um Einfluss auf und Bedeutung in Russland gerungen. ‚Rapallo‘ war lange ein französisches Trauma; und die französische Außenpolitik hat eine (gaullistische) Tradition, in der ‚Äquidistanz‘ zwischen der (damaligen) UdSSR und den USA einen ‚unabhängigen Spielraum‘ für Frankreich zu finden (berühmt ist der Ausspruch von Präsident Charles De Gaulle bei seinem Besuch in Moskau 1966: ‚Le grand peuple français salut le grand peuple russe‘); während Deutschland, obgleich historisch durch die Jahrhunderte auf das engste mit Russland verbunden, nicht nur de facto seine Existenz den USA verdankt, sondern sich zwischen 1947 und 1989 stets des amerikanischen Schutzes vor der UdSSR versichern musste und darum konsequent transatlantisch war. Es war also nicht immer ein deutsch-französischer ‚pas de deux‘.

Nun sind all diese Parameter deutscher und französischer Außenpolitik verschwunden, und doch wäre es vorschnell, deren Wirkungsmächtigkeit bei den derzeitigen Versuchen einer Neukonfiguration der Beziehungen zwischen Paris, Berlin und Moskau einerseits, und Europa, Russland und den USA andererseits zu vergessen. Verschoben haben sich nämlich nicht nur die Parameter, sondern auch die Einstellungen in der Bevölkerung. Die ‚Thermometer-Kurve‘<sup>34</sup>, die Aufschluss gibt über die deutschen Sympathie-Werte gegenüber anderen Ländern, zeigt, dass in der deutschen Bevölkerung die USA und Russland heutzutage weitgehend gleichrangig nebeneinander rangieren. Dies entbindet Deutschland gleichsam von der Klammer der Geschichte.

Diese großen ‚Schachbrett‘-Fragen sind natürlich nicht Fragen der deutschen Ratspräsidentschaft. Und doch stellt man fest, dass Deutschland (notwendigerweise) derzeit beides versucht: sein Verhältnis zu Amerika deutlich zu verbessern, und das mit Russland ebenfalls strategisch aufzuwerten.

Deutschland ist dabei in einer Schlüsselposition, aber seine Position scheint noch nicht ausgereift. Im politischen ‚chat‘ in Berlin findet man derzeit Hinweise auf divergierende Ansätze in der Russland-Politik zwischen einerseits dem Kanzleramt und andererseits dem Auswärtigen Amt. Während Angela Merkel bemüht scheint, auch unter dem Druck der Öffentlichkeit die allzu große Intimität, die Deutschland unter Bundeskanzler Gerhard Schröder mit Russland, Präsident Putin – und Gazprom! – hatte, zurückzufahren, während sie Russland-

---

<sup>34</sup> Transatlantic Trends 2006. Key Findings. Die USA rangieren auf 53 Grad der ‚gefühlten Sympathie‘, Russland auf 50 Grad.

kritische Töne über z.B. die Arbeit von Nicht-Regierungsorganisationen in Russland oder Tschechenien zulässt und einer ‚Europäisierung‘ der deutschen Russland-Politik offen(er) gegenüber steht, scheint das Auswärtige Amt unter dem Gerhard Schröder Vertrauten, Franz-Walter Steinmeier, einen starken deutschen Akzent auf die Politik gegenüber Russland setzen zu wollen, was einige bereits als ‚Russia first‘-Politik bezeichnen. Fakt ist, das Deutschland gegenüber Russland starke ‚nationale‘ Interessen zu vertreten hat, und innerhalb der EU-Staaten zu Russland in einer gleichsam ‚hegemonialen‘ Position steht: Deutschland hat die stärksten Wirtschaftsinteressen und eine sehr aktive (tendenziell unkritische) Russland-Lobby in der Industrie, eine große Banken- und Finanzverflechtung mit Russland – und zugleich eine große Energieabhängigkeit. 60% des deutschen Erdgases kommen aus Russland, und deutsche Firmen (Ruhrgas und Winterhall) halten 51% der Investitionen in dem neuen Ostsee-Pipeline-Projekt, das sowohl die baltischen Staaten wie Polen umgeht. Nirgends sind die Trennungslinien in der EU so groß wie mit Blick auf Russland, zwischen Polen und den baltischen Staaten (bzw. allgemein den Staaten des ehemaligen Ostblocks), die ein viel geringeres Vertrauen zu Russland haben, und den westeuropäischen Staaten, deren Kooperationsbereitschaft höher ist. Dies zeigt sich aktuell sehr deutlich an der Tatsache, dass Polen, unter Verweis auf die Nicht-Unterzeichnung der Energie-Charta, die Neufassung des Partnerschaftsabkommens mit Russland blockiert.

