



**ANNE-LISE BARRIÈRE
CÉLINE CARO
LOUIS-MARIE CLOUET
STEPHAN MARTENS
JACQUES MISTRAL
SUSANNE NIES
HANS STARK
HENRIK UTERWEDDE**

Vorwort / Préface :
**YVES BUR
ANDREAS SCHOCKENHOFF**

**DEUTSCHLAND -
FRANKREICH: FÜNF
VISIONEN FÜR EUROPA**

**FRANCE - ALLEMAGNE :
CINQ VISIONS POUR
L'EUROPE**

**DEUTSCHLAND – FRANKREICH:
FÜNF VISIONEN FÜR EUROPA**

**FRANCE – ALLEMAGNE :
CINQ VISIONS POUR L'EUROPE**

IMPRESSUM/ CRÉDITS :

Veröffentlicht von/

Publié par : Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung
 (KAS) in Frankreich / Bureau de la Fondation
 Konrad Adenauer en France
 15 bis, rue de Marignan | F-75008 Paris
 www.kas.de/paris

Verantwortlich/

Coordination : Jörg Wolff | Konrad-Adenauer-Stiftung | Paris
 Dr. Hans Stark | Centre d'études des relations
 franco-allemandes (Cerfa) / Institut français des
 relations internationales (IFRI) | Paris

Redaktion/

Rédaction : Dr. Céline Caro | Konrad-Adenauer-Stiftung | Paris
 Mathilde Durand | Konrad-Adenauer-Stiftung | Paris
 Nele Wissmann | Cerfa/IFRI | Paris

Layout :

Thomas Scheufler | Kulturmanagement | Dresden
www.ts-kulturmanagement.de

Druckerei/

Impression : Papyros | 2 place de la Sorbonne | F-75005 Paris

1. Auflage/1^{ère} édition – Mai 2010

INHALT

EINFÜHRUNG	1
VORWORT	
YVES BUR	4
VORWORT	
ANDREAS SCHOCKENHOFF	7
ZUSAMMENFASSUNG	
HANS STARK	10
RÜCK- UND AUSBLICK: FRANKREICH – DEUTSCHLAND, EINE KOMPLEXE BEZIEHUNG	
HANS STARK	17
WIRTSCHAFTS- UND FINANZPOLITIK: HERAUSFORDERUNGEN UND PERSPEKTIVEN EINER DEUTSCH-FRANZÖSISCHEN INITIATIVE	
JACQUES MISTRAL / HENRIK UTERWEDDE	30
INDUSTRIELLE ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN DEUTSCHLAND UND FRANKREICH: VON DER KUNST, NATIONALE IN EUROPÄISCHE INTERESSEN ZU ÜBERFÜHREN	
LOUIS-MARIE CLOUET	41
ENERGIEPOLITIK: EINE DEUTSCH-FRANZÖSISCHE HERAUSFORDERUNG?	
SUSANNE NIES	53
DER INTERPARLAMENTARISCHEN ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN DEUTSCHLAND UND FRANKREICH IM RAHMEN DES VERTRAGS VON LISSABON NEUEN SCHWUNG GEBEN	
ANNE-LISE BARRIÈRE / CÉLINE CARO	66
AUßEN- UND SICHERHEITSPOLITIK: DEUTSCHLAND, FRANKREICH UND EUROPA	
STEPHAN MARTENS	76
AUTORENLISTE	87

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	89
PRÉFACE	
YVES BUR	92
PRÉFACE	
ANDREAS SCHOCKENHOFF	95
RÉSUMÉ	
HANS STARK	98
FRANCE – ALLEMAGNE : UNE RELATION COMPLEXE	
HANS STARK	104
POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE : ENJEUX ET PISTES D'UNE INITIATIVE FRANCO-ALLEMANDE	
JACQUES MISTRAL / HENRIK UTERWEDDE	116
COOPÉRATIONS INDUSTRIELLES FRANCO-ALLEMANDES : SUBLIMER LES INTÉRÊTS NATIONAUX EN INTÉRÊTS EUROPÉENS	
LOUIS-MARIE CLOUET	126
LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE : UN DÉFI FRANCO-ALLEMAND ?	
SUSANNE NIES	137
DYNAMISER LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE ENTRE LA FRANCE ET L'ALLEMAGNE DANS LE CADRE DU TRAITÉ DE LISBONNE	
ANNE-LISE BARRIÈRE / CÉLINE CARO	150
POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ : L'ALLEMAGNE, LA FRANCE ET L'EUROPE	
STEPHAN MARTENS	160
LISTE DES AUTEURS	171

EINFÜHRUNG

Frankreich und Deutschland sind in vielfältiger Weise und mit engmaschigen Netzwerken verbunden. Dies gilt für den politischen, wirtschaftlichen und institutionellen Bereich, wie für die kulturellen und zivilgesellschaftlichen Ebenen. Dabei kommt der politischen Zusammenarbeit mit ihren umfassenden Abstimmungs- und Kooperationsmechanismen im internationalen Vergleich eine einzigartige Stellung zu.

Der Beginn der Institutionalisierung der deutsch-französischen Beziehungen erfolgte durch den Elysée-Vertrag von 1963, der von dem Geist der Aussöhnung zwischen beiden Ländern getragen war. Er stellte für die beiden großen Staatsmänner Charles de Gaulle und Konrad Adenauer ein historisches Anliegen und damit eine weitsichtige Verpflichtung dar, die von gemeinsamen Werten und einer gemeinsamen Verantwortung getragen war und gerade in unserer Zeit wieder eine besondere Aktualität aufweist.

Auf dieser Grundlage entwickelte sich die bilaterale Zusammenarbeit über die Jahrzehnte hinweg zu einer engen und außerordentlich erfolgreichen Partnerschaft - trotz gelegentlicher politischer Divergenzen und unabhängig von den jeweiligen Regierungskonstellationen. Sie wurde und wird mit den Worten ‚deutsch-französisches Tandem‘, ‚deutsch-französischer Motor‘ oder auch ‚Schwungrad für Europa‘ bezeichnet. Bilaterale Projekte und Initiativen trugen zur Dynamik der Zusammenarbeit bei, während gemeinsame Impulse entscheidend die europäische Integration bestimmten.

Die dramatischen Veränderungen der Geopolitik stellen jedoch nicht nur Frankreich und Deutschland, sondern auch Europa vor grundsätzlich neue Herausforderungen. Die epochale Verschiebung der bestehenden Weltordnung erbringt nicht nur ein geringer werdendes Gewicht beider Länder als Nationalstaaten, sondern auch eine Zunahme der Bedeutung von Europa. Umso wichtiger ist daher heute, knapp 50 Jahre nach dem Elysée-Vertrag, die Ausgestaltung der weiteren Zusammenarbeit der

beiden größten Länder Europas und ihre Anpassung an die veränderten globalen Bedingungen. Dies machte auch der Deutsch-Französische Ministerrat am 4. Februar 2010 in Paris deutlich. Die dort beschlossene Deutsch-Französische Agenda 2020 führt aus, dass heute „...eine möglichst enge deutsch-französische Partnerschaft für unsere beiden Länder und für Europa von höchster Bedeutung ist.“

Vor diesem Hintergrund wurde die vorliegende Studie von dem Pariser Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) vergeben und zusammen mit dem Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) des Institut français des relations internationales (Ifri) erarbeitet. Dabei haben ausgewiesene und anerkannte Experten, aber auch Nachwuchswissenschaftler aus beiden Ländern die Zukunft der deutsch-französischen Beziehungen überprüft und zentrale Politikbereiche im Hinblick auf gemeinsame politische Positionen und zusätzliche Handlungsoptionen analysiert. Es wird dargestellt, wo und auf welche Weise eine verstärkte bilaterale Abstimmung und Zusammenarbeit sinnvoll und notwendig erscheint und wie sie konkret erfolgen kann. Wir haben uns bewusst auf fünf Bereiche beschränkt, die nach unserer Meinung vertieft werden sollten.

Die Studie will damit ganz bewusst über die Tagespolitik hinaus einen Beitrag zur Diskussion in beiden Ländern über die Zukunft der deutsch-französischen Beziehungen leisten und neue, pragmatische Ansätze wie innovative Möglichkeiten des konsequenten Weiterbaus der auch für Europa so zentralen bilateralen Kooperation zwischen beiden Ländern zur Diskussion stellen. Gerade in Zeiten, die durch das schwierige und nicht konfliktfreie Entstehen einer neuen multipolaren Weltordnung gekennzeichnet sind, kann eine vertiefte und verstärkte Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Deutschland erneut ein faszinierendes Modell darstellen, wie die zunehmenden politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen in Europa gemeinsam angegangen und beantwortet werden können.

Die Studie ist ein Gemeinschaftswerk. Sie wäre nicht zustande gekommen, wenn die Autorinnen und Autoren nicht von ihrem Konzept und der ihr zugrunde liegenden Vision einer Erweiterung und Vertiefung,

oder in anderen Worten, der Zukunftsfähigkeit der deutsch-französischen Kooperation im europäischen Rahmen überzeugt gewesen wären. Die KAS und das Cerfa möchten ihnen an dieser Stelle noch einmal herzlich für ihren Einsatz und ihr Engagement danken.

Ein besonderer Dank gilt der wissenschaftlichen Mitarbeiterin des KAS-Auslandsbüros, Frau Dr. Céline Caro, die neben ihrer Tätigkeit als Mitautorin mit großem Einsatz die Erstellung des Gesamtmanuskripts abstimmte, die Korrekturdurchsichten übernommen und die Übersetzungen überarbeitet hat. Unser Dank gilt ebenfalls Frau Nele Wissmann, wissenschaftliche Assistentin bei Cerfa, die mit Umsicht und Engagement die Studie bearbeitete, sowie Frau Laura-Theresa Jaspers, Praktikantin im Auslandsbüro der KAS.

Ein herzlicher Dank geht an Herrn Yves Bur, Mitglied der französischen Nationalversammlung und Vorsitzender der französisch-deutschen Parlamentariergruppe im französischen Parlament, und Dr. Andreas Schockenhoff, MdB, stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und Vorsitzender der deutsch-französischen Parlamentariergruppe im Deutschen Bundestag. Sie haben die Studie mit Interesse begleitet und sich freundlicherweise bereit erklärt, ein Vorwort für sie zu verfassen.

Paris, den 14. März 2010

Jörg Wolff
Leiter des Auslandsbüros der KAS in Frankreich

Dr. Hans Stark
Direktor Cerfa

VORWORT

YVES BUR

Die Beziehung zwischen Deutschland und Frankreich kann mit Recht als einzigartig bezeichnet werden, denn weder in Europa noch auf den anderen Kontinenten pflegen Staaten derart intensive bilaterale Bande wie unsere beiden Länder.

Beim letzten deutsch-französischen Ministerrat wurde mit der Deutsch-Französischen Agenda 2020 eine neue, richtungsweisende Grundlage für die konkrete und zielführende Zusammenarbeit geschaffen: Wirtschaft und Finanzen, Beschäftigung und Arbeitsmarkt, Energie und Klima, Forschung und Bildung, Außen- und Verteidigungspolitik, Zivilgesellschaft und freundschaftliche Begegnung sind die großen Themen dieser *Roadmap*.

Die Agenda ist ein klares Signal für den gemeinsamen Willen beider Länder, das gegenseitige Verständnis zu vertiefen und die Kooperation auszubauen, damit sie als zentraler Teil unserer jeweiligen Institutionen verstanden wird.

Unsere heutige freundschaftliche Nähe verdanken wir dem unermüdlichen Streben, den für uns und ganz Europa schmerzlichen Antagonismus unwiderruflich aus der Geschichte zu verbannen. Das Erinnern an diese leidvolle Zeit, wie am 9. November 2009 zum 20. Jahrestag des Mauerfalls oder zwei Tage später in Paris zum Gedenken des Waffenstillstands vom 11. November 1918, bleibt jedoch unsere Pflicht.

Unsere Freundschaft nährt sich selbstverständlich auch von Symbolen wie der baldigen Stationierung einer Bundeswehreinheit unweit von Straßburg in Illkirch. Darüber hinaus müssen Deutschland und Frankreich ihrer Verantwortung für Europa gerecht werden, damit Europa in unserer

multipolaren Welt, deren Gleichgewichte sich durch die Neuordnung der Globalisierung verschieben, einen gebührenden Platz behaupten kann.

Der relative Misserfolg des Klimagipfels in Kopenhagen 2009 und die extrem schwierige Diskussion über die Griechenlandhilfe spiegeln den unvollendeten Charakter der Europäischen Union wider, die ihrer Rolle nicht immer gerecht wird und ihre Positionen nicht immer erfolgreich vertreten oder vermitteln kann.

Durch die Finanzkrise sind das Unverständnis und auch die Divergenzen in der Europäischen Union eher gewachsen, man verschanzt sich hinter seinen innenpolitischen Interessen anstatt einen gemeinschaftlichen Ansatz zu fördern. Europa hat die Chance, die mit der Krise einherging, nicht wahrgenommen. Dabei schaut Europa vor allem nach Deutschland und Frankreich mit ihrer besonderen Verantwortung für Europa.

Die gemeinsame Analyse der Konrad-Adenauer-Stiftung und des Centre d'études des relations franco-allemandes (Cerfa/Ifri) ist deshalb eine willkommene Initiative. Mit den zur Diskussion gestellten „Fünf Visionen für Europa“ wird das deutsch-französische Tandem an seine historische Verantwortung für das europäische Aufbauwerk erinnert.

Europa kann sich nur festigen und voranschreiten, wenn unsere beiden Länder eine gemeinsame Zukunftsvision vertreten. Europa kann sich nicht damit zufrieden geben, nur ein großer Markt für die übrige Welt zu sein. Das gegenseitige Verständnis muss weiter ausgebaut werden, damit die guten Absichten der Agenda 2020 ihre Glaubwürdigkeit auch dann behalten, wenn die Diskussion über die Bewältigung der Krise, über die Gestaltung des Wachstums und die Führung des öffentlichen Haushalts eine bislang ungeahnte Heftigkeit erreicht und allgemeines Unverständnis auslöst.

Gerade in Zeiten der Spannung sind die fundamentalen Bausteine der deutsch-französischen Beziehung von herausragender Bedeutung, damit unsere beiden Länder über ihre unmittelbaren nationalen Interessen hinauswachsen und zu einer gemeinsamen Zukunftsvision zurückfinden. Dies ist auch die Voraussetzung für ein lebendiges Europa und sollte uns

an die historische Aufgabe des deutsch-französischen Gespanns als Motor der EU erinnern.

In Zeiten des Umbruchs bedarf es intensiver Diskussionen und Begegnungen, um das Verständnis füreinander zu fördern und stereotype Pauschalurteile zu vermeiden, die unter langjährigen Freunden endgültig ausgeräumt sein sollten.

Ich appelliere an alle, die Debatte mit verstärktem Engagement zu führen, und ich danke der Konrad-Adenauer-Stiftung, die sich als Katalysator darum bemüht, dieser so besonderen Freundschaft zwischen Frankreich und Deutschland mit Blick auf das europäische Einigungswerk noch mehr Sinn und Tiefe zu verleihen.

VORWORT

ANDREAS SCHOCKENHOFF

Frankreich und Deutschland sind nicht nur das jeweils größte und bevölkerungsreichste Nachbarland mit der längsten gemeinsamen Grenze und der wichtigste bilaterale Handelspartner, mit dem die wechselseitige politische, wirtschaftliche und technologische Verflechtung tiefer und enger ist als mit irgendeinem anderen Staat.

Die deutsch-französischen Beziehungen waren von Anfang an und sind nach wie vor die *conditio sine qua non* für die fortschreitende Integration europäischer Nationalstaaten, die Vergemeinschaftung europäischer Politik und die Rolle Europas in der Welt.

Der Gründungsgedanke der Europäischen Gemeinschaft war, Krieg zwischen Frankreich und Deutschland für immer wirtschaftlich und politisch unmöglich zu machen. Die Erkenntnis, dass die europäischen Nationalstaaten Macht und geostrategischen Einfluss nicht durch Hegemonie und territoriale Ausdehnung gewinnen, sondern durch den Prozess einer immer tieferen Integration, war eine historische Zäsur auf unserem Kontinent.

Der Erfolg und die Dynamik dieser Gemeinschaftsidee, von der Montanindustrie über die Agrarpolitik, die Innen- und Rechtspolitik, den Binnenmarkt, die Währungspolitik bis zur Außen- und Verteidigungspolitik, waren nur möglich, weil Deutschland und Frankreich zu einem Ausgleich ihrer nationalen Interessen fähig waren und daraus gemeinsame europäische Initiativen entwickelten. Dieses Modell war in Westeuropa so attraktiv, dass sich die EU von ursprünglich sechs auf fünfzehn Mitglieder erweiterte.

Mit der deutschen Wiedervereinigung und dem Fall des Eisernen Vorhangs begann eine zweite Phase der europäischen Integration mit

völlig neuen Herausforderungen. Die Frage der richtigen Reihenfolge und der Balance zwischen Vertiefung und Erweiterung stellte sich nicht länger.

Die große Osterweiterung war eine historisch einmalige Chance in einem begrenzten Zeitfenster und deshalb politisch alternativlos. Sie hat die Verfasstheit der EU, ihre Institutionen und Entscheidungsverfahren komplizierter, politische Interessen vielfältiger und widersprüchlicher, die grundsätzliche Integrationsbereitschaft der Mitgliedsstaaten noch inkohärenter gemacht. Der Erweiterungsprozess und die damit einhergehenden zentrifugalen Tendenzen werden noch Jahrzehnte andauern. Dennoch haben Frankreich und Deutschland das Ziel der immer tieferen Union nicht aufgegeben. Ihre Rolle als Integrationsmotor ist nach wie vor unverzichtbar, ihr relatives Gewicht im Europa der 27 die kritische Masse für den politischen Integrationswillen. Die EU wird sich in unterschiedlichen Geschwindigkeiten weiter differenzieren. Dabei kann es keine Vertiefung geben, die Frankreich und Deutschland nicht gleichzeitig und gemeinsam vollziehen.

Heute stehen wir am Beginn einer dritten Phase der europäischen Einigung. Neben der weiterwachsenden inneren Komplexität der Europäischen Union und der Frage ihrer politischen Beherrschbarkeit stellt sich die Frage der Rolle Europas in der Welt.

Nach der bipolaren Ordnung des Kalten Krieges und einer von den USA geprägten Übergangsphase bildet sich eine multipolare Weltordnung heraus. Ob sie sich erneut an zwei dominanten Polen ausrichtet, USA und China (G2), oder ob andere Akteure fähig werden, die internationale Ordnung mitzugestalten, liegt nicht zuletzt an der EU.

Europas Zukunft entscheidet sich immer weniger auf unserem Kontinent, immer mehr in unserer globalen Handlungskompetenz. Frankreich und Deutschland müssen der Motor der europäischen Integration bleiben und zusätzlich die treibende Kraft für einen relativen, aber unserem Potenzial angemessenen universalen Machtanspruch der EU werden.

Angesichts existenzieller Herausforderungen wie der Klimapolitik, der Energie-, Ressourcen- und Ernährungspolitik, der umfassenden

Sicherheits- und Technologiepolitik, der globalen Handels- und Finanzpolitik, insbesondere aber der Werteordnung der internationalen sozialen Marktwirtschaft haben Frankreich und Deutschland gezeigt, dass sie bereit sind, diese Rolle anzunehmen.

Den Stand der deutsch-französischen Beziehungen immer wieder kritisch zu analysieren, sich der europäischen und globalen Verantwortung Deutschlands und Frankreichs immer wieder neu zu vergewissern, ist deshalb eine Grundvoraussetzung unserer Politikfähigkeit.

Aus diesem Grunde begrüße ich außerordentlich, dass die Konrad-Adenauer-Stiftung und das Comité d'études des relations franco-allemandes des Institut français des relations internationales diese Studie von namhaften Experten vorlegen und damit die konkrete Diskussion über die weitere Gestaltung der wichtigen deutsch-französischen Zusammenarbeit bereichern.

ZUSAMMENFASSUNG

HANS STARK

Die deutsch-französischen Beziehungen haben weltweit einen einmaligen Charakter. Keine andere bilaterale Partnerschaft verfügt sowohl auf der offiziellen, als auch auf der informellen Ebene über so dichte, enge und gleichzeitig vielfältige Strukturen wie das deutsch-französische ‚Tandem‘. Die Kooperationsstrukturen zwischen beiden Ländern sind mit den Jahren so engmaschig geworden, dass es eigentlich weder Kommunikationsdefizite noch bilaterale Meinungsverschiedenheiten geben sollte. Dennoch erlebt die deutsch-französische Beziehung regelmäßig Krisen, die auch ein deutsch-französischer Minister alleine nur schwer überwinden könnte. Die Beziehung unserer beiden Länder braucht daher keine zusätzlichen Strukturen, zumindest nicht auf der Exekutiv-Ebene, sondern einen ehrlichen, kontinuierlichen und vertieften Dialog über die Themen, die uns nach wie vor spalten. Die *Roadmap*, die 80 Vorschläge von Angela Merkel und Nicolas Sarkozy umfasst und nach dem deutsch-französischen Ministerrat vom 4. Februar 2010 veröffentlicht wurde, geht in die richtige Richtung, da sie die Bereiche definiert, die Frankreich und Deutschland voranbringen müssen, bei denen sie sich absprechen und gemeinsame Positionen einnehmen müssen.

Aber nicht in allen Bereichen dieser breit angelegten Agenda besteht gleicher Handlungsbedarf. Letzterer ist indes in fünf Teilbereichen mehr als notwendig, zu denen die Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Technologie und Energie gehören, sowie die Weiterentwicklung der europäischen Integration und die Außen- und Sicherheitspolitik.

Im Bereich der Wirtschaftspolitik muss darauf verwiesen werden, dass wir seit etwas mehr als einem Jahr der schwersten Krise seit Ende des Zweiten Weltkriegs gegenüberstehen. Eine verstärkte deutsch-

französische Zusammenarbeit drängt sich als Krisenlösung auf. So müssen Fortschritte in der bilateralen haushaltspolitischen Abstimmung erzielt werden. Die Zeitpläne der Haushaltsverfahren in beiden Ländern sollten durch gemeinsame Treffen der Ministerien und der Parlamente synchronisiert werden. Auch bedarf es einer pragmatischen Rückkehr zur Anwendung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Frankreich sollte sein klares Engagement zur Haushaltskonsolidierung deutlich machen, zum Beispiel indem die Sozialversicherungen unter den Zwang des Finanzgleichgewichts gestellt werden. Auf deutscher Seite sollte die Rückkehr zur Haushaltsstabilität unter Berücksichtigung konjunktureller Ungewissheiten pragmatisch vorgenommen werden. Notwendig ist ebenfalls ein verbessertes Management der Eurozone insbesondere was die institutionellen Vorkehrungen für den Umgang mit Euro-Staaten mit gravierenden finanziellen Schwierigkeiten betrifft. Daher sollte die Eurogruppe mit den notwendigen Ressourcen und Instrumenten ausgestattet werden, damit sie – in Abstimmung mit der Union, der EZB, in zweiter Linie auch mit der Unterstützung des IWF – die für eine Sanierung notwendigen Anpassungsmaßnahmen erarbeiten und umsetzen kann. Im Rahmen der G20 sollten sich Deutschland und Frankreich für eine bessere Behandlung globaler Ungleichgewichte und für eine intensivere Steuerung der Wechselkursentwicklung einsetzen. In diesem Zusammenhang könnten sie ihren Partnern die Einrichtung eines Rats der Gouverneure vorschlagen, der ohnehin in den Statuten des IWF vorgesehen ist und der den Ministern die Möglichkeit gäbe, wirkliche politische Verantwortung an der Spitze des Währungsfonds wahrzunehmen. Schließlich ist es wünschenswert, dass sich Paris und Berlin mit der Frage einer finanziellen Infrastruktur, die für Europa erforderlich ist, auseinandersetzen. Nachdem die Fusion von Euronext mit der NYSE ein Rückschlag für die Eurozone gewesen ist, weil es in dieser Frage keinen deutsch-französischen Konsens gab, sollten wir das Thema erneut von Grund auf angehen. Mit der Suche nach den Voraussetzungen, die längerfristig einen integrierten europäischen Finanzplatz ermöglichen könnten, der den Finanzplatz Frankfurt und Paris-Europalace umfasst, könnte daher eine gemeinsame Arbeitsgruppe beauftragt werden.

Eine intensiviertere Zusammenarbeit in der Wirtschaftspolitik bedarf jedoch auch einer besseren **deutsch-französischen Zusammenarbeit im Industrie- und Technologiebereich**. Bereits seit langem und völlig zu Recht wird über die Schaffung von ‚Industriechampions‘ mit dem Status von Europa-AGs diskutiert. Auf diese Weise können Unternehmen geschaffen werden, die die europäischen Wirtschaftspositionen auf den Außenmärkten optimieren. Dabei sollte auch der Status der ‚Europa-AGs‘ aufgewertet sowie eine europäische Management-Struktur angeboten werden, die wirtschaftlich effizient ist. Voraussetzung dafür ist die Harmonisierung von nationalen Rechtsvorschriften, in Bezug auf die Beteiligung von außereuropäischen Investoren an strategisch wichtigen europäischen Unternehmen. Höchste Priorität hat darüber hinaus die Förderung eines deutsch-französischen Industrie- und Technologiedialogs. Wünschenswert wäre daher die Schaffung eines Beraterstabs „Wirtschaft, Industrie und Technologie“ im Kanzleramt und im Elysée. Regelmäßige informelle Foren könnten zusätzlich eingerichtet werden, die Vertreter aus der Ministerialbürokratie, der Forschung und der Industrie zusammenbringen. In Fragen der Weltraumforschung sollten der Finanzbedarf und die Programmprioritäten bilateral definiert werden, um auf diese Weise der EU zu einer ambitionierteren Weltraumpolitik zu verhelfen. Parallel dazu wäre zu empfehlen, dass Deutschland und Frankreich in enger Zusammenarbeit neue Rüstungsprogramme entwickeln, die einen strukturierenden Nebeneffekt für die europäischen Industrien und für die nationalen Streitkräfte der EU-Mitglieder haben können. In diesem Zusammenhang sollte das Prinzip des ‚*juste retour*‘ fallengelassen und eine Spezialisierung unabhängig von nationalen Proporzüberlegungen zugelassen werden. Für öffentliche Ausschreibungen bedarf es außerdem einheitlicher Regeln. Dazu könnte das System einer europäischen Präferenz für die zugunsten der deutschen und französischen Armeen zu entwickelnde Rüstung eingeführt werden. Last, but not least brauchen Deutschland und Frankreich eine gemeinschaftliche Technologiepolitik. Im Bereich der beruflichen und technologischen Ausbildung ist eine kohärente Politik vonnöten, um die Zukunftstechnologien zu konzipieren und zu entwickeln. Investiert werden muss in die Qualität und die Quantität innovativer Forschungssysteme und -netzwerke sowie in sogenannte Kompetenzpole. Zu definieren sind in diesem Zusammenhang zwischen

beiden Ländern die technologisch sensiblen Bereiche, welche die EU, sei es durch Wahrung ihrer technologiepolitischen Autonomie oder mit Hilfe geeigneter Konventionen mit Drittländern, schützen muss.

Eng verbunden mit der technologiepolitischen Zusammenarbeit ist die **Kooperation in der Energiepolitik**. Im Bereich der Atomenergie hat das Ausscheiden von Siemens aus dem Gemeinschaftsprojekt mit Areva und die Umorientierung auf Rosatom sicherlich negative Konsequenzen. Sie sollten durch Fortschritte in anderen energiepolitisch relevanten Bereichen kompensiert werden, wie zum Beispiel in dem Pionierprojekt ‚Erneuerbare Energien‘. Der zunehmende Anteil der erneuerbaren Energien im Energie-Mix sollte zu deutsch-französischen Pilotprojekten führen. Der deutsch-französische Ministerrat vom 4. Februar hat erfreulicherweise beschlossen, ein gemeinsames Büro für erneuerbare Energien zu schaffen, sowie die Entwicklung eines Solarplans für den Süden des Mittelmeerraums als Gemeinschaftsprojekt festgelegt. Ebenso bedarf es einer Harmonisierung der Energiesteuern. Dies ist die Grundvoraussetzung dafür, dass Preise transparenter werden und die Konkurrenz unter den europäischen Anbietern gestärkt wird. Deutschland und Frankreich sollten im europäischen Rahmen daher auf eine entsprechende Angleichung hinwirken. Bezüglich der vitalen Frage der Versorgungssicherheit sollten Deutschland und Frankreich, übrigens nicht zuletzt auch aus wirtschaftlichen Gründen, die Verbesserung der ukrainischen Transit-Strecke als Priorität ansehen. Außerdem müsste auf eine Revision der Energie-Charta hingewirkt werden, die russische Anregungen – und damit die Position von Produzenten, und nicht nur jene der Konsumenten (siehe Medwedjew-Vorschlag) – berücksichtigt. Dementsprechend sollten Paris und Berlin den bestehenden Energie-Dialog mit Russland auf die Frage der Angebots- und Nachfrageunsicherheit ausweiten. Energie-Effizienz spielt eine erhebliche Rolle, gerade weil Deutschland und Frankreich in der Energiepolitik unterschiedliche Traditionen haben und andere Wege gegangen sind. Angesichts der Tatsache, dass lokale und regionale Energieunternehmen eine bedeutende Rolle für die Sensibilisierung und die Umsetzung von Energie-Effizienz spielen, sollten grenzüberschreitende Initiativen, Austausch über Maßnahmen, *best practice* und Benchmarking gestärkt werden. Ein europäischer Energie-Binnenmarkt erfordert aber auch eine

neue Generation von Managern, Politikern und Experten, die eine europäische Orientierung und Erfahrung mitbringen. Es sollte deshalb neben den bereits vorhandenen europäischen Bildungseinrichtungen, wie dem Europa-Kolleg in Brügge/Natolin, auch ein spezifisches Angebot für den Energie-Sektor geben.

Eine europäische Gesetzgebung bedarf einer engeren Zusammenarbeit des Bundestags und der Assemblée Nationale.

Notwendig ist die Schaffung eines Mechanismus zur gegenseitigen Information und Koordination zwischen den europapolitischen Ausschüssen der Assemblée Nationale und des Bundestags. Dies entspricht auch den Kontrollanforderungen des Subsidiaritätsprinzips durch die nationalen Parlamente, so wie sie vom Vertrag von Lissabon vorgesehen sind. Sollte der Bedarf einer Überarbeitung eines europäischen Gesetzentwurfes bestehen, wäre eine Teamarbeit und Aufgabenteilung zwischen den Europa-Ausschüssen beider Parlamente wünschenswert. Dabei könnten sich andere nationale Parlamente beteiligen. Außerdem würde die zeitgleiche Durchführung von gemeinsamen Sitzungen beider Ausschüsse es ermöglichen, in Echtzeit über Videokonferenzen zu kommunizieren. Ein positiver Nebeneffekt wäre dabei die Tatsache, dass die Kenntnisse über die institutionelle Funktionsweise des Partnerlands dadurch vertieft und die Arbeit der deutschen und französischen Parlamentarier über die europäischen Fragen besser koordiniert werden könnten. Ebenso bedarf es einer Intensivierung des Austausches zwischen den spezialisierten Ausschüssen des Parlaments, sowohl auf der Ebene des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten, wie es in der deutsch-französischen Agenda vorgeschlagen wird, als auch auf Ebene des Wirtschafts- und Finanzausschusses, sowie des Ausschusses für Nachhaltige Entwicklung, usw. Diese Maßnahme würde es ermöglichen, einen der Vorschläge des 12. deutsch-französischen Ministerrats (DFMR) umzusetzen: die Verfassung gemeinsamer Parlamentsberichte. Darüber hinaus sollten auch bilaterale Gesetzesinitiativen ausgearbeitet werden, die zugleich konkret und eng mit der Anwendung der EU-Richtlinien verbunden sind. Dies würde auch die Herausforderungen für die Bürger sichtbar machen, denen die Europäische Union gegenübersteht. Ein abgestimmtes Handeln auf Gesetzgebungsebene zwischen dem Bundestag und der

Assemblée Nationale im Bereich der Haushalts- und Finanzpolitik wäre ebenfalls ein sehr positives Signal im Hinblick auf die Notwendigkeit einer größeren Abstimmung innerhalb der Eurozone. Parlamentarische Debatten über für die Zukunft der EU zentrale Themen – insbesondere das jährliche Rechtssetzungsprogramm der europäischen Kommission oder, im Vorfeld der Entscheidung des Rates, die Frage der Eröffnung von neuen EU-Beitrittsverhandlungen – sollten in der gleichen Sitzungswoche in Frankreich und Deutschland stattfinden. Ebenfalls denkbar und wünschenswert wäre ein Austausch zwischen französischen und deutschen Parlamentariern über die Frage der Information der Bürger zum Thema EU, um die Transparenz und demokratische Legitimität der europäischen Institutionen zu stärken. Diese Aufgabe könnte den deutsch-französischen Parlamentariergruppen des Bundestags und der Assemblée Nationale anvertraut werden. Sie hätte das Ziel, den nationalen Abgeordneten die Rolle bewusst zu machen, die sie beim Verständnis der europäischen Institutionen durch die Bürger spielen könnten. Zu dem letzten Punkt könnte das Modell eines ‚Euro-Mobils‘ in Frankreich und Deutschland entwickelt werden.

Nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (Dezember 2009) müssen Deutschland und Frankreich Pfeiler **einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, sowie der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik werden**. Beide Länder sollten daher die Stärkung des Selbstverständnisses der EU als strategischen Akteur fördern. Das Ziel einer autonomen ESVP mit eigenständigen Fähigkeiten ist durchaus mit der NATO vereinbar. Die transatlantische Partnerschaft wird sogar gestärkt, da die EU einen größeren Teil der Bewältigung internationaler Probleme übernehmen kann. Paris und Berlin sollten gemeinsam daran arbeiten, die Interaktion zwischen der NATO und der ESVP sowie den USA und der EU zu verbessern. Zudem müssen Frankreich und Deutschland der Motor der sicherheitspolitischen Integration bleiben. Daher sollte auch die Deutsch-Französische Brigade (DFB) als Pfeiler der ESVP wahrgenommen werden. Es empfiehlt sich, eine ständige deutsch-französische parlamentarische Arbeitsgruppe („AG Außen- und Sicherheitspolitik“) zu gründen, die die Defizite oder Herausforderungen klar und prägnant hervorheben sowie Verbesserungen der zivilen und

militärischen Effizienz der DFB vorschlagen könnte. Deutschland und Frankreich müssen eine ‚gemeinsame Sprache‘ gegenüber den Ländern Osteuropas, dem Kaukasus und den südlichen Mittelmeerländern entwickeln. Als Instrument einer deutsch-französischen Diplomatie sollten informelle Foren wie das Weimarer Dreieck oder der Dialog mit Russland neu belebt und weiterentwickelt werden. Nur durch eine klare Strategie wird es Deutschland und Frankreich gelingen, nicht nur reaktiv, sondern aktiv an der Gestaltung der Außenpolitik der EU mitzuwirken. Im Zeitalter des ‚globalen Dorfes‘ sind die deutschen und französischen Interessen, sofern sie die Außenpolitik der EU betreffen, identisch. Umso mehr müssen die Prioritäten für die deutsch-französische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Außenpolitik definiert werden. Regionale Fokussierungen sind aufgrund der jeweiligen geopolitischen Interessen der EU-Staaten nachvollziehbar. Alleingänge darf es aber nicht geben, im Kern geht es nämlich um die Glaubwürdigkeit und die Zukunft der GASP.

RÜCK- UND AUSBLICK: FRANKREICH – DEUTSCHLAND, EINE KOMPLEXE BEZIEHUNG

HANS STARK

„Ohne deutsch-französische Vereinbarungen passiert in Europa gar nichts.“ So lautet die von französischen Politikern stets wiederholte Botschaft, um – angesichts der Lehren, die aus der finanziellen und institutionellen Krise der letzten zwei Jahre gezogen wurden – die Notwendigkeit einer Wiederbelebung der deutsch-französischen Motorfunktion in Europa zu betonen. Dass diese in den letzten Jahren ausgeblieben ist, kann nicht bestritten werden. Es wäre jedoch ein Irrtum, die jetzigen Verantwortlichen im Elysée und im Kanzleramt für diesen Zustand allein verantwortlich zu machen, auch wenn der Streit um die Mittelmeerunion (2007) und die Meinungsverschiedenheiten, die zu Beginn der Finanzkrise (2008) deutlich wurden, die Abstimmungsschwierigkeiten zwischen Paris und Berlin offenbart haben. Letztere haben indes einen älteren und tiefer gehenden Ursprung. Der französische Staatssekretär für Europäische Angelegenheiten, Pierre Lellouche, vertritt die Meinung, dass die deutsch-französische Zusammenarbeit nach dem Ende des Kalten Kriegs durch das „verpasste Rendezvous“ des 9. November 1989 schwer beeinträchtigt worden war, spricht durch die zögerliche Unterstützung François Mitterrands für die Wiedervereinigung und durch eine ganze Reihe von überwunden geglaubten „Verdächtigungen und Missverständnissen“. Auf deutscher Seite hätte man eine vergleichbar klare, spontane und massive Unterstützung wie die, die Washington der Bundesrepublik entgegengebracht hatte, sicherlich begrüßt. Doch dies war nicht der Fall. Vergessen werden darf allerdings auch nicht, dass François Mitterrand gute Gründe hatte, sich in dieser Zeit des Umbruchs vorsichtig und besonnen zu verhalten. Hinzu kommt, dass er die deutsche Einheit letztendlich mit voller Kraft unterstützte, nachdem die Bundesregierung zusammen mit ihren Partnern die entsprechenden Rahmenbedingungen

der deutschen Einheit im Laufe der ‚2+4‘-Verhandlungen ausgearbeitet hatte. Im Übrigen haben auch sehr viele Deutsche, im Osten wie im Westen, die Art und Weise, wie der Wiedervereinigungsprozess durchgeführt wurde, kritisiert. Das vorübergehende Zögern François Mitterrands hat in Deutschland keine tieferen Spuren hinterlassen.

VON MAASTRICHT BIS LISSABON: ÜBEREINSTIMMUNG UND UNSTIMMIGKEITEN

Negative Auswirkungen hatte eher schon die Europapolitik Mitterrands und damit verbunden seine Absicht, das neue Deutschland zu kontrollieren, indem man es in einer sehr zügig vertieften europäischen Union fest verankerte. Nicht, dass die Deutschen sich über diese Behandlung beklagten, denn die ‚Verankerungspolitik‘ Mitterrands entsprach ja der nicht weniger voluntaristischen ‚Selbstverankerungspolitik‘ Helmut Kohls. Der Grund, warum die europäische Flucht nach vorn dieser beiden Politiker keine positive Grundlage für die weitere deutsch-französische Zusammenarbeit lieferte, liegt darin, dass es in beiden Ländern an einer gemeinsamen Konzeption für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft fehlte. Die Grenzen des französischen Bekenntnisses zum europäischen Projekt spiegelten sich sehr deutlich in dem fast gescheiterten Maastricht-Referendum (September 1992), sowie in einer daraufhin stark anschwellenden populistisch-souveränistischen Bewegung wider, die, über alle Parteigrenzen hinweg, die europäische Integration in den darauf folgenden Jahren massiv kritisierte und in Frage stellte. Dass auch in Deutschland der stillschweigende Konsens beim Aufbau Europas nunmehr der Vergangenheit angehörte, zeigte sich in der Irritation der Deutschen im Vorfeld der Abschaffung der ihnen vertrauten Deutschen Mark, im zunehmenden Euroskeptizismus mancher Politiker auf Länder-Ebene, die eine Opferung ihrer in der Verfassung eingeräumten Vorrechte auf dem Altar der europäischen Integration fürchteten, sowie im Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 1993, das sich zum Hüter der deutschen Souveränität aufschwang. So begann das deutsch-französische Tandem, die vormals zentrale, treibende Kraft der Europäischen Union, sich von dem Aufbau Europas zu distanzieren.

Von Maastricht bis Nizza vergingen acht Jahre, die keine großen deutsch-französischen Initiativen hervorbrachten. Ganz im Gegenteil zeugte die zurückhaltende Antwort Frankreichs auf den deutschen Vorschlag eines Kerneuropas im Jahr 1994 sowie der bittere Streit über den von der Bundesrepublik eingeforderten Stabilitätspakt (1996/1997) von der mangelnden deutsch-französischen Partnerschaft auf der europäischen Ebene. Der Vertrag von Amsterdam wurde ohne institutionelle Reformen unterschrieben, und entsprach somit nicht den Herausforderungen der kommenden Osterweiterung. Für diese Situation waren Deutschland und Frankreich zwar nicht allein verantwortlich, aber mangels überzeugender bilateraler Initiativen waren sie auch nicht imstande, die EU aus der Sackgasse zu befreien. Schließlich zeigte sich hinter den Unstimmigkeiten zwischen Kohl und Chirac im Frühjahr 1998 bezüglich der Nominierung des ersten Präsidenten der Europäischen Zentralbank nicht nur die deutsche Frustration, auf die Deutsche Mark verzichtet haben zu müssen (während Paris die Unabhängigkeit seiner Atomstreitmacht und seinen ständigen Sitz im UNO-Sicherheitsrat bewahren konnte), sondern auch der Unmut der Franzosen, die sich gezwungen sahen, sich den Spielregeln einer nach dem Modell der Bundesbank entworfenen Europäischen Zentralbank ohne ein entsprechendes politisches Gegengewicht unterordnen zu müssen, obwohl sich Paris stets für die Schaffung einer europäischen Wirtschaftsregierung ausgesprochen hatte. Die Tatsache, dass die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) – einer der wenigen europäischen Erfolge zu dieser Zeit – trotz dieser eher widrigen Umstände eingeführt wurde, war letzten Endes auch auf den Willen der *anderen* Mitgliedsstaaten, von dieser nicht ausgeschlossen zu werden, zurückzuführen. Selbst die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), die im Dezember 1998 startete, ging aus einer britisch-französischen, und nicht aus einer deutsch-französischen Initiative hervor.