Damit stellt sich die Frage, wie sehr Deutschland in seiner Ratspräsidentschaft in der Diskussion über eine *europäische* Russland-Politik die Rolle eines ‚ehrlichen Mittlers‘ einnehmen kann. In der Analogie kann die deutsche Position mit Blick auf Russland fast mit der deutschen Position in der Diskussion um den Euro verglichen werden: Deutschland hatte die stärkste und wichtigste Währung innerhalb des europäischen Währungssystems, und doch war es letztlich auch für Deutschland ein großer Gewinn, die dominante Stellung zugunsten einer Einheitswährung aufzugeben. In einem Binnenmarkt und innerhalb einer Währungszone kann es nicht letztes Ziel sein, seine eigene Präferenz oder auch nur die eigenen Vorteile zu sichern: wenn Gas einmal nach Deutschland, aber nicht mehr nach Polen oder ins Baltikum fließen sollte, hätte Deutschland trotzdem ein Problem. Ob Deutschland freilich in dem gleichen Maße wie beim Euro bereit sein wird, langfristig sein nationales Sonderverhältnis zu Russland zu ‚europäisieren‘, um in dem strategischen Dreieck aus Energiepolitik, ENP und Russlandpolitik europäisch zu denken und zu handeln, scheint noch offen. Und nicht unterschätzt werden sollte, wohin sich Frankreich orientieren wird: für eine Unterstützung deutscher, nationaler Alleingänge; oder für eine Europäisierung der Politik gegenüber Russland, eingebunden in einen starken transatlantischen Rahmen.

### III – Das deutsch-französische Tandem: ein (kurzer) Blick zurück und einer nach vorne

Eine Studie deutscher Europapolitik kann nicht ohne einen besonderen Fokus auf die Beziehungen zu Frankreich erfolgen, da jene einen wesentlichen Pfeiler dieser Politik darstellen. In den deutsch-französischen Beziehungen, die sicherlich in der Ära Mitterrand – Delors – Kohl eine ‚Hoch‘-zeit hatten, war trotzdem nicht immer alles rosig. Der Streit beim Euro, in der GASP und ESVP oder bei der GAP und in Budgetfragen – gehörte immer zum deutsch-französischen Tagesgeschäft in der Europapolitik, und die 90er Jahren belegen dies eindrucksvoll.<sup>35</sup> Traditionell waren es gerade diese Streitigkeiten, die das deutsch-französische Tandem effizient und wirkungsmächtig machten, denn – ausgehend von der Tatsache, dass Deutschland und Frankreich symbolisch immer für zwei grundverschiedene Konzepte von Staatsform (Zentralstaat versus Föderation) und für Wirtschaft (Dirigismus versus soziale Marktwirtschaft) standen – war es lange geltendes Gesetz der europäischen Integration, dass, wenn sich Deutschland und Frankreich in einem Kompromiss zusammenrauften, alle anderen Staaten ihren Platz in diesem Kompromiss finden konnten. Symmetrie durch Asymmetrie, so nannte Stanley Hoffman dieses Funktionsmuster der deutsch-französischen Beziehungen: die Konvergenz des südlich orientierten, politisch souveränen Frankreichs und des wirtschaftlich starken Deutschlands, gerade diese Spannung, sie begründete die Kraft der Motorrolle, und gemeinsam bildeten Frankreich und Deutschland die ‚kritische Masse‘, die die EU handlungsfähig machte.