Zu den Regierungszeiten Chiracs und Schröders gingen die Beziehungen nach einer ziemlich langen Durststrecke wieder besseren Zeiten entgegen. Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik wurde ins Leben gerufen und im Jahre 2003 beteiligte sich Deutschland neben Frankreich im Rahmen einer ESVP-Mission im Kongo. Die Feierlichkeiten

zum vierzigsten Jahrestag des Elysée-Vertrages, ebenfalls im Jahre 2003, wurden genutzt, um neuen Schwung in die deutsch-französische Zusammenarbeit zu bringen und das gute Einvernehmen zwischen beiden Ländern zu betonen. Im selben Jahr verabschiedete der europäische Konvent, dessen Arbeit durch eine Vielzahl an deutsch-französischen Vorschlägen bereichert wurde, ein Verfassungsprojekt für die EU. Zu diesem Zeitpunkt schien die Harmonie so vollkommen zu sein, dass Bundeskanzler Gerhard Schröder sich von Jacques Chirac auf dem EU-Gipfel am 17. Oktober 2003 vertreten ließ. Im Jahr 2004 verlief die Osterweiterung reibungslos, obwohl sich Frankreich ihr gegenüber bedeutend skeptischer verhielt als Deutschland. Der deutsch-französische Einklang war jedoch alles andere als perfekt. Die Annäherung zwischen Chirac und Schröder, die auf zwei von starken Meinungsverschiedenheiten bei der Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (EU-Gipfel in Berlin, Februar 1999) und bei der Reform der europäischen Institutionen (EU-Gipfel in Nizza, Dezember 2000) geprägte Jahre folgte, wäre ohne den gemeinsamen Widerstand beider Politiker gegen die amerikanische Intervention im Irak sicher nicht möglich gewesen. So wurde die enge Abstimmung zwischen Chirac und Schröder in erster Linie durch die Verschlechterung der deutsch-amerikanischen Beziehungen bedingt. Auf deutscher Seite ging zudem die Wiederbelebung der deutsch-französischen Beziehung 2003 hauptsächlich auf die Initiative des Bundeskanzlers zurück. Weder die Außen- und Verteidigungsminister noch die, im Grunde noch nach wie vor, proatlantisch geprägte politische Klasse in Berlin passten sich diesem Trend an. Das gegenseitige Vertrauen, das sich zwischen Chirac und Schröder nach dem Fiasko des Nizza-Gipfels entwickelte, hatte jedoch nur einen begrenzten Einfluss auf die Weiterentwicklung der EU. Letzten Endes blieben Deutschland und Frankreich ziemlich isoliert in einer, zur Freude der Bush-Administration, von den Vertretern des *New Europe* dominierten Union. Alfred Grosser sprach damals von einer „Lokomotive ohne Anhänger“ – eine äußerst treffende Metapher. Vor allem wurde die Partnerschaft zwischen Schröder und Chirac als unausgeglichene wahrgenommen, was den diplomatischen Handlungsspielraum des Bundeskanzlers erheblich einschränkte. Chirac dominierte – so die damalige Einschätzung vieler Experten und Journalisten in Deutschland. So kritisierte die christlich-demokratische

Opposition, die zuvor dem Bundeskanzler eine Vernachlässigung der deutsch-französischen Beziehungen zwischen 1999 und 2000 vorgeworfen hatte, nun heftig den für allzu exklusiv gehaltenen Charakter der deutsch-französischen Zusammenarbeit. Nach dem Regierungswechsel bemühte sich Angela Merkel dann auch, die traditionelle Äquidistanz zwischen Berlin, Paris und Washington wiederherzustellen.

DAS ‚PAAR‘ MERKEL-SARKOZY: KRISEN UND NEUBEGINN

Das Intermezzo des deutsch-französischen Gleichklangs wurde mit dem Scheitern des EU-Referendums in Frankreich abrupt beendet. Die ‚Denkpause‘ bezüglich der EU-Institutionen, die die Kommission einige Tage danach beschloss, die nicht enden wollende ‚bleierne Endzeit‘ der Ära Chirac, die vorzeitigen Bundestagswahlen in Deutschland im September 2005 sowie die Gründung der Großen Koalition waren für den deutsch-französischen Dialog nicht günstig. Dieser trat ebenfalls in eine ‚Denkpause‘ ein, eher aber mündete er sogar in einem grundsätzlichen Dissens zwischen deutschen Politikern, die fest an die Möglichkeit einer Rettung der europäischen Verfassung glaubten (die Iren haben ja schließlich auch zweimal über Nizza abgestimmt) und französischen Politikern, die es für inakzeptabel hielten, die Abstimmung ihres Volkes vom 29. Mai nicht zu respektieren (Frankreich ist nicht Irland). Unter diesen Umständen konnte es niemanden überraschen, dass in der Zeit von 2005 bis 2007 keine für die EU wichtige Vereinbarung zwischen Deutschland und Frankreich getroffen wurde. Die Wahl von Sarkozy zum französischen Präsidenten im Mai 2007 hatte diesbezüglich zwei sehr positive Auswirkungen. Zum einen hatte sich durch diese Wahl die innenpolitische Lage in Frankreich für die nächsten fünf Jahre stabilisiert. Auf der anderen Seite hatte Sarkozy durch den Vorschlag eines zwar ‚vereinfachten‘, aber die Substanz des gescheiterten Verfassungsprojektes währenden EU-Vertrages einen Ausweg aus der EU-Krise aufgezeigt. Vor allem aber sollte dieser neue Vertrag in Frankreich einem parlamentarischen Ratifizierungsprozess unterworfen werden. Dieser Vorschlag erlaubte es zwar der deutschen EU-Präsidentschaft im Jahr 2007, den Grundstein zum Vertrag von Lissabon zu legen und sie damit zu einem krönenden Abschluss zu bringen. Er

reichte aber nicht aus, um dem deutsch-französischen Tandem wieder neuen Schwung zu verleihen.

Dafür gibt es mehrere Gründe. Die deutlich unterschiedlichen politischen Stile im Elysée-Palast bzw. im Kanzleramt haben den Dialog zwischen diesen kaum erleichtert. Zu den formalen Unterschieden sind bald auch inhaltliche hinzugekommen. Die französische Initiative einer Mittelmeerunion, die auf europäischer Seite nur Mittelmeeranrainer der Union umfassen, aber von den gesamten EU-27 finanziert werden sollte, verschlechterte die politischen Beziehungen zwischen Paris und Berlin so sehr, dass Angela Merkel im Frühjahr 2008 den ursprünglichen Plänen der französischen Präsidentschaft einen abschlägigen Bescheid gab. Die Nebenwirkung, die sich wohl mancher in Paris von dieser Mittelmeerunion erhofft hatte – sprich die ‚Neupositionierung‘ Frankreichs in Europa und das ‚Zurechtstutzen‘ des Einflusses Deutschlands, das aus französischer Sicht seit 2005 eine etwas zu zentrale Position in Europa eingenommen hatte – wurde also verfehlt. Kaum hatten sich die Wogen um diese Angelegenheit wieder geglättet, sorgte das EU-Krisenmanagement in Bezug auf die russische Georgienpolitik, den russisch-ukrainischen Gasstreit sowie den Beginn der Finanzkrise für eine neue Strapazierung der deutsch-französischen Befindlichkeiten. Die Franzosen warfen den Deutschen vor, in ihrem Bemühen, die russische Sache zu verteidigen, zu weit zu gehen. Die prorussische Voreingenommenheit der Bundesrepublik, die industrielle Annäherung beider Länder, die sich in der Wahl Siemens zugunsten Rosatoms sowie dem Eintritt Gerhard Schröders in das Gasprom-Konsortium, welches den Aufbau der Ferngasleitung zwischen Berlin und Moskau betreibt, zeigten, sorgten in Paris für Unruhe. Ist Deutschland etwa versucht, den Partner zu wechseln? Zeitgleich schien indes Frankreich über einen Allianzwechsel nachzudenken. Wie bisher nach jedem politischen Wechsel im Elysée bemühte sich auch der neu gewählte französische Staatspräsident, die deutsch-französische Partnerschaft durch eine französisch-britische Annäherung auszugleichen. In der ersten Hälfte von Sarkozys fünfjähriger Regierungszeit wurde diese Regel bestätigt, da sich Paris mit London zusammenschließen schien, um gemeinsam Maßnahmen gegen die Finanzkrise zu ergreifen (und nebenbei den Stabilitätspakt der EU auszusetzen), zumal sich Berlin, aus französischer

Sicht, zwischen politischem Attentismus und rein nationalen Lösungen zu bewegen schien. So sind Deutschland und Frankreich nicht nur nicht in der Lage gewesen, gemeinsame und passende Antworten auf die beginnende Finanzkrise zu geben, sondern die überwiegend nicht aufeinander abgestimmten Maßnahmen zur Bewältigung der Krise machten deutlich, wie stark der Antagonismus zwischen Paris und Berlin inzwischen geworden war. Mit einer Wirtschaftspolitik, die auf Lohnmäßigung, Exportförderung und Steuersenkung setzte, schien Deutschland einmal mehr den Gegenpart eines Frankreichs zu spielen, welches einer Nachfragebelebung durch Staatsverschuldung den Vorzug gab. Darüber hinaus zeichnete sich in der Bundesrepublik eine neue Tendenz des europapolitischen Rückzugs und des nationalen Egoismus ab, die Präsident Sarkozy Ende 2008 offen kritisierte („Frankreich arbeitet, Deutschland denkt nach“).

Der Höhepunkt der Finanzkrise wurde aber dennoch von beiden Seiten als Gelegenheit genutzt, ein neues Kapitel der deutsch-französischen Beziehungen aufzuschlagen. Die zu Beginn des Jahres 2009 schließlich dann doch wachsende Bereitschaft Deutschlands, die Finanzkrise im europäischen Rahmen zu bewältigen, führte beide Länder zu einer wichtigen Erkenntnis: Selbst bei unterschiedlichen wirtschaftlichen Strukturen sind sie jedoch in ihrem Schicksal vereint und trotz aller Gegensätze sind ihre Interessen auch sehr ähnlich, denn das Wachstum beider Länder hängt von einer freien, aber geregelten Marktwirtschaft ab, die das Bestehen des sozialen Zusammenhalts ermöglicht und auf einem internationalen, verantwortlichen Regelsystem basiert. Eine Reihe von Initiativen zeugt von diesem Sinneswandel, der zu einer deutlichen Verbesserung der deutsch-französischen Stimmungslage im Laufe des Jahres führte. Im Januar 2009 verabschiedete die Merkel-Regierung zur großen Erleichterung ihrer Partner einen Konjunkturplan in Höhe von 80 Milliarden Euro, der darauf abzielte, die deutsche Wirtschaft weit über die klassischen Exportförderungsmaßnahmen hinaus zu unterstützen. Im März 2009 hat sich Deutschland für eine Senkung der Mehrwertsteuer für arbeitskraftintensive Sektoren wie z. B. die Gastronomie ausgesprochen, eine Maßnahme, die Frankreich seit Ewigkeiten forderte. Ebenso entsprach der Beginn des G20-Gipfels im April 2009 dem gemeinsamen deutsch-französischen Willen, eine Art ‚wirtschaftlichen Sicherheitsrat‘

mit dem Ziel zu gründen, u. a. die Finanzmärkte zu regulieren. Anlässlich dieses Treffens einigten sich diese zwei Staaten zudem, ihren Druck auf die ‚Steuerparadiese‘ in gemeinsamer Absprache zu erhöhen. Gleichzeitig wurde beschlossen, gemeinsame Arbeitsgruppen über die Automobil- und die Energiebranchen mit Unternehmensleitern und politischen Vertretern aus beiden Ländern einzurichten. Die Annäherung, die letztendlich während der Krise stattfand, schien darauf hinzuweisen, dass beide Länder – im Kampf gegen das Ausufern der Bonus-Zahlungen und die Steuerparadiese vereint – dasselbe Modell vertreten, und zwar jenes der ‚sozialen Marktwirtschaft‘. Selbst die Steuersenkungen in Höhe von 24 Milliarden Euro ab 2011, gleich nach den Bundestagswahlen von den Freien Demokraten (FDP) durchgesetzt, scheinen darauf hinzudeuten, dass im Bereich der Haushaltskonsolidierung die deutsche an die französische Wirtschaftspolitik heranrückt, die weniger an einem rigiden Sparkurs festhält. Hier trägt aber der Schein, da Deutschland zeitgleich ein Gesetz von verfassungsrechtlichem Rang annahm, das die Neuverschuldungen ab 2016 auf 0,35% des BIP begrenzt und somit klar unterstreicht, dass Berlin nicht auf seinen traditionellen Sparkurs verzichtet. Die Bundesregierung vertritt nach wie vor die Ansicht, dass Frankreich das Stichdatum 2013 akzeptieren muss, um sein Haushaltsdefizit unter die Grenze von 3% des BIP zu drücken, anstatt strukturelle Defizite für Ausgaben in Kauf zu nehmen, die der Staat heute nicht übernehmen kann und so auf die nächsten Generationen abwälzt. Was auf den ersten Blick als Widerspruch erscheinen mag, also Steuersenkung und Sparkurs zur selben Zeit, folgt durchaus einer Strategie, die der sehr frankophile deutsche Finanzminister Wolfgang Schäuble bei einem Pariser Aufenthalt Ende November 2009 erläutert hat: laut dem Minister wäre „Deutschland für eine stärkere wirtschaftliche Koordinierung in der Eurozone“ – eine Politik, die Frankreich seit Mitte der 90er Jahre einfordert – „beide Länder sollten jedoch den Stabilitäts- und Wachstumspakt der WWU akzeptieren und unterstützen, der die Stabilität des Euro garantiert“. Es bleibt abzuwarten, ob es sich hier um ein vages Versprechen seitens der Bundesregierung oder um eine tatsächliche Neuausrichtung handelt. Deutschland, dessen ‚ordoliberaleres‘ Modell nicht auf einer staatlich-zentralisierten Struktur beruht, steht bisher dem Konzept einer Wirtschaftsregierung genauso ablehnend gegenüber wie Frankreich einer

WWU, dessen Zweck ausschließlich der Währungsstabilität und der Haushaltskonsolidierung dient. So müssen laut Jean-Claude Juncker, dem Präsidenten der Eurogruppe, Deutschland und Frankreich einen vertieften Dialog über dieses Thema führen, das sie seit allzu langer Zeit schon spaltet.

Zumindest werden die ersten wirtschaftlichen Maßnahmen, die seitens der neuen Regierung Merkel angekündigt wurden, die gewünschte Belegung der bilateralen Kooperation beider Länder nicht beeinträchtigen. Die Feierlichkeiten zum 20. Jahrestag des Berliner Mauerfalls in Paris sind ein großer symbolischer Akt gewesen, den man in Deutschland aufmerksam registriert hat. Die Anwesenheit der Bundeskanzlerin bei den Gedenkfeierlichkeiten am 11. November 2009 in Paris geht natürlich in dieselbe Richtung. Ob Verdun, Caen oder Paris - innerhalb der deutsch-französischen Beziehung achtete man immer darauf, die gemeinsamen Erinnerungsorte in Ehren zu halten. Doch die symbolische Geste kann natürlich die politische Aktion nicht ersetzen. Die gewünschte Wiederbelebung der Sonderbeziehung muss sich auf konkrete Maßnahmen stützen. Der auf einen inoffiziellen Vorschlag Frankreichs Ende 2009 zurückgehenden Schaffung des Amtes eines deutsch-französischen Ministers konnten die deutschen Politiker aus primär juristischen und verfassungsrechtlichen sowie aus politischen Gründen nicht viel Positives abgewinnen. Beide Länder haben in der Vergangenheit allzu oft versucht, ihre Meinungsverschiedenheiten zu überwinden, indem sie auf institutionelle Lösungen zurückgriffen, deren Resultate hinter den Erwartungen stets zurückblieben. Es ist weniger notwendig, den Elysée-Vertrag zu ändern, als ihn wortgetreu umzusetzen. Darüber hinaus hat sich im Rahmen der deutsch-französischen Beziehung von Gipfel zu Gipfel und Jahrestag zu Jahrestag eine Vielfalt an Kooperationsstrukturen zwischen den Regierungen, den Behörden, den Ministerien und den Zivilgesellschaften entwickelt, die in der Welt einzigartig ist.

Deutsch-französische Minister gibt es de facto schon. Zu erwähnen wäre hier der deutsch-französische Wirtschafts- und Finanzrat, der am 22. Januar 1988 durch ein Zusatzprotokoll zum Elysée-Vertrag ins Leben gerufen wurde. Der Rat, der viermal jährlich abwechselnd in Deutschland

und Frankreich tagt, soll die wirtschaftspolitische Zusammenarbeit beider Länder harmonisieren und die jeweiligen Positionen in internationalen Finanz- und Wirtschaftsfragen annähern. In diesem Rahmen kommen die deutschen und französischen Finanz-, Wirtschafts- und Technologieminister sowie der Präsident der Bundesbank und der Gouverneur der Banque de France zusammen. Aus demselben Zusatzprotokoll ist auch der deutsch-französische Verteidigungs- und Sicherheitsrat hervorgegangen, der mindestens zweimal jährlich abwechselnd in beiden Ländern tagt. Er setzt sich aus den Staats- und Regierungschefs, den Außen- und Verteidigungsministern, dem Generalstabschef der französischen Streitkräfte und dem Generalinspekteur der Bundeswehr zusammen und zielt auf eine bessere Kooperation zwischen Paris und Berlin in allen Bereichen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Erwähnt werden sollten hier auch die sogenannten informellen Blaesheim-Treffen, bei denen seit 2001 rund alle zwei Monate der französische Staatspräsident und der deutsche Bundeskanzler in Begleitung ihrer Außenminister zusammenkommen. Letztere treffen sich im gleichen Rahmen regelmäßig auch unter vier Augen. Ebenso sind der deutsche Staatsminister und der französische Staatssekretär für Europäische Angelegenheiten zusätzlich zu Beauftragten für die deutsch-französische Zusammenarbeit ernannt worden, um die Zivilgesellschaften und bilateralen Projekte mit europäischer Dimension zusammenzuführen. Ergänzend muss schließlich noch auf die bilateralen Gipfeltreffen hingewiesen werden, die laut der Gemeinsamen Erklärung vom 22. Januar 2003 zum deutsch-französischen Ministerrat umbenannt wurden. Aus einem Notenaustausch im Jahre 1989 ging der deutsch-französische Umweltrat hervor, der einmal jährlich in Anwesenheit des französischen Ministers für Umwelt und Nachhaltige Entwicklung und des deutschen Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) tagt. Schließlich sollte auch der deutsch-französische Kulturrat (DFKR / Haut Conseil culturel franco-allemand, HCCFA) erwähnt werden, der 1988 gegründet wurde und zwanzig deutsche und französische Persönlichkeiten aus Kunst und Kultur vereint. Der Rat soll die Tätigkeiten des Bevollmächtigten für die deutsch-französische kulturelle Zusammenarbeit ergänzen, eines 1963 gegründeten Amtes, welches aktuell vom Regierenden Bürgermeister Berlins, Klaus Wowereit, bekleidet wird.

WAS TUN?

Zusammengefasst sind die offiziellen Kooperationsstrukturen so dicht, dass es eigentlich weder Kommunikationsdefizite noch bilaterale Meinungsverschiedenheiten geben sollte. Nichtsdestotrotz erlebt die deutsch-französische Beziehung regelmäßig Krisen, die auch ein deutsch-französischer Minister alleine schwer überwinden könnte. Die Beziehung unserer beiden Länder braucht keine zusätzlichen Strukturen, zumindest nicht auf der Exekutiv-Ebene, sondern einen ehrlichen, kontinuierlichen und vertieften Dialog über die Themen, die uns spalten. Das erste dieser Themen, und auch angesichts des internationalen Kontextes das wichtigste, bezieht sich auf die Überwindung der Finanz- und Wirtschaftskrise und die *Governance* der Eurozone. Diese sind nicht zuletzt wegen der deutsch-französischen Unstimmigkeiten defizitär. Sowohl Paris als auch Berlin werden zukünftig darauf verzichten müssen, weiter Stereotypen zu pflegen (‚bornierter Colbertismus‘ à *la française* versus ‚egoistischer Neoliberalismus‘ als typisch deutsche Ausprägung) und eine Strategie entwickeln, die das Bemühen um Stabilität nicht mehr als Gegensatz zu der Notwendigkeit stärkeren Wirtschaftswachstums sieht. Was die technologische Kooperation betrifft, wird man sich mit den wachsenden Schwierigkeiten beschäftigen müssen, die die deutsch-französische Industriekooperation gerade erlebt. Das Ende der Areva-Siemens-Partnerschaft, die Management- und Finanzierungskrise bei EADS oder die deutsch-französische Rivalität beim Zuschlag für die Entwicklung der zukünftigen Wettersatelliten der dritten Generation lassen eine Einstellung erkennen, die mehr durch Konkurrenz und Verteidigung der eigenen nationalen Interessen geprägt ist als durch einen ‚Abstimmungsreflex‘ oder den Willen, gemeinsam zu agieren. Auch in diesem Bereich ist eine enge Abstimmung erforderlich, selbst wenn die Ausweitung der politischen Partnerschaft beider Regierungen auf die wirtschaftliche Sphäre und die Schaffung von ‚binationalen Champions‘ auf der Basis einer Annäherung von Firmen, die früher in Konkurrenz zueinander gestanden haben, keine leichte Angelegenheit, ja vielleicht sogar ein Irrtum ist. Deutschland ist nämlich nicht nur der Hauptkunde und der Hauptlieferant Frankreichs, sondern auch einer seiner größten Konkurrenten auf internationalen Märkten wie China oder Russland. Das Ende der Areva-Siemens-Partnerschaft ist auch auf die gegensätzlichen

Entscheidungen zurückzuführen, die Frankreich und Deutschland im Bereich der Energiepolitik getroffen haben. Die pronukleare Einstellung in Paris und der in Berlin vorprogrammierte Rückzug aus der Kernenergie zeugen von der tiefen Kluft, die es zwischen unseren beiden Ländern bezüglich dieser strategischen Entscheidung gibt. Diese Kluft wirkt sich aber auch im Bereich der Industrie und der Umwelt aus – in erster Linie natürlich im Energiebereich, in dem die Interdependenz auch eine Tatsache ist. So scheint eine bessere Koordinierung der Energie- und Klimapolitik notwendig. Ähnlich steht es um den Bereich der Außenpolitik, selbst wenn die Positionen unserer beiden Länder heute viel näher sind als in der Vergangenheit, wie es die Rückkehr Frankreichs in die integrierte NATO-Kommandostruktur zeigt.

Die Tatsache, dass der Auslöser für die meisten deutsch-französischen Krisen der letzten Jahre unterschiedliche Meinungen und Positionen im Bereich der Architektur Europas waren, macht deutlich, dass die Fortführung des Integrationsprozesses in engem und stetigem Austausch zwischen den Politikern beider Länder stattfinden muss. Die *Roadmap*, die 80 Vorschläge von Angela Merkel und Nicolas Sarkozy umfasst und nach dem deutsch-französischen Ministerrat vom 4. Februar 2010 veröffentlicht wurde, geht offensichtlich in die richtige Richtung. Die sechs großen Themen- und Aktionsfelder, die von Paris und Berlin definiert wurden – Wirtschaft und Finanzen, Umwelt und Energie, Innovation und Forschung, Außen-, Verteidigungs- und Sicherheitspolitik, engere Kontakte zwischen den Bürgerinnen und Bürgern beider Länder, deutsch-französischer institutioneller Rahmen – scheinen auf den ersten Blick zwar sehr breit gefächert zu sein, mit einem Hauch von *Déjà-vu*. Allerdings sind dies jedoch alle Bereiche, in denen Deutschland und Frankreich zum Teil erhebliche bilaterale Kommunikations- und Kooperationsdefizite aufweisen und somit Diskussionsbedarf sowie die Notwendigkeit gemeinsamer Entschlüsse bestehen. Sollte diese ‚Agenda 2020‘ zu einer deutlichen Annäherung bei Fragen führen, die bis heute als Streitfelder zwischen unseren beiden Ländern gelten wie etwa die *Governance* der Eurozone, die Kernenergie, die Zukunft der militärischen Missionen der Europäischen Union, die industrielle Zusammenarbeit oder die institutionelle und geographische Zielbestimmung der EU, dann wird der Ministerrat vom 4. Februar sehr positive und vor allem viel

entscheidendere Auswirkungen haben als viele der deutsch-französischen Gipfeltreffen zuvor.

Doch der deutsch-französische Bilateralismus erhält erst dann einen Sinn, wenn er sich im europäischen, und insbesondere im EU-Rahmen entwickelt. Dank des Inkrafttretens des Vertrages von Lissabon ist der institutionelle Umbau der EU nun für längere Zeit abgeschlossen. Jetzt gilt es, diesen Vertrag umzusetzen und insbesondere die Parlamente beider Staaten gemäß dem Subsidiaritätsprinzip und den Auflagen des Bundesverfassungsgerichts stärker an den Entscheidungsprozessen der EU zu beteiligen. Die deutsch-französische Abstimmung muss sich auf bestehende Politikfelder der EU konzentrieren, aber insbesondere auf diejenigen, die verstärkt werden sollten wie die Wirtschafts- und Währungsunion, die Gemeinsame Agrarpolitik, die Energiepolitik, die technologische Zusammenarbeit oder die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Die Einrichtung des neuen Europäischen Auswärtigen Dienstes und die Intensivierung der militärischen Missionen der Europäischen Union werden mit einem stetigen und vertieften Meinungsaustausch zwischen Deutschen und Franzosen einhergehen müssen, und sei es nur, um die Regionen identifizieren zu können, in denen eventuelle militärische Einsätze unter deutsch-französischem Kommando oder zumindest mit der Teilnahme beider Streitkräfte in Frage kommen könnten. Schließlich wird man auch die Rolle präzisieren müssen, die die deutsch-französische Brigade im Rahmen der ESVP spielen soll.

Knapp fünfzig Jahre nach ihrem Start ist also die privilegierte Partnerschaft zwischen Deutschland und Frankreich weiterhin unentbehrlich. Unstrittig ist: Ohne deutsch-französische Vereinbarungen passiert in Europa nichts. Das Bestehen eines deutsch-französischen Konsenses allein reicht allerdings nicht aus, um voranzukommen. So wichtig die bilaterale Feinabstimmung bleibt, so notwendig ist die Einbeziehung der EU-Partner, was sich auch auf die sogenannten kleinen und auch auf die neuen Mitgliedsstaaten bezieht. Ohne Lokomotive bleiben die Wagons zwar stehen, aber eine Lokomotive ohne Wagons hat keinen Sinn.

WIRTSCHAFTS- UND FINANZPOLITIK: HERAUSFORDERUNGEN UND PERSPEKTIVEN EINER DEUTSCH- FRANZÖSISCHEN INITIATIVE

JACQUES MISTRAL / HENRIK UTERWEDDE

Angela Merkels Teilnahme an den Feierlichkeiten des 11. Novembers 2009 in Paris, die dem Besuch Nicolas Sarkozys zum 20. Jahrestag des Mauerfalls in Berlin folgte, war ein starkes Symbol der erneuerten deutsch-französischen Freundschaft. Kann man daraus schlussfolgern, dass Deutschland und Frankreich bereit sind, ihre Meinungsverschiedenheiten zu überwinden, um Europa zu neuem Schwung zu verhelfen?

Seit mehr als zwei Jahren war die bilaterale Beziehung durch einen Mangel an gemeinsamen Initiativen, ja Kontroversen und wechselseitige Vorwürfe gekennzeichnet. Nach dem Einsetzen der Krise hatten beide Länder sichtbar Schwierigkeiten, gemeinsame Standpunkte zu entwickeln. Dies zeigte sich vor allem während der französischen EU-Ratspräsidentschaft, als die mannigfachen Initiativen von Präsident Sarkozy auf deutsches Zögern, ja auf Ablehnung stießen: Europäischer Rettungsplan für die Banken, Umfang des Konjunkturpakets, Zweckmäßigkeit einer Wirtschaftsregierung in der Eurozone, Schaffung eines ‚Europäischen Staatsfonds‘, etc. In all diesen Fällen schienen tradierte deutsch-französische Meinungsverschiedenheiten, die man längst überwunden glaubte, wieder aufzutauchen. Die Unterschiede in den grundlegenden wirtschaftspolitischen Orientierungen beider Länder wurden erneut thematisiert, alte Reflexe gegenüber dem Partner bezeugten, wie tief das Unverständnis des Nachbarn verwurzelt zu sein scheint. Die deutsche Seite zeigte sich von der – tatsächlichen oder vermeintlichen – Rückkehr des „staatlichen Interventionismus“ oder der „laxen Haushaltspolitik“ des Nachbarn zunehmend irritiert; auf

französischer Seite zeigte man mit dem Finger auf die Grenzen des deutschen exportgestützten Wachstumsmodells, das als egoistisch kritisiert wurde, da es auf einer nicht kooperativen, ja aggressiven Politik auf Kosten seiner Partner beruhe (restriktive Haushaltspolitik, Senkung der Lohnkosten etc.).

Der Verlauf der Krise wurde dies- und jenseits des Rheins unterschiedlich wahrgenommen. Deutschland wurde vom weltweiten Zusammenbruch der Nachfrage hart getroffen, setzt aber all seine Hoffnungen auf seine Exportmacht, um gestärkt aus der Krise zu gehen; Frankreich, das Dank seiner geringeren Exportabhängigkeit von der Krise weniger direkt betroffen ist, sieht hier eine neue Möglichkeit, die Verdienste seines traditionellen Modells, in dem der Staat stärker in der Wirtschaft interveniert, zu feiern. Diese nationale Selbstzufriedenheit ist in beiden Fällen kurzsichtig. Im Übrigen fallen letztlich die unbestreitbaren Unterschiede in den Wirtschaftsstrukturen weniger ins Gewicht als die gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen beider Länder. Dies rechtfertigt und erfordert gemeinsames Handeln, wenn es um eine wirtschaftliche Strategie zur Krisenüberwindung geht. Zum einen ist die Welt, die sich abzeichnet, eine Welt der Schwergewichte: Jedes unserer Länder verfügt einzeln genommen nur über wenig Möglichkeiten, Druck auf die USA, China oder die anderen BRIC-Staaten auszuüben. Der Gipfel von Kopenhagen hat uns dies auf eklatante Weise vor Augen geführt: Es existiert nunmehr das Risiko, dass Europa von der politischen Behandlung der großen globalen Probleme ausgegrenzt wird.

Zum Zweiten ist Europa dank des Vertrags von Lissabon zur rechten Zeit aus der institutionellen Lethargie erwacht. Neben den besseren Funktionsregeln geht es jetzt aber auch um die Inhalte. Wohin soll die EU gehen, welche Ziele soll sie verfolgen? Es ist zu befürchten, dass es in Brüssel, wo zu viele unterschiedliche Kräfte auf engem Raum aufeinander treffen, weiterhin an politischer Führung mangeln wird. Auch hier kann die Initiative nur vom deutsch-französischen Tandem kommen. In dieser Hinsicht birgt die schwere Finanz- und Wirtschaftskrise wenigstens eine gute Nachricht: Wir haben wiederentdeckt, dass und wie sehr wir uns gegenseitig brauchen. Die gut koordinierte Vorbereitung der drei aufeinander folgenden G20-Treffen war in dieser Hinsicht ein

ermutigendes Zeichen. Jetzt aber ist es Zeit, mehr zu tun, und dies ist auch möglich.

Denn was seit dem Elysée-Vertrag schon immer die deutsch-französischen Beziehungen charakterisiert hat, ist genau diese Fähigkeit beider Regierungen, den Herausforderungen, die als unüberwindbar eingeschätzt wurden, die Stirn zu bieten; mehrfach haben sie es geschafft, eine gemeinsame Zukunftsinitiative zu entwerfen, realistische Handlungsperspektiven freizulegen und schließlich ihre Partner mit ins Boot zu holen. Falls es überhaupt eines Beweises bedürfte, führt uns der Euro vor Augen, dass es möglich ist, Berge zu versetzen! Eine der paradoxen Auswirkungen der Krise ist es eben, dass eine grundlegende Realität wieder sichtbar gemacht wurde: Trotz mancher kleinkariierter Streitereien haben unsere beiden Länder zentrale Gemeinsamkeiten, in erster Linie ein durchaus ähnliches ordnungspolitisches Leitbild, ob es nun als ‚Gemischte Wirtschaft‘ auf der einen oder als ‚Soziale Marktwirtschaft‘ auf der anderen Seite des Rheins bezeichnet wird. Wir haben sicherlich (leicht) unterschiedliche Auffassungen, was die Industriepolitik oder die Beziehung zwischen Gewerkschaften und Arbeitnehmerschaft angeht, aber übertreiben wir nicht: Dies sind Kleinigkeiten, wenn man sie mit den Unterschieden zwischen Kontinentaleuropa und dem amerikanischen, dem chinesischen oder anderen Kapitalismusmodellen vergleicht. Über die erwähnten Symbole hinaus muss der deutsch-französische Motor wieder auf die volle Drehzahl gebracht werden, denn die Herausforderungen im Wirtschafts- und Finanzbereich für die Zeit nach der Krise sind gigantisch. Es ist in dieser Hinsicht eine weitere gute Nachricht, dass der neue Präsident des Europäischen Rates die Initiative zu einem Gipfeltreffen ergriffen hat, um über das neue Wachstum Europas zu diskutieren – eine vitale Aufgabe, um auch weiterhin das hohe Niveau der Sozialleistungen finanzieren zu können, das den alten Kontinent charakterisiert. In dieser Perspektive und mit der gleichen Intention werden im Folgenden drei Felder der Finanzpolitik angesprochen, in denen sich eine deutsch-französische Initiative noch mehr als in anderen Bereichen aufdrängt.

Das erste Feld ist die Wirtschafts- und Haushaltspolitik, einer der traditionellen Streitpunkte zwischen beiden Ländern. Bekanntlich sind die

Prioritäten hier häufig unterschiedlich gewesen, was sich in der unterschiedlichen gegenwärtigen Haushaltslage widerspiegelt: 2009 lag das deutsche Defizit bei 3% des BIP, das französische Defizit bei 8%. Deutschland legt großen Wert auf die Stabilität und das Haushaltsgleichgewicht; die Bundesregierung hat die Schulden in den Wachstumsjahren 2005-2007 reduziert und zusätzlich Verschuldungshöchstgrenzen in seiner Verfassung festgeschrieben, die 2016 in Kraft treten werden. Demgegenüber hat die französische Regierung unter Nicolas Sarkozy lange Zeit eine wachstumsorientierte Politik verfolgt. Sie lehnte jegliche ‚Sparpolitik‘ ab und stellte die These von ‚guten‘ und ‚schlechten‘ Defiziten auf. Aber dies diente nur als vorübergehendes Mittel, um die mehr als bedenkliche Erhöhung des Schuldenbergs zu verschleiern. Daraus ergaben sich die wahrnehmbaren und andauernden Spannungen mit Berlin, was die europäische Strategie, insbesondere in Hinblick auf den Wachstums- und Stabilitätspakt, betrifft. In der Praxis erscheinen die Unterschiede heute jedoch weniger abrupt, als es die unterschiedlichen Diskurse nahe legen. In beiden Ländern gibt es die Versuchung zu klientelistischen Steuergeschenken, deren Nutzen zur Wachstumsbelebung zweifelhaft ist. So beschränkt die alte Bundesregierung mit dem Rettungsplan für Opel, der in Europa einen schlechten Eindruck hinterlassen hat, wenig orthodoxe Wege; die neue Regierung bereitet ein Steuerpaket vor, das in einigen Aspekten an den französischen Plan von 2007 erinnert (Senkung der Mehrwertsteuer im Hotelgewerbe, der Erbschaftssteuer, etc.). Kurz: In beiden Ländern wurden angesichts der anhaltenden ökonomischen Schwierigkeiten finanzielle Handlungsspielräume verschwendet und damit eine Rückkehr zum Haushaltsgleichgewicht erschwert.

Der Streit um Grundsatzpositionen ist also wenig hilfreich. Stattdessen sollte man besser von den anhaltenden Unsicherheiten der Konjunktur ausgehen. Diese verbieten in beiden Ländern eine verfrühte Rückkehr zu einer strengen Haushaltsdisziplin. Allerdings wird sich Frankreich, das ohnehin schon zu hoch verschuldet ist, ernsthaften Anstrengungen zur Wiederherstellung seiner öffentlichen Finanzen auf Dauer nicht entziehen können. In diesem Bereich sollten beide Länder ein großes Interesse daran haben, sich bei der Suche nach Lösungen gegenseitig zu unterstützen.

Die deutsche Regierung erinnert ihre Partner an den Respekt des Stabilitätspakts – zu Recht, denn in Frankreich haben viele Stimmen viel zu lange öffentlich mit einer Aufgabe des Paktes geliebäugelt. Allerdings scheint dieses Kapitel in Frankreich heute abgeschlossen: So ist das letztlich bescheidene Volumen der ‚großen Staatsanleihe‘ Zeichen für eine Orientierung, die sich stärker den Prinzipien der Haushaltsstabilität verpflichtet. Dies ist ermutigend, denn wenn Frankreich sich auf den Märkten mit größeren Finanzierungsbedürfnissen als Deutschland präsentieren würde, wäre dies voller Risiken. Dies ist auch und in erster Linie eine Frage der Glaubwürdigkeit, insbesondere im Hinblick auf den doppelten Vorsitz der G8 und der G20 im kommenden Jahr. Kürzlich hat ein ehemaliger französischer Finanzminister sogar die Idee einer goldenen Haushaltsregel lanciert, die ähnlich wie in Deutschland in der Verfassung festgeschrieben werden sollte! Allerdings hat ein solcher Vorschlag in Frankreich nur wenig Erfolgchancen. Im Übrigen ist die Rationalität einer derartigen Verfassungsbestimmung fragwürdig. Frankreich könnte und sollte dagegen ein anderes starkes Signal zur Wiederherstellung der öffentlichen Finanzen geben und eine andere, stimmigere Regel aufstellen: Diese würde die Sozialversicherungen unter den Zwang des Finanzgleichgewichts stellen. Die Begründung hierfür ist klar; es steht außerhalb jeglicher Rationalität, die zukünftigen Generationen die Kranken- und Rentenausgaben der heutigen Generationen tragen zu lassen! Die nationalen Parlamente wären so auf ihre originäre Verantwortung als Wächter des hohen Sozialleistungsniveaus und als Garanten seiner nachhaltigen Finanzierung verwiesen. Dies wäre, zumindest in Frankreich, eine willkommene Erinnerung an die Fakten und – wie jede Stunde der Wahrheit – ein heilsamer Vertrauensschock. Zusammengefasst wären klare, aber mit Pragmatismus angewandte Prinzipien in Deutschland sowie ein starkes Signal zugunsten einer besseren Haushaltspolitik in Frankreich ein guter Ausgangspunkt, um in den sich abzeichnenden schwierigen Zeiten für die öffentlichen Finanzen zu bestehen.

Hierbei sollte es freilich nicht bleiben. Wir müssen auch eine echte Koordinierung der Haushalts- und Steuerpolitik anstreben, denn anderenfalls würde das gute Funktionieren der Währungsunion zu einem

Ding der Unmöglichkeit. Zwar wird jetzt der Stabilitäts- und Wachstumspakt mitsamt seinen Prozeduren respektiert, aber es ist offenkundig geworden, dass dieses Instrument unter einem gewissen Formalismus leidet und es ihm an politischer Substanz mangelt. Unsere Haushaltspolitiken verfolgen die gleichen Ziele: Aufschwung und Beschäftigung, Zukunftsfähigkeit unserer Wirtschaft, soziale Kohäsion, Rückführung der Defizite und der Schulden. Um diese Ziele auch koordiniert in Angriff nehmen zu können, wäre es das Wichtigste, die Zeitpläne der Haushaltsverfahren in den beiden Ländern zu synchronisieren. So könnte man eine Reihe von Treffen zwischen den Exekutiven und den Parlamenten organisieren, etwa zum Zeitpunkt der ersten wirtschaftlichen Vorhersagen, dann zum Zeitpunkt der Festlegung haushaltspolitischer Eckdaten, zum Zeitpunkt der Übermittlung des Haushaltsentwurfs an das Parlament und schließlich zum Zeitpunkt der endgültigen Festlegung des Haushaltsplans. Eine solche Synchronisierung der haushaltspolitischen Entscheidungsfindung und ein wechselseitiger politischer Austausch zwischen Berlin und Paris könnten ein erster Ansatz sein, die wirtschafts- und finanzpolitischen Debatten beider Länder stärker miteinander zu verbinden – und vielleicht auch die anderen EU-Partner zum Mitmachen anzuregen.

Dagegen scheint uns die Zeit noch nicht reif für die Emission von supranationalen Anleihen (mit Ausnahme der weiter unten behandelten Hilfen für Staaten mit finanziellen Schwierigkeiten). Diese Idee ist in der letzten Zeit zirkuliert; sie ist verführerisch, da sie von einer europäischen und deutlich föderalen Ambition zeugt. Aber selbst wenn man sich auf das deutsch-französische Tandem beschränken würde, ginge man das Risiko ein, alte Reste deutschen Misstrauens gegenüber der französischen Finanzpolitik wiederzubeleben: Derartige öffentliche Demonstrationen sollte man besser vermeiden. Dagegen wäre ein steuerbefreites deutsch-französisches Sparbuch eine Möglichkeit, jeden einzelnen Sparer an der Finanzierung gemeinsamer Projekte (die eine respektierte Institution wie die Europäische Investitionsbank umsetzen könnte) teilnehmen zu lassen.

Auch die Entwicklung der Eurozone bedarf neuer Initiativen. Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten Spaniens und die Haushaltsprobleme

Griechenlands haben die Heterogenität der Zone aufgezeigt, die eine Quelle der Anfälligkeit für alle Mitgliedsländer der Währungsunion darstellt. Es ist sogar schon vor dem Risiko des Auseinanderfallens der Eurozone gewarnt worden. Ein solches Szenario scheint allerdings derzeit aus finanziellen (der Austritt aus der Eurozone hätte exorbitante Kosten für jedes Land zur Folge, das diese Lösung anstreben würde), rechtlichen (der Ausschluss eines finanziell scheiternden Staates aus der Eurozone käme dem Ausschluss aus der Europäischen Union gleich, was nicht möglich ist) und auch politischen Gründen (dies wäre eine beispiellose Rücknahme der europäischen Ambition) wenig realistisch. Die Eurozone wird keines ihrer Mitgliedsländer scheitern lassen. Dies hat auch der deutsche Finanzminister sinngemäß erklärt, als sich die Situation im Frühjahr 2009 zugespitzt hatte. Allerdings haben die Steuerzahler in Deutschland, aber auch anderswo, deutlich ihren verständlichen Unwillen geäußert, für die finanziellen Eskapaden mancher Euro-Mitgliedstaaten eintreten zu müssen (man ist an die früheren Vorbehalte gegen manche, nicht gerade herzlich als ‚Club Med‘ bezeichneten Länder erinnert). Wie immer ist die Zerreißprobe, die sich abzeichnet, eine Herausforderung, die man am besten überwinden kann, indem man nach vorne schaut.

Die Union verfügt über einige der nötigen Instrumente, um im Falle einer Finanzkrise eines Landes eingreifen zu können, wie beispielsweise die Koordinationsprogramme des Internationalen Währungsfonds zugunsten von Litauen oder Ungarn gezeigt haben; dagegen gibt es keinen passenden politischen Rahmen, wenn ein Land der Eurozone betroffen ist.

Falls eines ihrer Länder, wie zum Beispiel Griechenland, unüberwindbaren Finanzierungsschwierigkeiten gegenüberstände, müssten seine Partner ein Anpassungsprogramm vorbereiten, verhandeln und schließlich umsetzen, das in seinem Prinzip vergleichbar ist mit dem, was der Internationale Währungsfonds in vergleichbaren Situationen realisiert hat. Ein solches Programm könnte teilweise aus Sonderfinanzierungsmitteln bestehen (finanziert durch die Strukturfonds oder die Europäische Investitionsbank), insbesondere, um die Investitionsausgaben des entsprechenden Landes zu gewährleisten; aber es wäre vor allem eine Art Kollektivgarantie, die die Anleihefähigkeit des

betreffenden Landes wiederherstellen würde. Eine solche Aktion ist unweigerlich mit Eingriffen in die nationale Politik des Landes verbunden. Auf diese große Verantwortung ist die Eurogruppe gegenwärtig nicht vorbereitet. Es geht nun darum, Verfahren und Instrumente zu entwickeln, die es der Eurogruppe erlauben, einem gefährdeten Mitgliedsland zu helfen. Eine solche Lösung kann nur auf Grundlage eines deutsch-französischen Vorschlags gefunden und vereinbart werden.

Darüber hinaus stellt sich die Frage der Risiken, die mit der chaotischen Wechselkursentwicklung verbunden sind. In den vergangenen Jahren drohte der Euro mehrfach das Opfer der Versäumnisse der USA und Chinas zu werden, ihre Währungsparitäten den Realitäten (chinesischer Exportüberschuss, US-Budgetdefizit) anzupassen und damit zu stabilisieren. Denn wenn der Dollar unter Druck gerät und die Anleger ihre Portfolios diversifizieren wollen, gibt es wenig Auswahl: Der Yen ist kein Kandidat, das Pfund ist es nicht mehr, der Schweizer Franken ist eine geringe Stütze, Gold hat eine undurchsichtige Zukunft; es bleibt der Euro.

Tatsache ist, dass der Euro – weniger aufgrund einer expliziten politischen Strategie als vielmehr wegen der hohen Anerkennung und Autorität der Europäischen Zentralbank – als internationale Leitwährung zu einer glaubwürdigen Alternative zum Dollar geworden ist. Als Konsequenz erreichte der Euro im Juli 2008 das sehr hohe Niveau von 1,6 US-Dollar (man erinnere sich an das Jahr 2000, als der Euro mit 0,86 Dollar gehandelt wurde!). Im vergangenen und ohne Zweifel auch in diesem Jahr hat die europäische Währung beinahe zu einem erneuten Höhenflug angesetzt, insbesondere nachdem in China Zweifel über die Qualität der makroökonomischen Politik der USA geäußert worden waren. Glücklicherweise wendete sich das Blatt gerade noch zur rechten Zeit, als die Anleger an der Zukunft der Eurozone zweifelten (siehe oben). Wir bleiben Anfang 2010 also auf einem hohen, aber kontrollierbaren Kurs des Euro von ungefähr 1,45 Dollar. Aber sobald für die erwähnten Finanzprobleme einiger Euroländer eine Lösung gefunden sein wird und die Eurozone ihre Fähigkeit unter Beweis gestellt haben wird, ihre internen Schwierigkeiten überwinden zu können, wird sich unweigerlich die Frage nach dem Verhältnis von Euro und Dollar erneut stellen. Für

eine Wirtschaftszone, die sich bewusst als industrieller Standort versteht, liegen in diesem Problem erhebliche Risiken, auf die man rasch wird reagieren müssen. Die Lösung hierfür liegt sicherlich in einer besseren internationalen Kooperation zwischen den großen Währungszone, also den USA, Asien und Europa. Bisher allerdings sind die Verantwortlichen in den USA noch nicht davon überzeugt, dass wir uns in einer Gefahrenzone befinden. Die stereotype Versicherung, dass ein „starker Dollar im Interesse der amerikanischen Wirtschaft ist“, wurde von den Märkten zu Recht als wenig glaubhafte Tarnung einer Position bewertet, die grundsätzlich in der Ankurbelung der Exporte einen Rettungsanker für die amerikanische Beschäftigung sieht. Aber wie man heute feststellen kann, ist dieser Reflex des *benign neglects*, wenn er zu weit getrieben wird, gefährlich für die USA selbst: Was würde man tun, wenn die Inflation anzieht? Wie würde man auf ein erhöhtes Misstrauen der internationalen Anleger gegenüber dem Dollar reagieren? Kurzum, wenn auch ein schwacher Dollar ein Trumpf für Amerika ist, könnte ein zu schwacher Dollar diesen Vorteil in sein Gegenteil umkehren. In dieser Situation wird es das Hauptziel der Europäer sein, ihre amerikanischen und asiatischen Partner zu verstärkter Kooperation zu bewegen, indem sie zum passenden Moment die richtigen Vorschläge unterbreiten. Dies ist eine Aufgabe für die G20-Gruppe, die unter ähnlichen Handlungszwang geraten könnte wie die G7 während des Plaza-Abkommens 1985, und im Rahmen der G20 ist es wiederum ein deutsch-französisches Thema.

Was schließlich den Finanzsektor betrifft, so befanden sich Deutschland und Frankreich, wie oben schon ausgeführt, bei der Vorbereitung der G20-Treffen im Einklang. Dies ist logisch, da das Leitbild der sozialen Marktwirtschaft in absolutem Gegensatz zu einem ‚Kasino-Kapitalismus‘ steht; eine Reihe deutscher Minister hat dies mit überaus deutlichen Worten bekräftigt. Die G20 haben nun eine ziemlich fundierte *Roadmap*; man wird sehen, was dabei herauskommt. Für Kontinentaleuropa stellt sich weiterhin eine grundsätzliche Frage: Soll es im Finanzbereich auf jegliche Autonomie verzichten und sich mit einer internationalen Arbeitsteilung begnügen, in der die USA und Großbritannien sich einträgliche Profite mit Hilfe von hochspezialisierten und komplizierten Finanztransaktionen verschaffen, welche nicht immer im Einklang mit

den Bedürfnissen der Realwirtschaft stehen? China (ein Land, dessen Bruttozialprodukt wohlgerkert zwei Dritteln der deutschen und französischen Wirtschaftsleistung entspricht) hat diese Frage für sich kategorisch beantwortet: Um den Bedürfnissen seiner Realwirtschaft, ihrer schnellen Modernisierung und ihrer Fähigkeit, mit den besten Produzenten weltweit zu konkurrieren, nachzukommen, hat Peking im Frühjahr 2009 beschlossen, Shanghai zu einem „Finanzzentrum auf Weltniveau“ zu machen. Man täusche sich nicht: Es geht den Chinesen nicht darum, die Extravaganzen der angelsächsischen Finanzzentren zu kopieren, die seit ihrem Zusammenbruch bekanntlich scharfer Kritik ausgesetzt sind; vielmehr sollen Shanghai und sein Hinterland mit den nötigen Infrastrukturen zur Entwicklung einer veritablen High-Tech-Industrie ausgestattet werden. Es sollen dort nicht mehr gängige Konsumgüter hergestellt werden, sondern zum Beispiel Jumbojets. So ist kürzlich beschlossen worden, die Motoren der chinesischen Flugzeuge künftig in Shanghai zu produzieren.

Kann Kontinentaleuropa auf eine eigene Infrastruktur im Finanzbereich verzichten? Soll es sich auf die City verlassen, die im Moment nur eines anstrebt, nämlich mit der Bereinigung von zweifelhaften Aktiva die Nutzung der Finanztechnologien wiederzugewinnen, die nur sie beherrscht und aus denen sie satte Profite ziehen kann? Das Scheitern der Versuche, die vor einigen Jahren darauf abzielten, die Pariser und Frankfurter Börse einander anzunähern, bleibt aus dieser Sicht einer der schwärzesten Punkte der deutsch-französischen Kooperation. Vielleicht sollte man indessen die seitherige Entwicklung nicht allzu sehr bedauern, da die betroffenen Akteure, Deutsche Börse und Euronext, damals von zu unterschiedlichen Positionen ausgingen. Euronext setzte seitdem auf eine transatlantische ‚Partnerschaft unter Gleichen‘, von der man aus allzu vielen Erfahrungen weiß, wozu eine solche ‚Gleichheit‘ führt: Auf jeden Fall sind die vollmundig angekündigten Gewinne für den Finanzplatz Paris ausgeblieben. Was die Deutsche Börse betrifft: Kann sie sich im Alleingang als zukünftiges Rückgrat der Finanzwelt auf dem Kontinent behaupten? Muss man vor einer Situation resignieren, die die erste ernste Niederlage der Eurozone darstellt? Sicherlich nicht! Nach der Krise benötigt der europäische Kontinent mehr denn je ein finanzielles Zentrum. Aber dies stellt eine langwierige Aufgabe dar. Die derzeitige

Präsenz von Euronext in der Galaxie NYSE sollte dabei nicht als entscheidendes Hindernis gesehen werden: Einmal getroffene Entscheidungen im Finanzbereich können auch wieder rückgängig gemacht werden; die Investitionsfonds verdienen weiterhin Geld, indem sie investieren und desinvestieren; man kann mithin darauf bauen, dass sich eine Möglichkeit zur Veränderung im gewünschten Sinne bieten wird. Es kommt darauf an, den Weg dafür zu ebnen und dann bereit zu sein, die Gelegenheit zu nutzen, wenn sie sich bietet.

Gehen wir von dem aus, was das Scheitern in der Affäre Euronext-Deutsche Börse ausgelöst hat, nämlich die fehlende gemeinsame Vision – auf der Ebene der beiden Unternehmen, auf der Ebene der Aktionäre, auf der Ebene der politisch Verantwortlichen. Ein neuer Anlauf müsste damit beginnen, eine solche gemeinsame Vision zu entwickeln und in allen ihren Aspekten zu durchdenken – in Hinblick auf die vitalen Interessen des Kontinents, auf die Strategie der betroffenen Unternehmen, auf die Funktionsregeln der Märkte und auf ihr rechtliches und steuerliches Umfeld. All dies ist sehr technisch, nimmt viel Zeit in Anspruch und kann sich nicht auf einen bereits bestehenden Konsens zwischen Paris und Frankfurt stützen. Dies ist ein Grund mehr, sofort damit zu beginnen. Auf sich alleine gestellt, haben der Finanzplatz Frankfurt und Paris-Europlace auf jeden Fall nur geringe Erfolgchancen. Deshalb sollten wir die Schaffung von ‚Eurofinance‘ oder ‚Europlace‘ in Angriff nehmen.

INDUSTRIELLE ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN DEUTSCHLAND UND FRANKREICH: VON DER KUNST, NATIONALE IN EUROPÄISCHE INTERESSEN ZU ÜBERFÜHREN

LOUIS-MARIE CLOUET

Die industrie- und technologiepolitischen Probleme, denen sich Deutschland, Frankreich und andere europäische Staaten gegenübersehen, gehen weit über die derzeitige Wirtschafts- und Finanzkrise hinaus: Wie können in Zeiten knapper Kassen die Grundlagenforschung gefördert, Investitionsprogramme finanziert und die sogenannten strategischen Industrien – Weltraumforschung, Luft- und Raumfahrt, Rüstung, Informationstechnologie, Energie und Transport – für den weltweiten Wettbewerb fit gemacht werden? Obwohl sich nationale Interessen manchmal zu widersprechen scheinen, wird demnach deutlich, dass eine engere Kooperation vielfach sowohl im gemeinsamen Interesse der beiden Staaten, wie auch der gesamten Europäischen Union liegt. Deutschland und Frankreich beheimaten mehr große Technologieunternehmen als irgendein anderes Land in der Europäischen Union. Dies ist die Richtung, die der deutsch-französische Ministerrat in der Deutsch-französischen Agenda 2020 angezeigt hat: „Anspruch und Wirkung europäischer Forschungs- und Innovationsprogramme [zu] steigern“, die „bewährte deutsch-französische Zusammenarbeit im Rahmen der europäischen Raumfahrtpolitik“ fortzusetzen sowie die „Einrichtung eines Dialogs über industrielle Fragen mit Rüstungsbezug“. Diese Ambitionen werden sich nur realisieren lassen, wenn beide Partner den notwendigen politischen Willen zu ihrer Umsetzung haben.

2009 – SCHRECKENSJAHR DER DEUTSCH-FRANZÖSISCHEN INDUSTRIE-KOOPERATION?

Der Versuch einer engeren Kooperation im Bereich der Kernenergie endete im Januar 2009 mit dem Rückzug der Siemens AG aus einem deutsch-französischen Joint Venture. Siemens hatte seine Anteile an der französischen Areva T&D veräußert, nachdem von französischer Seite deutlich gemacht wurde, dass ein stärkeres deutsches Engagement nicht erwünscht sei und dass eine französische Lösung in Form einer Beteiligung von GDF, Alstom und EDF bevorzugt werde. Nur zwei Wochen später verkündete Siemens die Vereinbarung einer Kooperation mit dem russischen Unternehmen Rosatom. Es schien, als sei eine große Chance, einen europäischen Marktführer im Bereich der Kernenergie zu schaffen und eine gemeinsame energiepolitische Strategie zu formulieren, von den Regierungen beider Länder vergeben worden.

In Folge einer jahrelangen Absatzschwäche, die durch die Finanzkrise noch verstärkt wurde, verkündete ThyssenKrupp im Herbst 2009 den Verkauf der deutschen Traditionswerft ThyssenKrupp Marine Systems (TKMS) an die Abu Dhabi MAR Gruppe aus den Vereinigten Arabischen Emiraten. Mit dem Verkauf reagiert das Unternehmen auf den Bestellungenrückgang auf den Exportmärkten des Nahen Ostens für das deutsche Schifffahrtswesen und trägt damit allerdings zu einer Verschärfung der innereuropäischen Konkurrenz bei: Dieser Verkauf bedeutet das Ende eines ‚EADS im nautischen Bereich‘ um die Gruppe Direction des Chantiers Navals (DCNS) und ThyssenKrupp Marine Systems (TKMS), das Frankreich der Bundesregierung seit einigen Jahren erfolglos vorschlägt. Ähnlich erfolglos blieben französische Bemühungen um eine stärkere Integration anderer Bereiche der europäischen Rüstungsindustrie. Auch hier wurden Initiativen Frankreichs in Berlin eher zurückhaltend aufgenommen.

Im Bereich der Weltraumforschung hat die Bundesrepublik mittlerweile Frankreich als wichtigsten Geldgeber der European Space Agency (ESA) abgelöst. Vor allem seit dem Regierungswechsel im Jahr 2005 scheint sich das deutsche Interesse an der Weltraumforschung verstärkt zu haben. Unternehmen des Sektors werden unterstützt, wie der Erfolg der

deutschen Gruppe OHB (Otto Hydraulik Bremen GmbH) bei der Ausschreibung für die Konstruktion von 24 Satelliten im Programm Galileo zeigt. Im Oktober 2009 verkündete die Bundesregierung die Schaffung eines nationalen Systems von optischen Aufklärungssatelliten. Die Ankündigung dieses Projektes widerspricht sowohl der bisherigen deutsch-französischen Arbeitsteilung in der Weltraumforschung, als auch dem gemeinsamen Projekt für Aufklärungssatelliten MUSIS (Multinational Space-based Imaging System). Denn während Frankreich optische Aufklärungssatelliten (Helios) entwickelte, spezialisierte sich die Bundesrepublik auf die Entwicklung von Radaraufklärungssatelliten (SAR-Lupe). Die Befürchtung, dass Deutschland die von beiden Seiten getroffene Arbeitsteilung in Frage stellt, wurde indes vom deutschen Verteidigungsminister Karl-Theodor zu Guttenberg entkräftet.

Auch EADS, das Vorzeigeunternehmen der deutsch-französischen Industrie-Kooperation, machte im Jahr 2009 durch negative Schlagzeilen von sich reden. Insidergeschäfte mit Unternehmensanteilen, Finanzierungsprobleme des Militärtransporters A400M – trotz seines ersten Flugs im Dezember 2009 – sowie das Programm der europäischen UAV Talarion (MALE) beschädigten die Glaubwürdigkeit des Unternehmens. Obwohl EADS es geschafft hat, seine Führungskrise zu beenden, erinnerte vieles im Jahre 2009 noch immer an die teilweise kritischen Zustände der Vergangenheit, die einen Schatten auf den Nutzen für Europa dieses seit zehn Jahren in den zentralen Bereichen der Luftfahrt und der Verteidigung weltweit führenden Unternehmens wirft. Fortschritte, die EADS gemacht hat, werden in der öffentlichen Wahrnehmung immer wieder von Problemen bei der Durchführung von Projekten wie dem Militärtransporter A400M, dem Helikopter NH-90, dem Airbus A350XWB überlagert. Hinzu kommen Spannungen bezüglich der Festlegung der Produktionsstandorte sowie der Aufteilung der Arbeitsplätze und Technologien zwischen beiden Ländern¹.

¹ Die Verwaltungsreform bei EADS hat mittlerweile die ursprünglich selbstständige Abteilung Airbus Military bei Airbus angesiedelt. EADS musste bei dieser Reform auf die Bedenken Madrids Rücksicht nehmen.

NATIONALSTAATLICHES DENKEN UND KULTURELLE HÜRDEN ÜBERWINDEN

Der Wille der französischen Regierung, die industriepolitische Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich voranzutreiben, scheint in Berlin regelmäßig auf Ablehnung zu stoßen. Die neue Bundesregierung und vor allem die FDP stehen jeglicher Art von Industriepolitik, die den Verdacht eines staatlichen Interventionismus erwecken könnte, ziemlich ablehnend gegenüber. Vor der Gründung von EADS hatte Philippe Camus gemahnt: "Vertrauen ist die Basis einer guten Zusammenarbeit und gegenseitiges Verständnis ist die Basis dieses Vertrauens." Um einer effektiven bilateralen und gesamteuropäischen Kooperation neuen Schwung zu geben, müssen kulturelle und politische Hindernisse erkannt, verstanden und ausgeräumt werden. Nur so kann die Politik in die Lage versetzt werden, effizient und gemeinwohlorientiert zu handeln.

DER PLATZ DES STAATES ALS AKTIONÄR IN DEN INDUSTRIEGRUPPEN

Was den Einfluss des Staates auf die Privatwirtschaft anbelangt, sind deutsche und französische Vorstellungen oft weit voneinander entfernt. Während der Staat in Frankreich aktiv als rüstungs- und industriepolitischer Akteur auftritt und Teile seines Budgets zur Förderung bestimmter ‚strategischer‘ Interessen verwendet, beschränkt sich der Staat im Modell der sozialen Marktwirtschaft traditionell eher auf die Schaffung eines möglichst stabilen gesamtwirtschaftlichen Umfelds.

Bedauerlicherweise ist die Wahrnehmung des EADS Konzerns in Frankreich und Deutschland noch immer stark geprägt von den organisatorischen Problemen, die in den ersten Jahren des Konzerns die Berichterstattung dominierten. Neben der komplexen binationalen Verwaltungsstruktur² kam es immer wieder zu Lieferverzögerungen und explodierenden Kosten bei wichtigen Prestigeprojekten. Vor diesem

² Auf jeder Führungsebene wird ein Franzose und ein Deutscher ernannt, die jeweils gegenüber dem Vorgesetzten der anderen Nationalität Rechenschaft ablegen müssen.

Hintergrund vermuteten viele deutsche Unternehmer und hohe Beamte hinter dem französischen Bemühen um eine Ausdehnung des ‚Modells EADS‘ auf andere Industriezweige einen Versuch des französischen Staates, seinen Einfluss auf strategisch relevante Teile der deutschen Wirtschaft auszudehnen. Insoweit wurde auch die Einmischung der französischen Regierung in die Übernahme des deutsch-französischen Pharmaunternehmens Aventis durch Sanofi im Jahr 2004 von Deutschland negativ wahrgenommen. Umgekehrt stößt in Frankreich jeder Annäherungsversuch zu deutschen Unternehmen an die bekannten Grenzen der Kooperationen mit dem Nachbarn, die durch eine hohe Komplexität gekennzeichnet ist.

Es wird häufig vergessen, dass EADS auch mit dem Ziel gegründet wurde, die europäischen Unternehmen der Luft- und Raumfahrtindustrie vor einer Übernahme durch große US-amerikanische Rüstungskonzerne zu schützen. Bis 1998 bestand die europäische Luft- und Raumfahrtindustrie aus einer Vielzahl vergleichsweise kleiner Unternehmen, die nicht mehr länger in der Lage schienen, die nötigen finanziellen und personellen Anstrengungen zu leisten, um in diesem kosten- und forschungsintensiven Industriezweig bestehen zu können. Ähnliches gilt heute für andere strategisch wichtige Bereiche der Rüstungsindustrie.

Entscheidungssträger scheinen in Deutschland und Frankreich auf Zeit zu spielen, um ihre Industripotentiale auf nationaler Ebene zu konzentrieren und somit eine Machtposition in zukünftigen europäischen Gemeinschaftsprojekten aushandeln zu können. Das politische Risiko, das dieser Strategie innewohnt, ist die Gefahr, dass strategisch wichtige Unternehmen von außereuropäischen Wettbewerbern aufgekauft werden und dass so eine größere Integration der europäischen Rüstungsindustrie in immer weitere Ferne rückt. Lange Zeit ging man bei ThyssenKrupp Marine Systems (TKMS) davon aus, dass der eigene Technologievorsprung und die starke Marktposition auf lange Sicht eine Übernahme der französischen Direction des Chantiers Navals (DCNS) ermöglichen würde. Dies hätte TKMS entweder eine dominierende Position innerhalb dieses deutsch-französischen Zusammenschlusses verschafft, oder möglicherweise sogar erlaubt, im Fall eines europäischen

Zusammengehens die DCNS zu isolieren³. Dass es anders kam und zum wiederholten Male ein strategisch bedeutendes Unternehmen an einen außereuropäischen Investor verkauft wurde, ist vor allem ein Rückschlag für die politisch Verantwortlichen. Der Verkauf von ThyssenKrupp Marine Systems (TKMS) an die Gruppe der Vereinigten Arabischen Emirate läutet den Verlust von strategisch wichtigen Technologien, Arbeitsplätzen und Produktionskapazitäten ein, die Europa benötigt, um langfristig im globalen Wettbewerb des 21. Jahrhunderts bestehen zu können.

DIE VERSUCHUNG DES ‚JUSTE RETOUR – NATIONALEN PROPORZDENKENS‘

In Zeiten knapper Kassen und schwacher Wachstumsraten werden staatliche Subventionen noch kritischer beurteilt als sonst. Wenn Steuergelder an private Unternehmen vergeben werden, erwartet der Steuerzahler von diesen Unternehmen die Schaffung eines volkswirtschaftlichen Mehrwerts in Form langfristig gesicherter Arbeitsplätze, zukunftssträchtiger Produkte und technologischer Innovationen.

In Frankreich spielt der Staat traditionell eine wichtige Rolle bei der Vergabe von Forschungsgeldern, der Finanzierung industrieller Großprojekte und zukunftssträchtiger Technologien. Dieser industriepolitische Einfluss des Staates wird in Frankreich seit jeher genutzt, um eine gemeinwohlorientierte Wirtschaftsstruktur zu fördern und um zu gewährleisten, dass Steuergelder volkswirtschaftlich profitabel eingesetzt werden.

Obwohl seit Mitte der 1990er Jahre in Frankreich die Privatisierung staatlicher Technologieunternehmen immer weiter vorangetrieben wird, scheint Deutschland paradoxerweise seit einigen Jahren entschlossen auch eine wirtschaftliche Führungsrolle zu übernehmen, die seinem Potential in Europa entspricht. Deutschland führt eine Politik, die sich auf

³ *Man muss hinzufügen, dass die Werften beider Länder sich in direkter Konkurrenz zueinander befanden und über zahlreiche Kapazitätsdoppelungen verfügten, was im Falle eines Zusammenschlusses wahrscheinlich zu einem erheblichen Arbeitsplatzabbau geführt hätte.*

das französische Modell des ‚wirtschaftlichen Patriotismus‘ stützt, indem es die Interessen deutscher Unternehmen offensiv vertritt. Das Luftfahrtforschungsprogramm der Bundesregierung sowie der erste Platz Deutschlands in der European Space Agency (ESA) sind Signale, welche die Unterstützung der deutschen Unternehmen durch die Bundesregierung aufzeigen.

Die hier skizzierten Entwicklungen in beiden Ländern könnten zu folgenden Szenarien führen:

- ein verstärktes Interesse nationaler Politik an Verfahren oder Investitionsprogrammen, die direkt den Unternehmen des jeweiligen Landes zugutekommen;
- eine technologiepolitische Schwerpunktsetzung, die darauf abzielt, sich gegebenenfalls durch politische Absprachen im Rahmen europäischer Zusammenschlüsse Zugang zu Technologien zu verschaffen, die im nationalen Portfolio fehlen, statt vorhandene technologische Expertise gemeinsam zu stärken;
- die systematische Suche nach einem ‚deutsch-französischen Gleichgewicht‘ mit der Konsequenz, dass beide Partner die Domination durch den jeweiligen Nachbarn fürchten.

Das französische Verteidigungsweißbuch unterstreicht in diesem Zusammenhang, dass „verschiedene sicherheitsrelevante Wirtschaftsbereiche und vor allem die Luftfahrtindustrie und die Elektrotechnik sich in einem Konsolidierungsprozess befinden, der von großen europäischen Unternehmenszusammenschlüssen begleitet wird“. Bedauert wird insbesondere, dass diese Zusammenschlüsse „nicht wirtschaftlichen Interessen folgen, sondern häufig von antagonistischen nationalstaatlichen Rivalitäten beeinflusst werden, die darauf abzielen, bestimmte Technologien, Forschungsstandorte und Produktionskapazitäten im jeweiligen Land zu erhalten.“ Eine derartige Einmischung der Politik, so das Weißbuch weiter, „behindert die wirtschaftliche Integration und die industrielle Spezialisierung der europäischen Technologieunternehmen“.⁴

⁴ Défense et sécurité nationale : le livre blanc, Paris, O. Jacob/La Documentation française, DL 2008, vol. 1, S. 263.

NATIONALE WETTBEWERBSFÄHIGKEIT GEGEN EUROPÄISCHE INTERESSEN

Erst kürzlich wieder hat der französische Staatssekretär für Europaangelegenheiten, Pierre Lellouche, auf dieses Problem hingewiesen: „Die Industriepolitik und die Wirtschaftsstruktur unserer beiden Länder basieren auf unterschiedlichen, historisch gewachsenen Traditionen. Im globalen Wettbewerb sind unsere Länder darüber hinaus konkurrierende Wettbewerber. Die Herausforderung, die diese Konstellation mit sich bringt, besteht darin, unsere jeweiligen nationalen Interessen in den Dienst der gemeinsamen Sache zu stellen.“⁵ Der Koalitionsvertrag der CDU-CSU-FDP Regierung warnt eindeutig davor, dass „die richtige Absicht der EU-Kommission, Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EU zu unterbinden (...), nicht zu einer Schwächung des Standorts Europa gegenüber anderen Regionen auf der Welt führen (darf).“⁶

1. Europa-AGs (SE) als Rechtsform zukünftiger europäischer Marktführer

Das Ziel einer strategisch ausgerichteten europäischen Unternehmens- und Wirtschaftspolitik muss darin bestehen, Kompetenzen zu bündeln und international konkurrenzfähige Unternehmen zu schaffen. Im High-Tech-Bereich sollte die Übernahme von Marktanteilen der strategischen europäischen Partner keinesfalls als Sieg verzeichnet werden, da diese Übernahmen zum Nachteil der Interessen der gesamten Akteure sind.

Den großen europäischen Industrieunternehmen der Zukunft dürften bedeutende Vorteile durch die Übernahme der Rechtsform einer *societas europea* (SE) oder Europa-AG erwachsen. Dieser Status vereinfacht die Fusionen und schafft eine einheitliche rechtliche Basis für die nationalen Filialen grenzüberschreitend strukturierter Firmen. Die Gesamtheit der einzelnen Einheiten würde so als integriertes europäisches Unternehmen angesehen werden. Langfristig bietet die Schaffung von SEs die

⁵ Catherine Chagnoux, Karl de Meyer, "Relance du dialogue franco-allemand : Paris fait son deuil des symboles forts" ; Les échos, 23 décembre 2009.

⁶ "Wachstum. Bildung. Zusammenhalt." - Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, Berlin, 26 octobre 2009, S. 34.

Möglichkeit, das vorherrschende nationalstaatliche Lagerdenken zu überwinden und die europäische Unternehmenslandschaft nach gesamteuropäisch definierten strategischen und wirtschaftlichen Effizienzkriterien umzugestalten. Die SE ermöglicht, gemeinsame europäische Interessen gegenüber dem Risiko eines Wiederaufkommens von lokalen und nationalen Interessen, die der Effizienz einer europäischen Industriegruppe schaden könnten, zu fördern.

Um langfristige Planungssicherheit zu gewährleisten und die Harmonisierung von Rechtsvorschriften auf europäischer Ebene voranzutreiben, müssen Deutschland und Frankreich sich auf einheitliche Regeln für die Beteiligung von außereuropäischen Investoren an strategisch wichtigen Unternehmen einigen.

2. Die deutsch-französische Zusammenarbeit in der Industrie- und Technologiepolitik fördern

Alleingänge und ad-hoc-Entscheidungen auf beiden Seiten sind der Ausdruck kurzfristigen nationalstaatlichen quid-pro-quo-Denkens und haben in der Vergangenheit schon oft zu Verstimmungen in den deutsch-französischen Beziehungen geführt. Die Institutionalisierung von Konsultationen könnte einen bilateralen Informationsfluss ermöglichen und die Koordination nationaler Politiken erleichtern. Denkbar wäre etwa, sowohl dem Kanzleramt einen französischen, als auch dem Elysée einen deutschen Berater für ‚Wirtschaft, Industrie und Technologie‘ zur Seite zu stellen.

Die Schaffung von informellen Foren, die einen regelmäßigen Informationsaustausch gewährleisten, könnte dazu dienen, Repräsentanten aus der Ministerialbürokratie, der Forschung und der Industrie in Berlin und Paris zusammenzuführen, um einen Informationsaustausch zu ermöglichen, der das gegenseitige Verständnis fördert und koordiniertes Handeln erleichtert.

Bestehende Unterschiede in der Ressortaufteilung zwischen beiden Ländern haben bisher den Dialog zwischen der deutschen und der französischen Ministerialbürokratie erschwert. So kann etwa der französische Verteidigungsminister strategische industriepolitische

Fragen mit dem deutschen Verteidigungsministerium nicht erörtern, wenn diese in den Aufgabenbereich des Wirtschaftsministeriums fallen. Die angedachten Foren würden den ressortübergreifenden Informationsaustausch erleichtern, den Informationsfluss beschleunigen, Vertrauen schaffen, Entscheidungsprozesse vereinfachen und zur Kompromissfindung beitragen. Derartige Foren würden die Arbeit der bestehenden deutsch-französischen Arbeitsgruppen und der offiziellen bilateralen Gremien erleichtern.

In Fragen der Weltraumforschung beispielsweise könnte ein effizienterer Dialog zwischen den beiden wichtigsten Mitgliedsstaaten der ESA helfen, knappe Finanzmittel nutzbringender einzusetzen und die nationale Prioritätensetzung abzustimmen. Die Koordinierung von Forschungsvorhaben könnte z.B. den Output der Weltraumforschung in beiden Ländern steigern und so einen Mehrwert schaffen, der Europa eine ambitioniertere Weltraumpolitik ermöglicht und es der Politik erleichtert, auch zukünftig Steuergelder für die Weltraumforschung bereitzustellen.

3. Die Haushaltsmittel im Rahmen des Vertrags von Lissabon optimieren

Die Belastung der öffentlichen Haushalte der EU-Staaten macht eine Optimierung der Zuwendungen der Mitgliedsstaaten und der Europäischen Union umso dringender. Die ohnehin schon niedrigen Wehretats der europäischen Staaten drohen angesichts sinkender Steuereinnahmen und steigender Ausgaben noch weiter zu schrumpfen. Deutschland und Frankreich wären gut beraten, ihre jeweiligen militärtechnischen Forschungsanstrengungen in Teilen oder insgesamt europäisch zu bündeln, um ihrer Zersplitterung, nationalen Doppelungen und den Kapazitätslücken, die sich daraus für das militärische Material ergeben, vorzubeugen.

Frankreich und Deutschland sollten Maßnahmen unterstützen, die sowohl über nationale als auch europäische Finanzierung Programme fördern, die auf die Forschung im Bereich der Sicherheitspolitik ausgerichtet sind. Auf europäischer Ebene sollten sich Deutschland und Frankreich stärker um die Finanzierung und Implementierung des Europäischen Programms

für Sicherheitsforschung (EPSF) kümmern. Dieses Programm könnte zukünftig ein wichtiger Bestandteil der Rahmenprogramme für Forschung und technologische Entwicklung (FRP) der Europäischen Union werden⁷. Die Führung dieses Programms könnte zur Unterstützung nationaler Programme gleicher Natur von der Europäischen Verteidigungsagentur übernommen werden.

Im Bereich der Rüstungs- und Dual-Use-Technologie sollten sich Deutschland und Frankreich darum bemühen:

- in Zusammenarbeit neue Rüstungsprogramme zu entwickeln, strukturierend für die europäischen Industrien aber auch für die Armeen der europäischen Mitgliedsstaaten;
- das Prinzip des *juste retour* fallenzulassen und eine Spezialisierung nach Standort oder Gebiet zuzulassen, die auf klaren Kompetenzvorteilen, Kosten- und Effizienzzielen, sowie fester Fristeneinhaltung der Kooperationsprogramme beruht;
- verbindliche Regeln und Verfahrensweisen zu schaffen, die helfen, den gemeinsamen Bedarf für die europäischen Armeen zu definieren, der nicht zu einer Überbietung der Wünsche der verschiedenen nationalen Generalstäbe führt;
- einheitliche Regeln für öffentliche Ausschreibungen zu schaffen, bei denen sich Unternehmen aus anderen europäischen Ländern beteiligen können;
- eine europäische Präferenz für die Rüstungsgüter schaffen, die für die deutsche und französische Armee entwickelt und gekauft werden.

4. Eine gemeinschaftliche Technologiepolitik entwerfen

Um Aufträge auf internationalen Märkten zu erhalten, sind große europäische Unternehmen immer öfter bereit, technologisches Wissen – auch und gerade aus Bereichen, in denen Europa technologieführend ist – zu transferieren. Patente werden oft in der Hoffnung zur Verfügung

⁷ Patrice Cardot, "Vers un budget européen dédié à la sécurité et à la défense", in Maxime Lefebvre (dir.), Quel budget européen à l'horizon 2013 ? Moyens et politiques d'une Union élargie, Institut français des relations internationales – Centre des études européennes de Strasbourg, 2004, S. 117-138.

gestellt, dass Europa auch in der Zukunft seinen Technologievorsprung bewahren kann.

Dieser Fortschritt scheint immer hypothetischer gegenüber den offensiven Forschungs- und Wachstums- sowie Industrialisierungsstrategien der Abnehmerländer zu werden, die einen disproportionalen Anteil aus diesen Transfers ziehen. Zu bedauern ist ferner, dass die Zusammenarbeit mit diesen Abnehmerstaaten mitunter zu einer Standortverlagerung der europäischen Entwicklungsabteilungen in Länder mit geringeren Produktionskosten führt.

Es ist notwendig, dass die europäischen Länder und die Europäische Union:

- eine kohärente Politik im Bereich der beruflichen und technologischen Ausbildung führen sowie über das notwendige kompetente Personal verfügen, um die Technologie der Zukunft zu konzipieren und zu entwickeln;
- in die Qualität und Quantität der innovativen Forschungssysteme und -netzwerke sowie der Kompetenzpole in Europa investieren, indem sie Synergien nutzen.

Deutschland und Frankreich müssen sich ihrer gemeinsamen Interessen und auch dem übergeordneten Interesse Europas bewusst werden, um zu vermeiden, dass „die Mitgliedstaaten der Europäischen Union eng definierte nationale Interessen zum Maßstab ihres Handelns machen, ohne sich der negativen Auswirkungen ihres Handelns auf ihre übergeordneten gesamteuropäischen Interessen bewusst zu sein“⁸. Europa muss sich fragen, welches die technologisch sensiblen Bereiche sind, in denen europäisches Know-How – sei es durch Abschottung nach außen oder mit Hilfe geeigneter internationaler Kooperationen – unter allen Umständen bewahrt werden muss.

⁸ Europäische Kommission, „Das Europäische Interesse: Erfolg im Zeitalter der Globalisierung“. KOM(2007)0581, 15. November 2007.

ENERGIEPOLITIK: EINE DEUTSCH-FRANZÖSISCHE HERAUSFORDERUNG?

SUSANNE NIES

EINFÜHRUNG

Wie steht es um die deutsch-französische Zusammenarbeit in einer Energiepolitik, die sich zudem ja mehr und mehr als europäische Energiepolitik verstehen will? Sind die deutschen und französischen Weichenstellungen bezüglich des Energie-Mix, ihre Positionen zur Versorgungssicherheit, Energie-Effizienz, oder zum Klimawandel kompatibel? Zeichnet sich ein Zusammenschluss auf europäischer Ebene ab? Was bedeutet die Tatsache, dass mit Günther Oettinger ein Deutscher das zunehmend wichtige Energie-Ressort auf europäischer Ebene innehat? Wie vernetzt sind die deutschen und französischen Energiemärkte? Wie steht es um das Verhältnis zur „*Energie-Außenpolitik*“ und zu den wichtigsten Energieproduzenten? Welche Empfehlungen wären auszusprechen, um deutsche und französische Energiepolitiken gewinnbringend für beide Partner und für Europa in Einklang zu bringen? Und wie sind die anlässlich des 12. deutsch-französischen Ministerrats Anfang Februar 2010 in Paris beschlossenen Energie-Projekte zu bewerten?