#### 3.1 VOM MOTOR ZUR ‚LOKOMOTIVE OHNE ANHÄNGER‘

Insofern war es auch nicht Streit, der die jüngste Dysfunktionalität des deutsch-französischen Tandems in Europa ausmachte, sondern eher das genaue Gegenteil: das Ausbleiben des Streites. Nach dem deutsch-französischen Eklat auf dem Gipfel von Nizza 2000, der aus Meinungsverschiedenheiten über die finanzielle und institutionelle Ausgestaltung der erweiterten EU entstanden war (die im Grunde genommen spätestens auf dem EU-Gipfel im März 1999 in Berlin zum Ausdruck gekommen waren, als es bereits um die Neuverhandlung des EU-Budgets und die Zukunft der GAP ging) rauften sich Deutschland und Frankreich nur kurze Zeit später zu den sogenannten ‚Blaesheim-Gesprächen‘ zusammen, in denen das Vertrauensverhältnis wieder aufgebaut werden wollte. Zu tief war das gemeinsame Erschrecken darüber, dass Europa in der Tat führungslos bleiben würde, wenn sich Frankreich und Deutschland nicht über die großen Linien der Europapolitik verständigen könnten.

---

<sup>35</sup> Für mehr Einzelheiten siehe Ulrike Guéröt: ‚Frankreich und Deutschland – Lokomotive ohne Anhänger?‘, in: Johannes Varwick/ Wilhelm Knelangen (Hrsg.): ‚Neues Europa – alte EU? Fragen an den europäischen Integrationsprozess‘, Leske und Budrich, Opladen 2004, S. 285-298.

Interessanterweise wurde es dann aber schnell die allzu große Vertrautheit, die in anderen EU-Staaten missbilligt wurde. Ab 2001 häuften sich deutsch-französische ‚deals‘, die im Interesse Deutschlands und Frankreichs standen, und dabei teilweise zu Irritationen ihrer Partner führten. Exemplarisch erwähnt seien hier die deutsch-französische Verständigung auf dem EU-Gipfel in Göteborg 2001, wo Deutschland eine 7-jährige Übergangsfrist bei der Freizügigkeit für die künftigen Beitrittsländer mit französischer Unterstützung durchsetzte, und dafür die abwehrende Haltung Frankreichs gegenüber der Liberalisierung des Strommarktes, die als Bedrohung für den französischen Energiekonzern EDF wahrgenommen wurde, akzeptierte. Oder aber der deutsch-französische Agrarkompromiss in Brüssel im Oktober 2002, der von Frankreich und Deutschland im Wesentlichen im ‚stillen Kämmerlein‘ und ohne Konsultation der anderen Mitgliedsstaaten ausgehandelt und durchgeboxt wurde. Auf der anderen Seite waren es gerade Frankreich und Deutschland, die wiederholt die Defizitregeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes brachen, und gleichzeitig osteuropäische Länder bezichtigten, eine ‚unfaire‘ Steuerpolitik zu führen.

Der Anspruch auf europäische Autorität und Führerschaft, gepaart mit Regelbruch, das passte für viele andere EU-Staaten schwer zusammen. Als sich dann Deutschland, wie erwähnt, im Irak-Krieg an die Seite Frankreichs und gegen die USA stellte, und beide auch dafür – anlässlich der Erklärung zum 40. Jahrestag des Elysée-Vertrages – politische Gefolgschaft der europäischen Partner beanspruchten, bzw. durchscheinen ließen, dass sie ‚im Namen Europas‘ sprächen, war der Unmut der anderen zum Zorn gereift. Für Deutschland war es zudem mehr als das: es war eine Infragestellung seines außenpolitischen Fundaments. Mit Frankreich gegen die USA, das hatte es noch nicht gegeben! Und in den darauffolgenden Monaten sollte sich bewahrheiten, dass es schwierig ist, Europa gegen die USA zu positionieren. Deutschland hat seinerseits zu spüren bekommen, was es heißt, einen vierzigjährigen Konsens in Frage zu stellen.

In dieser Gemengelage fehlte dem deutsch-französischen Duo die Energie, das europäische Verfassungsprojekt erfolgreich abzuschließen. Nicht nur blieb der Verfassungstext als solcher letztlich hinter so mancher Erwartung zurück; als er in Rom 2004 von den Staats- und Regierungschefs feierlich verabschiedet wurde, war seine Symbolik und Bedeutung in den Wolken des europäischen Irak-Zerwürfnisses bereits verblasst und wirkte fade und schal, bevor er schließlich 2005 an ausgerechnet einem französischen ‚nein‘ scheiterte.

### **3.2. EIN DEUTSCHER BLICK AUF FRANKREICH**

Diese Entwicklung ist umso beunruhigender, da sie von einer graduellen Veränderung der deutschen Haltung gegenüber Frankreich begleitet wurde. Genau wie die bedingungslose Festlegung auf Europa aus dem deutschen Diskurs verschwunden ist, so ist das bedingungslose Bekenntnis zu Frankreich aus dem deutschen außenpolitischen Sprachgebrauch verschwunden. „Europa ohne Frankreich?“<sup>36</sup>, so lautet ein jüngster Buchtitel auf dem deutschen Buchmarkt. Egal, was man von dem Titel halten mag, die Veröffentlichung zeigt, dass der ‚französische Reflex‘, dass alles mit Frankreich abzustimmen ist, in der deutschen Politik wie in der Verwaltung nachgelassen hat, auch, weil sich der klassische Bilateralismus erschöpft hat. Dies nun soll nicht heißen, dass die Zusammenarbeit nicht weiterhin wichtig ist, und auch nicht, dass sie nicht funktioniert. Im Gegenteil, auf vielen technischen Ebenen der Kooperation läuft die bilaterale Zusammenarbeit reibungslos. Aber die Zeiten der (fast) bedingungslosen deutschen Rücksichtnahme auf Frankreich sind vorbei. Im Koalitionsvertrag werden die deutsch-französischen Beziehungen als ‚Impulsgeber‘ für Europa bezeichnet, der Begriff eines ‚strategischen Partners‘ fehlt interesseranterweise. Dies wiederum hat, in beiden Ländern, auch viel mit einer jüngeren Generation von Politikern und Beamten zu tun, die anders sozialisiert wurden, und konsequenterweise anders denken. Und im Übrigen muss dies nicht notwendigerweise schlimm sein. Und doch geht es gerade daher im Kern darum, ob es jetzt beiden Staaten gelingt, in dieser Situation zusammen ein gemeinsames Projekt zu entwickeln, welches als Motor für die Erneuerung der Europäischen Union fungiert; oder ob Deutschland Frankreich hinter sich zurücklässt, wenn Frankreich Schwierigkeiten hat, wieder zurück in die Mitte der europapolitischen Diskussion und Realität zu finden. Letzteres Szenario darf nicht unbeachtet bleiben, angesichts der Tatsache, dass sich Frankreich seit Jahren auf dem Rückzug aus der europäischen Mitte befindet. In der Frage der Osterweiterung ist Frankreich immer als bremsend perzipiert worden; und die Verfassung ist am französischen ‚nein‘ gescheitert.

### **3.3. SCHLÜSSEL ZUR WIEDERBELEBUNG**

Um wieder neuen Elan in die deutsch-französische Kooperation zu bringen, wird es einer doppelten Neuerung bedürfen.