Die Energie-Thematik hat auf deutscher, französischer und europäischer Ebene in den letzten Jahren stetig an Bedeutung gewonnen. Aus einer Debatte für Techniker und Ingenieure ist eine öffentliche geworden. Die Termini ‚Klimawandel‘, ‚Energiesicherheit‘ oder ‚Energie-Effizienz‘ haben in die Alltagssprache Einzug gehalten. Diese neue Relevanz von Energie-Themen, die an die Ölkrise von 1973 erinnern mag, lässt sich auf die folgenden aktuellen Ereignisse zurückführen: eine steigende Verunsicherung über das Gebaren und die Ambitionen des russischen Staatsunternehmens Gazprom und die Zuverlässigkeit der ukrainischen

Transitstrecke, aber auch die Fragestellung ‚konkurrierender Konsumenten‘ oder gar des Öl-Peak (Stichwort ‚Energiesicherheit‘); klimapolitische Fragestellungen, die die Energiepolitik neu strukturieren. Verbunden mit den beiden ersten Fragestellungen der ‚Energiesicherheit‘ und des ‚Klimawandels‘ ist eine dritte: die ‚Wirtschaftlichkeit der Ressourcennutzung‘ oder ‚Energie-Effizienz‘. Der Wandel im Energie-Mix, Innovationen, die erneuerbaren Energien, steuerliche Anreize zum Energiesparen – all dies hat das Bewusstsein der Bürger geschärft. Sie können beobachten, wie energiepolitische Entscheidungen ihren Alltag verändern: neue Autos, neue Kühlschränke, andere Verkehrskonzepte, Solardächer oder Windräder in der Landschaft.

Der folgende Beitrag steht unter der Überschrift *Energiepolitik: eine deutsch-französische Herausforderung?*. Einführend werden deutsche und französische Rahmendaten präsentiert und miteinander verglichen. Der Hauptteil beschäftigt sich mit dem europäischen Kontext und stellt deutsch-französische energiepolitische Handlungsansätze vor.

DEUTSCH-FRANZÖSISCHE RAHMENDATEN IM VERGLEICH

Um über eventuelle gemeinsame Handlungswege in der deutschen und französischen Energiepolitik zu sprechen, muss man zunächst die Rahmendaten beider Länder hinsichtlich ihres Energie-Mix, ihrer geographischen Lage – und der damit einhergehenden Abhängigkeiten insbesondere beim regionalen Gasmarkt – und schließlich die geplanten politischen Weichenstellungen miteinander vergleichen.

Deutschland

Deutschland ist der größte Energie-Konsument der EU, mit einem hohen Verbrauch an Öl (38%), gefolgt von Gas, Kohle, Atomkraft und erneuerbaren Energien. Es sei hier an den Umstand erinnert, dass Europa in den 50er Jahren Kohle als Primärenergiequelle favorisierte, sich dann dem Öl zuwandte, dem aber durch die Entdeckung der Gasfelder, insbesondere Groningen, und die zwei Ölpreisschocks der 70er Jahre zunehmend das Gas an die Seite gestellt wurde. Atomenergie wurde ebenfalls als geeignete Antwort auf die Ölkrise verstanden, insbesondere in Frankreich. Heute wird das Gas als Übergangsenergie

betrachtet, zwischen Kohle und Öl einerseits und den erneuerbaren Energien der Zukunft andererseits.

Erneuerbare Energien spielen in Deutschland eine zunehmend wichtige Rolle, insbesondere die Windenergie. Klimapolitisch betrachtet liegt Deutschland jedoch aufgrund seines Energie-Mix im Ausstoß von CO₂ im roten Bereich, oberhalb des EU-Durchschnitts¹.

*Der Energie-Mix Deutschlands und Frankreichs im Vergleich
(Verbrauch, in Prozent des Bruttoinland-Energieverbrauchs, Jahr 2005)*

	Kohle	Öl	Gas	Atomkraft	Erneuerbare
Frankreich	5,2	33,4	14,9	42,3	6,0
Deutschland	24,0	35,7	23,4	12,2	4,8

Quelle: Europäische Kommission DG TREN, European Energy and Transport Trends to 2030- update 2007, Zusammenstellung Autor²

Frankreich

In Frankreichs Energiebilanz fällt die besondere Stellung der Atomkraft auf, welche mehr als 40% vom Energie-Primärverbrauch ausmacht: Ihr Anteil am Energie-Mix Frankreichs liegt damit fast viermal so hoch wie jener in Deutschland. Dieser Umstand sowie der seit den 80er Jahren stark rückläufige Kohle-Anteil – er macht nur 5% des Energie-Mix aus, gegenüber 25% in Deutschland – und der vergleichsweise geringe Verbrauch an Gas lässt das Land in der CO₂-Bilanz wesentlich besser dastehen als Deutschland mit seinem hohen Verbrauch an fossilen Brennstoffen. Es fällt des Weiteren auf, dass Frankreich, ähnlich wie Spanien auch, auf Flüssiggas zurückgreift und eben nicht nur Pipeline-Gas verwendet. Geopolitisch, das heißt vor allem im regionalen

¹ *Fakten zu Deutschland siehe Energy Information Administration, EIA:
http://tonto.eia.doe.gov/country/country_energy_data.cfm?fips=GM
Link zu deutscher und französischer Energiepolitik:
http://ec.europa.eu/energy/index_en.htm.*

² *Die Zahlen entstammen dem EU Baseline Szenario, mit den in diesem Bericht letzten verfügbaren Daten für 2005. Die im Trends 2030 Bericht von 2007 zitierten Perspektiven werden deshalb nicht zitiert, weil das im Jahr 2010 veröffentlichte neue Baseline Szenario erhebliche Abweichungen verzeichnen wird, bedingt durch die globale Wirtschaftskrise.*

Gasmarkt³, liegen Frankreichs Abhängigkeiten anders als die Deutschlands: Algerien kommt eine sehr große Bedeutung zu und hier wiederum die Einfuhr von Flüssiggas.

SPIELRAUM EU

Deutsche und französische Energiepolitik bewegt sich zunehmend im Rahmen der europäischen Politik, die erst vergleichsweise spät, im Jahr 1996, als Binnenmarktpolitik ihren Anfang genommen hat. Die nationale Präferenz in der Energiepolitik war dabei nicht von Anfang an selbstverständlich, wenn man etwa an den Umstand erinnert, dass die europäische Integration mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und damit mit dem in den 50er Jahren wichtigsten Energieträger Kohle begonnen hatte. In sukzessiven Liberalisierungsphasen – und entsprechenden drei ‚Paketen‘ – wurde versucht, die Energiemärkte zu liberalisieren und für die Konkurrenz zu öffnen. Im Jahre 2006 postulierte die Europäische Kommission die gesamteuropäischen Ziele der Nachhaltigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Effizienz, und ist bestrebt, eine eigenständige EU-Energiepolitik zu etablieren. Auch eine Rechtsgrundlage mit dem Titel XXI, Artikel 194 ist durch den seit Dezember 2009 geltenden Vertrag von Lissabon geschaffen worden. Der Energie-Artikel unterstreicht die Solidarität der EU-Mitgliedsstaaten, die notwendige Entwicklung eines integrierten europäischen Netzes und den Vorrang von Energie-Effizienz. Jeder Staat ist dabei frei, über seinen Energie-Mix zu entscheiden. Wenn auch dem Energie-Paragrafen im neuen Vertragswerk eine symbolische Neuerung zukommt, indem er der Energie nunmehr auf EU-Ebene eine eigene Basis gibt, sollte man nicht vergessen, dass sich der Artikel in der Reihenfolge vor einem weitaus weniger bedeutenden Punkt – der Tourismus-Politik – befindet, was man als symptomatisch werten mag. Die EU-Energiepolitik, um es anders zu formulieren, steckt heute noch in den Kinderschuhen

³ *Die Gasmärkte der Welt sind regional organisiert, der Ölmarkt ist ein Weltmarkt. Gas ist sehr stark an Pipelines gebunden, Öl wird hauptsächlich über die Meere und per Tanker transportiert. Das gegenwärtig zwar preiswerte, generell aber teurere Flüssiggas bietet die Perspektive eines globalen Gasmarktes an, von dem Europa heute jedoch - im Gegensatz zu Asien oder den USA - noch weit entfernt ist.*

und bedarf der wohlwollenden, aber auch kritischen Unterstützung durch die Mitgliedsstaaten. Überregulierung zu verhindern und Subsidiarität gerade angesichts so unterschiedlicher Rahmenbedingungen in den 27 Mitgliedsstaaten sowie auch den regionalen Ansatz zu fördern sind dabei Aspekte, die nicht vergessen werden dürfen. Die Energie-Außenpolitik, sprich die Beziehung zu Drittstaaten, bleibt vor allem ein nationales Spielfeld, auch wenn die gemeinschaftsinterne Abstimmung auf EU-Ebene gerade durch die Transit-Krisen für alle an Bedeutung gewonnen hat, Frühwarnmechanismen bzgl. Russland und der Ukraine etabliert wurden, die Gas-Koordinationsgruppe ihre Effizienz bewiesen hat, eine Gassicherheits-Verordnung auf der Tagesordnung steht und die Energie-Gemeinschaft in Wien um eine Übertragung des europäischen *Acquis Communautaire Énergie* auf Nachbarländer in Südosteuropa und Osteuropa bestrebt ist⁴.

Wie verhalten sich Deutschland und Frankreich in Bezug auf die europäische Energiepolitik?

Im Gegensatz zu anderen Politikfeldern kann bisher kein Bemühen um eine Führungsrolle festgestellt werden: Dieses könnte sich mit der Kommission Barroso II und dem Amtsantritt Oettingers ändern. Bezogen auf die Binnenmarktgestaltung müssen beide, anders als kleine Länder wie Luxemburg, auf ihre großen Energieunternehmen Rücksicht nehmen: Dieses zeigte sich besonders in den verschiedenen Anläufen zur Entflechtung von Netzen und Produzenten. Paris und Berlin fanden sich dabei zumeist auf der gleichen Seite wieder. Der europäischen Energie-Außenpolitik stehen Frankreich wie Deutschland, anders als die neuen Mitgliedsstaaten, mehr als skeptisch gegenüber und pochen auf die Beibehaltung der nationalen Schlüsselrolle. Bezogen auf Russland und Gazprom sind die Politiken beider Staaten pragmatisch.

Die energiepolitische Integration Deutschlands und Frankreichs

Bemerkenswert, doch meist übersehen, ist das intensive Bemühen um eine Integration der Stromnetze, nicht nur in Deutschland und

⁴ http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/ENERGY_COMMUNITY.

Frankreich, sondern in der EU insgesamt. Im Rahmen vom European Network of Transmission System Operators for Electricity (ENTSO-E) besteht ein synchroner Raum, der nun 24 Mitgliedsstaaten umfasst: Nur die drei baltischen Staaten bleiben bisher noch außen vor und hängen im russischen Netz IPS/UPS, trotz der Priorität, die ihrer Integration in die EU gegeben wird. Und selbst die Synchronisierung des Beitrittskandidaten Türkei ist für den Monat Mai 2010 vorgesehen! Die Integration der Stromnetze führt zu zunehmender EU-interner Abstimmung und zwar insbesondere im Rahmen regionaler Initiativen: Der European Regulator's Group for Electricity and Gas (ERGEG), Region Zentrum-West, kommt dabei eine Vorreiterrolle zu⁵. Die Integration hat eine Vielzahl von Vorteilen, die es auszuschöpfen und zu entwickeln gilt: grenzüberschreitende Systemsicherheit, sollte ein Generator ausfallen (N-1), Herausbildung gemeinsamer Qualitäts-Standards, die Entwicklung neuer Netze unter besonderer Berücksichtigung erneuerbarer Energien sowie mehr Wettbewerb zum Vorteil der Verbraucher. In diesem Prozess haben die nationalen Regulatoren (Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen in Deutschland, Commission de régulation de l'énergie in Frankreich) eine zentrale Bedeutung. Auch die Rolle des dritten Paketes Energie wurde gestärkt, aber eben nicht jene einer europäischen Zentralagentur, die zwar als Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) etabliert wurde, aber eine eher konsultative Rolle spielt.

HANDLUNGSOPTIONEN

Im folgenden Abschnitt werden neun Empfehlungen ausgesprochen, in welchen Bereichen Deutschland und Frankreich energiepolitisch zusammengehen könnten.

1. Atomenergie, Aufbereitung, Endlagerung

Auch wenn die Bedeutung der Atomenergie in Frankreich ungleich größer ist als in Deutschland und es auch bleiben wird, sollte erneut über Möglichkeiten der Kooperation nachgedacht werden. Zwischen den

⁵ Für eine ausführliche Diskussion siehe Susanne Nies, *At the Speed of Light? Electricity Interconnections for Europe*, Paris, Ifri, 2009.

Extremen des „Atomkraft Nein Danke“ und des „Atomkraft ausschließlich“ liegt die Auffassung, dass Atomenergie in einem beschränkten Umfang ihren Platz im Energie-Mix haben sollte. Voraussetzung dafür ist, dass die Frage der Aufbereitung und Endlagerung verantwortungsbewusst angegangen wird. Der Austritt von Siemens aus dem Gemeinschaftsprojekt mit Areva und die Umorientierung auf Rosatom stellt einen Schritt in die falsche Richtung dar, der von beiden Regierungen überdacht und revidiert werden sollte: Welche Bedingungen müssen für eine Neuauflage der Partnerschaft geschaffen werden? Wie ist der Atomsektor in Deutschland und Frankreich zu organisieren und auszurichten? Sollte der vom französischen Präsidenten in Auftrag gegebene Bericht über die Neuorganisation der Atombranche in Frankreich, vom ehemaligen EDF-Chef Roussely im April vorzulegen, nicht diese mögliche deutsch-französische Dimension direkt berücksichtigen? Die gleichberechtigte Beteiligung (50/50) gehört hier sicher ebenso dazu, wie die Entwicklung eines tragfähigen Geschäftsmodells. Die Frage der Aufbereitung und die der Endlagerung sollte gemeinsam erörtert werden und inakzeptable Geschäftspraktiken, wie etwa die Wiederaufbereitung von angereichertem Material unter unannehmbaren Umständen in Russland, sollten sofort beendet werden.

2. Pionierprojekte erneuerbare Energien und der vielversprechende 12. Ministerrat 2010

Der zunehmende Anteil der erneuerbaren Energien im Energie-Mix sollte zu deutsch-französischen Pilotprojekten führen. Dieses begründet sich nicht zuletzt darin, dass die Netze gemeinsam genutzt und konzipiert werden müssen: Ein nationaler Alleingang Deutschlands, bezogen auf das immer wieder erwähnte *Super-Smart-Grid* im Zusammenhang mit Desertec, hat hier wenig Sinn. Pionierprojekte, wie jenes der Solarenergie aus Nordafrika, würden davon profitieren, wenn sie im deutsch-französischen oder europäischen Rahmen verfolgt und angepasst würden. Stattdessen verfolgt Frankreich eigene solarenergetische Pläne im Rahmen der Mittelmeerunion und wertet das deutsche Projekt misstrauisch als Versuch, die französische Nuklearenergie zurückzudrängen. Die geopolitische Komplementarität gerade Deutschlands und Frankreichs – Ost, Süd – bietet ein großes

Potential. Die Vorreiterrolle der Strom-Region Zentrum West legt zudem nahe, auch die Benelux-Staaten mit einzubeziehen. Der deutsch-französische Ministerrat Anfang Februar 2010 hat erfreulicherweise die Entwicklung eines Solarplans für den Süden des Mittelmeerraums als Gemeinschaftsprojekt festgelegt. Nun geht es darum, diese Absichten umzusetzen und die privaten und öffentlichen Akteure einzubeziehen.

Konkret sollten im Rahmen der regelmäßigen Regierungsgespräche (Blaesheim-Gespräche) mögliche gemeinsame Strategien erörtert und festgelegt werden. Daran beteiligt werden sollten die vorhandenen deutschen und französischen Strukturen: Deutsche Energie-Agentur GmbH (DENA), Grenelle de l'Environnement aber auch die bereits bestehenden deutsch-französischen Arbeitsgruppen, wie etwa die Koordinierungsstelle für Windenergie, gegründet 2006 auf Ministerialebene⁶.

3. Investitionen

Allgemein gilt, dass der Strombedarf insbesondere dann stark ansteigen wird, wenn sich das Elektro-Auto oder auch das Hybrid-Auto in der Zukunft durchsetzen sollte. Im Rahmen des 12. deutsch-französischen Ministerrats wurde beschlossen, für das Elektro-Auto gemeinsame Standards auszuarbeiten: ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Der Energie-Mix Deutschlands und Frankreichs, soviel steht fest, wird in den nächsten Jahrzehnten durch die bereits genannten Faktoren Innovation, Energie-Effizienz und Klimapolitik starkem Anpassungsdruck ausgesetzt sein. Heute stehen jedoch noch Spekulationen an der Stelle einer klaren Vision von der genauen Ausgestaltung der zukünftigen Energie-Versorgung. Das Design künftiger Stromnetze aber, um nur ein Beispiel zu nennen, kann nur mit einer größeren Planungssicherheit erfolgen, als der heute vorhandenen. Investitionsrückstaus wären die Folge einer zu lang anhaltenden Planungsunsicherheit. Im Rahmen von europäischen Organisationen, wie etwa jener der nationalen Netzbetreiber ENTSO-E, werden heute bereits Zehnjahresinvestitionspläne aufgestellt. Und man sollte sich hüten, in einer ideologischen Schwarz-Weiß-Debatte die großen Akteure wie E.ON,

⁶ <http://www.erneuerbare-energien.de/inhalt/39150/4597/>.

RWE, GDF oder EDF als Oligopole und Monopolisten abzustempeln, die es auf dem Weg zum europäischen Markt zu kontrollieren gälte. Ganz im Gegenteil können diese eine besondere Rolle in der Entstehung eines europäischen Marktes spielen, denn sie können – anders als kleine Unternehmen – mit Lieferanten wie Gazprom auf Augenhöhe verhandeln, und nur sie sind es, die die groß angelegten notwendigen Zukunftsinvestitionen meistern können. Voraussetzung von Investitionen und grenzübergreifendem Engagement ist aber eine größere Preistransparenz, als dieses heute der Fall ist. Subventionen und Steuern verwischen das Bild.

4. Harmonisierung der Energie-Steuern

Die Vereinheitlichung der Energie-Steuern mag wie Zukunftsmusik klingen, ist aber die Grundvoraussetzung dafür, dass Preise transparenter werden, und die Konkurrenz der europäischen Anbieter befördert wird. Deutschland und Frankreich sollten im europäischen Rahmen auf eine entsprechende Angleichung hinwirken. Hier scheint die Politik der Wirtschaft hinterherzuhinken: Letztere ist – wie stellvertretend jüngst ein Doppelinterview mit den Chefs von E.ON und GDF zeigte – mehr als interessiert an dieser Entwicklung. Die Harmonisierung der Energie-Steuern ist dabei Teil einer Steuerharmonisierung in der gesamten EU, wie sie Mario Monti, Präsident der Universität Bocconi und ehemaliger EU-Kommissar, immer wieder anmahnt.

5. Versorgungssicherheit

Das fast ausschließlich an den Regionalmarkt gebundene Gas steht unter dem Einfluss der Debatte um die Versorgungssicherheit. So hat der Konflikt zwischen Russland und der Ukraine im Jahr 2006 und vor allem 2009 Auswirkungen auf die russischen Gaslieferungen in die EU gehabt und das Vertrauen in diese Transitstrecke, die immerhin 80% der russischen Gaslieferungen nach Europa ausmacht, nachhaltig erschüttert. Auch die Ambitionen Gazproms und des seit 2000 wieder erstarkenden Russlands wurden in der deutschen und französischen Öffentlichkeit mit Sorge beobachtet, nicht aber in den Regierungreihen: Vor allem die deutsche, aber aktuell auch die französische Regierung setzen auf eine besondere Partnerschaft mit Russland. Hierbei ist eine gewisse

Konkurrenz zwischen beiden zu beobachten, ohne dass die französische Rolle dabei mit der herausragenden deutschen Position verglichen werden könnte. Auch bei alternativen Gastrassen haben sich Deutschland und Frankreich aktiv gezeigt und so die Ostsee-Pipeline mitinitiiert (Bundeskanzler Schröder, E.ON, RWE), oder sich bei der Schwarzmeer-Pipeline beteiligt, einer Alternative zur ukrainischen Transitstrecke (EDF, Frankreich, zusammen mit Gazprom und ENI). Gerade die neuen Mitgliedsstaaten Zentraleuropas klagen dabei über eine Russlandpräferenz, die zu ihren Lasten hinge.

Deutschland und Frankreich sollten:

- im europäischen Rahmen auf die Vervollkommnung der Gas- und Stromverbindungen hinwirken sowie auf die Verbesserung der Energie-Effizienz, insbesondere in von Russland abhängigen Mitgliedsstaaten;
- nicht zuletzt aus wirtschaftlichen Gründen den Ausbau der ukrainischen Transitstrecke als Priorität ansehen: Die Ukraine wird mit oder ohne Transitstrecke ein Nachbar der EU sein und Instabilität in diesem Land stellt eine Bedrohung für Europa als Ganzes dar. Die vorhandene Transitstrecke der Ukraine und ihre Modernisierung ist weitaus kostengünstiger als der Neubau alternativer Gaspipelines, die zudem mit Unsicherheiten der künftigen Gasnachfrage rechnen müssen;
- auf eine Revision der Energie-Charta hinwirken, die russische Anregungen und damit die Position von Produzenten und nicht nur von Konsumenten – wie im Medwedjew-Vorschlag artikuliert – mit aufnimmt. Ziel der Revision ist ein allgemein gültiges Regelwerk für den Transit, das auch von Russland (und Norwegen!) ratifiziert würde.

Insgesamt gilt aber, dass die beste Garantie für eine sichere Versorgung die bereits erwähnte Vervollständigung des EU-Energiebinnenmarktes ist, ein modernes europäisches Stromnetz, erhöhte Effizienz, sowie die Übertragung von Standards auf Nachbarländer.

6. Grenzen der Synchronisierung - Die Netze: DC statt AC

Wo liegen die Grenzen der Synchronisierung in dem durch die (Licht-) Geschwindigkeit des Stromflusses so sensiblen Elektrizitätsbereich? Im Mai 2010 wird die Türkei vermutlich der Union pour la coordination du transport de l'électricité (UCTE) beitreten und andere Staaten, wie die Ukraine, klopfen an die Tür. Es stellt sich jedoch die Frage, ob ein immer größerer synchroner Raum nicht an Schwierigkeiten der Governance stoßen muss und das System insgesamt gefährden könnte. Hier sollte die Frage der Gleichstromverbindungen mit Nachbarländern undogmatisch diskutiert werden, um einerseits Verbindungen zu gewährleisten, aber andererseits nicht zu einer umfassenden Synchronisierung zu zwingen. Auch innerhalb des Binnenmarktes sollte die Frage der Vorzüge und Nachteile von Wechselstrom- und Gleichstromverbindungen gerade in Anbetracht des Umstandes diskutiert werden, dass die am besten integrierte Region – das skandinavische Nord Pool – fast vollständig auf Gleichstromlinien beruht.

7. Energie-Effizienz

Energiesparen wird von Experten als eine der wichtigsten ‚Energiequellen‘ angesehen und die vorhandenen Potentiale sind enorm. Im Jahr 2010 wird sich die EU verstärkt der Frage nach der Energie-Effizienz zuwenden. Eine Vielzahl an technischen Möglichkeiten existiert bereits heute und neue Verbindlichkeiten wurden, wie etwa bei Glühbirnen, geschaffen. Besondere Aufmerksamkeit muss sich auf innovative Konzepte für Städte, öffentlichen Nahverkehr, aber auch Gebäude richten und vielversprechende Pilotprojekte kontrastieren mit einer zum Teil völlig überkommenen Praxis. Aber auch der zweite Aspekt der Energie-Effizienz, der vom veränderten Verhalten des Konsumenten abhängt und eben nicht nur von technischen Veränderungen, sollte nicht vergessen werden: Pädagogik und Aufklärung sind dabei sehr wichtige Faktoren. Wie könnten Deutschland und Frankreich hier zusammenwirken? Angesichts der Tatsache, dass lokale und regionale Agenturen, unterstützt von der EU und ihren Regierungen, eine bedeutende Rolle bei der Sensibilisierung und Umsetzung von Energie-Effizienz spielen, sollten regionale grenzüberschreitende Initiativen, der Austausch über Maßnahmen, *best practice* und Benchmarking gestärkt werden. Die deutsch-französische Kooperation sollte hier verstärkt

werden: So ist etwa der Energie-Verbrauch in der neuen Kommunikationsindustrie (Telekommunikation, Internet, PCs) so erheblich, dass er die Einsparungen in ‚klassischen Segmenten‘ (Kühlschränke etc.) wieder zunichte gemacht hat. Hier sollten EU-Gesetzesvorlagen befördert und auf energiesparende Prototypen hingewirkt werden.

8. Eine neue europäische Generation in der Energiepolitik

Ein europäischer Energiebinnenmarkt erfordert auch eine neue Generation von Managern, Politikern und Experten, die europäische Orientierung und Erfahrung mitbringen. Es sollte deshalb neben den bereits vorhandenen europäischen Bildungseinrichtungen, wie dem Europa-Kolleg in Brügge/Natolin, auch ein spezifisches Angebot für den Energie-Sektor geben, das es erst noch zu etablieren gilt. Deutschland und Frankreich könnte mit ihrer Erfahrung in der gemeinsamen Bildungspolitik hier eine Schlüsselrolle zukommen. Staatliche Stellen, *Think Tanks* und Unternehmen wie die DENA, Grenelle de l'Environnement, aber auch Forschungsinstitute wie IFRI, Clingendael, DGAP, SWP und Unternehmen wie E.ON, GDF etc. sollten an der Konzeption beteiligt werden, die auf die EU insgesamt, und nicht nur auf Deutschland und Frankreich, ausgerichtet sein sollte.

Die stärkere Integration vom CNRS und dem Max-Planck-Institut, beschlossen während des deutsch-französischen Ministerrats im Februar 2010, bildet einen günstigen Rahmen für ein solches Vorhaben. An dieser Stelle wird ebenfalls vorgeschlagen, die vorhandenen Austausch-Maßnahmen zwischen den deutschen und französischen Außenministerien durch Fachbeamte des Energiebereichs zu ergänzen.

9. Methode: Regionen und Subsidiarität statt Bürokratie aus der Zentrale

Erfreulicherweise kommt der Dimension Region in der Integration der Energiemärkte bereits heute eine Schlüsselrolle zu. Es gilt, dieses Potential noch besser zu nutzen und eine Übertragung auf weniger effiziente Regionen zu fördern. Frankreich und Deutschland, beide Teil der Region Zentrum-West, haben hier eine Rolle zu spielen. Vorsicht ist

geboten gegenüber dem übereifrigen Wunsch, allzu viel ‚von oben‘ zu steuern: So ist etwa der Mehrwert der derzeit in den europäischen Institutionen diskutierten ‚Gasversorgungs-Regulierung‘ zu bezweifeln. Die Kooperation und die Transparenz der 27 sind weit vorangeschritten, konkrete Probleme in einzelnen Mitgliedsländern gilt es zu lösen, doch bedürfen diese keiner gesamteuropäischen Regulierung.

DER INTERPARLAMENTARISCHEN ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN DEUTSCHLAND UND FRANKREICH IM RAHMEN DES VERTRAGS VON LISSABON NEUEN SCHWUNG GEBEN

ANNE-LISE BARRIÈRE / CÉLINE CARO

Die neuen Zuständigkeitsbereiche der nationalen Parlamente innerhalb des europäischen Entscheidungsprozesses sind Teil der Neuerungen des Vertrags von Lissabon. Während Frankreich die Änderungen zügig in seine Verfassung übernommen hat, ist die deutsche Exekutive auf Schwierigkeiten gestoßen. Mehrere Klagen wurden beim deutschen Bundesverfassungsgericht eingereicht, welche unter anderem zu dem Begleitgesetz vom September 2009 führten, das zusätzliche Mitentscheidungs- und Kontrollrechte des Bundestags regelt. Seit September 2009 haben beide Länder den Vertrag ratifiziert, und nun müssen die darin enthaltenen neuen Kompetenzen der nationalen Parlamente umgesetzt werden. So obliegt den europäischen Institutionen nunmehr eine Informationspflicht gegenüber den nationalen Parlamenten, während diese die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu überwachen haben und an dem Revisionsprozess der Verträge beteiligt sind. Um diesen neuen Aufgaben gerecht zu werden, wird eine enge Abstimmung der nationalen Parlamente notwendig. Nur so werden sie in der Lage sein, gemeinsame Positionen zu finden und auf europäische Vorschläge möglichst einheitlich zu reagieren.

Die interparlamentarische Zusammenarbeit in Europa verfügt schon jetzt über verschiedene Kooperationsmechanismen. So besteht z.B. seit 1989 die Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union (COSAC) – die Konferenz der Europaausschüsse. Sie ist jedoch wenig effektiv, da sie dem Konsensprinzip unterliegt. Daher bietet sich jetzt dem deutschen und französischen Parlament die Gelegenheit, eine führende Rolle bei der

Verbesserung oder Schaffung von Abstimmungs- und Koordinierungsstrukturen zwischen den Parlamenten einzunehmen, die den neuen Anforderungen des Vertrags von Lissabon entsprechen.

NEUE MITWIRKUNGSMÖGLICHKEITEN DER NATIONALEN PARLAMENTE NACH DEM VERTRAG VON LISSABON UND IHRE GRENZEN

Unsere demokratischen Praktiken sowie unsere politischen Handlungsmöglichkeiten als Bürger sind noch stark im nationalen Raum verankert. Daher ist die Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente innerhalb des europäischen Entscheidungsprozesses als positiver Aspekt des Vertrags von Lissabon zu werten. Die europäischen Institutionen haben nunmehr die Verpflichtung, die nationalen Parlamente zu informieren und ihnen die Entwürfe für Gesetzgebungsakte zu übermitteln. Darüber hinaus erweitert der Vertrag die Zuständigkeit der nationalen Parlamente im Bereich der Kontrolle über die Einhaltung der Subsidiarität. So kann jede Kammer der nationalen Parlamente in einem Zeitraum von acht Wochen nach Einreichung eines Gesetzentwurfs eine ‚begründete Stellungnahme‘ an die europäischen Institutionen richten. Stimmt ein Drittel der nationalen Parlamente gegen den Entwurf, muss er noch einmal überprüft werden. Dieser kann in Folge beibehalten, abgeändert oder zurückgezogen werden. Sollte die Europäische Kommission einen Entwurf selbst eingereicht haben und eine Mehrheit der nationalen Parlamente ihn für nicht konform mit dem Subsidiaritätsprinzip halten, muss die Kommission den Entwurf begründen. Wenn 55% der Mitglieder des Rats oder die Mehrheit der abgegebenen Stimmen im Europäischen Parlament gegen einen Entwurf stimmen, muss er zurückgezogen werden¹.

Es ist wichtig, die Rolle der nationalen Parlamente als Kontrollinstanz zu unterstreichen. Sie führt zu einer Stärkung der repräsentativen Demokratie, der politischen Transparenz und einer bürgernäheren Debatte. Diese Absicht des Vertrags von Lissabon ist aner kennenswert,

¹ *Siehe: Vertrag von Lissabon, „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit“, Artikel 7.*

wirft jedoch durch die Komplexität ihres Mechanismus zwei Fragen auf. Erstens stellt sich die Frage nach der Möglichkeit und der Kapazität der Parlamente, diese neuen Kompetenzen auszuüben: Werden Politiker und Beamte in der Lage sein, diese neuen Aufgaben zu übernehmen, die eine höhere Arbeitsbelastung mit sich bringen sowie ein erhöhtes Kompetenzniveau in Bezug auf europäische Themen erfordern?² Zweitens ist die Möglichkeit der Einleitung des Kontrollprozesses der nationalen Parlamente mit der Folge einer Modifizierung des Gesetzentwurfs eingeschränkt: Zwar überprüft die europäische Institution ihren Text noch einmal auf Anfrage der nationalen Parlamente – vorausgesetzt, die notwendige Anzahl an Stimmen wurde erreicht –, am Ende der Überprüfung kann sie jedoch selbst entscheiden, ob sie den Entwurf beibehalten oder zurückziehen möchte. Im Fall der Beibehaltung sind es die Kommission, der Rat und das Europäische Parlament, die darüber urteilen, ob der Vorschlag kompatibel mit dem Subsidiaritätsprinzip ist. Die nationalen Parlamente verfügen also keinesfalls über ein Vetorecht, allerhöchstens über eine ‚Gelbe Karte‘³. Ziel dieses Mechanismus ist es vor allem, den Dialog zwischen den europäischen Institutionen und den nationalen Parlamenten zu fördern und gleichzeitig zu verhindern, dass letztere in einer systematischen Opposition verharren⁴.

Mit diesen eng festgelegten Grenzen ist die Frage zu klären, wie man die neuen Zuständigkeitsbereiche der nationalen Parlamente, die von nun an die ‚Wächter‘ der regelkonformen Ausführung des Subsidiaritätsprinzips sind, am besten ausgestaltet. Welche besondere Funktion könnten die Assemblée Nationale und der Bundestag übernehmen, um den

² Siehe: Joachim Fritz-Vannahme, „Mehr Europa wagen“, Spotlight Europe, September 2009, Bertelsmann Stiftung, S. 7.

³ Siehe zu diesem Thema die Kommentare von François-Xavier Priollaund und David Siritzky in: Le traité de Lisbonne, Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE – TFUE), Paris, La Documentation française, 2008, S. 432.

⁴ Falls ein nationales Parlament (oder eine seiner Kammern) auf seiner Einschätzung besteht, kann ein Mitgliedsstaat dennoch auf seine Anfrage hin den Europäischen Gerichtshof anrufen. Siehe: Vertrag von Lissabon, „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit“, Artikel 8.

Zusammenschluss der nationalen Parlamente im europäischen Entscheidungsprozess zu optimieren?

FOLGERUNGEN FÜR EINE VERSTÄRKTE BILATERALE PARLAMENTARISCHE KOOPERATION

Das deutsche und französische Parlament unterhalten enge Verbindungen. Daher liegt es nahe, dass sie in enger Abstimmung arbeiten sollten, um auf diese Herausforderung des Vertrags von Lissabon zu reagieren. Der deutsch-französische Ministerrat vom 4. Februar diesen Jahres hat diesen Punkt aufgegriffen. Er empfiehlt eine „Intensivierung des Austauschs zwischen den auswärtigen und europapolitischen Ausschüssen beider Parlamente, wozu auch systematische Beratungen gehören können, wenn es um die Ausübung der im Vertrag von Lissabon vorgesehenen Subsidiaritätskontrolle geht“⁵. Im Rahmen ihrer neuen Zuständigkeitsbereiche werden sich die nationalen Parlamente in der Tat mit einem zunehmenden Informationsfluss von den europäischen Institutionen konfrontiert sehen. Um schnell und effizient reagieren zu können, wären folgende Mechanismen hilfreich:

1. Zusammenarbeit der Europaausschüsse

Die Berichterstatter der beiden europapolitischen Ausschüsse könnten direkt nach Erhalt eines neuen Entwurfs ihre Standpunkte austauschen. Dabei könnten sie die Internetseite nutzen, die für die Kommunikation zwischen den nationalen Parlamenten der EU vorgesehen ist⁶. Zwar ist die aktuelle Abstimmung zwischen den beiden Ausschüssen bereits gut, kann dadurch jedoch noch verbessert werden, so dass Frankreich und Deutschland in Europa die Impulse für gemeinsame Aktionen der Parlamente gegenüber den Vorschlägen der europäischen Institutionen geben könnten. Im Falle eines deutsch-französischen Konsens zur nochmaligen Überprüfung eines Gesetzentwurfs ist eine enge

⁵ Siehe: *Deutsch-französische Agenda 2020, Punkt 6, 4. Februar 2010. Der Vertrag von Lissabon sieht eine „effiziente und regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den Parlamenten innerhalb der Union“ vor. Siehe hierzu: „Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“, Artikel 9.*

⁶ Siehe: <http://www.ipex.eu>.

Koordination besonders wichtig, um die anderen nationalen Parlamente zu überzeugen und zu mobilisieren, so dass die notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit erreicht werden kann. Franzosen und Deutsche könnten beispielsweise ihre Vorgehensweise abgleichen und sich die Aufgaben teilen, andere Partner zu kontaktieren und zu überzeugen. So kann mehrspuriges, unkoordiniertes Agieren vermieden werden.

In diesem Zusammenhang würden es zusätzliche gemeinsame Sitzungen der beiden Europa-Ausschüsse durch Videokonferenzen ermöglichen, den aktuellen Erfordernissen entsprechend zu kommunizieren, die Kenntnisse über die institutionelle Funktionsweise des Partnerlandes zu stärken und die Arbeit der deutschen und französischen Parlamentarier in europäischen Fragen stärker aufeinander abzustimmen.

2. Gemeinsame Berichterstattung

Darüber hinaus wäre es wünschenswert, neben den beiden Europa-Ausschüssen auch den Austausch zwischen den ständigen Ausschüssen der Parlamente zu intensivieren. Sowohl auf der Ebene des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten, wie es von der deutsch-französischen Agenda vorgeschlagen wird, als auch auf der Ebene der Wirtschafts- und Finanzausschüsse sowie des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit usw. In der Tat bedürfen einige der von den EU-Institutionen gestellten Fragen mehr Aufmerksamkeit von spezialisierten Parlamentariern im jeweiligen Fachgebiet. Hinsichtlich eines europäischen Gesetzentwurfs zu einer umweltpolitischen Frage wäre es nur konsequent, den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit an die Seite des Europa-Ausschusses zu stellen. Diese Maßnahme würde es gleichzeitig ermöglichen, einen weiteren Vorschlag des zwölften deutsch-französischen Ministerrats (DFMR) umzusetzen, nämlich die Abfassung von gemeinsamen parlamentarischen Berichten⁷.

⁷ Siehe: *Deutsch-französische Agenda 2020, Punkt 6, 4. Februar 2010.*

3. Gemeinsame Gesetze

Dazu hat der Vorsitzende der UMP-Fraktion in der Assemblée Nationale, Jean-François Copé, im Dezember 2009 die Initiative eingeleitet, in beiden Parlamenten gemeinsame Gesetzesvorschläge zu erarbeiten und zeitgleich in das Verabschiedungsverfahren beider Länder einzubringen. Dies wurde von den Mehrheitsfraktionen positiv aufgenommen, die mittlerweile Arbeitsgruppen für eine Umsetzung eingerichtet haben. Sie sind damit beauftragt, zweckmäßige Themengebiete zu definieren. Dieser Vorschlag von Jean-François Copé wurde in die Empfehlungen vom letzten deutsch-französischen Ministerrat aufgenommen, jedoch ohne eine weitere Präzisierung⁸.

Vor diesem Hintergrund wäre es ein konkretes Signal, mit der Erarbeitung bilateraler Gesetzesinitiativen zu beginnen, die eng mit der Anwendung der EU-Richtlinien verbunden sind. Dies würde verdeutlichen, in welcher Schicksalsgemeinschaft sich die Staaten der EU befinden; dank der daraus resultierenden nationalen Debatten würden die Herausforderungen der europäischen Einigung für die Bürger sichtbarer. ‚Deutsch-französische Gesetze‘ könnten z.B. im Bereich des Umweltschutzes und der Maßnahmen gegen die Klimaerwärmung entstehen. Konform zur Entscheidung des DFMR vom 4. Februar würde dies konkret ermöglichen, „gemeinsam an der Umsetzung des Energie- und Klimapakets [zu] arbeiten, das die EU im Dezember 2008 [...] angenommen hat“⁹. Das französische und deutsche Parlament könnten ebenfalls gemeinsame Gesetzesvorschläge im Bereich der Hochtechnologie und der Industriepolitik, der Energieversorgung und -infrastruktur oder im Agrarsektor und für die humanitäre Hilfe einreichen. Ein koordiniertes Handeln bei der Gesetzgebung im Bereich der Haushalts- und Finanzpolitik wäre ebenfalls ein klares Signal zugunsten einer stärkeren Abstimmung innerhalb der Eurozone.

Außerdem wird für die EU-Kommission die Weiterleitung ihres jährlichen Rechtsetzungsprogramms „sowie alle[r] weiteren Dokumente für die

⁸ Die deutsch-französische Agenda 2020 beschränkt sich darauf, das „Entwerfen von Gesetzesvorlagen, die in beiden Ländern gelten sollen“ zu ermutigen. Siehe: Ebenda.

⁹ Siehe: Deutsch-französische Agenda 2020, Punkt 2, 4. Februar 2010.

Ausarbeitung der Rechtsetzungsprogramme oder politischen Strategien¹⁰ an die nationalen Parlamente durch den Vertrag von Lissabon verpflichtend. Frankreich und Deutschland könnten auch eine neue Form der Zusammenarbeit etablieren, indem sie zeitgleich eine nationale parlamentarische Debatte über diese Dokumente organisieren. Ebenso wäre es sicherlich im Sinne der Bürger und der demokratischen Legitimation, wenn sich das deutsche und französische Parlament vor der Entscheidung des Rates über die Eröffnung von neuen EU-Beitrittsverhandlungen äußern. Dies wurde bereits von einigen Abgeordneten beiderseits des Rheins gefordert.