Zunächst muss die Funktionsweise des deutsch-französischen Motors überdacht werden. Die Vernachlässigung der Beziehungen zu den kleinen Staaten der EU, die traditionell von Deutschland stets gepflegt wurden, war in den letzten Jahren flagrant. In dem Moment, wo sich die deutsche Europapolitik ‚französisierte‘, verließ sie den kommissionsorientierten Integrationskonsens, den Deutschland lange Jahre gerade mit den kleinen Staaten der EU geteilt hatte.

---

<sup>36</sup> Markus C. Kerber: „Europa ohne Frankreich? Deutsche Anmerkungen zur französischen Frage“, Frankfurt/M. 2006.

Darüber hinaus besteht die Notwendigkeit, die deutsch-französische Kooperation auf die anderen großen Staaten der EU auszudehnen. In einigen Politikbereichen ist dies bereits geschehen, so etwa in der ‚Big-Three‘-Kooperation in den Verhandlungen mit Iran zusammen mit Großbritannien. Die Ausgestaltung des ‚Weimarer Dreiecks‘ mit Polen hat jedoch nicht die erwarteten Ergebnisse gebracht, was natürlich auch an der derzeit sehr unkonstruktiven Haltung der neuen polnischen Regierung zu Europa liegt. Gerade mit Blick auf die anstehenden, heiklen Themen, wie etwa europäische Energiepolitik, ENP oder Russlandpolitik, ist eine Verständigung mit Polen Grundvoraussetzung für einen transeuropäischen Ansatz, und deutsch-französische Alleingänge wären gerade hier fatal. Ebenso schauen derzeit sowohl Spanien als auch Italien mit Spannung auf eine mögliche Re-dynamisierung der deutsch-französischen Beziehungen nach den französischen Wahlen und deren vermutliche Ausrichtung. Ihre Sorge ist, dass Deutschland und Frankreich erneut in den Modus des ‚Kugelns zu zweit‘ verfallen könnten. Beide Staaten befürchten letztendlich nur keine andere Wahl zu haben, als auf deutsch-französische Vorstöße zu reagieren. Dies gilt besonders mit Blick auf die Verfassung. Welche Lösung auch immer Deutschland und Frankreich in einer neuen Dynamik zwischen der deutschen und der französischen Ratspräsidentschaft 2008 anstreben sollten, die italienische wie die spanische Sorge ist, dass beide dabei vernachlässigt werden. Italien wie Spanien haben die Verfassung ratifiziert, Spanien sogar mit Referendum. Irgendeinen anderen – minimaleren – Text akzeptieren (und erneut ratifizieren) zu müssen, steht darum nicht im Interesse dieser beiden großen Staaten. Gerade Italien ist darum aktuell sehr bemüht, seinen faktischen Konsens mit Deutschland in der Verfassungsfrage zu unterstreichen<sup>37</sup>, um hier einen Punkt in die Debatte einzuschlagen. Einige in Italien würden sich sehr wünschen, anlässlich des Sondergipfels im März 2007 eine deutsch-italienische Initiative wie damals 1981 von Genscher und Colombo zu lancieren, um, ebenfalls wie damals, über eine deutsch-italienische Initiative wieder Schwung in die deutsch-französische Kooperation zu bringen.

Das erneute Öffnen gegenüber anderen europäischen Partnern ist aber nur die taktische Handlungsebene. Auch müsste das intellektuelle Fundament der deutsch-französischen Kooperation überdacht werden.