Schließlich hat auch das symbolische Handeln seinen Platz in der Stärkung der deutsch-französischen Zusammenarbeit auf institutioneller Ebene: Der Vorschlag der deutsch-französischen Agenda 2020, der auf gemeinsame Sitzungen der Assemblée Nationale und des Bundestags, abwechselnd in Versailles und Berlin, abzielt¹¹, dient auch der Herstellung von engeren Bindungen zwischen den Abgeordneten und erleichtert somit deutsch-französische Initiativen.

DIE ABGEORDNETEN – MITTLER FÜR EUROPA

Die stärkere Einbindung der Parlamente in den Entscheidungsprozess auf europäischer Ebene bedeutet für sie auch die Herausforderung, den Bürgern das Handeln und die Funktionsweise der europäischen Institutionen zu verdeutlichen. Sie müssen besser über die Geschehnisse in Brüssel informiert werden und die Möglichkeit haben, aktiver an den Debatten über die Zukunft Europas teilzunehmen. Die institutionellen Neuerungen sind hierzu sicherlich nicht ausreichend. Im aktuellen Kontext der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise sowie der neuen Herausforderungen, denen sich die europäischen Länder in einer globalisierten Welt gegenübersehen, hält die Mehrheit der Europäer die Zugehörigkeit ihres Landes zur Europäischen Union zwar für richtig

¹⁰ Siehe: Vertrag von Lissabon, "Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union", Artikel 1.

¹¹ Siehe: Deutsch-französische Agenda 2020, Punkt 6, 4. Februar 2010.

(53%) und glaubt, dass ihr Land daraus Nutzen zieht (57%)¹². Dennoch glaubt zurzeit mehr als einer von zwei Bürgern (56%), dass diese „zu schnell“ gewachsen sei¹³. Das Bild eines Europa, dessen Funktionsweise es an Transparenz mangelt und dessen Arbeit von den Anliegen der Bürger entfernt, manchmal sogar ihren Interessen entgegengesetzt scheint, besteht nach wie vor. Die Beziehung zwischen den Bürgern und den europäischen Institutionen ist häufig von einem Mangel an Information und Vertrauen gekennzeichnet. Die Bürger sehen sich einer hochkomplexen EU gegenüber, deren Kompetenzfelder, die in Konkurrenz zu denen der Mitgliedsstaaten stehen, nur schwer zu durchschauen sind. Zudem führen die politischen Entscheidungsträger Deutschlands und Frankreichs ihre Diskussionen meist auf der nationalen Ebene und konnten in der Vergangenheit die Komplexität und Undurchsichtigkeit bei europäischen Entscheidungen auf die Brüsseler Bürokratie schieben.

In diesem Kontext, an der Schnittstelle zwischen der Bevölkerung und den europäischen Institutionen, könnten die nationalen Abgeordneten als wertvolle und notwendige Multiplikatoren agieren. Dank ihrer Anzahl und ihrer lokalen Verankerung würde ihre Arbeit die der Europaabgeordneten auf effiziente Weise ergänzen. Der Erfolg dieses Projekts hängt jedoch davon ab, ob sich die nationalen Abgeordneten der Bedeutsamkeit ihrer Rolle bewusst werden, die sie durch ihr konkretes Engagement bei der Annäherung zwischen den Bürgern und den europäischen Institutionen spielen könnten. Um eine Antwort auf diese Herausforderung zu finden, könnten deutsch-französische Initiativen es sich zur Aufgabe machen, die notwendigen Impulse zu geben.

1. Austausch der *best practices*

Eine Abgeordnetengruppe aus beiden Ländern könnte einen regelmäßigen Austausch der *best practices* über den Informationsfluss zwischen Bürgern und EU durchführen. Dies böte den französischen

¹² Siehe: "Public Opinion in the European Union", Eurobarometer 72, Veröffentlichung: Dezember 2009, S. 30.

¹³ Siehe: "Die Europawahlen 2009", Spezial Eurobarometer 303, Veröffentlichung: April 2009, S. 41.

Parlamentariern auch die Möglichkeit, mehr über das deutsche politische System und die Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern zu erfahren. Besonders für Frankreich könnte sich diese Öffnung in der Tat als bereichernd herausstellen, um das Subsidiaritätsprinzip und die supranationalen Entscheidungsorgane der EU besser zu begreifen.

Diese Aufgabe der Reflexion und des bilateralen Austausches könnte den deutsch-französischen Parlamentariergruppen des Bundestags und der Assemblée Nationale anvertraut werden. Den nationalen Abgeordneten die Rolle bewusst zu machen, die sie beim Verständnis der europäischen Institutionen durch die Bürger spielen könnten, sollte die erste Aufgabe sein, die die Parlamentariergruppen übernehmen könnten. Weiterhin wäre es notwendig, dass sie konkrete Konzeptionen und Durchführungsmaterialien entwickeln, die allen deutschen und französischen Parlamentariern zur Verfügung gestellt werden könnten, um ihnen bei dieser Aufgabe zu helfen. Dies könnte durch Veröffentlichungen und Handlungsleitfäden geschehen.

2. Einführung eines *Euro-Mobils*

Ein konkretes Beispiel auf der Ebene der Assemblée Nationale und des Bundestags wäre die Einführung eines *Euro-Mobils*, angelehnt an das deutsch-französische Modell der Deutsch- und France-Mobile: Kleine Teams von Studenten fahren durch eine Region des Nachbarlandes und haben die Aufgabe, ihr Land und ihre Kultur zu vermitteln und dadurch Schüler zu ermuntern, die Sprache ihres Nachbarn zu lernen. Dieses Modell sollte um europäische Fragen in der Form eines Euro-Mobils erweitert werden. Die Verantwortung für die Durchführung des Projekts würde den Abgeordneten obliegen. Teams von deutschen und französischen Studenten würden auf diesem Weg in ihren Wahlkreisen Oberstufenschüler über die Rolle der europäischen Institutionen, ihre Vorrechte im Bereich der politischen Entscheidung und die exklusiven Rechte, die die nationalen Staaten behalten, informieren. Im Rahmen einer Partnerschaft mit der Kommission könnte die Generaldirektion Kommunikation den beteiligten Studenten eine Schulung anbieten sowie das notwendige Material, um diese Aufgabe zu erfüllen. Dies wäre eine konkrete deutsch-französische Maßnahme – noch dazu einfach realisierbar – zur Förderung der europäischen Integration. Es wäre eine

Bereicherung für die zukünftigen Erwachsenen, die während ihrer schulischen Laufbahn nur wenig Unterricht über die EU erhalten und die Kompetenzen der verschiedenen Institutionen nur unzureichend wahrnehmen, sowie eine Würdigung der Abgeordneten, die sich für dieses Projekt einsetzen würden. Was die Studenten betrifft, könnten sie an dieser Aktion im Rahmen des deutsch-französischen zivilen Freiwilligendienstes teilnehmen, dessen Etablierung vom DFMR am 4. Februar vorgeschlagen wurde¹⁴.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die vorgeschlagenen Maßnahmen stellen die europäischen Fragen in den Fokus der nationalen parlamentarischen Debatte, zielen auf eine Dynamisierung der deutsch-französischen Beziehung und tragen dazu bei, die EU den Bürgern näherzubringen. Darüber hinaus wollen sie die Handlungsfähigkeit beider Länder auf der europäischen Bühne stärken und zeugen von dem Willen, neue Impulse in Europa zu geben, um auf die bestehenden Herausforderungen reagieren zu können. Dabei sollte die privilegierte Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich offen für andere EU-Mitgliedsstaaten sein. In diesem Rahmen könnten beide Länder es auch in Erwägung ziehen, Polen bald dazu einzuladen, sich ihren Initiativen im Bereich der institutionellen Zusammenarbeit der nationalen Parlamente anzuschließen. Eine solche Geste von großer symbolischer Tragweite würde den von Berlin und Paris geäußerten Willen, in Zukunft ihre Zusammenarbeit mit Warschau im Rahmen des Weimarer Dreiecks zu stärken, deutlich unterstreichen und vervollständigen.

¹⁴ *Siehe: Deutsch-französische Agenda, Punkt 5, 4. Februar 2010.*

AUßEN- UND SICHERHEITSPOLITIK: DEUTSCHLAND, FRANKREICH UND EUROPA

STEPHAN MARTENS

Am 1. Dezember 2009 ist der Vertrag von Lissabon in Kraft getreten. Durch den neuen Vertrag erhält die Europäische Union (EU) den rechtlichen Rahmen und die Mittel, die notwendig sind, um künftige Herausforderungen zu bewältigen und auf die Bedürfnisse der Bürger einzugehen. Der Vertrag soll mit tiefgreifenden institutionellen Änderungen für eine effizientere Entscheidungsfindung und ein geschlosseneres Auftreten der EU nach außen sorgen. Am 20. November 2009 kamen die Staats- und Regierungschefs zusammen, um zwei mit dem Vertrag neu geschaffene wichtige Ämter zu besetzen. Die Wahl fiel auf den belgischen Premierminister Herman van Rompuy, der die EU als erster Präsident vertreten wird, sowie auf die britische EU-Handelskommissarin Catherine Ashton, die als Hohe Vertreterin der EU mit Zuständigkeit für die Außen- und Sicherheitspolitik fungieren wird. Der neue Präsident wird für die Dauer von zweieinhalb Jahren im Amt bleiben: Das neue Amt ersetzt das System der turnusmäßigen EU-Präsidentschaft, bei dem ein Mitgliedsland jeweils ein halbes Jahr den EU-Vorsitz führt. Hauptaufgaben von H. van Rompuy werden unter anderem die Leitung der Tagungen des Europäischen Rats und die Vertretung der EU-Spitzen auf der Weltbühne sein. Die neue Chefin der Außenpolitik ist befugt, Sicherheits- und Verteidigungsmaßnahmen vorzuschlagen. Darüber hinaus wird sie mit der Schaffung eines weltweiten Netzes von Diplomaten beauftragt, die dem neuen Amt zuarbeiten sollen.

Durch die Zusammenfassung aller außenpolitischen Instrumente der EU soll Europa als Global Player fungieren. Sicherlich kann Europa in den Beziehungen zu seinen internationalen Partnern nun eine klare Position einnehmen. Die neue Hohe Vertreterin der EU für Außen- und

Sicherheitspolitik, gleichzeitig Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, kann den Einfluss, die Stimmigkeit und die Wahrnehmbarkeit der Außenpolitik der EU erhöhen. Die besonderen außenpolitischen Interessen der Mitgliedstaaten werden allerdings gewahrt bleiben und trotz Fortschritten in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) – nach Inkrafttreten des Reformvertrags in Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) umbenannt – wird es weiterhin besondere und äußerst komplexe Beschlussfassungsregeln geben. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass bei Entscheidungsprozessen zwischen den oft widersprüchlichen Interessen vieler Akteure sowohl auf Ebene der Staaten als auch auf Ebene der Gemeinschaftsinstitutionen und des Europäischen Parlaments vermittelt werden muss. Nicht zuletzt ist und bleibt Verteidigung ein intergouvernementaler Bereich. Die europäische Verteidigung hängt vom guten Willen der Mitgliedstaaten ab. Gleichzeitig wird im Vertrag von Lissabon der Weg für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen kleineren Gruppen von Mitgliedstaaten geebnet. Insbesondere im Bereich der ESVP scheint ein solches Vorgehen angebracht, denn ein Europa der Verteidigung mit 27 Mitgliedern ist illusorisch.

Die Geschichte der EU zeigt, wie schwer es ist, der Aufgabe gerecht zu werden, nationalverfasstes Außenhandeln an den funktionalen Anforderungen europäischer Integration auszurichten. Es gibt grundsätzliche Schwierigkeiten der Europäer, die Union als globalen strategischen Akteur anzusehen, der Einfluss auf der internationalen Bühne geltend machen kann. Dabei spielen neben konkreten Interessen auch überholte Wahrnehmungen und die damit verbundenen historisch bedingten Staats- und Politikverständnisse eine zentrale Rolle. Eine effiziente Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zu konzipieren und durchzusetzen ist letztlich eine Funktion des politischen Willens der Mitgliedstaaten. Hierfür ist ein hoher Grad europäischen Bewusstseins die Voraussetzung. Angesichts der dramatischen Herausforderungen für die internationale Gemeinschaft (Terrorismus, Proliferation, Klimawandel, Umweltzerstörung, Drogenmafia, Völkerwanderung) darf die Schaffung dieses Bewusstseins kein zwangsläufig längerfristiger Prozess mehr sein.

STÄRKUNG DES SELBSTVERSTÄNDNISSES DER EU ALS STRATEGISCHER AKTEUR

In Frankreich wie in Deutschland herrscht die Überzeugung, dass die nationale Sicherheit vor allem über Bündnisse erreicht werden kann, die „auf einer gemeinsamen Wertebasis gründen, wie etwa die EU und die NATO“, so formulierten Angela Merkel und Nicolas Sarkozy in einem veröffentlichten gemeinsamen Artikel: *Wir Europäer müssen mit einer Stimme sprechen*¹. Zahlreiche Hindernisse scheinen jedoch den Weg zu einer Vertiefung der innereuropäischen Beziehungen zu erschweren, dies gilt besonders für die Entwicklung der Union zu einem eigenständigen Machtfaktor auf internationaler Ebene. Die Europäer nehmen mit deutlicher Verzögerung die aktuelle Rückkehr zu einer auf Kräfteverhältnissen basierenden Geopolitik zur Kenntnis. Nach wie vor bestimmen in erster Linie Themen wie Menschenrechte, Entwicklungshilfe und wirtschaftliche Zusammenarbeit die internationale Strategie der EU. Zudem ist die Vorstellung einer unmittelbaren militärischen Bedrohung Europas angesichts der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise in den Hintergrund getreten. Vielmehr verstärkt sich der Eindruck, dass die künftigen Herausforderungen und Krisen nicht mehr zwangsläufig militärischer Natur sein werden. Diese Entwicklung vollzieht sich zudem in einer Zeit, in der – und dies soll nicht beklagt werden – ein halbes Jahrhundert des (relativen) Friedens in Europa eine Generation hervorgebracht hat, der Verteidigungsfragen weitgehend fern liegen. Deutschland hat in der Tat nach einer Phase stark eingeschränkter außenpolitischer Spielräume nach dem Zweiten Weltkrieg erstmals zu Beginn der 1990er Jahre Gebrauch von militärischen Mitteln außerhalb der eigenen Landesgrenzen gemacht.² Seitdem wird die Bundeswehr – vom Verteidigungsweißbuch 2006 als „Armee im Einsatz“ definiert – schrittweise zu einer modernen Interventionskraft umgebaut. Das ist nicht selbstverständlich – wie in Frankreich oder in den Vereinigten Staaten, denn die politische Distanzierung von der nationalistischen Vergangenheit hat dazu geführt, dass das militärische Handeln in der Bundesrepublik grundsätzlich unter moralischen Vorbehalt gestellt wird.

¹ *Süddeutsche Zeitung*, 03.02.2009.

² *Siehe Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994.*

So erklärt sich die Scheu, größere politische Risiken einzugehen. Zwischen den europäischen Staaten bestehen gewichtige Meinungsverschiedenheiten zum tatsächlichen Einsatz der ESVP fort. Während Berlin vornehmlich zivile und friedenssichernde Einsätze im Auge hat (die sogenannten ‚Petersberg-Aufgaben‘), legt Paris das Augenmerk auf militärische Aspekte und kritisiert regelmäßig das mangelnde deutsche Engagement in Einsätzen und finanziellen Beiträgen.

Die unterschiedlichen sicherheitspolitischen Kulturen beider Partner sollten innerhalb der EU in eine kohärente und tragfähige europäische Strategiekultur zusammengeführt werden. Die Rückkehr Frankreichs in die integrierte Kommandostruktur der NATO (3. und 4. April 2009) muss von einer deutsch-französischen ehrgeizigen Initiative begleitet werden, sich den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts voll und ganz zu stellen und die Entwicklung der ESVP, deren Ziele im Vertrag von Maastricht formuliert sind, zu vollenden. Der Aufbau eines politischen Europas wird so lange unvollendet bleiben, wie die EU über keine Entscheidungsautonomie verfügt und nicht in der Lage ist, militärisch außerhalb ihrer Grenzen zu agieren. Das Ziel einer autonomen ESVP mit eigenständigen Fähigkeiten ist durchaus mit der NATO vereinbar. Die transatlantische Partnerschaft wird sogar gestärkt, da die EU einen größeren Teil der Bewältigung internationaler Probleme übernehmen kann, wie sie es auch in anderen wichtigen Gebieten wie beispielsweise dem internationalen Handel bereits tut. Paris und Berlin sollten gemeinsam den internen Umgestaltungsprozess der NATO eng mit der Entwicklung der ESVP verknüpfen. Aus der Perspektive Frankreichs führt der Weg dorthin zu Recht über die Nutzung militärischer Potenziale, die es, gemeinsam mit der NATO, für Europa in den Bereichen Planungs- und Kommandostrukturen sowie Umfang und Ausstattung der Streitkräfte zu entwickeln gilt.³ Eine Beschreibung der Bedrohungen, denen die Europäer ausgesetzt sind und die Befürwortung einer bestimmten Vorgehensweise – des „effektiven Multilateralismus“⁴ – sind in diesem Sinne

³ Siehe das französische Verteidigungsweißbuch 2008.

⁴ Siehe die 2003 als Grundlage für die GASP der EU angenommene Europäische Sicherheitsstrategie, 2008 ergänzt.

unzureichend. Die Fähigkeiten, die Führungsstrukturen und die Ausrüstung, die notwendig sind, um diesen Bedrohungen zu begegnen, müssen nun beschrieben werden. Somit sollten Paris und Berlin den Anstoß zur Erstellung eines Europäischen Weißbuches geben. Die europäischen Machthaber würden so Defizite beseitigen, die Ausrüstung aufeinander abstimmen und eine Art der Spezialisierung zwischen den Mitgliedstaaten finden können. Die grundlegende Herausforderung ist, die Ausgaben durch gemeinsames Handeln effizienter zu machen. Ein europäisches Weißbuch für Sicherheit und Verteidigung sollte die europäischen Fähigkeiten mit der Rolle in Verbindung setzen, die die Mitgliedstaaten in der Welt spielen wollen.

FRANKREICH UND DEUTSCHLAND MÜSSEN MOTOR DER EU BLEIBEN

Unabhängbare Voraussetzung für die Entstehung einer glaubwürdigen GASP bzw. ESVP, bleibt weiterhin eine starke deutsch-französische Partnerschaft, die zusammen sowohl politisch als auch materiell die notwendige kritische Masse aufbringt (33 % der europäischen Bevölkerung und 48 % des BSP der Eurozone), um die EU weiter voranzubringen. Im Bereich der europäischen Verteidigungspolitik bleibt Großbritannien sicherlich ein notwendiger Partner, eine Alternative zum deutsch-französischen Impulsgeber in der EU gibt es dennoch nicht. So waren es Paris und Berlin, die beim sogenannten ‚Pralinengipfel‘ am 29. April 2003 – zusammen mit Brüssel und Luxemburg – die Gründung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion (ESVU) vorschlugen. Zwar stieß dieser Vorschlag bei einigen Partnern auf negative Resonanz, gab aber einen wichtigen Impuls für die Weiterentwicklung der ESVP. Aufgrund ihres demographischen, wirtschaftlichen und politischen Gewichts als Gründungsmitglieder der EG ist schließlich eine Übereinkunft zwischen Paris und Berlin Bedingung für den Erfolg europäischer Verhandlungen.

Seit den 1950er Jahren hindern die deutsch-französischen Divergenzen Bonn-Berlin und Paris nicht daran, zusammen und in regelmäßigen Intervallen das Thema Außen- und Sicherheitspolitik wieder aufzugreifen. Das wahre Problem ist nicht, alle Missstände zu beseitigen, sondern so

vorzugehen, dass die Summe der Vorteile größer ist als die der Missstände. Jeder Staats- und Regierungschef, der am Tisch des Europäischen Rates Platz nimmt, tut dies in der legitimen Absicht, den Anliegen seines Landes Geltung zu verschaffen. Die Kunst, europäische Kompromisse zu schmieden, besteht aber darin, einen Ausgleich zwischen diesen oft divergierenden Wünschen zu finden und dabei gleichzeitig auch Europa voranzubringen. Die französische Initiative der Mittelmeerunion – am 13. Juli 2008 gegründet –, die die Beziehungen zu den Nachbarstaaten im Mittelmeerraum entwickeln möchte – ist eindeutig eine Reaktion auf die allgemeine Gewichtsverlagerung innerhalb Europas nach Osten. Doch hat der Gaza-Krieg die Arbeit der Mittelmeerunion für ein halbes Jahr blockiert, gerade weil dort die Konfliktparteien an einem Tisch sitzen, was zuvor als großer Erfolg gefeiert worden war. Es zeigt sich, dass ein solches Projekt langatmigerer Vorbereitung bedarf, als sie der bloße Ehrgeiz eines Landes ermöglicht, der eigenen halbjährigen EU-Ratspräsidentschaft einen Akzent zu verleihen.

Trotz Meinungsverschiedenheiten (denke man nur an den Fortbestand der Wehrpflicht in Deutschland – 1996 in Frankreich abgeschafft) sollten Paris und Berlin sich verstärkt auf ihre strategischen Übereinstimmungen konzentrieren, um so gemeinsam voranzugehen. Sie müssen zum Motor der sicherheitspolitischen Integration werden. Ein Ende des deutschen ‚Sonderwegs‘ – d.h. die verbreitete Aversion gegen das Militärische – ist absehbar und im Rahmen der Bündnisstrukturen unvermeidbar. Die am 2. Oktober 1989 gegründete Deutsch-Französische Brigade (DFB), die auch als Keimzelle des am 22. Mai 1992 gegründeten Eurokorps gilt, müsste als Pfeiler der ESVP wahrgenommen werden. Im Zuge der Gründung der ESVP und der Aufstellung des Helsinki Headline Goal über die Europäische Schnelle Eingreiftruppe wurde das Eurokorps zu einem Krisenreaktionsverband transformiert, der sowohl im Rahmen der NATO als auch der ESVP einsetzbar ist. Hierzu gehört auch die Teilnahme an den jeweiligen schnellen Eingreiftruppen im Rotationsverfahren, d.h. der NATO Response Force und den EU Battlegroups. Es gilt nun, die deutsch-französische Zusammenarbeit und die Erhaltung des erreichten Vertrauens durch die Entwicklung gemeinsamer Grundsätze und Regelungen zu ergänzen. Die Auswärtigen Ausschüsse des Bundestages

und der Assemblée Nationale sollten gemeinsame Berichte über die sicherheitspolitischen Prioritäten verfassen, statt lediglich weitgehend im Sinne nationaler Interessen zu agieren. Das Spannungsverhältnis zwischen den Erwartungen vom Partner, den Herausforderungen einer Krise sowie dem innenpolitischen Kalkül wird es immer geben. Es empfiehlt sich daher, eine ständige deutsch-französische parlamentarische Arbeitsgruppe („AG Außen- und Sicherheitspolitik“) zu gründen, die die Defizite oder Herausforderungen scharfsinnig hervorheben sowie eine Verbesserung der zivilen und militärischen Effizienz der DFB vorschlagen (z.B. Schaffung eines realen einsatz- und leistungsfähigen deutsch-französischen Sanitätsdienstes) könnte. Im Übrigen ist eine kontinuierliche, vorausschauende gemeinsame Analyse der sicherheitspolitischen Gesamtlage unabdingbar und machbar, damit Krisen frühzeitig erkannt und Entscheidungskreise darüber informiert werden. In diesem Rahmen sollte auch eine offene und mutige Debatte über die Verteidigungshaushalte geführt werden: Deutschland muss eine mit Frankreich vergleichbare militärische Handlungsfähigkeit erreichen, der Verteidigungsetat darf nicht weiter schrumpfen⁵, muss im Gegenteil wieder steigen. Der anlässlich des 25. Jahrestages des Elysée-Vertrags am 22. Januar 1988 stattgefundenen Deutsch-Französische Verteidigungs- und Sicherheitsrat hat zu zahlreichen gemeinsamen Erklärungen und einer besseren bilateralen Zusammenarbeit in der Praxis geführt, doch erfolgreiche Impulse für die ESVP blieben aus. Um Erfolg zu haben, müssen die Konzepte des Krisenmanagements und der Konfliktbearbeitung, Planung der Kriseneinsätze und der Missionen von einem breit angelegten diplomatischen, sicherheitspolitischen aber auch parlamentarischen Engagement untermauert werden.

AKTIVE POLITIK DES ZUSAMMENBRINGENS EUROPAS

Frankreich und Deutschland konnten sich seit der Wiedervereinigung nicht auf eine gemeinsame Vision des neuen Europas einigen. Dennoch besteht das grundlegende Interesse Frankreichs und Deutschlands an einer Stabilität für ganz Europa. Im Zusammenhang mit den im Osten eingetretenen Umwälzungen brauchen alle Mitgliedstaaten der EU die

⁵ Siehe *Verteidigungshaushalt 2010 gegenüber 2009*.

Union als Garant des wirtschaftlichen Wohlstands und als Stabilitätspol in einem Europa, das weiterhin am Zerfall des Sowjetreiches leidet. Regionale Krisen, wie der Zusammenbruch des jugoslawischen Staates, ein andauernder Nahost-Konflikt, die Sicherung der Lieferung von Rohstoffen aus Zentralasien und nicht zuletzt die weitere Entwicklung Russlands haben direkte Auswirkungen auf die Staaten der EU. Der Stabilitätsgürtel um die EU muss also erweitert und gesichert werden. So hat sich die deutsche Ratspräsidentschaft (im ersten Halbjahr 2007) als entscheidender Impulsgeber für die Annahme mehrerer EU-Ostinitiativen erwiesen, die ‚EU-Zentralasienstrategie‘, die ‚Initiative Schwarzmeersynergie‘ und nicht zuletzt eine Europäische Nachbarschaftspolitik Plus (ENP Plus). Die 2009 ins Leben gerufene ‚Östliche Partnerschaft‘ soll die bestehende ENP mit den kaukasischen Staaten sowie mit Belarus, Moldau und der Ukraine vertiefen. Die östliche Nachbarschaft ist in der Tat von entscheidender Bedeutung für die europäische Energieversorgung und die Zukunftsfähigkeit der EU. Deswegen müssen sich die EU-Staaten endlich zur strategischen Entwicklung dieser Region bekennen und eine interessenorientierte Nachbarschaftspolitik unter Einbeziehung von Russland betreiben. Die ‚Grauzone‘ zwischen der erweiterten EU und Russland schafft ein Machtvakuum, das kooperativ, zusammen mit Russland, gefüllt werden muss. Eine gemeinsame ‚Ostpolitik‘ der EU kann allerdings nur erfolgreich sein, wenn die Barrieren zwischen russlandfreundlichen (wie Deutschland), russlandskeptischen (wie Frankreich) und russlandkritischen (wie Polen) Staaten in der EU überwunden werden. Russland bleibt ein wichtiger Faktor bei politischen Entscheidungen der EU gegenüber den osteuropäischen Nachbarn; diese EU-Politik fängt aber in erster Linie innerhalb der EU an und die EU-Mitgliedstaaten müssten die osteuropäischen Hauptstädte so weit wie möglich als gleichwertige Kooperationspartner ansehen.

Übrigens geht es in der Sicherheitspolitik häufig nicht um Absichten, sondern um die Wahrnehmung der Absichten. Um Vertrauensbildung zu fördern, müssen Paris und Berlin viel konsequenter handeln und eine gemeinsame Sprache hinsichtlich der unterschiedlichen Wahrnehmungen der Sicherheitsinteressen in der gemeinsamen Nachbarschaft entwickeln. Als Instrument einer deutsch-französischen Diplomatie sollten informelle

Foren wie das Weimarer Dreieck neubelebt und weiterentwickelt werden. Doch die größte Herausforderung an die deutsch-französische Zusammenarbeit stellt sich in Südosteuropa, das als strategisch bedeutsamste Region Eurasiens zu werten ist. Wenn Paris und Berlin nicht darüber nachdenken, welches Europa in welchem regionalen Umfeld sie bauen wollen, kann Instabilität von Westeuropa nicht ausreichend abgewendet und der Bau des ‚Hauses Europa‘ nicht zufriedenstellend vollendet werden. Der deutsch-französische Dialog auf höchster Ebene (Parlament und Regierung) muss versuchen, gemeinsame langfristige Visionen und Ansätze für den eurasischen Kontinent zu entwickeln. Nur durch eine klare Strategie wird es Deutschland und Frankreich gelingen, nicht nur reaktiv, sondern aktiv an der Gestaltung des ‚neuen Europa‘ mitzuwirken. In Bezug auf die Debatte über einen EU-Beitritt der Türkei, sollte folgende Überlegung beachtet werden: Die Frage ist nicht, ob die Türkei kulturell oder religiös zu Europa ‚gehört‘ oder ‚passt‘, sondern welches Europa sich die Europäer selbst vorstellen. Deshalb ist die Frage des EU-Beitritts der Türkei eine politische Frage. Die Beitrittsverhandlungen mit der europäischen Kommission werden nun ‚mit offenem Ende‘ geführt, der Beitritt wird allerdings ausdrücklich als Ziel der Verhandlungen genannt. Zusätzlich wurde aber die ‚Aufnahmefähigkeit‘ der EU stärker betont. Damit ist ein möglicher Beitritt der Türkei nicht nur davon abhängig, ob das Land alle Kriterien erfüllt, sondern auch davon, in welcher Verfassung sich die EU befindet: Dieser Entscheidungsfaktor sollte die Kraftlinie einer deutsch-französischen Türkei-Strategie sein (die geographische Ausdehnung darf nicht zu einem inhaltlichen Schrumpfprozess führen). Schließlich müssen Paris und Berlin zu einem gemeinsamen Gestaltungswillen zurückfinden, eine reale engere außenpolitische Zusammenarbeit führen (weitere Vernetzung der diplomatischen Dienste) und eine gemeinsame Strategie für Osteuropa, Kaukasus und Zentralasien ausarbeiten; hier könnten drei Schwerpunkte in den Beziehungen mit den Staaten dieser Region gesetzt werden: Good Governance, Wirtschaftskooperation und Demokratieförderung. Eine wesentliche (hingenommene oder angestrebte) strategische Folge der ENP besteht darin, dass eine Europäisierung von Regionen erreicht wird, die im weltweiten Wettbewerb zwischen Asien – mit mächtigen neuen Akteuren wie China und Indien –, Nordamerika und Europa sonst anderen Einflussphären

zufallen könnten. Durch den gezielten Einsatz von Anreizen, durch das Angebot von Vorteilen bei Kooperationen versucht diese Politik, dauerhafte (sicherheits)politische und wirtschaftliche Sicherheit – vor allem im Bereich der Energieversorgung – zu bewirken. Paris und Berlin sollten hier vielmehr gemeinsam handeln um weitere Bedingungen zu schaffen, unter denen noch engere Beziehungen zwischen der EU und den Ländern dieser Region möglich sind. Eine Politik des ‚Zusammenbringens‘ kann somit ein geopolitischer Ansatz sein, um die aus der politischen und wirtschaftlichen Globalisierung resultierenden Herausforderungen beantworten zu können.

EINVERSTÄNDNISPF LICHT IM GEWANDELTEN WELTWEITEN KONTEXT

Auch wenn die Vereinigten Staaten noch der führende weltpolitische Akteur sind, haben sich nach dem Ende des Kalten Krieges weitere Machtzentren entwickelt, sodass sich ein neues multipolares System internationaler Beziehungen bereits abzeichnet. Mit China, Indien, Brasilien und anderen ehemaligen Schwellenländern beanspruchen regionale Führungsmächte zunehmend Mitsprache auf der weltpolitischen Bühne. Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes ist die Unsicherheit hinsichtlich der Zukunft des internationalen Systems deutlich gewachsen. Künftig werden Regionalorganisationen an Bedeutung gewinnen, ebenso wie informelle bzw. diskursive Zusammenschlüsse, die oftmals genuine Aufgabenfelder der VN besetzen. In diesem Prozess müssen Paris und Berlin die Gelegenheit nutzen, um europäischen Interessen mehr Gehör zu verschaffen.

Wir leben zur Stunde des ‚globalen Dorfes‘; die deutschen und französischen Interessen sind, sofern sie die Außenpolitik der EU betreffen, identisch. Umso mehr müssen die Prioritäten für die deutsch-französische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Außenpolitik definiert werden. Die beiden Länder, die sich gerne als die Lokomotive der EU bezeichnen, sind von der Größe, der wirtschaftlichen Potenz und auch von der Geschichte der Integration dazu bestimmt, der EU über die Hürden zu helfen. Die in den letzten Jahren deutlicher zum Vorschein gekommenen unterschiedlichen Interessen Deutschlands und Frankreichs

sollte man nicht unterbewerten. Nichts weckt altes Misstrauen so sehr wie neue Ungewissheiten. Deutsche und Franzosen müssen in gemeinsamer, gründlicher Debatte vielmehr die Unsicherheiten reduzieren. Ferne Zielvorstellungen bleiben allzu oft im Dunkeln, auch im Dunkeln der Verdächtigungen. Man muss der misstrauischen Rhetorik – die eigentlich Ausdruck der fortdauernden wechselseitigen Unkenntnis ist – durch ständige Aufklärungsarbeit entgegenkommen. Die Fruchtbarkeit der Kooperation auf Arbeitsebene hängt stark von der individuellen Bereitschaft und Fähigkeit der Beamten ab, interkulturelle aber auch sprachliche Barrieren zu überwinden. Projekte ohne Absprache mit den EU-Partnern, wie anfangs Frankreichs Mittelmeerinitiative, die 2007 eine Zusammenarbeit der EU-Mittelmeeranrainer mit nicht-europäischen Staaten der Region außerhalb des EU-Rahmens und unter französischer Führung vorsah, paralysieren die deutsch-französische Kooperation. Aus deutscher Sicht betreffen Fragen der Sicherheit und Stabilität im Mittelmeerraum die EU als Ganzes. Regionale Fokussierungen sind aufgrund der jeweiligen geopolitischen Interessen der EU-Staaten nachvollziehbar. Alleingänge darf es aber nicht (mehr) geben, im Kern geht es nämlich um den Wert und die Zukunft der GASP.

AUTORENLISTE

ANNE-LISE BARRIÈRE

Anne-Lise Barrière war von Januar 2007 bis September 2009 Forschungsassistentin im Studienkomitee für deutsch-französische Beziehungen (Cerfa) des Französischen Instituts für Internationale Beziehungen (Ifri). Sie ist Doktorandin in Deutschlandstudien an der Universität Lille 3.

CÉLINE CARO

Céline Caro promovierte in Deutschland- und Frankreichstudien. Nach drei Jahren als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Auslandsbüro Paris der Konrad-Adenauer-Stiftung ist sie seit April 2010 Koordinatorin für Europapolitik der KAS in Berlin.

LOUIS-MARIE CLOUET

Louis-Marie Clouet promovierte in Wirtschaftswissenschaften. Er ist Forscher im Studienkomitee für deutsch-französische Beziehungen (Cerfa) des Französischen Instituts für Internationale Beziehungen (Ifri).

STEPHAN MARTENS

Stephan Martens ist Professor für Deutschlandstudien und Leiter der Germanistik-Abteilung der Universität Bordeaux 3 sowie assoziierter Forscher des Französischen Instituts für Internationale Beziehungen (Ifri).

JACQUES MISTRAL

Jacques Mistral ist Professor für Wirtschaftswissenschaften sowie Leiter des Wirtschaftsprogramms des Französischen Instituts für Internationale Beziehungen (Ifri).

SUSANNE NIES

Susanne Nies promovierte in Politikwissenschaften, Slawistik und Romanistik. Sie leitet das Büro des Französischen Instituts für Internationale Beziehungen (Ifri) in Brüssel und forscht über energiepolitische Fragen.

HANS STARK

Hans Stark promovierte in Politikwissenschaften. Er ist Generalsekretär des Studienkomitees für deutsch-französische Beziehungen (Cerfa) des Französischen Instituts für Internationale Beziehungen (Ifri). Er ist Dozent der Universität Sorbonne Nouvelle, Paris III und unterrichtet an der Sciences-Po Paris.

HENRIK UTERWEDDE

Henrik Uterwedde ist Professor für Politikwissenschaften sowie stellvertretender Vorsitzender des Deutsch-Französischen Instituts in Ludwigsburg (dfi).

AVANT-PROPOS

La France et l'Allemagne sont liées de multiples manières et par des réseaux très denses. Ceci vaut dans le domaine politique, économique, institutionnel et culturel, tout comme au niveau de la société civile. La coopération politique en particulier, avec ses mécanismes très complets de coopération et de concertation, occupe une place unique sur la scène internationale.

Les relations franco-allemandes ont commencé à s'institutionnaliser grâce au traité de l'Élysée de 1963, porté par l'esprit de réconciliation entre les deux pays. Ce traité correspondait, pour les deux grands hommes d'État qu'étaient Charles de Gaulle et Konrad Adenauer, à une aspiration historique et, par là même, à un devoir pour l'avenir, soutenu par des valeurs et une responsabilité communes, et qui retrouve en ce moment une actualité toute particulière.

C'est sur cette base que s'est développée pendant des décennies la coopération bilatérale, jusqu'à aboutir à un partenariat étroit et extrêmement efficace – en dépit de divergences politiques occasionnelles, et indépendamment des gouvernements au pouvoir. Ce partenariat a été qualifié de « tandem franco-allemand », de « moteur franco-allemand » ou même de « gouvernail de l'Europe ». Des initiatives et des projets bilatéraux ont contribué à la dynamique de cette coopération, tandis que des impulsions communes ont été déterminantes pour l'intégration européenne.

Cependant, les dramatiques changements géopolitiques auxquels on assiste à notre époque placent aussi bien la France et l'Allemagne que l'Europe tout entière face à des défis totalement nouveaux. Le bouleversement de l'ordre établi du monde contribue non seulement à diminuer le poids de nos deux pays en tant qu'États-nations, mais également à donner plus de sens à l'Europe. C'est pourquoi l'élaboration de la coopération future entre les deux plus grands pays d'Europe et leur adaptation à la nouvelle situation mondiale ont d'autant plus d'importance aujourd'hui, presque cinquante ans après le traité de l'Élysée. Le conseil des ministres franco-allemand du 4 février 2010 a

Paris l'a clairement exprimé : l'agenda franco-allemand 2020 établi à cette occasion déclare en effet qu'aujourd'hui, « l'entente franco-allemande la plus étroite est indispensable à nos deux pays et à l'Europe ».

C'est dans ce contexte que le bureau parisien de la Fondation Konrad Adenauer (Konrad-Adenauer-Stiftung, KAS) a pris l'initiative de cette étude et y a travaillé conjointement avec le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) de l'Institut français des relations internationales (Ifri). Des experts français et allemands reconnus, mais aussi de jeunes chercheurs des deux pays, ont examiné l'avenir des relations franco-allemandes et analysé certaines questions politiques centrales pour nos deux pays, au regard de leurs positions communes et de nouvelles perspectives d'action. Elle s'attache à montrer dans quel domaine et de quelle manière il paraît nécessaire et judicieux de renforcer la coopération et la concertation bilatérales, et comment cela pourrait se mettre en place concrètement. Nous avons consciemment fait le choix de nous limiter à cinq domaines qui, selon nous, méritent approfondissement.

Au-delà de l'actualité politique immédiate, nous avons voulu apporter notre contribution à la discussion, dans les deux pays, sur l'avenir des relations franco-allemandes et offrir de nouvelles approches pragmatiques et des propositions innovantes pour approfondir la coopération entre nos deux pays, si fondamentale pour l'Europe. C'est précisément en ces temps caractérisés par l'instauration d'un nouvel ordre du monde multipolaire - ce qui ne se fait pas sans difficultés ni conflits - qu'une coopération renforcée et approfondie entre la France et l'Allemagne peut représenter à nouveau un modèle fascinant sur la manière d'appréhender et de répondre ensemble aux défis politiques, économiques et sociaux qui se développent en Europe.

Cette étude est une œuvre commune. Elle n'aurait pas pu voir le jour si les auteurs n'avaient pas été convaincus du bien-fondé de sa démarche et de la vision qui en est le fondement, selon laquelle l'élargissement et l'approfondissement de la coopération franco-allemande sont nécessaires, ou, pour le dire autrement, porteurs d'avenir dans le cadre

européen. Ils ont apporté à cette étude leurs propositions et leurs remarques critiques. La KAS et le Cerfa leur expriment ici leur vive gratitude pour leur contribution et leur engagement.

Nous remercions tout particulièrement Madame Céline Caro, attachée de recherche au bureau parisien de la KAS, qui, outre sa participation en tant que coauteur, a supervisé la rédaction de l'ensemble du manuscrit, supervisé les corrections et retravaillé les traductions avec beaucoup d'engagement et la plus grande efficacité.

Nous remercions également Madame Nele Wissmann, assistante de recherche au Cerfa, qui a contribué avec engagement et perspicacité à la réalisation de cette étude, ainsi que Madame Laura-Theresa Jaspers, stagiaire au bureau de la KAS en France.