In Deutschland wie in Frankreich steht das Diskussionsniveau in oft scharfem Kontrast zu offeneren, eher außenpolitisch orientierten Debatten über die EU, wie man sie in Großbritannien, Polen, aber auch Schweden und Italien findet. Weit davon entfernt sich mit Fragen der geostrategischen Position und Interessen der Europäischen Union zu befassen, sind die Europadebatten nicht nur stark innenpolitisch und entlang eigener gesellschaftspolitisch geführter Debatten ausgerichtet (wie etwa jener über das ‚europäische Sozialmodell‘); sondern sie sind auch im weiteren Sinne rückwärts gerichtet in Semantik und Zielen, dazu angereichert mit dem Bedauern über die ‚verpassten Gelegenheiten‘ der 90er Jahre, 1994 etwa, nach dem

---

<sup>37</sup> Dies konnte man z.B. aus den Vorträgen und Debatten auf dem ‚IV. Deutsch-Italienischen Forum‘ des Instituts für Europäische Politik und des Istituto di Afferi Intenazionale di Milano am 26./ 27.10.2006 in Mailand schließen.

Erscheinen des ‚Kerneuropa-Papiers‘, wo ein Vertiefungsschritt noch vor der Erweiterung der Union auf 15 hätte gelingen können: Politische Union, Finalität, Festlegung der Grenzen, das Junktim zwischen Vertiefung und Erweiterung, alle diese Begriffe transportieren ein eher starres Bild von einer EU als runder, fester, gleicher Einheit, deren Integrationsziele nach innen sowie deren Grenzen nach außen man ein für alle Male festlegen könnte, irgendwie auch immer, gerade in Frankreich, mit dem Unterton, dass man als ‚wahrer Europäer‘ nur in Frankreich genau weiß, was die Politische Union, die vollendete Integration genau sein soll. Die Stärke der EU aber ist ihre Fähigkeit zu Wandel und Anpassung an neue Herausforderungen und neue Möglichkeiten. Aus Deutschland und Frankreich fehlen Konzepte die nötig sind zur Beantwortung europäischer Probleme von morgen. Wenn Deutschland und Frankreich ihre Motorrolle wieder finden wollen, müssen sich die Debatten über diese Fragen erneuern.

Unter den vielen Fragen die neu überdacht werden müssen, ist die Ausgestaltung der Beziehungen zu den USA und Russland, den ‚beiden ausgelagerten Experimentier-Labatorien europäischer Ideen, des Kommunismus (damals) und des Kapitalismus‘, wie Peter Sloterdijk schon 1994 in seinem wunderschönen Essay ‚Falls Europa erwacht‘<sup>38</sup>, beschrieben hat, von besonderer Bedeutung. Diese beiden ehemaligen Rivalen, die sich durch Europa gegenüberstanden, müssen – wieder und neuartig – in das europäische System eingewoben werden, jeder der beiden ‚Partner‘ auf seine Weise. Denn die beiden fundamentalen Projekte für die europäische Zukunft sind einerseits die Energiepolitik (und zwar sprichwörtlich im Sinne der europäischen Gründungsiede, dass die Zusammenlegung bzw. die gemeinsame Verwaltung der wichtigsten Überlebensressourcen kriegsverhindernd wirkt, wie damals bei dem Projekt der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl), und andererseits die europäische Verteidigungspolitik. Deutsche Politiker waren in jüngster Zeit sehr deutlich über die Notwendigkeit einer europäischen Verteidigung und, in letzter Konsequenz, einer europäischen Armee<sup>39</sup>. Beides, die Verteidigungs- wie die Energiepolitik, verlangen Öffnung, und nicht Abschottung, und gleichzeitig eine klare Definition von *gesamteuropäischen*, nicht nationalen oder deutsch-französischen Interessen. Unilaterale Initiativen *gegen* die USA in der Verteidigungspolitik, noch *gegen* den Rest Europas und *mit* Russland alleine in der Energiepolitik, müssen vermieden werden. Dieser Essay ist nicht der Platz, um die Ausgestaltung dieser beiden Projekte im Detail zu entwickeln. Im Übrigen sind im Bereich der Verteidigungspolitik viele der möglichen Elemente bereits im vorliegenden Verfassungsvertrag enthalten. Es wird die Aufgabe der neuen deutsch-französischen Beziehungen sein, diese Ideen, notfalls auch ohne Europäische Verfassung, zu konkretisieren und ihnen eine Form zu geben.