Notre gratitude va également à Monsieur le député Yves Bur, président du groupe d'amitié France-Allemagne à l'Assemblée nationale, ainsi qu'à Monsieur le député Andreas Schockenhoff, vice-président du groupe parlementaire CDU-CSU et président du groupe d'amitié France-Allemagne au Bundestag. Ils ont suivi avec intérêt cette étude et nous ont fait l'honneur de rédiger une préface.

Paris, le 14 mars 2010

Jörg Wolff
Directeur du bureau de la KAS en France

Hans Stark
Directeur du Cerfa

PRÉFACE

YVES BUR

L'Allemagne et la France entretiennent des relations bilatérales singulières, qui n'existent entre aucun autre État, ni en Europe, ni de par le monde.

Le dernier conseil des ministres franco-allemand a fixé une nouvelle feuille de route sous la forme de l'agenda franco-allemand 2020. La coopération entre nos deux pays s'est dotée d'objectifs concrets pour les années à venir dans différents secteurs : économie, finances et emplois, énergie et climat, recherche et éducation, politique étrangère et défense, rapprochement entre nos concitoyens.

Ces propositions traduisent une volonté sincère de compréhension et de coopération afin d'ancrer celle-ci au cœur de nos institutions respectives. Cette proximité amicale est le fruit d'un travail persévérant pour dépasser à jamais l'antagonisme qui a si douloureusement marqué l'histoire de nos deux pays et de l'Europe entière. Il n'est jamais vain de le rappeler, comme ce fut encore le cas le 9 novembre 2009 pour marquer le 20^{ème} anniversaire de la chute du Mur de Berlin ou deux jours après, pour commémorer à Paris l'armistice de 11 novembre 1918.

Pour autant, et même si cette amitié aura toujours besoin de se nourrir de symboles, comme la prochaine installation d'une unité de la Bundeswehr à Illkich près de Strasbourg, ils ne peuvent masquer les défis qui attendent nos deux pays pour permettre à l'Europe d'affirmer davantage son rang au sein d'un monde multipolaire dont les équilibres sont en train de bouger avec l'émergence de pays qui sont les fruits de la globalisation.

L'échec relatif du sommet sur le climat de Copenhague en 2009 ou le débat très difficile sur l'aide à apporter à la Grèce sont l'illustration d'une

Union européenne inaboutie, qui a du mal aussi bien à assumer son rôle qu'à imposer ou à faire partager ses vues au monde.

La crise financière a plutôt exacerbé les incompréhensions sinon les antagonismes au sein de l'Union européenne avec la tentation de chacun des acteurs de se replier sur soi au nom d'intérêts de politique intérieure au détriment d'une approche plus communautaire. Cette crise aura été une occasion manquée pour l'Europe qui interpelle tout particulièrement la France et l'Allemagne en soulignant une fois de plus leur responsabilité particulière au sein de l'Europe.

Aussi, la réflexion engagée par la Fondation Konrad Adenauer et le Centre d'études des relations franco-allemandes (Cerfa/Ifri) est une initiative utile pour rappeler à la relation franco-allemande sa responsabilité historique pour faire avancer l'Union européenne à travers les « Cinq visions pour l'Europe » que cette étude soumet au débat.

Seule une vision partagée de l'avenir par la France et l'Allemagne permettra de faire progresser l'Europe qui ne peut s'accommoder de devenir un simple marché pour le reste du monde. Pour cela, il faut encore renforcer la compréhension mutuelle pour éviter que les bonnes intentions exprimées dans l'agenda 2020 ne perdent leur crédibilité quand le débat sur la sortie de crise, sur l'organisation de la croissance et la gestion budgétaire atteignent une telle violence et suscitent autant d'incompréhension.

C'est justement dans ces moments-clés que les fondamentaux de la relation franco-allemande sont les plus utiles pour permettre à nos deux pays de dépasser leurs intérêts immédiats afin de retrouver une vision partagée de l'avenir. La vitalité de l'Europe en dépend et cela doit nous rappeler la mission historique de l'amitié franco-allemande d'être le moteur de l'Union européenne.

C'est dans ces moments-clés que les échanges et les débats doivent se multiplier pour mieux se comprendre et éviter les jugements définitifs fondés sur des clichés qu'il faudrait bannir entre amis de longue date. Tous ceux qui peuvent contribuer à ce débat doivent s'y engager avec

encore plus d'ardeur et je remercie la Fondation Konrad Adenauer d'être un de ces catalyseurs qui continuent d'œuvrer pour donner encore plus de sens et de profondeur à l'amitié si particulière entre nos deux pays au service de la cause européenne.

PRÉFACE

ANDREAS SCHOCKENHOFF

La France et l'Allemagne ne sont pas seulement l'une pour l'autre le pays limitrophe le plus vaste et ayant la population la plus importante, avec les frontières communes les plus longues ainsi que le premier partenaire commercial bilatéral avec lequel l'interdépendance réciproque sur le plan politique, économique et technologique est plus profonde et plus étroite qu'avec n'importe quel autre État.

Les relations franco-allemandes ont été depuis le début et sont toujours la condition *sine qua non* pour l'intégration progressive des États-Nations européens, la communautarisation de la politique européenne et le rôle de l'Europe dans le monde.

L'idée de départ de la Communauté européenne était de rendre le conflit tant économique que politique entre la France et l'Allemagne pour toujours impossible. La prise de conscience du fait que les États-Nations gagnaient en puissance et en influence géopolitique non par l'hégémonie et l'extension territoriale, mais par le processus d'une intégration toujours plus grande, fut une césure historique sur notre continent.

Le succès et la dynamique de cette idée de communauté, depuis l'industrie minière et métallurgique en passant par la politique agricole, la politique intérieure et la justice, le marché intérieur, la politique monétaire jusqu'à la politique étrangère et la défense, ont été possibles seulement parce que l'Allemagne et la France furent capables de concilier leurs intérêts nationaux et par là, de développer des initiatives européennes communes. Ce modèle fut en Europe de l'Ouest si attractif que l'UE est passée de six membres à sa création à quinze membres.

Avec la réunification allemande et la chute du rideau de fer commença une seconde phase de l'intégration européenne, avec des enjeux

totallement nouveaux. La question de l'ordre des priorités et de l'équilibre entre l'approfondissement et l'élargissement ne se posait plus.

L'énorme élargissement vers l'Est fut une opportunité historique unique dans un intervalle de temps limité et par conséquent, politiquement sans alternative. Il a rendu l'édification de l'UE, ses institutions et ses modes de décision plus compliqués, ses intérêts politiques plus divers et plus contradictoires et la disposition des États membres à l'intégration encore plus incohérente. Le processus d'élargissement et les tendances à la distanciation qui en découlent dureront encore des décennies. Néanmoins, la France et l'Allemagne n'ont pas abandonné l'objectif d'une Union toujours plus étroite. Leur rôle en tant que moteur de l'intégration est plus que jamais indispensable, leur poids relatif dans l'Europe des 27 constitue la masse critique pour la volonté d'intégration politique. L'UE continuera à se développer à des vitesses variables. Ce faisant, il ne peut y avoir aucun approfondissement que la France et l'Allemagne n'accomplissent dans le même temps et d'un commun accord.

Aujourd'hui, nous nous trouvons au début d'une troisième phase de l'unification européenne. En plus de la complexité toujours croissante à l'intérieur de l'UE et de la question de sa cohérence politique, se pose la question du rôle de l'Europe dans le monde.

Après l'ordre bipolaire de la guerre froide et une phase de transition marquée par l'influence des États-Unis, apparaît un ordre du monde multipolaire. S'orientera-t-il de nouveau vers deux pôles dominants, les États-Unis et la Chine (G2), ou d'autres acteurs seront-ils capables de façonner l'ordre international ? En cela, les décisions de l'UE seront déterminantes.

L'avenir de l'Europe se décide de moins en moins sur notre continent mais de plus en plus en fonction de notre capacité à agir sur le plan mondial. La France et l'Allemagne doivent rester le moteur de l'intégration européenne et de surcroît, constituer une force motrice pour donner à l'UE la place qui lui revient sur la scène mondiale, place relative mais qui sera déterminée par son potentiel.

Nos deux pays ont montré qu'ils étaient prêts à assumer ce rôle et à répondre aux nouveaux enjeux vitaux tels que la politique du climat, de l'énergie, des ressources ou de l'alimentation. Ils ont aussi prouvé la nécessité de mettre en place une politique prenant en compte l'ensemble des questions de sécurité et de technologie, sans oublier la politique commerciale et financière mondiale et tout particulièrement les valeurs de l'économie sociale de marché internationale.

C'est pourquoi, analyser l'état des relations franco-allemandes en restant toujours critique et s'assurer sans relâche de la responsabilité de l'Allemagne et de la France au niveau européen et mondial est une condition préalable de notre compétence politique.

Pour cette raison, je me réjouis vivement que la Fondation Konrad Adenauer et le Cerfa proposent cette étude émanant de spécialistes réputés, afin d'enrichir la discussion concrète sur la forme que prendra, à l'avenir, la primordiale coopération franco-allemande.

RÉSUMÉ

HANS STARK

La relation franco-allemande est sans égale dans le monde. Aucun autre partenariat bilatéral ne dispose de structures de coopération à la fois officielles et informelles aussi denses, aussi étroites et aussi variées que le « couple » franco-allemand. Alors qu'il ne devrait plus y avoir de déficit de communication ni même de marge pour des divergences bilatérales, la relation franco-allemande connaît pourtant à intervalles réguliers des crises que même un « ministre franco-allemand » aurait du mal à surmonter à lui tout seul. La relation entre nos deux pays n'a pas besoin de structures supplémentaires, en tout cas à l'échelle exécutive, mais d'un dialogue franc, soutenu et approfondi sur les thèmes qui nous divisent. La feuille de route des 80 propositions d'Angela Merkel et de Nicolas Sarkozy, publiée à l'issue du conseil des ministres franco-allemand du 4 février 2010, va dans le bon sens, étant donné qu'elle définit les domaines dans lesquels la France et l'Allemagne devront progresser, se concerter et parvenir à des positions communes. Mais il existe des domaines où la concertation s'avère plus difficile et donc plus urgente. Parmi ces dernières, la coopération économique, industrielle, énergétique, européenne et géostratégique occupe une place tout à fait privilégiée.

Sur le plan économique, rappelons que le monde traverse depuis un peu plus d'un an la crise la plus grave qu'il ait connue depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. La sortie de crise impose une coordination franco-allemande renforcée. Il s'agit de progresser dans la voie d'une stratégie budgétaire bien coordonnée, de mettre en phase les calendriers de préparation des lois de finance dans les deux pays et d'organiser ainsi une succession de rendez-vous entre les services, les exécutifs et les parlements. Il faudra procéder avec pragmatisme de part et d'autre pour revenir à une bonne pratique du Pacte de stabilité et de croissance. La France devra s'engager plus résolument, par exemple avec une obligation d'équilibre de ses finances sociales, et l'Allemagne doit

procéder avec pragmatisme face à une conjoncture toujours très incertaine. La gestion de la zone euro devra être améliorée, notamment en donnant aux pays qui en font partie les moyens de faire face au risque d'une défaillance sévère de l'un des États membres. L'Eurogroupe devrait ainsi disposer des moyens financiers et administratifs qui sont requis pour élaborer et mettre en œuvre – en concertation avec l'Union et la BCE ainsi qu'avec le concours du FMI – les mesures d'ajustement qu'un tel programme de redressement exigerait. De même, une meilleure gestion des déséquilibres internationaux et des principaux taux de change au sein du G20 s'impose. Il serait donc souhaitable que l'Allemagne et la France soumettent à leurs partenaires la création du Conseil des gouverneurs prévu par les statuts du FMI, permettant aux ministres d'exercer à la tête de cette institution une responsabilité véritablement politique. Enfin, l'Europe continentale a besoin d'une véritable infrastructure financière. La fusion NYSE / Euronext, qui constitue un revers de la zone euro, en témoigne. La reprise en amont de cette question sur laquelle n'existait pas de consensus franco-allemand pourrait relever ce défi. La recherche des conditions permettant, à terme, la constitution d'une place financière continentale intégrée devrait ainsi être confiée à un groupe de travail commun, mêlant Finanzplatz-Frankfurt et Paris-Europlace.

La coopération industrielle et technologique franco-allemande pourrait s'intensifier, si les deux pays disposaient de champions industriels ayant le statut de « sociétés européennes » (SE). Le couple franco-allemand a besoin d'entreprises qui seraient en mesure d'optimiser la position européenne sur les marchés extérieurs, de valoriser le statut de « société européenne », dotée d'une structure de gouvernance européenne, économiquement efficace, et de promouvoir une harmonisation des législations nationales sur la participation d'investisseurs extérieurs à l'UE au capital d'entreprises stratégiques européennes. De même, le dialogue industriel et technologique franco-allemand devra être promu, par le biais de la création d'un poste de conseiller « Économie, industrie et technologies » auprès du Président de la République et de la Chancelière fédérale. Parallèlement, des forums informels réguliers rassemblant des représentants des ministères, des agences, des experts indépendants et des industriels pourraient voir le

jour. Dans le domaine spatial, il s'agit de coordonner les efforts budgétaires et les priorités programmatiques, en vue d'une politique spatiale européenne plus ambitieuse. De plus, l'Allemagne et la France ont tout intérêt à développer en coopération de nouveaux programmes d'armements structurants pour les industries et les armées européennes, à abandonner le principe du juste retour au profit d'une spécialisation par site ou par territoire et à systématiser les appels d'offres communs, voire une préférence européenne, pour les armements destinés aux armées allemande et française. Enfin, les deux pays devraient mener une politique commune en matière de technologies et élaborer une politique cohérente en matière de formation professionnelle et technologique, en vue de concevoir et développer les technologies du futur. La coopération technologique ne peut être menée à bien que si Paris et Berlin acceptent d'investir dans des systèmes et réseaux de recherches innovants, ainsi que dans les pôles de compétitivité qui favorisent les synergies transnationales. La France et l'Allemagne doivent également définir quelles sont les technologies essentielles dont l'Europe doit conserver la maîtrise, soit en totale autonomie, soit par des coopérations appropriées à l'échelle internationale.

Une relance du partenariat en matière de politique énergétique s'impose également, eu égard notamment aux conséquences politiques du retrait de Siemens de sa coopération avec Areva et de sa réorientation vers Rosatom. L'importance croissante des énergies renouvelables dans le mix énergétique devrait ainsi donner lieu à la mise en place de projets pilotes franco-allemands. La création d'un bureau commun pour les énergies renouvelables ainsi que la mise en place d'un plan solaire commun pour le sud de la Méditerranée, annoncées par le conseil des ministres franco-allemand du 4 février 2010, témoignent de la prise en compte de l'importance d'une coopération accrue dans ce domaine. De même, la France et l'Allemagne devraient se prononcer en faveur d'une harmonisation des taxes sur l'énergie au sein de l'espace européen, qui est une condition fondamentale pour l'obtention de prix plus transparents et pour encourager la concurrence des fournisseurs. En matière de sécurité d'approvisionnement, autre point hautement sensible, la France et l'Allemagne devraient faire de l'amélioration de la voie de transit ukrainienne une de leurs priorités, notamment pour des

raisons économiques. Une révision de la charte européenne de l'énergie est nécessaire afin d'intégrer les suggestions russes, autrement dit celles des producteurs, et non pas seulement les positions des consommateurs. Enfin, Paris et Berlin devraient entamer un processus de négociations avec la Russie incluant tous les aspects de la production et de l'approvisionnement énergétiques. Par ailleurs, la France et l'Allemagne, qui n'ont ni les mêmes traditions, ni effectué les mêmes choix sur le plan de la politique énergétique, et notamment nucléaire, pourraient déployer des stratégies visant à renforcer les sensibilités pour l'efficacité énergétique. Dans la mesure où les agences locales et régionales jouent un rôle important de sensibilisation et de mise en œuvre de l'efficacité énergétique, un renforcement des initiatives transfrontalières, des échanges de mesures, des évaluations de performances, ainsi que des codes de bonnes pratiques pourrait être envisagé. La mise en place d'un marché commun de l'énergie requiert en outre une nouvelle génération de managers, d'hommes politiques, d'experts, capables d'apporter une orientation européenne et leur expérience. C'est pourquoi on devrait envisager, en plus des centres de formation qui existent déjà tel que le Collège d'Europe de Bruges/Natolin, d'établir une offre spécifique de formation européenne de haut niveau conçue spécialement pour le secteur de l'énergie.

Une concertation plus étroite entre l'Assemblée nationale et le Bundestag au sujet de la législation européenne est indispensable. Il est urgent de réfléchir à la mise en place d'un dispositif d'information mutuelle et de coordination entre les commissions des Affaires européennes de l'Assemblée nationale et du Bundestag, afin de répondre aux exigences du contrôle de subsidiarité par les Parlements nationaux, tel qu'il est prévu par le traité de Lisbonne. Si un consensus est établi entre Français et Allemands pour revoir un projet d'acte législatif européen, un travail en équipe et un partage des tâches entre les deux commissions seraient souhaitables pour mobiliser d'autres Parlements nationaux sur le sujet. En outre, des sessions communes supplémentaires entre les deux commissions des Affaires européennes de l'Assemblée nationale et du Bundestag, par l'intermédiaire de visioconférences, devraient être organisées afin de permettre la communication en temps réel, de renforcer la connaissance du

fonctionnement institutionnel du pays partenaire et de coordonner davantage le travail des parlementaires français et allemands sur les questions européennes. De même, Paris et Berlin devraient intensifier les échanges entre les commissions spécialisées des Parlements, aussi bien au niveau de la commission des Affaires étrangères, comme cela est recommandé dans l'agenda franco-allemand, que de la commission des Affaires économiques, des Finances, du Développement durable, etc. Cette mesure permettrait de mettre en place une des propositions du douzième conseil des ministres franco-allemand : la rédaction de rapports parlementaires communs. Aussi pourrait-on envisager des initiatives législatives bilatérales à la fois très concrètes et étroitement en rapport avec l'application des directives européennes, afin de rendre plus visibles, pour les citoyens, les défis auxquels est confrontée la construction européenne. Une action législative concertée en matière de politique budgétaire et financière serait également un signal fort, en faveur d'une plus grande concertation au sein de la zone euro. Par ailleurs, des débats parlementaires sur des sujets centraux pour l'avenir du projet européen – notamment le programme législatif annuel de la Commission européenne ou, en amont de la décision prise par le Conseil, la question de l'ouverture des négociations d'adhésion à l'UE d'un nouveau pays – pourraient être tenus, la même semaine, en France et en Allemagne. Enfin, il serait souhaitable de mettre en place un échange de bonnes pratiques, entre parlementaires français et allemands, sur la question de l'information des citoyens au sujet de l'UE, dans la mesure où il est primordial de renforcer la transparence et la légitimité démocratique des institutions européennes. Cette mission pourrait être confiée aux groupes d'amitié France-Allemagne du Bundestag et de l'Assemblée nationale. Elle aurait pour objectif de faire prendre conscience aux députés nationaux du rôle qu'ils pourraient jouer dans le rapprochement des citoyens des institutions européennes. Sur ce dernier point, à titre d'exemple, un système d'« Euromobil » pourrait être développé en France et en Allemagne.

La politique européenne de sécurité et de défense a besoin d'impulsions franco-allemandes. Dans la mesure où nos deux pays continuent à assumer des responsabilités politiques à l'échelle mondiale, il est dans leur intérêt de promouvoir une reconnaissance plus forte de

l'UE en tant qu'acteur stratégique. L'objectif d'une politique de sécurité et de défense commune (PSDC), disposant de capacités autonomes, est parfaitement compatible avec la prédominance indiscutable de l'OTAN. L'Alliance atlantique s'en trouverait même renforcée, dans la mesure où l'UE s'avèrerait en mesure de contribuer plus efficacement à la gestion de problèmes internationaux. Ainsi, Paris et Berlin devraient œuvrer ensemble afin d'améliorer l'interaction entre la PSDC et l'OTAN tout comme entre l'UE et les États-Unis. En outre, la France et l'Allemagne doivent rester le moteur de l'intégration européenne au niveau de la politique de sécurité. À cet égard, le rôle que la Brigade franco-allemande (BFA) pourrait et devrait jouer dans le cadre de la PSDC devra être repensé, sur le plan à la fois militaire et civil. La création d'un groupe de travail parlementaire franco-allemand (« groupe de travail Politique étrangère et de sécurité ») permettrait de soulever les défis et d'identifier les déficits dont souffre encore la Brigade franco-allemande. Par ailleurs, Paris et Berlin devraient développer une politique commune et parler d'une seule voix vis-à-vis des pays de l'Europe de l'Est, du Caucase et du sud de la Méditerranée. Il faudrait alors réactiver et approfondir certains instruments de la diplomatie franco-allemande tels que le Triangle de Weimar ou le dialogue avec la Russie, afin de contribuer de manière active et non réactive à l'organisation des rapports avec les pays concernés. À l'heure du « village mondial », les intérêts français et allemand, pour autant qu'ils concernent la politique étrangère de l'UE, sont identiques. À plus forte raison, les priorités de la coopération franco-allemande devraient être définies dans le domaine de la politique étrangère. Qu'il puisse y avoir des préférences régionales en raison des intérêts géopolitiques de chacun, est compréhensible. Des initiatives unilatérales de l'un ou de l'autre devraient en revanche appartenir au passé ; car ce qui est en jeu, c'est la crédibilité et donc l'avenir de la politique internationale de l'Union européenne.

FRANCE – ALLEMAGNE : UNE RELATION COMPLEXE

HANS STARK

« En Europe, sans accord franco-allemand, il ne se passe rien ». C'est le message que martèlent les responsables français, tirant les leçons de la sortie de la double crise financière et institutionnelle de ces deux dernières années, afin de souligner l'urgence d'une relance franco-allemande. Que celle-ci soit nécessaire, tout le monde en convient. Mais il serait erroné de rendre les actuels hôtes de l'Élysée et de la Chancellerie seuls responsables de ce blocage, même si la querelle autour de l'Union méditerranéenne et les divergences qui se sont manifestées au début de la crise financière n'ont guère été le résultat d'une concertation étroite et fructueuse. Mais les difficultés de la relation entre nos deux pays sont plus anciennes et plus profondes. L'actuel secrétaire d'État français aux Affaires européennes, Pierre Lellouche, estime que la coopération franco-allemande de l'après-guerre froide a été minée par le « rendez-vous manqué » du 9 novembre 1989, par le manque d'enthousiasme de François Mitterrand face à l'unification allemande et par les « soupçons, les déceptions et les malentendus croisés qui ont ressurgi à cette époque ». Côté allemand, on aurait certainement souhaité à l'époque obtenir de la part de la France un soutien aussi franc, immédiat et massif que celui que Washington avait accordé à la République fédérale. Or il n'en fut rien. Mais force est aussi de rappeler que Mitterrand avait de bonnes raisons de se montrer prudent et circonspect, et qu'il a pleinement soutenu l'unité allemande une fois que les conditions de celle-ci ont été mises au point par les Allemands et leurs partenaires dans le cadre des négociations « 2 + 4 ». D'ailleurs, beaucoup d'Allemands, à l'Est comme à l'Ouest, ont eux aussi critiqué la façon dont le gouvernement Kohl a géré le processus de l'unification allemande. Les hésitations, passagères, de François Mitterrand, n'ont pas laissé des traces profondes en Allemagne.

DE MAASTRICHT À LISBONNE : ENTENTES ET MÉSENTENTES

En revanche, la stratégie européenne de Mitterrand et son calcul de contrôler la nouvelle Allemagne en l'ancrant dans une Union européenne approfondie à la hâte, eurent, quant à eux, un impact assez négatif. Non pas que les Allemands se soient plaints de ce traitement. À la politique d'ancrage de Mitterrand correspondait une politique d'auto-ancrage de Helmut Kohl tout aussi volontariste. Si l'impact de la fuite en avant européenne des deux hommes n'eut pas de résultat positif pour la coopération franco-allemande, c'est en raison de l'absence d'une vision commune de la construction européenne partagée par les deux pays. En France, le quasi-échec du référendum de Maastricht en septembre 1992 et la montée en puissance, par la suite, d'un courant souverainiste transcendant le traditionnel clivage droite/gauche ont mis en exergue les limites de l'adhésion française au projet européen. Outre-Rhin, les irritations provoquées par la disparition annoncée d'un deutschemark adulé par la population, l'eurosepticisme croissant des responsables des Länder qui craignaient de voir leurs prérogatives constitutionnelles sacrifiées sur l'autel de l'intégration européenne et, enfin, le jugement de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe de 1993, s'érigeant en gardienne du temple de la souveraineté allemande, ont montré que le consensus tacite relatif à la construction européenne appartenait, en Allemagne aussi, au passé. Force motrice de l'Union européenne (UE), le couple franco-allemand a commencé à prendre des distances avec la construction européenne.

De Maastricht à Nice, huit ans passent sans initiative franco-allemande d'envergure. Bien au contraire, la réponse embarrassée de la France à la proposition allemande d'un noyau dur autour de Bonn et Paris, en 1994, et la querelle à propos du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) en 1996-1997, voulu par Helmut Kohl et violé aussitôt par son successeur, témoignent de l'absence de partenariat franco-allemand au plan européen. Le traité d'Amsterdam sera signé sans qu'il y ait eu de réforme institutionnelle à la hauteur de l'enjeu des élargissements à venir. La responsabilité n'en incombe pas aux seuls dirigeants français et allemands, certes, mais faute d'initiative bilatérale convaincante, ces

derniers n'étaient pas en mesure de sortir l'UE de l'impasse. Enfin, le désaccord manifeste entre Kohl et Chirac en mai 1998 à propos de la nomination du premier président de la Banque centrale européenne (BCE) traduisait non seulement la frustration allemande d'avoir dû renoncer au deutschemark (alors que Paris conservait l'exclusivité de sa force de frappe et, surtout, son siège à l'ONU), mais aussi le peu d'enthousiasme des Français contraints de se soumettre aux règles du jeu d'une Union économique et monétaire (UEM) calquée sur le modèle de la Bundesbank et dépourvue de tout contrepoids politique, alors que Paris n'avait jamais cessé de plaider pour un gouvernement économique. Que l'UEM – l'un des rares succès européens de cette période – ait pu voir le jour dans ces conditions doit beaucoup à la volonté des *autres* pays membres de l'Union de ne pas en être exclus. Même la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), lancée en décembre 1998, résulte d'une initiative franco-britannique et non pas franco-allemande.

Sous Chirac et Schröder, après un temps de rodage assez long, les relations semblent de nouveau être au beau fixe. La PESD voit le jour et l'Allemagne intervient au Congo au côté des Français en 2003 dans le cadre d'une de ses missions. Toujours en 2003, la célébration du 40^e anniversaire du traité de l'Élysée permet de relancer la coopération franco-allemande et de souligner la bonne entente qui règne entre les deux pays. La même année, la Convention européenne, dont le travail a été nourri par un grand nombre de propositions franco-allemandes, adopte un projet de Constitution pour l'UE. L'harmonie semble alors être parfaite, à tel point que le chancelier Schröder se fait représenter par Jacques Chirac au sommet européen du 17 octobre 2003. En 2004, l'élargissement à l'est s'effectue sans heurts, alors que la France y est en réalité beaucoup moins favorable que l'Allemagne. L'entente franco-allemande était pourtant loin d'être parfaite. Le rapprochement entre Chirac et Schröder, précédé entre 1999 et 2000 par deux années de tensions suscitées par les divergences relatives au financement de la Politique agricole commune (PAC, agenda 2000) et à la réforme des institutions européennes (sommet de Nice), n'aurait pas été possible sans l'opposition commune des deux hommes contre l'intervention américaine en Irak. Le rapprochement entre Schröder et Chirac fut la conséquence directe de la dégradation des rapports germano-américains.

En outre, la relance franco-allemande de 2003 fut l'œuvre exclusive de la Chancellerie. Elle ne fut en réalité pas suivie par les ministres des Affaires étrangères et de la Défense, et encore moins par la classe politique allemande en général, marqués par une très nette orientation pro-atlantique. De même, la confiance réciproque qui put se développer entre Chirac et Schröder, après le fiasco du sommet de Nice, n'eut qu'un impact limité sur la construction européenne. Aucune force d'impulsion, capable de gommer les divergences entre les Vingt-cinq et de proposer des synthèses acceptables sur la base d'initiatives bilatérales, n'émana des deux pays qui restèrent finalement assez isolés au sein d'une Union dominée par les représentants de la Nouvelle Europe. Alfred Grosser parlait à l'époque d'une « locomotive sans wagon », métaphore on ne peut plus juste. Mais surtout, le partenariat Schröder-Chirac fut perçu comme une relation déséquilibrée au profit du second, réduisant considérablement la marge de manœuvre diplomatique du chancelier fédéral – une perception largement partagée à l'époque par les experts et la presse en Allemagne. L'opposition chrétienne-démocrate, qui avait d'abord reproché au chancelier Schröder de négliger le contact avec le partenaire français (entre 1999 et 2000), a ainsi vivement stigmatisé le caractère jugé trop exclusif de la coopération franco-allemande. Angela Merkel, une fois au pouvoir, s'est ainsi efforcée de rétablir rapidement l'équidistance traditionnelle entre Berlin, Paris et Washington.

LE « COUPLE » MERKEL-SARKOZY : CRISES ET RENOUEAU

La parenthèse de la renaissance franco-allemande s'est par ailleurs brusquement refermée au lendemain de l'échec du référendum en France. La « pause de réflexion » quant à l'avenir des institutions communautaires décrétée par la Commission européenne quelques jours après, l'interminable « fin de règne » de la présidence Chirac, les élections anticipées en Allemagne en septembre 2005 et la formation de la Grande Coalition n'ont guère été propices au dialogue franco-allemand. Celui-ci a connu à son tour « une pause » de réflexion, sinon une divergence de fond entre une classe politique allemande voulant croire que la Constitution européenne n'était pas morte (les Irlandais ont bien voté deux fois), et une classe politique française jugeant

inconcevable de ne pas respecter le vote du 29 mai (la France n'est pas l'Irlande). Dans ces conditions, il n'était guère surprenant qu'aucune initiative majeure n'ait pu être adoptée entre Français et Allemands entre 2005 et 2007. L'élection de Nicolas Sarkozy à la présidence de la République, en mai 2007, a été, de ce point de vue, doublement bénéfique. Il a d'abord clarifié la situation politique en France pour les cinq ans à venir, mais il a surtout esquissé la perspective d'une sortie de crise communautaire par le biais d'un traité dit simplifié qui devait reprendre l'essentiel du projet constitutionnel et qui serait soumis, en France, à un processus de ratification parlementaire. Cette proposition, si elle a permis à la présidence allemande de l'UE du premier semestre 2007 de jeter les bases du traité de Lisbonne, n'a pas pour autant été suffisante pour que le tandem franco-allemand se remette en marche.

De multiples raisons expliquent cet état de fait. Les styles politiques radicalement différents affichés par les hôtes de l'Élysée et de la Chancellerie n'ont guère facilité le dialogue entre ces derniers. À ces différences de forme se sont rapidement ajoutées des divergences de fond. L'initiative française d'une « Union méditerranéenne »¹ n'incluant, du côté européen, que les membres riverains de l'UE, mais financée par l'ensemble des 27, a envenimé les relations politiques entre Berlin et Paris à tel point qu'Angela Merkel a fini par opposer, au printemps 2008, une fin de non-recevoir aux plans initiaux de la présidence française. L'effet escompté par certains — le « recentrage » de la France sur la scène européenne et le « recadrage » d'une Allemagne devenue aux yeux des Français un peu trop centrale en Europe — n'a donc pas été obtenu. Les vagues provoquées par cette affaire à peine apaisées, c'est la gestion de la double crise russe et financière, en 2008, qui suscite de nouvelles crispations entre Français et Allemands. Les premiers reprochent aux seconds d'aller trop loin quand il s'agit de défendre la cause russe. Le parti pris pro-russe de la République fédérale et le rapprochement industriel entre les deux pays, symbolisés par le choix de Siemens au profit de Rosatom et l'entrée de Gerhard Schröder dans le consortium chargé de la construction du gazoduc entre Berlin et Moscou,

¹ Ce n'est qu'après d'âpres discussions entre la France et l'Allemagne que le projet initial a pris le nom de « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée ».

inquiètent Paris. L'Allemagne serait-elle tentée par un changement de partenaire ? Or, au même moment, la France semblait, elle, songer à un changement d'alliance. Comme ce fut le cas après chaque changement à l'Élysée, le président de la République nouvellement élu s'efforça de rééquilibrer le partenariat franco-allemand par un rapprochement franco-britannique. La première moitié du quinquennat de Nicolas Sarkozy n'a pas échappé à cette règle, puisque c'est d'un commun accord avec Londres que Paris a semblé vouloir gérer la crise financière (et suspendre en passant le Pacte de stabilité et de croissance [PSC] de l'UE), d'autant que Berlin semblait hésiter entre une politique d'attentisme et des solutions purement nationales. Ainsi, non seulement la France et l'Allemagne n'ont pas été en mesure de définir des réponses communes et adéquates à la crise financière lorsque celle-ci a éclaté, mais les réactions françaises et allemandes face à la crise, loin d'être concertées, ont mis en évidence un antagonisme croissant entre Berlin et Paris. Par sa politique économique à base de modération salariale, de préférence donnée à l'exportation et aux baisses d'impôts, l'Allemagne a été une fois de plus aux antipodes d'une France dont le modèle est fondé sur la stimulation de la demande interne et l'endettement. À cela s'est ajoutée une tendance certaine et nouvelle de la République fédérale au repli sur soi et à l'égoïsme, que le président Sarkozy n'a pas hésité à critiquer ouvertement à la fin de l'année 2008 (« la France travaille, l'Allemagne réfléchit »²).

Le pic de la crise financière fut pourtant l'occasion d'entamer un renouveau de la relation franco-allemande. L'implication croissante de l'Allemagne dans la gestion européenne de la crise financière a incité les deux pays à une réelle prise de conscience : même si leurs structures économiques sont différentes, leurs destins sont néanmoins liés et leurs intérêts, apparemment opposés, sont en même temps très proches, car dépendants d'une économie de marché libre, mais régulée, assurant le respect de la cohésion sociale et s'appuyant sur une gouvernance mondiale responsable. Toute une série d'initiatives attestent de ce changement d'état d'esprit, initiatives qui ont nettement amélioré les

² *Phrase prononcée par Nicolas Sarkozy à l'issue du dixième conseil des ministres franco-allemand, le 24 novembre 2008.*

relations franco-allemandes au cours de l'année 2009. En janvier 2009, au grand soulagement de ses partenaires, le gouvernement Merkel a adopté un plan de relance de 80 milliards d'euros, visant à soutenir l'économie allemande autrement que par des mesures favorables à l'exportation. En mars 2009, l'Allemagne s'est déclarée favorable à une TVA réduite pour les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, dont la restauration, mesure réclamée depuis longtemps par la France. De même, le lancement du G20 en avril 2009 a répondu à une volonté commune franco-allemande d'instaurer une sorte de « Conseil de sécurité économique » visant entre autres à réguler les marchés financiers. À cette occasion, les deux pays se sont également mis d'accord pour accroître et concerter leur pression sur les « paradis fiscaux ». Au même moment, il a été décidé de mettre en place des groupes de travail conjoints sur l'automobile et l'énergie, réunissant des chefs d'entreprise et des représentants politiques des deux pays. Le rapprochement intervenu finalement durant la crise semble signaler que les deux pays, unis dans la lutte contre le dérapage des bonus et des paradis fiscaux, défendent un même modèle, le capitalisme rhénan. Même les baisses d'impôts de 24 milliards d'euros, dès 2011, imposées au lendemain des élections législatives allemandes par le parti libéral (FDP), semblent indiquer qu'en matière de consolidation budgétaire, les Allemands se rapprocheraient de la politique économique française, moins axée sur le respect de la rigueur. Impression erronée toutefois, puisqu'au même moment, l'Allemagne a adopté, dans sa Loi fondamentale, un mécanisme qui limite les nouvelles dettes à partir de 2016 à 0,35 % du PIB par an, soulignant ainsi qu'elle ne renonce pas à sa politique traditionnelle de rigueur budgétaire. Le gouvernement fédéral considère que la France devra accepter la date de 2013 pour un retour de son déficit public en deçà de 3 % du PIB, au lieu d'accumuler des déficits structurels qui reportent sur les générations futures les sommes que l'État n'est pas en mesure d'assumer aujourd'hui. Ce qui semble être *a priori* l'expression d'une certaine navigation à vue, à savoir le parallélisme entre la baisse des impôts et la rigueur budgétaire, s'inscrit en réalité dans la logique d'un message que Wolfgang Schäuble, le très francophile ministre allemand des Finances, a livré lors d'un passage à Paris fin novembre 2009 : d'après le ministre, « l'Allemagne serait favorable à une meilleure coordination économique au sein de la

zone euro » - ce que la France réclame depuis le milieu des années 1990 - « mais les deux pays devraient également accepter et soutenir le pacte de stabilité et de croissance de l'UEM qui garantit la stabilité de l'euro ». Reste à savoir s'il ne s'agit là que d'une vague promesse ou bien au contraire d'un réel changement de comportement de la part du gouvernement fédéral. De fait, l'Allemagne, dont le modèle « ordolibéral » n'est pas organisé de façon étatique et centralisée, est aussi hostile à la notion même de gouvernance économique que la France est opposée à une gestion de l'UEM exclusivement consacrée à la stabilité monétaire et à la consolidation budgétaire. Aussi, d'après Jean-Claude Juncker, président de l'Eurogroupe, est-il indispensable que la France et l'Allemagne mènent un dialogue approfondi sur ce sujet qui les divise fortement, depuis trop longtemps déjà.

Au moins, les premières mesures économiques annoncées par le nouveau gouvernement Merkel ne sont pas de nature à faire obstacle à une relance de la coopération bilatérale souhaitée par l'Élysée et la Chancellerie. Les célébrations du 20^e anniversaire de la chute du mur à Paris ont été un acte symbolique fort, dont le message a été bien reçu outre-Rhin. La présence de la chancelière le 11 novembre sur les Champs-Élysées relève bien entendu de la même logique. De Verdun à Paris, en passant par Caen, la relation franco-allemande a toujours su honorer ses lieux de mémoire. Mais le geste symbolique ne peut évidemment tenir lieu d'action politique. La relance tant recherchée doit absolument s'appuyer sur des mesures concrètes. La création d'un poste de ministre franco-allemand, proposition officieuse faite par la France fin 2009, n'a pas séduit les responsables d'outre-Rhin pour des raisons d'abord juridiques et constitutionnelles, mais aussi politiques. Trop souvent en effet, les deux pays ont cherché à surmonter leurs divergences de fond en adoptant des solutions institutionnelles, dont l'impact n'a jamais eu l'effet escompté. Le traité de l'Élysée a moins besoin d'être révisé que d'être appliqué à la lettre. De plus, de sommet en sommet et d'anniversaire en anniversaire, la relation franco-allemande a engendré une richesse, au niveau des structures de coopération entre les gouvernements, les administrations, les ministères et les sociétés civiles, qui n'a pas d'égale dans le monde.

De facto, les ministres franco-allemands existent déjà. Rappelons à cet égard l'existence du conseil économique et financier franco-allemand, créé le 22 janvier 1988 par un protocole additionnel au traité de l'Élysée. Le conseil, qui se réunit quatre fois par an alternativement en France et en Allemagne, a pour objectif de renforcer la coopération entre les deux pays et d'harmoniser les positions des deux pays sur les questions internationales d'ordre économique et financier. Il est composé des ministres allemands et français des Finances, de l'Économie et de la Technologie, ainsi que des gouverneurs de la Bundesbank et de la Banque de France. Le même protocole additionnel a aussi donné naissance au conseil franco-allemand de défense et de sécurité qui se réunit au moins deux fois par an, alternativement en France et en Allemagne. Composé des chefs d'État et de gouvernement, des ministres des Affaires étrangères et de la Défense, du chef d'État-major des armées et de l'inspecteur général de la Bundeswehr, il vise à approfondir la coopération entre Paris et Berlin dans tous les domaines de la politique de sécurité et de défense. Ajoutons à cela les rencontres dites de Blaesheim, qui réunissent depuis 2001, environ tous les deux mois, le président français, le chancelier fédéral et les ministres des Affaires étrangères dans un cadre informel. De même, depuis 2003, les ministres délégués aux Affaires européennes occupent également la fonction de secrétaires généraux pour la coopération franco-allemande, en charge du rapprochement des sociétés civiles et des projets bilatéraux qui ont une vocation européenne. Ce tableau serait incomplet s'il n'était pas fait mention des sommets bilatéraux franco-allemands, transformés en conseil des ministres franco-allemand, conformément à la Déclaration commune du 22 janvier 2003. Aussi, un échange de notes a donné naissance en 1989 au conseil franco-allemand de l'environnement qui se réunit une fois par an en présence du ministre de l'Écologie et du Développement durable de la République française et du ministre de l'Environnement, de la Protection de la nature et de la Sûreté nucléaire de la République fédérale d'Allemagne. Enfin, créé en 1988, le haut conseil culturel franco-allemand se compose de 20 personnalités françaises et allemandes représentant les grands domaines de la culture, et complète l'action du Plénipotentiaire de la République fédérale d'Allemagne chargé des relations culturelles franco-allemandes, poste

créé en 1963 et actuellement occupé par Klaus Wowereit, maire-gouverneur de Berlin.