---

<sup>38</sup> Peter Sloterdijk: ‚Falls Europa erwacht‘, Frankfurt/ M. 1994, S. 28 ff.

<sup>39</sup> vgl. Kurt Beck, SPD-Konferenz zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007, Berlin 06.11.2006.

# Liste bereits erschienener Studien und Forschungsarbeiten

Sämtliche Veröffentlichungen sind auf der Webseite von Notre Europe verfügbar

- The Regional Economic Integration in South America  
Alvaro Artigas – available in French and Spanish (December 2006)
- The Impact of Television Media on the French Referendum Campaign in 2005  
Jacques Gerstlé – available in French and English (November 2006)
- Plan B: How to Rescue the European Constitution?  
Andrew Duff – Available in French and English (October 2006).
- A transition Presidency? An inside View of Finland's Second Presidency of the EU  
Teija Tiilikainen – Available in French and English (July 2006).
- The Vision of Europe in the New Member States –Notre Europe asked different personalities of the New Member States to give their vision of Europe in 2020  
Gaëtane Ricard-Nihoul, Paul Damm and Morgan Larhant –Available in French and English (July 2006).
- Sense and Flexibility – Striking a Balance between Sovereignty and Harmonisation in the Implementation of the EU ETS  
Stephen Boucher, University of Columbia Workshop on EU ETS – Available in English (May 2006).
- The Question of European Identity  
Azliz Gouez, Marjorie Jouen, Nadège Chambon (January 2006).
- Report on East Asian Integration: Opportunities and Obstacles for Enhanced Economic Cooperation  
Co-ordinated by Heribert Dieter, With Contributions from Jean-Christophe Defraigne, Heribert Dieter, Richard Higgott and Pascal Lamy – Available in English (January 2006).
- An Honest Broker in Difficult Times: Austria's Presidency of the EU  
Sonja Puntscher-Riekmann, Isabella Eiselt and Monika Mokre–Available in French, English and German (December 2005).
- The European Constitution and deliberation: the example of Deliberative focus groups ahead of the French Referendum of 29 May 2005.  
Henri Monceau – Available in French and English (November 2005).

- The French “no” vote on May 29, 2005: understand, act.  
Gaëtane Ricard-Nihoul – Available in French, English and German (October 2005)
- Defining a new European Social Contract  
Marjorie Jouen and Catherine Palpant – Available in French and English (September 2005).
- The best laid plans: Britain’s Presidency of the Council of European Union  
Anand Menon and Paul Riseborough – Available in English (June 2005).
- European Budget: the poisonous budget rebate debate  
Jacques Le Cacheux – Available in French and English (June 2005).
- Analysis of European Elections (June 2004)  
Céline Belot and Bruno Cautrès – Available in French (June 2005).
- Why they wanted Europe: A call of 12 french Pionners of European integration  
Jean-Louis Arnaud – Available in French (May 2005).
- Ratification and revision of the Constitutional Treaty  
Henri Oberdorff – Available in French (May 2005).
- Luxembourg at the Helm; experience, determination and self denial  
Mario Hisrch – Available in French and English (December 2004).
- A driving force despite everything: Franco-German relations and the Enlarged European Union  
Martin Koopmann – Available in French and English (November 2004).
- Europe and its Think tanks: a promise to be fulfilled  
Stephen Boucher, Benjamin Hobbs, Juliette Ebelé, Charlotte Laigle, Michele Poletto, Diego Cattaneo, Radoslaw Wegrzyn – Available in French and English (October 2004).
- A view from outside: the Franco-German couple as seen by their partners  
Matt Browne, Carlos Closa, Soren Dosenrode, Franciszek Draus, Philippe de Schoutheete, Jeremy Shapiro – Available in French and English (April 2004).
- Leading from behind: Britain and the European constitutional treaty  
Anand Menon – Available in French and English (January 2004).
- US attitudes towards Europe: a shift of paradigms?  
Timo Behr – Available in French and English (November 2003).
- Giving euro-Mediterranean cooperation a breath of fresh air  
Bénédicte Suzan) – Available in French (October 2003).

- Italy and Europe 2003 presidency  
Roberto Di Quirico – Available in French, English and Italian (July 2003).
- European attitudes towards transatlantic relations 2000-2003: an analytical survey  
Anand Menon and Jonathan Lipkin – Available in French and English (June 2003).
- Large and small member states in the European Union: reinventing the balance  
Paul Magnette and Kalypso Nicolaïdis Available in French and English (May 2003).
- Enlargement and Investment in Central and Eastern Europe  
Bérénice Picciotto – Available in French and English (May 2003)
- The institutional architecture of the European Union: a third Franco-German way?  
Renaud Dehoussse, Andreas Maurer, Jean Nestor, Jean-Louis Quermonne and Joachim Schild – Available in French and English (April 2003).
- A new mechanism of enhanced co-operation for the Enlarged Union  
Eric Philippart – Available in French and English (March 2003).
- Greece, the European Union and 2003 Presidency  
George Pagoulatos – Available in French and English (December 2002).
- The question of the European government  
Jean-Louis Quermonne – Available in French and English (November 2002).
- The European Council  
Philippe de Schoutheete and Helen Wallace – Available in French and English (September 2002).
- Multilevel government in three Eastern and Central European candidates countries:  
Hungary, Poland and Czech Republic (1990-2001)  
Michal Illner – Available in French and English (June 2002).
- The Domestic basis of Spanish European Policy and the 2002 Presidency  
Carlos Closa – Available in French, English and Spanish (December 2001)
- The Convention of a Charter of Fundamental Rights: a method for the future?  
Florence Deloche-Gaudez – Available in French and English (December 2001).
- The federal approach to the European Union or the quest for an unprecedented European federalism  
Dusan Sidjanski – Available in French, English and German (July 2001).
- The Belgian Presidency 2001  
Lieven de Winter and Huri Türsan – Available in French and English (June 2001).

- The European debate in Sweden  
Olof Petersson – Available in French, English and Swedish (December 2000).
- An enlargement unlike the others ... Study of the specific features of the candidate countries of Central and Eastern Europe  
Franciszek Draus – Available in French, English and German (November 2000).
- The French and Europe: the state of the European debate at the beginning of the French presidency  
Jean-Louis Arnaud – Available in French, English and German (July 2000).
- Portugal 2000: the European way  
Alvaro de Vasconcelos – Available in French, English and Portuguese (January 2000).
- The Finnish debate on the European Union  
Esa Stenberg – Available in French, English and Finnish (August 1999).
- The American Federal Reserve System: functioning and accountability  
Axel Krause – Available in French, English and German (April 1999).
- Making EMU work  
partnership Notre Europe and Centro European Ricerche – Available in French, English, Italian and German (March 1999).
- The intellectual debate in Britain on the European Union  
Stephen George – Available in French, English and German (October 1998).
- Britain and the new European agenda  
Centre for European Reform, Lionel Barber – Available in French, English and German (April 1998).
- Social Europe, history and current state of play  
(Jean-Louis Arnaud) Available in French and English (July 1997).
- Reinforced cooperation: placebo rather than panacea  
Françoise de la Serre and Helen Wallace – Available in French, English and German (September 1997).
- The growth deficit and unemployment: the cost of non-cooperation  
Pierre-Alain Muet – Available in French, English and German (April 1997).

Die Studie ist in französischer, englischer und deutscher Sprache unter <http://www.notre-europe.eu> verfügbar.



Education & culture

With the support of the European Commission : support to active entities at European level in the field of active European citizenship.

Neither the European Commission nor *Notre Europe* is to be held responsible for the manner in which the information in this text may be used.

This may be reproduced if the source is cited.