QUE FAIRE ?

Bref, les structures de coopération officielles sont si denses qu'il ne devrait plus y avoir de déficit de communication ni même de marge pour des divergences bilatérales. Pourtant, la relation franco-allemande connaît à intervalles réguliers des crises qu'un ministre franco-allemand aurait du mal à surmonter à lui tout seul. La relation entre nos deux pays n'a pas besoin de structures supplémentaires, en tout cas à l'échelle exécutive, mais d'un dialogue franc, soutenu et approfondi sur les thèmes qui nous divisent. Le premier d'entre eux, et compte tenu du contexte international le plus important, concerne la « sortie de crise » et la gouvernance de l'euro. Cette dernière est déficitaire, en grande partie à cause des différends franco-allemands. Paris et Berlin devront renoncer à entretenir les stéréotypes (« colbertisme borné » à la française *versus* « néolibéralisme égoïste » à l'allemande) et élaborer une stratégie qui n'oppose plus le souci de stabilité à l'impératif de croissance. En matière de coopération technologique, il faudra se pencher sur le problème des difficultés croissantes que connaissent les mariages franco-allemands. La fin du partenariat Areva-Siemens, la crise de gouvernance (et de financement) chez EADS, ou la rivalité franco-allemande pour obtenir la maîtrise d'œuvre des futurs satellites météo de troisième génération révèlent un état d'esprit davantage marqué par la concurrence et la défense des intérêts nationaux que par le réflexe de la concertation et la volonté d'agir en commun. Une concertation étroite dans ce domaine s'impose également, même si l'extension du partenariat politique à la sphère économique et la création de « champions binationaux » sur la base du rapprochement d'entreprises jusque-là concurrentes n'est pas chose aisée, et peut même être une erreur. L'Allemagne n'est pas seulement le principal client et fournisseur de la France, mais aussi l'un de ses principaux concurrents sur les marchés internationaux, en particulier en Chine et en Russie. La fin du partenariat Areva-Siemens est aussi l'une des conséquences des choix divergents que la France et l'Allemagne ont effectués sur le plan énergétique. Le parti pris pro-nucléaire de l'une et la sortie programmée du nucléaire de l'autre

révèlent le fossé qui existe entre nos deux pays au niveau de ce choix stratégique. Or il s'agit d'un fossé qui a des implications industrielles, environnementales – et tout simplement énergétiques, car dans ce domaine aussi l'interdépendance est une réalité. Une meilleure coordination des politiques énergétiques et climatiques s'avère donc nécessaire. Il en est de même au niveau de la politique étrangère, même si les positions de nos deux pays sont aujourd'hui beaucoup plus proches que par le passé, comme en témoigne le retour de la France dans le système militaire intégré de l'OTAN.

Que la plupart des crises franco-allemandes des dernières années aient eu pour origine des positions divergentes en matière de construction européenne nous montre toutefois que la poursuite de l'intégration devra faire l'objet d'un échange soutenu entre les responsables politiques de part et d'autre du Rhin. La feuille de route des 80 propositions d'Angela Merkel et de Nicolas Sarkozy, publiée à l'issue du conseil des ministres franco-allemand du 4 février 2010, va à l'évidence dans le bon sens. Les six grands domaines d'action définis par Berlin et Paris, à savoir l'économie et les finances, l'environnement et l'énergie, l'innovation et la recherche, la politique étrangère, de sécurité et de défense, le rapprochement des sociétés civiles, ainsi que la dimension institutionnelle franco-allemande peuvent certes paraître vastes et avoir un air de « déjà-vu ». Pourtant, il s'agit précisément des domaines dans lesquels la France et l'Allemagne devront progresser, se concerter et parvenir à des positions communes. Si cet agenda 2020 se solde par un rapprochement tangible sur des questions qui étaient jusqu'ici souvent sources de divergences entre nos deux pays, telles que la gouvernance de la zone euro, le nucléaire, le devenir des missions militaires de l'Union européenne, la coopération industrielle ou la finalité institutionnelle et géographique de l'UE, le conseil du 4 février 2010 aura eu un impact très positif, et surtout bien plus décisif que bien des sommets franco-allemands avant lui.

Mais le bilatéral franco-allemand n'a de sens que s'il s'inscrit dans une logique européenne, voire communautaire. Grâce à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le chantier institutionnel est clos pour un certain temps et ni la France, ni l'Allemagne ne semblent favoriser l'ouverture de

l'UE à de nouveaux pays membres, à l'exception du cas croate peut-être. La concertation franco-allemande doit se concentrer sur les politiques communautaires existantes, dont certaines ont besoin d'être consolidées, qu'il s'agisse de l'UEM, de la PAC, de la politique énergétique, de la coopération technologique ou de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). La mise en place du service européen pour l'action extérieure et le renforcement des missions militaires de l'UE devront s'accompagner d'un échange de vues constant et approfondi entre Français et Allemands, ne serait-ce que pour identifier les régions où d'éventuelles missions militaires peuvent être envisagées sous commandement franco-allemand ou en tout cas avec une participation des forces armées de nos deux pays. Il s'agit aussi, enfin, de clarifier le rôle que la Brigade franco-allemande pourra et devra jouer dans le cadre de la PSDC. Bref, près de cinquante ans après son lancement, le partenariat privilégié franco-allemand reste toujours aussi indispensable. En Europe, sans accord franco-allemand, il ne se passe rien. Mais ce n'est pas parce qu'il y a un consensus franco-allemand que les choses avanceront. Si Français et Allemands doivent s'écouter, ils doivent aussi écouter leurs partenaires, les « *petits* » comme les nouveaux États membres. Sans locomotive, les wagons restent sur place, certes, mais une locomotive sans wagon n'a pas de raison d'être.

POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE : ENJEUX ET PISTES D'UNE INITIATIVE FRANCO-ALLEMANDE

JACQUES MISTRAL / HENRIK UTERWEDDE

La présence d'Angela Merkel à Paris pour les cérémonies du 11 novembre, tout comme celle de Nicolas Sarkozy à Berlin pour le 20^e anniversaire de la chute du mur, ont été des symboles forts d'une amitié franco-allemande restaurée : peut-on en conclure que l'Allemagne et la France sont prêtes à mettre leurs différences de côté pour faire repartir l'Europe ?

En fait, depuis plus de deux ans, la relation bilatérale était frappée de stérilité, voire d'aigreur. Après le déclenchement de la crise, les deux pays ont éprouvé bien des difficultés pour accorder leurs violons. Cela fut particulièrement vrai lors de la présidence française de l'Union européenne (UE), quand les multiples initiatives du président Sarkozy se heurtèrent à des hésitations, voire à des refus allemands : plan européen de sauvetage des banques, ampleur du plan de relance, opportunité d'un gouvernement économique dans l'Euroland, création d'un « fonds souverain européen »... Ainsi a-t-on vu renaître des différends franco-allemands que l'on croyait éteints, la question des différences dans les choix économiques fondamentaux a resurgi, de vieux réflexes témoignent d'une incompréhension qui reste profonde entre les deux partenaires. À tort ou à raison, on s'est montré, côté allemand, de plus en plus irrité par le retour de l'« interventionnisme étatique » et du « laxisme budgétaire » chez le voisin ; côté français, on a montré du doigt les limites du modèle de croissance allemand tiré par les exportations, taxé d'égoïste car reposant sur une politique économique non coopérative, voire agressive, au détriment de ses partenaires (politique budgétaire restrictive, compression des coûts salariaux, etc.).

Le déroulement de la crise donne lieu à deux narrations différentes de part et d'autre du Rhin. L'Allemagne a subi de plein fouet l'effondrement de la demande mondiale, mais elle fonde tous ses espoirs sur sa puissance exportatrice pour rebondir de plus belle ; quant à la France, moins directement touchée parce que moins exportatrice, elle y voit l'occasion retrouvée de célébrer les mérites de son modèle traditionnel où l'État pèse d'un poids plus élevé dans l'économie. Cette autosatisfaction est, dans un cas comme dans l'autre, bien provinciale. Ce qui frappe plutôt, en adoptant un point de vue global, ce ne sont pas ces indéniables différences de structures économiques, c'est le poids des intérêts économiques communs : ils justifient aujourd'hui encore plus qu'hier une véritable entente sur la stratégie économique de sortie de crise. D'abord parce que le monde qui se profile est un monde de poids lourds : on voit bien que chacun de nos pays, pris isolément, pèse peu face aux États-Unis, à la Chine et autres BRIC. Copenhague l'a démontré de manière éclatante, le risque existe désormais que l'Europe soit marginalisée dans la conduite des affaires du monde. Deuxièmement, parce que l'Europe, grâce au traité de Lisbonne, sort à point nommé de la léthargie institutionnelle – mais pour aller où ? De meilleures règles de fonctionnement sont en place, tant mieux ; encore faut-il fixer les objectifs, et ici est à craindre que Bruxelles, où se croisent trop de pouvoirs à l'assise trop étroite, continue cruellement à manquer de leadership. L'initiative politique, à nouveau, ne peut venir que du couple franco-allemand. Cette crise sévère apporte donc, au moins, une bonne nouvelle : elle nous a fait redécouvrir que nous avons besoin les uns des autres, comme en a témoigné avec succès, mais à trop petite échelle, la préparation bien coordonnée des trois rencontres successives du G20. Le moment est venu de faire plus ; et c'est possible.

Ce qui, depuis le traité de l'Élysée, a toujours caractérisé la relation franco-allemande, c'est précisément la capacité des deux gouvernements à faire face à des défis considérés comme insurmontables ; à plusieurs reprises, ils ont été capables de dessiner une vision commune de l'avenir, de dégager des pistes d'action réalistes et enfin d'entraîner leurs partenaires dans l'aventure. L'euro est là pour nous convaincre, s'il en était besoin, qu'il est possible de déplacer des montagnes ! Et l'un des effets paradoxaux de la crise, c'est justement d'avoir à nouveau rendu

visible une réalité fondamentale : malgré leurs querelles de clochers, nos deux pays ont en commun l'essentiel, des visions très proches du modèle de développement qualifié d'un côté du Rhin d'« économie mixte » et de l'autre d'« économie sociale de marché ». Nous avons certes des sensibilités (légèrement) différentes en matière de politique industrielle ou de relations syndicats/patronat, mais n'exagérons pas ces divergences ; ce sont des nuances à côté de ce qui sépare l'Europe continentale, et ce que nous voulons qu'elle soit demain, des capitalismes américain, chinois ou autre. Au-delà des symboles, il faut relancer le moteur franco-allemand à plein régime, car les défis économiques et financiers de l'après-crise sont gigantesques. À cet égard, on peut se réjouir aussi de voir le tout nouveau président du Conseil européen prendre l'initiative de réunir ses collègues quelques semaines après sa prise de fonction pour débattre d'une nouvelle croissance en Europe – une tâche vitale, leur a-t-il dit, pour être en mesure de financer le haut niveau de protection sociale caractéristique du Vieux Continent. Dans le même esprit, nous abordons ici trois thèmes financiers où une initiative franco-allemande s'impose encore plus que dans d'autres domaines.

Tout d'abord, la stratégie économique et budgétaire, l'un des points de contentieux traditionnels entre les deux pays. On sait que les priorités ont souvent été différentes. Résultat : en 2009, le déficit allemand est de l'ordre de 3 % du PIB, le déficit français de 8 %. On retrouve là des différences d'approche historiques. L'Allemagne, attachant une importance primordiale à la stabilité et aux équilibres budgétaires, a réduit sa dette dans les années de croissance 2005-2007 et elle a depuis inscrit dans sa Constitution des limites chiffrées d'endettement qui entreront en vigueur à partir de 2016. Le gouvernement français a, sous Nicolas Sarkozy, longtemps adopté une posture plus favorable à la croissance, récusant toute « politique d'austérité » et théorisant sur les « bons » et les « mauvais » déficits. Mais cela n'était qu'un moyen temporaire de camoufler le gonflement plus que préoccupant de la dette, d'où des tensions sensibles et persistantes avec Berlin quant à la stratégie européenne, notamment au regard du Pacte de stabilité et de croissance (PSC). Dans la pratique, pourtant, les différences apparaissent aujourd'hui moins nettes que ce résumé courant ne le donne à penser.

La tentation des cadeaux fiscaux clientélistes et à utilité douteuse pour la relance existe bel et bien dans les deux pays. L'ancien gouvernement allemand s'était engagé dans des voies peu orthodoxes avec le plan de sauvetage d'Opel qui avait fait très mauvaise impression en Europe et le nouveau gouvernement a par exemple lancé un plan fiscal pour 2010 qui rappelle certains aspects du plan français de 2007 (baisse de la TVA dans l'hôtellerie, etc.). Bref, dans les deux pays, face aux difficultés économiques, des marges de manœuvre ont été « gaspillées » qui rendent le retour aux équilibres budgétaires plus sinueux.

Plutôt que de doctrines, il vaut donc mieux partir des incertitudes persistantes de la conjoncture, qui interdisent – même en Allemagne – un retour prématuré à une rigueur budgétaire absolue ; quant à la France, déjà beaucoup trop endettée, elle ne peut espérer échapper longtemps à de sérieux efforts de rétablissement de ses finances publiques. Les deux pays ont tout intérêt à s'épauler dans la recherche des solutions. Le gouvernement allemand a raison d'en appeler au respect du PSC qu'en France trop de voix ont trop longtemps proposé de répudier. Mais cette page semble aujourd'hui tournée. Avec le choix d'un « petit grand-emprunt », la France a fait à l'automne 2009 le choix d'une approche fondée sur de meilleurs principes budgétaires. De fait, on voit mal la France prendre le risque – qui n'était plus très éloigné – de se présenter sur les marchés en étalant des besoins de financement plus importants que ceux de l'Allemagne ; sa crédibilité en serait atteinte, en particulier dans la perspective de la double présidence du G8 et du G20 en 2011. Du coup, on a même vu introduite à Paris par un ancien ministre des Finances l'idée d'une règle d'or budgétaire inscrite dans la Constitution ! Ce serait sans doute aller un peu loin dans le mimétisme et cette formulation a peu de chance de succès en France ; au surplus, la rationalité d'une disposition aussi radicale est discutable. Pour donner un signal fort sur la remise en ordre de ses finances publiques, la France pourrait en revanche adopter une règle différente et mieux adaptée consistant à placer les seuls régimes sociaux sous contrainte d'équilibre financier. La justification, ici, est claire : il n'y a aucune rationalité à faire supporter par les générations futures les dépenses maladie ou retraite des générations présentes ! Les Parlements nationaux seraient ainsi renvoyés à leur responsabilité naturelle : ils sont gardiens d'une

protection sociale élevée, ils doivent être garants de la pérennité financière de ces régimes. Ce serait, en tout cas en France, un rappel à la réalité bienvenu et ce serait aussi, comme toute opération vérité, un choc de confiance. Au total, des principes clairs mais appliqués avec pragmatisme en Allemagne, un signal fort de meilleure gestion en France, voilà qui serait un bon point de départ pour aborder une période qui s'annonce en tout état de cause difficile pour les finances publiques de part et d'autre du Rhin. Il ne faut certainement pas en rester là.

Ce qui est en jeu, c'est la mise en place d'une véritable coordination budgétaire et fiscale à défaut de laquelle le bon fonctionnement de l'union monétaire est une gageure. L'heure est au respect de la démarche prévue par le PSC, mais on a vu que cet instrument souffrait de son formalisme et manquait de substance politique. Nos politiques budgétaires poursuivent les mêmes objectifs : la relance et l'emploi, la préparation de l'avenir, la cohésion sociale, le retour à la maîtrise des déficits et de la dette. Pour les traiter d'une manière plus « concertée », l'essentiel est de mettre en phase les calendriers de la procédure budgétaire dans les deux pays. Il deviendrait alors possible d'organiser un certain nombre de rendez-vous entre les exécutifs et les Parlements, au moment des prévisions économiques initiales, des lettres de cadrage, puis de la transmission au Parlement et enfin de l'exécution finale du budget de l'année écoulée. Ainsi, menée en parallèle à Berlin et à Paris, donnant lieu à des échanges successifs et approfondis, la préparation des deux lois de finances serait, bien plus que les exercices ésotériques menés à Bruxelles, le moyen de rythmer l'ensemble du débat économique et financier sur toute l'année. Et de préparer ainsi une étape ultérieure de coordination. En revanche, les temps ne nous semblent pas mûrs pour songer, en dehors du schéma exposé plus bas à propos des pays défaillants, à une émission de titres obligataires supranationaux. L'idée a circulé ces temps derniers, elle est séduisante parce qu'elle témoigne d'une belle ambition européenne, clairement fédérale. Mais, même en se limitant au couple franco-allemand, ce serait prendre le risque d'exciter par exemple ce qui reste de méfiance allemande vis-à-vis de la gestion française des finances publiques : mieux vaut éviter d'en faire une démonstration publique. À l'inverse, l'idée d'un livret d'épargne défiscalisé franco-allemand, une formule populaire dans les

deux pays, serait une façon d'associer l'épargnant individuel au financement de projets communs qu'une institution respectée comme la Banque européenne d'investissement (BEI) pourrait mettre en œuvre.

La gestion de la zone euro appelle aussi de nouvelles initiatives. Les problèmes économiques de l'Espagne ou les difficultés budgétaires de la Grèce ont mis en avant l'hétérogénéité de la zone, source de fragilité pour l'ensemble des pays la composant. Certains n'ont d'ailleurs pas tardé à soulever le risque d'un éclatement de la zone monétaire. Pourtant, l'annonce de la fin de l'euro est clairement prématurée pour des raisons à la fois financières (la sortie de la zone euro aurait un coût exorbitant pour tout pays envisageant cette solution), légales (expulser un pays défaillant hors de la zone euro reviendrait à l'exclure de l'UE, ce qui est impossible) et politiques (ce serait un recul sans précédent de l'ambition européenne). La zone euro ne laissera donc pas l'un des siens faire défaut. C'est d'ailleurs ce qu'avait promptement déclaré le ministre allemand des Finances au moment d'une première alerte au printemps 2009. Cela dit, depuis, le contribuable allemand - mais les autres tout autant - a évidemment manifesté des réticences compréhensibles à financer sans conditions les frasques de ceux qu'il avait précocement désignés du surnom peu affectueux de « membres du Club Med ». Comme toujours, l'épreuve qui se profile est donc un défi qu'il faudra surmonter en allant de l'avant. À ce propos, l'Union dispose de certains des outils nécessaires pour procéder à de telles interventions (voir par exemple les programmes coordonnés avec le FMI en faveur de la Lituanie ou de la Hongrie) ; en revanche, il n'existe pas de cadre politique approprié pour un pays de la zone euro. Si l'un de ses membres, la Grèce par exemple, en venait à faire face à des difficultés de financement insurmontables (concrètement à une envolée des *spreads*), ses partenaires auraient à préparer, négocier puis mettre en œuvre un programme d'ajustement comparable dans son principe à ce qu'a fait le FMI dans de si nombreuses circonstances. Une partie d'un tel programme pourrait prendre la forme de moyens de financement exceptionnels (fonds structurels, BEI, etc.), en particulier pour préserver les dépenses d'investissement du pays en question, mais ce serait surtout une sorte de garantie collective restaurant sa capacité d'emprunt. D'où une intervention inévitablement très intrusive dans les affaires internes du

pays donnant à l'Eurogroupe, la réunion des ministres des Finances de la zone monétaire, une responsabilité qu'il n'est pas en l'état bien préparé à mener. C'est cela qu'il faut maintenant mettre en place et ce ne peut être que sur la base d'une proposition franco-allemande.

Il y a par ailleurs la question des risques liés à une évolution chaotique des taux de change. À plusieurs moments, l'euro a été menacé de porter sur ses épaules le poids des ajustements que les États-Unis et la Chine ne parviennent pas à définir pour rendre soutenable l'évolution – qui ne l'est pas – de leur excédent commercial d'un côté, de leur déficit financier de l'autre. Lorsque la suspicion à l'égard du dollar se diffuse, les investisseurs se reportent sur la classe d'actifs disponibles pour diversifier leur portefeuille. La liste en est vite faite : le yen n'est pas candidat, la livre ne l'est plus, le franc suisse est un support bien tenu, l'or n'a qu'un avenir très opaque ; reste l'euro. C'est ainsi, et certainement pas par choix ou par volonté politiques, que l'euro, géré par une Banque centrale à l'autorité et aux compétences reconnues, est devenue une alternative crédible au dollar comme monnaie de réserve internationale : résultat, l'euro atteignait le niveau très élevé de 1,6 US dollar en juillet 2008 (mesurons bien, pour ceux qui ont de la mémoire, le chemin parcouru puisqu'un euro achetait, en 2000, 0,86 dollar !). En 2009 et sans doute en 2010, la monnaie européenne a failli s'envoler à nouveau, en particulier lorsque les autorités chinoises ont émis des doutes sur la qualité de la gestion macroéconomique des États-Unis. Ces tendances se sont heureusement retournées au moment où l'on atteignait le seuil d'alerte (cf. les déclarations de Jean-Claude Trichet) du fait des hésitations des investisseurs quant à l'avenir de la zone euro (cf. *supra*). On en reste donc en début d'année 2010 au niveau élevé mais gérable de 1,45 environ. Mais que se dégage, comme on l'a esquissée, une solution aux problèmes que posent les pays fragiles, que la zone euro, concrètement, donne une nouvelle preuve qu'elle est capable de faire face à ses difficultés internes, et la question de l'arbitrage entre dollar et euro se reposera inévitablement. Pour une zone économique qui a fait le choix de maintenir une forte activité industrielle, il y a là les germes d'une menace très dangereuse qu'il faut se préparer à traiter sans tarder. La solution résidera bien sûr dans une meilleure coopération internationale entre les principales zones

monétaires, les États-Unis, l'Asie, l'Europe. Pour l'instant, les autorités américaines ne sont pas encore convaincues que nous entrons dans une zone de danger, l'affirmation rituelle qu'un « dollar fort est dans l'intérêt de l'économie américaine » est bien comprise par les marchés pour ce qu'elle vaut, le camouflage d'une position qui, fondamentalement, trouve dans la stimulation des exportations une planche de salut en matière d'emplois. Mais poussé trop loin, comme on le voit aujourd'hui, ce réflexe de « *benign neglect* » est dangereux pour l'Amérique elle-même : que ferait-elle si l'inflation s'accélérait ? Comment réagirait-elle à une défiance accrue des investisseurs internationaux vis-à-vis du dollar ? Bref, si le dollar faible est un atout pour l'Amérique, un dollar trop faible risque de se retourner contre elle. Face à une telle situation, en tout cas, et le diagnostic étant fait de longue date, l'objectif prioritaire pour les Européens sera de convaincre leurs partenaires américains et asiatiques en formulant le moment venu les propositions appropriées. C'est l'affaire du G20, qui se trouvera ainsi réellement au pied du mur, comme le G7 au moment des accords du Plaza, et, au sein du G20, c'est une affaire franco-allemande.

En ce qui concerne enfin l'industrie financière, l'Allemagne et la France se sont, comme on l'a déjà dit, trouvées en phase pour la préparation des G20 ; c'est logique, l'économie sociale de marché est aux antipodes de la « finance-casino », plusieurs ministres allemands n'ont pas eu de mots assez durs pour affirmer ce point. Le G20 a maintenant une feuille de route assez substantielle, voyons ce qui en sortira. Il reste, pour l'Europe continentale, une interrogation majeure : doit-elle, en matière financière, renoncer à toute autonomie, se complaire dans une division internationale du travail dans laquelle les États-Unis et la Grande-Bretagne accaparent une rente sur des transactions sophistiquées dont le dessin correspond parfois – heureusement ! – mais pas toujours aux besoins de l'économie réelle ? Confrontées à ce choix, en tout cas, les autorités chinoises – à la tête d'un pays dont le PNB représente, rappelons-le, les deux tiers de ceux réunis de l'Allemagne et de la France – n'ont pas hésité à donner une réponse catégorique : pour répondre aux besoins d'une économie réelle dont ils organisent une montée en gamme rapide et la capacité à concurrencer les industriels les plus avancés de la planète, Pékin a décidé depuis le printemps 2009 de faire de Shanghai

« une place financière de rang mondial ». Et qu'on ne s'y trompe pas, il ne s'agit pas de dupliquer les extravagances des places financières anglo-saxonnes, dont l'effondrement est comme on le sait sévèrement jugé, mais de doter Shanghai et son arrière-pays de toutes les infrastructures nécessaires au développement d'industries hi-tech, produisant non plus des biens de consommation courante mais des jets par exemple – le contrat sur la motorisation de ces avions chinois vient d'être signé, ils seront produits... – à Shanghai. L'Europe continentale peut-elle se passer d'une telle infrastructure financière ? Doit-elle s'en remettre à la City qui n'aspire pour l'instant qu'à une chose, retrouver, avec le nettoyage des actifs douteux, l'usage de technologies qu'elle est seule à maîtriser pour y trouver des profits aisés ? L'échec des tentatives visant à rapprocher les bourses de Paris et de Francfort il y a quelques années reste de ce point de vue l'un des points les plus noirs de la coopération franco-allemande depuis longtemps. Il ne faut peut-être pas regretter la tournure prise alors par les événements puisque les acteurs concernés, Deutsche Börse et Euronext, partaient de positions par trop distantes. Euronext est depuis engagé dans un pari transatlantique, un « partenariat entre égaux » dont on sait par trop d'expériences à quoi conduit l'égalité en question ! Pour la place de Paris, en tout cas, les bénéfices tant vantés ne sont pas là. Quant à Deutsche Börse, peut-elle seule se présenter comme l'épine dorsale future de la finance sur le continent ? Faut-il se résigner alors à ce qui est la première défaite sérieuse de la zone euro ? Non. Après la crise, le continent a plus que jamais besoin d'une épine dorsale financière. Mais c'est bien sûr un travail de longue haleine. La présence actuelle d'Euronext dans la galaxie New York Stock Exchange (NYSE) ne doit à cet égard pas être considérée comme un obstacle dirimant : ce qu'une manœuvre financière a fait, une autre peut le défaire, les fonds d'investissement ne cessent de gagner de l'argent en « divestissant », gageons qu'une opportunité se présentera. Il faut en faciliter la germination, puis être prêt à la saisir le moment venu.

Partons de ce qui a causé le déraillement dans l'affaire Euronext/Deutsche Börse : l'absence d'unité de vues au niveau des deux entreprises, au niveau des actionnaires, au niveau des autorités politiques. Pour remettre l'idée sur les rails, il faut commencer par élaborer cette vision commune, en la déclinant dans tous ses aspects, les

intérêts vitaux du continent et la stratégie des entreprises concernées, les règles de fonctionnement des marchés et leur environnement juridique et fiscal ; tout cela est très technique, prendra du temps et ne repose pas sur un consensus préexistant entre Paris et Francfort – raison de plus pour commencer tout de suite. En tout cas, Finanzplatz-Frankfurt ou Paris-Europlace ont peu de chances de réussir isolément ; mettons en chantier Eurofinance ou Europlace, structure préfigurant les contours d'une future place financière continentale regroupée autour de Francfort et Paris.

COOPÉRATIONS INDUSTRIELLES FRANCO-ALLEMANDES : SUBLIMER LES INTÉRÊTS NATIONAUX EN INTÉRÊTS EUROPÉENS

LOUIS-MARIE CLOUET

Au-delà des mesures de sortie de la crise, l'Allemagne et la France sont confrontées – ainsi que leurs partenaires européens – à des défis similaires en termes de politiques industrielles et technologiques : comment valoriser l'innovation et maintenir des capacités essentielles de production industrielle sur le territoire européen ? Comment, avec des ressources budgétaires contraignantes, optimiser la Recherche & Développement (R & D), le développement de programmes industriels de plus en plus coûteux, et soutenir des industries considérées comme stratégiques en Europe (armement, espace, aéronautique, technologies de l'information, énergie, transports) capables d'affronter une concurrence accrue dans une économie mondialisée ? La France et l'Allemagne doivent coopérer dans ces secteurs pour leurs propres intérêts, qui parfois se conjuguent jusqu'à se confondre, et pour l'intérêt de l'Union européenne, dont elles hébergent les principales économies ainsi que les leaders industriels. C'est la direction qu'a indiquée le dernier conseil des ministres franco-allemand dans l'agenda franco-allemand 2020 : « renforcer l'ambition et l'efficacité des programmes européens de recherche et d'innovation », poursuivre « la coopération franco-allemande bien établie dans le domaine de la politique spatiale européenne », « développer [le] dialogue sur les questions industrielles de défense ». Cette ambition ne pourra se réaliser que si les deux partenaires ont la volonté politique nécessaire à sa mise en œuvre.

2009, ANNUS HORRIBILIS POUR LES COOPÉRATIONS INDUSTRIELLES FRANCO-ALLEMANDES ?

La sortie de Siemens du capital d'Areva T & D fin janvier 2009 a sonné le glas d'une coopération industrielle nucléaire franco-allemande. Le groupe allemand a tiré la leçon du refus français de lui accorder une augmentation de sa part dans le capital d'Areva pour privilégier une solution franco-française associant GDF (Gaz de France), Alstom, voire EDF (Electricité de France). Siemens a scellé quinze jours plus tard une alliance avec le groupe russe Rosatom, avec pour objectif les marchés des pays émergents. On peut regretter l'absence d'une initiative commune franco-allemande de la part des deux gouvernements : ils disposaient d'une formidable opportunité pour lier la constitution d'un champion européen de l'énergie nucléaire à une réflexion sur une stratégie européenne en matière d'énergie.

Frappé par l'annulation de commandes consécutives notamment à la crise, ThyssenKrupp a annoncé à l'automne la vente de sa filiale de construction navale ThyssenKrupp Marine Systems (TKMS) au groupe émirati MAR. L'opération prend acte de la faiblesse des commandes pour la marine allemande, mise sur les marchés à l'exportation du Proche-Orient et a pour effet d'alimenter une concurrence intra-européenne : elle sonne le glas d'un projet d'un « EADS naval » autour du groupe français DCNS (Direction des Chantiers Navals) et de TKMS, qui était proposé depuis plusieurs années par le gouvernement français à l'Allemagne, sans retour positif. De la même manière, les propositions françaises de consolider les industries européennes de l'armement terrestre sont restées sans réponse de la part de Berlin.

Dans le domaine spatial, l'Allemagne a pris la place de leader qu'occupait jusqu'alors la France en termes de contribution financière au sein de l'Agence spatiale européenne (European Space Agency, ESA). L'espace est un axe prioritaire pour le gouvernement allemand depuis 2005, en soutien aux entreprises allemandes du secteur, comme l'illustre le succès récent du groupe allemand OHB (Otto Hydraulik Bremen GmbH) lors de l'appel d'offres pour la construction de 24 satellites du programme

Galileo. En octobre 2009, Berlin a annoncé un projet national de système d'observation satellitaire optique, en contradiction complète avec la répartition géographique des compétences entre la France (satellites optiques Helios) et l'Allemagne (satellites radars SAR-Luppe) et avec la démarche commune pour le développement de programmes de satellites d'observation terrestre MUSIS (Multinational Space-based Imaging System for surveillance, reconnaissance and observation). Cette annonce a été démentie depuis par le ministre allemand de la Défense, Karl-Theodor zu Guttenberg.

L'année 2009 a été émaillée par l'affaire dite « des délits d'initiés » au sein d'EADS, suite à l'enquête diligentée par l'autorité des marchés financiers, et aussi par les difficultés de financement de l'avion de transport militaire A400M – malgré son premier vol en décembre 2009 –, et, sujet moins évoqué dans la presse, d'un programme de drone européen Talarion. Alors que le groupe européen est parvenu à sortir sans trop de dégâts des crises récurrentes à sa tête, ces rappels de son passé contribuent à brouiller les bénéfices de l'existence d'un grand groupe européen d'aéronautique et de défense, leader mondial sur de nombreux créneaux, dix ans après sa création. Ce succès est fréquemment oublié face aux difficultés liées à la finalisation de plusieurs programmes clés (A400M, hélicoptère NH-90, avion long-courrier A350XWB), ainsi qu'aux nombreuses tensions qui se sont développées à propos de la répartition des sites de production, des emplois et des technologies sur les territoires nationaux¹.

DÉPASSER LOGIQUES NATIONALES ET OBSTACLES CULTURELS

La volonté du gouvernement français de relancer des coopérations industrielles avec le partenaire allemand ne semble pas rencontrer un écho très positif à Berlin. Les partenaires de coalition de la nouvelle majorité gouvernementale allemande, en particulier le parti libéral FDP,

¹ *La direction d'EADS a ainsi forcé l'intégration d'Airbus Military sous l'égide d'Airbus, tout en rassurant Madrid quant à la participation espagnole au groupe européen.*

sont assez réticents à toute « *politique industrielle* » sous-entendant un trop fort interventionnisme étatique. À la création d'EADS, son président Philippe Camus avait déclaré, de manière prémonitoire : « Pour travailler ensemble, il faut se faire confiance, et pour se faire confiance, il faut se comprendre ». De fait, si une coopération bilatérale et, au-delà, européenne, peut être relancée entre la France et l'Allemagne, un certain nombre d'obstacles d'ordre culturel et politique doivent être reconnus et compris, pour être dépassés, à condition que la volonté politique se manifeste effectivement et sans relâche.

LA PLACE DE L'ÉTAT DANS L'ACTIONNARIAT DES GROUPES INDUSTRIELS

Deux conceptions de la politique industrielle s'affrontent encore autour de la place respective de l'État dans l'actionnariat des groupes industriels : une logique française « d'État entrepreneur », porteur de grands programmes d'armements et moteur de la politique industrielle par le biais de grandes entreprises publiques ; et le « capitalisme rhénan », avec un État limitant son intervention à une régulation du marché.

On ne peut que déplorer qu'en France et en Allemagne, EADS ne soit encore trop perçu à travers les difficultés rencontrées lors des premières années de son existence : un édifice pesant, à la gouvernance extrêmement complexifiée par le *reporting* croisé²; une entreprise qui serait incapable de tenir ses délais et ses coûts. Par conséquent, l'idée même de créer un « EADS » dans d'autres secteurs fait figure d'épouvantail pour les acteurs industriels et étatiques allemands, qui n'y voient qu'une manœuvre de l'État français pour asseoir sa domination sur d'autres secteurs industriels stratégiques. En outre, les acteurs gouvernementaux et industriels allemands ont très mal perçu l'implication de l'État français dans la prise de contrôle d'Aventis par Sanofi en 2004. Inversement, tout projet de rapprochement avec les

² À chaque niveau de responsabilité étaient nommés un Français et un Allemand, qui devaient respectivement rendre compte à leur supérieur de l'autre nationalité.

industriels allemands se heurte en France à la complexité éprouvée des coopérations avec le voisin allemand.

Or, EADS a été créé avec l'objectif de parer la menace d'une prise de contrôle des industries aéronautiques européennes par les géants industriels américains. En 1998, les industries européennes du secteur étaient extrêmement dispersées : elles ne disposaient pas de la surface suffisante et des compétences requises pour mener des programmes ambitieux et pour en supporter les coûts humains, technologiques et financiers. Cette situation demeure pour l'industrie de l'armement terrestre, la construction navale militaire, et certains segments de l'industrie aéronautique (missiles, drones, espace).

La France et l'Allemagne semblent préférer jouer la montre pour rassembler leurs actifs industriels sur une base nationale et négocier une position de force dans les futurs ensembles européens. Cette stratégie fait courir à chaque industriel le risque de se retrouver isolé puis racheté par un repreneur étranger et à l'industrie européenne d'armement celui qu'à force d'attendre, sa consolidation ne reste qu'une chimère. Son avance technologique et sa position perçue comme dominante incitaient TKMS à jouer le temps en vue d'un rapprochement ultime avec DCNS, où le groupe allemand aurait été en position de force, ou en laissant l'entreprise française à l'écart d'un regroupement européen à dominante allemande³. Sa vente à un groupe émirati lèse les intérêts stratégiques européens : perte de contrôle du capital, de technologies et de savoir-faire européens, pertes d'emplois, et perte de capacités industrielles nécessaires à l'affirmation à long terme de l'Europe dans la concurrence globale au XXI^e siècle.

LA TENTATION DU « JUSTE RETOUR »

En période de crise systémique et de restrictions budgétaires, tout gouvernement doit rendre compte auprès de ses citoyens et

³ *Il est vrai que les deux industries navales nationales se positionnaient en concurrence frontale et présentaient de nombreux doublons industriels, synonymes d'importantes suppressions d'emploi en cas de regroupement.*

contribuables d'un « juste retour national » des dépenses qu'il consent à des groupes ou secteurs industriels. Il doit aussi privilégier les investissements porteurs « d'externalités positives » profitables à d'autres secteurs d'activités occupant une place centrale dans l'économie nationale.

La France a longtemps assumé un leadership industriel dans les secteurs de hautes technologies où le rôle de l'État était central pour assurer la mise financière importante nécessaire à des programmes coûteux de R & D et de développement industriel. Cet investissement de l'État français lui permettait de contrôler une part significative de budgets en coopération, et ainsi d'obtenir un « juste retour » important en faveur des entreprises françaises.

Paradoxalement, alors que la France accorde une place croissante aux acteurs privés, par la privatisation d'entreprises publiques de hautes technologies depuis le milieu des années 1990, l'Allemagne est déterminée depuis quelques années à assumer elle aussi un leadership à la mesure de sa puissance économique en Europe et mène une politique de « patriotisme économique à la française » de plus en plus assumée en faveur de ses entreprises. Pour preuves, le programme fédéral de soutien à l'industrie aéronautique (*Luftfahrtforschungsprogramm*) et la première place de contributeur à l'ESA en 2009 sont des signaux qui soulignent l'implication du gouvernement allemand dans le soutien aux industriels nationaux allemands.

De telles évolutions peuvent conduire à plusieurs dérives :

- la préférence pour des organisations ou des programmes impliquant un « juste retour » en faveur des entreprises nationales ;
- la volonté d'acquérir « par d'autres moyens » des technologies manquantes au savoir-faire national, en lieu et place d'une valorisation des compétences déjà maîtrisées par les différents partenaires, et au détriment d'une efficacité plus grande dans la réalisation de programmes en coopération ;
- la recherche systématique d'un certain « équilibre franco-allemand », avec pour corollaire la crainte d'une tentation de domination de l'autre partenaire, utilisée comme un épouvantail.

Le Livre blanc de la défense français souligne que « certains secteurs, essentiellement l'aéronautique et l'électronique de défense, ont vu l'émergence de grands groupes européens. Mais les rapprochements industriels sont fondés sur des organisations internes qui reflètent les logiques nationales. Ces logiques ont conduit à une répartition des capacités technologiques et industrielles en fonction non d'une stratégie économique, mais de la volonté des États de conserver sur leur territoire des capacités de R & D, de production et de maintenance jugées stratégiques. Cette tendance a représenté un frein très important à l'intégration et à la spécialisation industrielles »⁴.

CONCURRENCES NATIONALES VS. INTÉRÊTS EUROPÉENS

Le secrétaire d'État français aux Affaires européennes, Pierre Lellouche, reconnaissait récemment cette difficulté : « Nos deux pays ont des traditions industrielles et un tissu économique différents. De plus, ils sont concurrents. Mais le défi est de mettre nos intérêts nationaux au service d'une ambition commune »⁵. Le contrat de coalition du gouvernement CDU/CSU/FDP affirme clairement la nécessité d'œuvrer au niveau européen : « L'objectif légitime de la Commission européenne de réduire les distorsions de concurrence au sein de l'UE ne doit pas conduire à un affaiblissement de l'Europe vis-à-vis d'autres régions du monde »⁶.

1. Créer des champions industriels sous statut de sociétés européennes

L'enjeu est de disposer d'entreprises capables de soutenir la concurrence internationale, et d'éviter de diminuer les gains de l'UE par une dispersion de ses actifs. Dans les domaines des hautes technologies, prendre des parts de marché à ses partenaires stratégiques européens

⁴ Défense et sécurité nationale : le livre blanc, Paris, Odile Jacob/La documentation française, 2008, vol. 1, p. 263.

⁵ Catherine Chatignoux, Karl de Meyer, « Relance du dialogue franco-allemand : Paris fait son deuil de symboles forts », Les Échos, 23 décembre 2009.

⁶ « Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. » - Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, Berlin, 26 octobre 2009, p. 34.

ne constitue en rien une victoire, parce que cela joue au détriment de l'intérêt de l'ensemble des protagonistes.

De futurs champions industriels européens trouveraient des avantages majeurs à adopter le statut de « société européenne » (SE). Ce statut facilite les fusions transnationales et permet de créer une unité entre toutes les filiales du groupe ; l'ensemble des entités du groupe serait désormais considéré comme une société unique européenne. Surtout, la SE offre d'emblée une structure de gouvernance européenne, économiquement efficace, et aide à surmonter les esprits de camp. Elle permet de valoriser un intérêt européen commun face aux risques de résurgences d'intérêt locaux et nationaux, qui peuvent être préjudiciables à l'efficacité d'un groupe industriel européen.

La France et l'Allemagne devraient parallèlement promouvoir une harmonisation des législations nationales sur la participation d'investisseurs étrangers au capital d'entreprises européennes considérées comme stratégiques, afin de rassurer les investisseurs et de réduire les différentiels réglementaires au sein de l'Union européenne.

2. Promouvoir un dialogue industriel et technologique franco-allemand

Les blocages, rancœurs, décisions abruptes sans consultation des deux côtés font le jeu des raidissements nationaux et ne contribuent pas à simplifier les relations entre la France et l'Allemagne. La nomination d'un conseiller allemand « Économie, Industrie et Technologies » auprès du président de la République et de son homologue français auprès de la chancellerie fédérale contribuerait à fluidifier le dialogue bilatéral et à systématiser l'information et la consultation sur les politiques industrielles et économiques.

Un blocage récurrent est la non-correspondance entre les acteurs étatiques français et allemand. Ainsi, le ministère français de la Défense peut difficilement évoquer des sujets industriels qui relèvent du ministère fédéral allemand de l'Industrie. Des dialogues informels réguliers sur les questions industrielles et technologiques pourraient permettre la confrontation des points de vue, en vue d'une meilleure compréhension,

voire d'un rapprochement des positions. Ces dialogues permettraient de rassembler autour d'une table des acteurs qui peuvent difficilement entrer directement en relation dans un cadre officiel : représentants de tous les ministères, agences, experts indépendants et industriels. Ils permettraient de compléter et d'élargir le travail des groupes franco-allemands et des instances officielles bilatérales existant actuellement, en favorisant le travail en réseau et les contacts interpersonnels.

Dans le domaine spatial, ce dialogue permettrait de mieux coordonner les efforts budgétaires et les priorités des deux principaux contributeurs à l'ESA. Ces démarches offriraient un soutien politique fort, obtenu par un compromis franco-allemand, à des initiatives jusqu'alors nationales. Une recherche volontaire de convergence permettrait d'éviter une dispersion, voire un blocage réciproque, et offrirait à l'Europe une nouvelle politique spatiale ambitieuse, en articulant les programmes confiés à l'UE et à l'ESA. Cette démarche permettrait aussi d'éviter un soutien uniquement en faveur des entreprises nationales.

3. Optimiser les ressources budgétaires dans le cadre du traité de Lisbonne

Le lourd fardeau pesant sur les budgets publics des États de l'Union européenne rend d'autant plus urgent d'optimiser l'affectation des fonds publics des États membres et de l'Union européenne. Les budgets de défense, déjà faibles en Europe, risquent de faire les frais des restrictions budgétaires auxquelles doivent se résoudre les gouvernements européens. L'Allemagne et la France devraient examiner avec la plus grande attention la possibilité de verser au pot commun tout ou partie des budgets consacrés à la R & D de Défense et de les confier à une instance de l'UE, pour mettre un terme à leur éparpillement, aux redondances nationales et aux lacunes qui en découlent en termes de capacités en matériels militaires.

La France et l'Allemagne devraient soutenir des mesures visant à la mise en place, au financement ou au cofinancement, en appui des financements nationaux, d'un programme européen spécifiquement dédié à la recherche pour la sécurité à partir du budget général de l'Union. La gestion globale de ce programme pourrait être confiée « de plein droit,

en cohérence, en complément et en appui des programmations nationales de même nature, à l'Agence européenne de défense (AED) »⁷.

Dans le domaine de l'armement et des technologies duales, la France et l'Allemagne peuvent s'engager à :

- développer ensemble de nouveaux programmes d'armements structurants pour les industries européennes, mais aussi pour les armées des États membres de l'UE ;
- abandonner le principe du « juste retour » et accepter une spécialisation par site ou par territoire, en fonction des compétences et des objectifs d'efficacité, de tenue des délais et des coûts des programmes en coopération ;
- définir des procédures et des engagements formels en vue de la définition de besoins communs pour les armées européennes, qui ne conduisent pas à une surenchère entre les *desiderata* des différents états-majors nationaux ;
- systématiser les appels d'offres communs – auxquels peuvent se greffer d'autres pays européens ;
- définir une préférence européenne pour les armements développés et achetés pour les armées allemande et française.

4. Mener une politique commune en matière de technologies

Les grandes entreprises européennes utilisent de plus en plus souvent les transferts de technologies comme un instrument commercial pour remporter des contrats sur les marchés extérieurs. Cette logique commerciale repose sur le présupposé que l'Europe sera capable de maintenir son avance technologique.

Or cette avance apparaît de plus en plus hypothétique face aux stratégies de R & D et d'industrialisation offensives déployées par les pays clients, qui tirent un parti disproportionné de tels transferts. De

⁷ Patrice Cardot, « Vers un budget européen dédié à la sécurité et à la défense », in Maxime Lefebvre (dir.), *Quel budget européen à l'horizon 2013 ? Moyens et politiques d'une Union élargie*, Paris/Strasbourg, Institut français des relations internationales/Centre des études européennes de Strasbourg, 2004, p. 117-138.

plus, la délocalisation de bureaux d'études européens dans des pays à moindre coût de production va de pair avec l'ouverture de ces bureaux à leurs partenaires contractuels.

Il est essentiel que, parallèlement, les pays européens et l'Union européenne :

- mènent une politique cohérente en matière de formation professionnelle et technologique, pour disposer des ressources humaines compétentes nécessaires pour concevoir et développer les technologies du futur sur toute la chaîne de la valeur ;
- investissent en qualité et en quantité dans des systèmes et réseaux de recherches innovants, dans les pôles de compétitivité, en favorisant les synergies.

La France et l'Allemagne doivent définir leur intérêt commun et, au-delà, un intérêt européen en matière industrielle et technologique, pour éviter que « les pays membres de l'Union européenne prennent le parti de jouer la carte de leur intérêt national sans s'être (nécessairement) posé la question des impacts de leur choix et de leurs actions sur l'intérêt commun »⁸ : en particulier, quelles sont les technologies essentielles dont l'Europe doit conserver la maîtrise, soit en totale autonomie, soit par des coopérations appropriées ?

⁸ Commission européenne, « L'intérêt européen : Réussir le défi de la mondialisation », COM (2007) 581 final, 3 octobre 2007, http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2007_581_fr.pdf.

LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE : UN DÉFI FRANCO-ALLEMAND ?

SUSANNE NIES

Quel est l'état de la coopération franco-allemande au sein d'une politique énergétique qui se veut de plus en plus européenne ? Les orientations de la France et de l'Allemagne en matière de mix énergétique et leur positionnement sur des questions de sécurité d'approvisionnement, d'efficacité énergétique ou de changement climatique sont-elles compatibles ? Peut-on parler d'une approche commune à l'échelle européenne ? Que signifie la nomination d'un Allemand, Günther Oettinger, aux commandes du portefeuille de l'Énergie à l'échelle européenne, dont l'importance ne cesse de croître ? Dans quelle mesure les réseaux énergétiques français et allemand sont-ils connectés ? Quel est leur rapport à la « politique extérieure de l'énergie » et aux grands producteurs d'énergie ? Quelles recommandations formuler en vue d'une conciliation des politiques énergétiques allemande et française, qui bénéficierait aussi bien aux deux partenaires qu'à l'Europe ? Enfin, comment évaluer les projets en matière d'énergie fixés par le douzième conseil des ministres franco-allemand, début février 2010 à Paris ?

Le thème de l'énergie n'a cessé de gagner en importance en France, en Allemagne et à l'échelle européenne ces dernières années. Débat d'abord réservé au cercle des techniciens et ingénieurs, il a gagné la place publique et les termes de « changement climatique », « sécurité énergétique », ou « efficacité énergétique » ont fait leur entrée dans le vocabulaire courant. L'importance récente accordée au thème de l'énergie, qui n'est pas sans rappeler la crise pétrolière de 1973, peut s'expliquer par les phénomènes actuels suivants : une inquiétude croissante quant à l'attitude et aux ambitions de l'entreprise d'État russe Gazprom et à la fiabilité de l'acheminement du transit ukrainien, ainsi que la question des « consommateurs concurrents » ou encore celle du pic pétrolier. À la sécurité énergétique s'ajoutent des questions de politique climatique qui impliquent une réorganisation de la politique

énergétique. Enfin, la sécurité énergétique et le changement climatique s'articulent autour de la question de la « rentabilité de l'utilisation des ressources » ou de l'« efficacité énergétique ». La transformation du mix énergétique, les nouvelles inventions, les énergies renouvelables, l'attrait fiscal des économies d'énergie ont éveillé une conscience collective ; chacun est à présent en mesure d'observer l'influence de la politique énergétique sur son quotidien : nouvelles voitures, nouveaux réfrigérateurs, nouveaux concepts de transport, panneaux solaires ou éoliennes dans le paysage.

La politique énergétique constitue-t-elle un défi franco-allemand ? Après une présentation et une comparaison des situations française et allemande, cette étude se positionnera au niveau européen et proposera différentes approches de coopération franco-allemande en matière de politique énergétique.

COMPARAISON DES DONNÉES GÉNÉRALES FRANÇAISES ET ALLEMANDES

Avant d'aborder la question de possibles approches communes aux politiques énergétiques française et allemande, il convient de comparer les données générales de ces deux pays, telles que le mix énergétique, la situation géographique et les dépendances qui en découlent — en particulier en ce qui concerne le marché du gaz régional —, et enfin les orientations politiques envisagées.

Allemagne

L'Allemagne est le plus gros consommateur en énergie de l'Union européenne (UE) avec une part importante de pétrole (38 %), suivi par le gaz, le charbon, l'énergie nucléaire et les énergies renouvelables. Cette répartition renvoie aux choix énergétiques de l'Europe depuis les années 1950 : ayant d'abord favorisé le charbon comme source principale d'énergie, l'Europe s'est ensuite tournée vers le pétrole, lui-même délaissé au profit du gaz suite à la découverte de gisements de gaz naturel, notamment celui de Groningen, et aux deux chocs pétroliers des années 1970. Face à la crise du pétrole, c'est ensuite l'énergie atomique qui a été privilégiée, notamment en France, tandis

qu'aujourd'hui, le gaz fait office d'énergie de transition entre le charbon et le pétrole d'une part et les énergies renouvelables de l'autre.

En Allemagne, les énergies renouvelables jouent un rôle de plus en plus important, en particulier l'énergie éolienne. Du point de vue de la politique climatique, toutefois, l'Allemagne se situe, du fait de son mix énergétique, en zone rouge en matière d'émission de CO₂, au-dessus de la moyenne de l'UE¹.

Comparaison des mix énergétiques allemand et français

(Consommation, en % de la consommation d'énergie nationale brute pour l'année 2005)

	Charbon	Pétrole	Gaz	Énergie nucléaire	Énergies renouvelables
France	5,2	33,4	14,9	42,3	6,0
Allemagne	24,0	35,7	23,4	12,2	4,8

Source : Commission européenne DG TREN, European Energy and Transport Trends to 2030 — update 2007, assemblage de l'auteur ²

France

L'énergie nucléaire a une place prééminente dans le mix énergétique français, avec plus de 40 % de la consommation d'énergie primaire, un niveau quatre fois supérieur à l'Allemagne. Ce constat, associé à un net recul de la part du charbon depuis les années 1980, qui ne représente que 5 % du bouquet énergétique, contre 25 % en Allemagne, ainsi qu'une consommation en gaz comparativement moins élevée, assurent à la France un meilleur bilan carbone que l'Allemagne, forte consommatrice en énergies fossiles. En outre, la France, tout comme l'Espagne, a recours au gaz de pétrole liquéfié (GPL) et non pas seulement à du gaz

¹ *Données sur l'Allemagne, voir Energy Information Administration, EIA : http://tonto.eia.doe.gov/country/country_energy_data.cfm?fips=GM ; lien vers la politique énergétique allemande et française : http://ec.europa.eu/energy/index_en.htm.*

² *Ces chiffres proviennent du scénario de base de l'UE et des données disponibles pour 2005 dans ce rapport. Les perspectives contenues dans le rapport Tendances 2030 de 2007 ne sont pas citées dans la mesure où le nouveau scénario de base qui paraîtra en 2010 contiendra, du fait de la crise économique, des écarts considérables.*

de pipeline. Au niveau géopolitique, c'est-à-dire principalement au niveau du marché du gaz régional³, les dépendances de la France diffèrent de celles de l'Allemagne : l'Algérie et l'import de GPL jouent pour la France un rôle très important.

MARGES DE MANŒVRE POUR L'UNION EUROPÉENNE

Les politiques énergétiques allemandes et française évoluent de plus en plus dans le cadre de la politique européenne, qui n'a fait son entrée au sein des politiques communes que relativement tard, en 1996. La préférence nationale en matière de politique énergétique était pourtant loin d'être une évidence si on se souvient des circonstances dans lesquelles l'intégration européenne a débuté, avec le traité du charbon et de l'acier, le charbon étant dans les années 1950 le principal support énergétique. Durant les phases de libéralisation successives et les trois « paquets » leur correspondant, on tenta de libéraliser les marchés de l'énergie et de les ouvrir à la concurrence. En 2006, la Commission européenne a essayé de définir des objectifs communs à l'Union tels que la durabilité, la compétitivité et l'efficacité et s'est efforcée d'établir une politique européenne autonome. En outre, un fondement juridique a vu le jour avec le titre XXI, article 194 du traité de Lisbonne, en vigueur depuis décembre 2009. L'article insiste sur des aspects tels que la solidarité des États membres, la nécessaire promotion d'un réseau européen ainsi que sur la priorité de l'efficacité énergétique. À cette fin, chaque État est libre de décider de son propre mix énergétique. Le paragraphe consacré à l'énergie dans le nouveau traité possède un caractère innovant d'un point de vue symbolique, dans la mesure où il donne à l'énergie son propre fondement juridique à l'échelle de l'UE ; pour autant, on ne doit pas ignorer la position sans doute révélatrice de l'article dans le traité, à la suite d'un point largement moins important, la politique du tourisme. En d'autres termes, la politique énergétique n'est

³ *Les marchés du gaz mondiaux sont organisés de manière régionale, tandis que le marché du pétrole est un marché mondial. Le gaz est fortement dépendant des pipelines alors que le pétrole est transporté par voie maritime par des pétroliers. Le gaz de pétrole liquéfié, actuellement bon marché, mais généralement plus coûteux, offre la perspective d'un marché du gaz global, dont l'Europe, contrairement à l'Asie ou aux États-Unis, est encore éloignée.*

qu'un bourgeon à peine éclos et nécessite encore le soutien bienveillant, mais aussi critique, des États membres. De ce fait, empêcher l'excès de régulation et promouvoir la subsidiarité au regard de l'extrême diversité des situations des 27 États membres sont deux aspects qu'il faut particulièrement garder à l'esprit. La politique étrangère de l'énergie, c'est-à-dire la relation aux pays tiers, reste avant tout un terrain de jeu national, même si les différentes crises du transit ont fait gagner de l'importance à la concertation entre les États membres, si des mécanismes d'alerte précoce ont été établis avec la Russie et l'Ukraine, si le groupe de coordination du gaz a démontré son efficacité, si un règlement sur la sécurité de distribution du gaz est à l'ordre du jour et si la Communauté énergétique à Vienne s'efforce de transférer l'acquis communautaire Énergie européen aux pays voisins du Sud-Est et de l'Est de l'Europe⁴.

Quelle attitude ont adoptée l'Allemagne et la France vis-à-vis de la politique européenne de l'énergie ? Contrairement à d'autres dossiers, ni la France, ni l'Allemagne ne semblent faire d'efforts particuliers jusqu'à présent pour jouer un rôle de leader dans le secteur de l'énergie ; cependant, la nomination de la Commission Barroso II et celle de Günther Oettinger au portefeuille de l'Énergie pourraient bien changer la donne. À la différence des petits pays comme le Luxembourg, la France et l'Allemagne se doivent, relativement à la réalisation du marché intérieur, de faire particulièrement attention à leurs grandes entreprises du secteur énergétique. Les différentes tentatives de décartellisation de réseaux et de producteurs constituent à cet égard un bon exemple. La plupart du temps, Paris et Berlin se sont retrouvés dans le même camp. Contrairement aux nouveaux pays membres de l'UE, la France et l'Allemagne sont plus que sceptiques vis-à-vis de la politique énergétique extérieure de l'UE et font prévaloir le maintien d'un rôle important des États. En ce qui concerne la Russie et Gazprom, les deux pays adoptent une politique pragmatique.

⁴ http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/ENERGY_COMMUNITY.

INTÉGRATION DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE

Fait bien souvent négligé, mais qu'il convient de souligner, l'intégration intensive en matière d'électricité ne concerne pas seulement l'Allemagne et la France, mais bien l'ensemble de l'Union européenne. Dans le cadre de l'ENTSO-E (European Network of Transmission System Operators for Electricity), un espace synchrone réunit à présent 24 États membres : seuls les trois États baltes, qui restent liés au réseau russe IPS/UPS, n'en font pas partie à ce jour, malgré la priorité donnée à leur intégration dans l'UE. Même la synchronisation de la Turquie, pays candidat, est prévue pour mai 2010.

L'intégration des réseaux électriques a contribué à un renforcement de la concertation, en particulier dans le cadre des initiatives régionales : l'ERGEG (European Regulator's Group for Electricity and Gas) Région Centre-Ouest a vu notamment son rôle renforcé⁵. L'intégration comprend une multitude d'avantages, qu'il convient de mettre à profit et de développer : un système de sécurité transfrontalier au cas où un générateur tomberait en panne (N-1), l'émergence de standards de qualité communs, le développement de nouveaux réseaux qui tiennent particulièrement compte des énergies renouvelables, ainsi qu'une augmentation de la concurrence en faveur des consommateurs.

Ce processus a conféré un rôle central aux opérateurs nationaux (la Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, BnetzA, en Allemagne ; la Commission de régulation de l'énergie, CRE, en France) et a tout particulièrement contribué à renforcer le rôle du troisième paquet et non celui d'une agence centrale européenne, qui a certes été établie, mais dont le rôle demeure essentiellement consultatif (Agence de coopération des régulateurs de l'énergie, ACER).

⁵ *Pour une discussion plus détaillée, voir Susanne Nies, At the Speed of Light? Electricity Interconnections for Europe, Paris, Ifri, 2009.*

APPROCHES COMMUNES

Dans ce contexte, on peut formuler neuf recommandations d'approches communes à la France et à l'Allemagne en matière de politique énergétique.

1. Énergie nucléaire, conditionnement et stockage des déchets

Si l'énergie nucléaire joue un rôle plus important en France qu'en Allemagne et continuera sans doute à le jouer, les possibilités d'une coopération franco-allemande dans ce domaine devraient être reconsidérées. Située à mi-chemin entre le rejet des détracteurs (« l'énergie nucléaire, non merci ») et l'adoption exclusive de l'énergie nucléaire par ses partisans (« l'énergie nucléaire et rien d'autre »), une option consiste à envisager l'intégration d'une part limitée d'énergie nucléaire au sein du mix énergétique. Il est pour cela indispensable d'aborder sérieusement la question du conditionnement et du stockage des déchets nucléaires. Le retrait de Siemens du projet mené en commun avec Areva et sa réorientation vers Rosatom peut être perçu comme un pas dans la mauvaise direction que les gouvernements français et allemands devraient s'attacher à réviser : quelles conditions sont nécessaires pour une relance du partenariat ? Comment doit-on réorganiser et réorienter le secteur nucléaire en France et en Allemagne ? Le rapport sur la réorganisation de la branche nucléaire commandé par Nicolas Sarkozy et qui doit être soumis par l'ancien directeur d'EDF François Roussely en avril 2010 ne devrait-il pas tenir compte d'une potentielle dimension franco-allemande ? Il s'agirait ici sans doute d'une participation égale (50/50) et de la mise en place d'un modèle commercial solide. Il conviendrait de discuter ensemble la question du conditionnement et du stockage des déchets nucléaires et de mettre un terme à des pratiques inadmissibles telles que le retraitement de combustible enrichi dans des conditions inacceptables en Russie.

2. Énergies renouvelables : des projets pionniers et un douzième conseil des ministres franco-allemand prometteur

L'importance croissante de la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique devrait favoriser la mise en place de projets pilotes franco-allemands. La nécessité d'une conception et d'une utilisation commune des réseaux ne constitue pas l'unique raison à la mise en place de ces projets : une action isolée de l'Allemagne au sein d'entreprises telles que « Super-Smart-Grid » (réseau d'électricité super-intelligent reliant l'Europe à l'Afrique, au Moyen-Orient et à la Turquie), associées à Desertec, n'est pas convaincante. Des projets pionniers tels que l'alimentation en électricité de l'Europe par l'Afrique du Nord gagneraient à être adaptés et menés dans le cadre d'une coopération franco-allemande ou à l'échelle européenne. Mais la France poursuit ses propres projets dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée et regarde le projet allemand d'un œil méfiant, considérant ce dernier comme une tentative de rejet de l'énergie nucléaire française. Or justement, la complémentarité « Est-Sud » de la France et de l'Allemagne leur confère un potentiel énorme. Le rôle avant-gardiste du réseau électrique de la région Centre-Ouest devrait les inciter à intégrer le Benelux. Heureusement, le conseil des ministres franco-allemand a, début février 2010, prévu la mise en place d'un plan solaire commun pour le Sud de la Méditerranée. Reste à présent à mettre ces objectifs en pratique et à y associer les acteurs publics et privés.

Concrètement, les rencontres interministérielles régulières (rencontres de Blaesheim) devraient offrir un cadre de discussion et de définition de potentielles stratégies communes. Devraient s'y voir associées les structures françaises et allemandes déjà en place telles que la DENA (Deutsche Energie-Agentur GmbH) et le Grenelle de l'Environnement, mais également les groupes de travail franco-allemands existants comme le Bureau de coordination énergie éolienne, créé à l'échelle ministérielle en 2006.

⁶ <http://www.erneuerbare-energien.de/inhalt/39150/4597/>

3. Investissements

Il est généralement admis que le besoin en électricité devrait fortement augmenter si l'automobile électrique ou hybride s'impose dans les prochaines années. Une des avancées du douzième conseil des ministres franco-allemand réside dans la décision de mettre au point des standards communs pour la voiture électrique. Les mix énergétiques français et allemand devraient être soumis à une forte pression d'adaptation au cours des prochaines décennies au regard des facteurs de l'innovation, de l'efficacité énergétique et de la politique du climat évoqués plus haut. Pourtant, à ce jour, les spéculations tiennent encore lieu de schéma clair et détaillé de la mise en œuvre du futur approvisionnement énergétique. Or, pour citer un exemple, la conception des futurs réseaux électriques ne peut résulter que d'une plus grande sécurité en matière de planification que celle qui existe actuellement. Les retenues d'investissement seraient en effet le fruit d'une trop longue et persistante insécurité en matière de planification. Actuellement, nombre d'organisations européennes telles que celle des opérateurs réseaux nationaux ENTSO-E forment déjà des plans d'investissements sur dix ans. On devrait bien se garder d'un jugement manichéen qui cataloguerait de grands acteurs tels E.ON, RWE, GDF ou EDF comme des oligopoles et monopoles dont il faudrait surveiller l'entrée sur le marché européen. Ces derniers pourraient, bien au contraire, avoir un rôle important à jouer dans la mise en place du marché commun. Contrairement aux petites entreprises, ils pourraient d'une part négocier d'égal à égal avec des partenaires tels que Gazprom et seraient d'autre part les seuls à pouvoir apporter les futurs investissements nécessaires. Toutefois, une transparence des prix supérieure à celle actuellement disponible est indispensable à la réalisation d'investissements et d'un engagement transnationaux. Actuellement, subventions et impôts troublent le jeu.

4. Harmonisation des impôts sur l'énergie

L'harmonisation des impôts sur l'énergie peut paraître utopique ; elle est pourtant la condition nécessaire à une plus grande transparence des prix et à une concurrence accrue des fournisseurs européens. La France et l'Allemagne devraient concourir à un tel ajustement au sein de l'espace européen. Dans ce domaine, la politique semble avoir pris du retard sur

l'économie. Les acteurs économiques s'intéressent de près à ces évolutions, comme le montre une récente interview, particulièrement révélatrice, des directeurs des sociétés E.ON et GDF. En cela, la question de l'harmonisation des impôts sur l'énergie s'insère dans le débat de l'intégration fiscale de l'UE en général, que Mario Monti, président de l'université Bocconi et ancien commissaire européen, ne cesse de réclamer.

5. Sécurité d'approvisionnement

Le gaz, dépendant quasi exclusivement du marché régional, est fortement influencé par le débat sur la sécurité d'approvisionnement. Le conflit opposant la Russie à l'Ukraine en 2006, et surtout en 2009, a eu des retombées sur les livraisons de gaz de l'UE et est venu durablement affecter la confiance en cette voie de transit, qui représente tout de même 80 % des livraisons de gaz russe vers l'Europe. Les opinions publiques allemande et française ont observé d'un œil inquiet les ambitions de Gazprom et d'une Russie renforcée depuis 2000. Telle n'est pas la vision des gouvernements : le gouvernement allemand notamment, mais également à l'heure actuelle le gouvernement français, misent sur un partenariat spécial avec la Russie. À ce niveau, on peut observer une certaine concurrence entre Paris et Berlin, sans toutefois pouvoir comparer le rôle que joue la France à celui, prééminent, de l'Allemagne. La France et l'Allemagne se sont également mobilisées sur la question des voies alternatives d'approvisionnement en gaz et ont ainsi initié communément le gazoduc de la mer Baltique (le chancelier Gerhard Schröder, E.ON, RWE) ou encore se sont associées au projet de pipeline de la mer Noire, une alternative à l'acheminement du transit ukrainien (EDF, la France en coopération avec Gazprom et ENI). Ces initiatives sont critiquées par les nouveaux États membres d'Europe centrale qui y voient une préférence pour la Russie, à leur détriment.

La France et l'Allemagne devraient donc :

- veiller au perfectionnement des liaisons de gaz et d'électricité ainsi qu'à l'amélioration de l'efficacité énergétique, notamment dans les pays dépendants de la Russie ;
- faire de l'amélioration de la voie de transit ukrainienne une de leurs priorités, notamment pour des raisons économiques : avec ou sans

le transit d'énergie, l'Ukraine reste un voisin de l'UE et l'instabilité de ce pays représente une menace pour l'Europe entière. La voie de transit actuelle et sa modernisation sont largement moins coûteuses que la construction de gazoducs alternatifs, pour lesquels on doit tenir compte de l'incertitude sur la future demande en gaz ;

- concourir à la révision de la charte européenne de l'énergie, qui intègre les suggestions russes et donc celles des producteurs — et non pas seulement des consommateurs — à l'image de la « proposition Medvedev ». Cette révision a donc pour but principal l'élaboration d'un règlement en matière de transit valable pour tous que la Russie (et la Norvège !) pourraient ratifier.

De manière générale cependant, la finalisation du marché intérieur de l'UE en matière d'énergie que nous avons déjà évoquée, un réseau électrique européen moderne, une plus grande efficacité énergétique ainsi que le transfert de standards aux pays voisins constituent la meilleure garantie pour un approvisionnement sûr.

6. Les limites de la synchronisation des réseaux : DC au lieu d'AC

Où se situent les limites de la synchronisation dans le domaine de l'électricité, secteur très sensible du fait de la transmission à la vitesse de la lumière du courant ? La Turquie fera probablement son entrée dans l'Union pour la coordination du transport de l'électricité (UCTE) en mai 2010 et d'autres États, telle l'Ukraine, frappent déjà à la porte. On peut toutefois se demander si un espace synchronisé sans cesse élargi ne rencontrera pas certaines difficultés de gouvernance qui risqueraient de mettre en danger l'ensemble du système. Il faudrait pour cela pouvoir discuter de manière non dogmatique d'une liaison à courant continu avec les pays voisins, pour assurer la liaison sans pour autant forcer quiconque à une synchronisation globale. De même, il faudrait, au sein du marché commun, discuter des avantages et inconvénients des liaisons à courant continu et à courant variable, en tenant compte du fait que la région la mieux intégrée (le Nord Pool scandinave) repose essentiellement sur des liaisons à courant continu.

7. Efficacité énergétique

Les experts considèrent les économies d'énergie comme l'une des « sources d'énergie » les plus importantes, dont le potentiel actuellement disponible est énorme. L'Union européenne prévoit, pour l'année 2010, de se concentrer sur la question de l'efficacité énergétique. Ce domaine offre actuellement une multitude de possibilités techniques et de nouveaux engagements ont été pris, à l'exemple des ampoules électriques. Une attention toute particulière doit être portée aux concepts innovants destinés aux villes, aux transports publics urbains ainsi qu'aux bâtiments. De nombreux projets pilotes prometteurs contrastent avec les pratiques actuelles, en partie désuètes. Il faut en outre garder à l'esprit un deuxième aspect de l'efficacité énergétique, qui dépend, non de l'évolution technologique, mais de l'évolution du comportement des consommateurs : la pédagogie et les démarches explicatives ont, à ce niveau, un rôle important à jouer.

Comment la France et l'Allemagne peuvent-elles travailler ensemble dans ce domaine ? Dans la mesure où les agences locales et régionales, avec le soutien de l'UE et des gouvernements, jouent un rôle important de sensibilisation et de mise en pratique de l'efficacité énergétique, on pourrait imaginer un renforcement des initiatives transfrontalières, des échanges de mesures, des évaluations des performances, ainsi que des codes de bonnes pratiques. Une collaboration accrue de la France et de l'Allemagne dans ce domaine semble nécessaire : en effet, l'industrie de la communication (télécommunications, Internet, ordinateurs) consomme tant d'énergie que les économies réalisées avec les « segments classiques » (réfrigérateurs, etc.) ont été réduites à néant. Il faudrait donc promouvoir des projets de lois européens et avoir recours à des prototypes économiseurs d'énergie.

8. Une nouvelle génération européenne en matière de politique énergétique

La mise en place d'un marché commun de l'énergie requiert également une nouvelle génération de managers, d'hommes politiques, d'experts, cumulant expérience et orientation européennes. C'est pourquoi on devrait envisager, en plus des centres de formation qui existent déjà, tel que le Collège d'Europe de Bruges/Natolin, d'établir une offre spécifique

au secteur de l'énergie. L'Allemagne et la France pourraient, avec leur expérience en matière de politique éducative commune, jouer un rôle central au sein de cette initiative. Les structures publiques, les think tanks, les organisations comme l'Agence allemande pour l'énergie (DENA), le Grenelle de l'environnement ou encore les centres de recherche comme l'Ifri, Clingendael, la DGAP, la SWP ainsi que des entreprises telles E.ON, GDF, etc., devraient être associés à la conception d'une politique énergétique, axée non pas seulement sur la France et l'Allemagne, mais sur l'ensemble de l'UE.

Le rapprochement du CNRS et de l'Institut Max Planck, décidé lors du conseil des ministres franco-allemand en février 2010, constitue un cadre propice à la réalisation d'un tel projet. Une autre proposition consisterait à élargir les échanges entre les ministres français et allemand des Affaires étrangères à des fonctionnaires français et allemands spécialistes de l'énergie.

9. Méthode : régions et subsidiarité vs. bureaucratie centralisée

On ne peut que se réjouir du rôle central que joue déjà aujourd'hui la dimension régionale dans l'intégration européenne du marché de l'énergie. Il convient d'exploiter encore davantage ce potentiel et de promouvoir le transfert de cette démarche à des régions moins efficaces. La France et l'Allemagne, qui font toutes deux partie de la région Centre-Ouest, ont un rôle important à jouer au sein de cette entreprise. Le souhait trop zélé de tout diriger « par le haut » devrait toutefois être considéré avec prudence : on peut douter de la valeur ajoutée que représenterait la « régulation de l'approvisionnement en gaz » qui est discutée en ce moment au sein des institutions européennes. La coopération et la transparence entre les 27 ont déjà bien progressé ; des problèmes concrets doivent certes encore être résolus dans certains États membres, mais ils ne nécessitent pas nécessairement de législation commune.

DYNAMISER LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE ENTRE LA FRANCE ET L'ALLEMAGNE DANS LE CADRE DU TRAITÉ DE LISBONNE

ANNE-LISE BARRIÈRE / CÉLINE CARO

Les nouvelles attributions des Parlements nationaux au sein du processus décisionnel européen font partie des innovations du traité de Lisbonne qui ont été très largement commentées en France et en Allemagne. Si la France, dont le grand débat sur l'UE avait eu lieu en 2005 au sujet du traité constitutionnel, a intégré rapidement ce changement dans sa constitution, l'exécutif allemand s'est heurté à des difficultés liées à plusieurs plaintes déposées devant la Cour constitutionnelle fédérale allemande, qui ont abouti, entre autres, à une « loi d'accompagnement » réglant l'organisation des droits de participation et de contrôle supplémentaires accordés au Bundestag dans le cadre du nouveau traité. Depuis septembre 2009, nos deux pays ont ratifié le traité et il s'agit maintenant d'utiliser au mieux ces nouvelles compétences des Parlements nationaux : les institutions européennes ont un devoir d'information à l'égard des Parlements nationaux tandis que ceux-ci veillent au respect du principe de subsidiarité et prennent part à la procédure de révision des traités. Pour s'approprier ces nouvelles compétences, les Parlements nationaux devront resserrer leurs liens et communiquer rapidement pour trouver des positions communes et réagir ensemble aux propositions européennes.

La coopération interparlementaire a déjà des outils : la COSAC (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des Parlements de l'UE) par exemple, existe depuis 1989, mais cet outil, soumis à la règle du consensus, est peu opérationnel. Face au nouveau défi lancé par les institutions européennes, les Parlements français et allemand, dont on connaît les liens forts, ont un

rôle à jouer pour coordonner et dynamiser l'action des Parlements nationaux dans le cadre du traité de Lisbonne.

LES NOUVELLES COMPÉTENCES DES PARLEMENTS NATIONAUX DEPUIS LE TRAITÉ DE LISBONNE ET LEURS LIMITES

Nos pratiques démocratiques et notre citoyenneté étant encore très ancrées dans l'espace national, le renforcement du rôle des Parlements nationaux au sein du processus décisionnel européen est un aspect positif du traité de Lisbonne. Les institutions européennes ont en effet dorénavant l'obligation d'informer les Parlements nationaux et de leur envoyer une notification des projets d'actes législatifs ; dans un deuxième temps, le nouveau traité accroît les attributions des Parlements nationaux en matière de contrôle du respect de la subsidiarité. Dans un délai de huit semaines à compter de la transmission du projet d'acte législatif, chaque chambre des Parlements nationaux peut adresser un « avis motivé » aux institutions européennes. Si un tiers des voix des Parlements nationaux s'opposent au projet, son auteur doit réexaminer sa proposition ; il peut alors la garder, la modifier ou la retirer. Si la Commission européenne est elle-même l'auteur de ce projet et si une majorité des Parlements nationaux considèrent qu'une proposition n'est pas conforme au principe de subsidiarité, la Commission devra exposer ses motivations. Si 55% des membres du Conseil ou si la majorité des voix exprimées au Parlement européen l'exige, le projet devra être retiré¹.

Il est primordial d'insister sur le rôle de contrôle des Parlements nationaux – renforcement de la représentativité et de la transparence, débat mieux relayé vers les citoyens – et l'intention du traité de Lisbonne est louable, mais ce mécanisme assez complexe pose deux questions. Premièrement, autant en France qu'en Allemagne, la question des capacités des Parlements pour exercer ces nouvelles compétences doit être examinée : le personnel politique sera-t-il en mesure de répondre à

¹ *Traité de Lisbonne, « Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité », article 7.*

ces nouveaux besoins, qui impliquent une surcharge de travail et un niveau de compétence élevé dans les matières européennes ?² Deuxièmement, la chance d'aboutir pour cette procédure de contrôle des Parlements nationaux et de modification, le cas échéant, du projet législatif est en fait assez limitée : en effet, sur demande des Parlements nationaux qui ont réuni le nombre nécessaire de voix, l'institution européenne réexamine son texte mais à l'issue de ce réexamen, c'est l'auteur de la proposition qui décide de maintenir ou de retirer son projet. En cas de maintien, ce sont la Commission, le Conseil et le Parlement européen qui jugent si la proposition est compatible ou non avec le principe de subsidiarité. Les Parlements nationaux ne disposent donc en aucun cas d'un droit de veto, tout au plus d'un « carton jaune »³. L'objectif de ce mécanisme est avant tout d'encourager le dialogue entre les institutions européennes et les Parlements nationaux, tout en empêchant que ces derniers ne s'engagent dans une opposition systématique⁴.

Ces limites posées, comment utiliser au mieux ces nouvelles attributions des Parlements nationaux, désormais comptables de l'application correcte du principe de subsidiarité ? Et quelle action particulière l'Assemblée nationale et le Bundestag pourraient-ils avoir pour optimiser l'association des Parlements nationaux à la prise de décision européenne ?

LE RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION PARLEMENTAIRE BILATÉRALE

Les Parlements français et allemands ont des liens privilégiés et ainsi, il est naturel qu'ils mettent en place une concertation étroite pour répondre

² Joachim Fritz-Vannahme, « Mehr Europa wagen », Spotlight Europe, septembre 2009, Bertelsmann Stiftung, p. 7.

³ Voir à ce sujet les commentaires de François-Xavier Priollaud et David Siritzky in Le traité de Lisbonne, Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE – TFUE), Paris, La Documentation française, 2008, p. 432.

⁴ Si un Parlement national (ou une chambre de celui-ci) persiste dans son jugement, un État membre peut néanmoins, à sa demande, saisir la Cour de justice de l'UE. Cf. Traité de Lisbonne, « Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité », article 8.

à ce nouveau défi lancé par le traité de Lisbonne. L'agenda franco-allemand 2020 du 4 février 2010 l'a bien compris lorsqu'il recommande « l'intensification des échanges entre les commissions des Affaires étrangères et des Affaires européennes des deux Parlements, qui pourrait inclure des consultations systématiques dans l'exercice du contrôle de subsidiarité prévu par le traité de Lisbonne »⁵. Dans le cadre de leurs nouvelles attributions, les Parlements nationaux vont en effet se retrouver face à un flux d'informations plus important en provenance des institutions européennes. Pour réagir vite et efficacement, la mise en place de nouveaux dispositifs d'information mutuelle et de coordination pourrait donc se révéler utile.

1. Intensifier la coopération entre les commissions des Affaires européennes

Les rapporteurs des deux commissions des Affaires européennes pourraient, par exemple, se consulter dès réception d'un nouveau projet pour échanger immédiatement leurs points de vue, en utilisant notamment le site Internet dédié à l'échange d'informations entre les Parlements nationaux de l'UE⁶. La concertation entre les deux commissions est déjà active, mais elle devrait encore s'accroître de façon à ce que la France et l'Allemagne donnent les impulsions d'une action commune des Parlements face aux propositions des institutions européennes. De même, si un consensus est établi entre Français et Allemands pour revoir un projet d'acte législatif européen, une bonne coordination serait nécessaire pour convaincre et mobiliser d'autres Parlements nationaux sur le sujet et ainsi, arriver le plus vite possible au seuil des deux tiers qui permet d'agir. Français et Allemands pourraient par exemple coordonner leur action, se partager les tâches pour contacter et convaincre d'autres partenaires, évitant ainsi l'action en doublon.

⁵ *Agenda franco-allemand 2020, point 6, 4 février 2010. Notons que le traité de Lisbonne prévoit « une coopération interparlementaire efficace et régulière au sein de l'Union ». Voir sur ce point le « Protocole sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne », article 9.*

⁶ <http://www.ipex.eu>.

De plus, si la coopération interparlementaire doit être intensifiée sur le fond pour remplir efficacement les nouvelles fonctions confiées aux Parlements nationaux, ces derniers ne doivent pas non plus négliger la forme. Organiser plus de sessions communes aux deux commissions des Affaires européennes par visioconférence permettrait de se parler en temps réel, de renforcer la connaissance du fonctionnement institutionnel du pays partenaire et de coordonner davantage le travail des parlementaires français et allemands sur les questions européennes.

2. Rapports parlementaires communs

En outre, même si les deux commissions des Affaires européennes ont acquis une vraie pratique du processus décisionnel européen et si elles peuvent intervenir dans tous les domaines, il serait également souhaitable d'intensifier les échanges entre commissions spécialisées des Parlements : aussi bien au niveau de la commission des Affaires étrangères, comme cela est recommandé dans l'agenda franco-allemand, que de la commission des Affaires économiques, des Finances, du Développement durable, etc. En effet, certaines questions posées par les institutions de l'Union mériteraient d'attirer l'attention, non pas seulement des élus membres de la commission des Affaires européennes, mais aussi des parlementaires spécialistes du sujet traité. Sur un projet d'acte législatif européen qui concernerait une question environnementale, il semblerait en effet logique que la commission du Développement durable s'implique aux côtés de la commission des Affaires européennes. Cette mesure permettrait du même coup de mettre en place une autre proposition du douzième conseil des ministres franco-allemand : la rédaction de rapports parlementaires communs⁷.

3. Propositions de loi communes

Par ailleurs, le président du groupe parlementaire de l'UMP à l'Assemblée nationale, Jean-François Copé, a lancé en décembre 2009 une initiative originale. Celle-ci suggère que les députés français et allemands coordonnent leur action afin de faire ensemble des propositions de loi dont les procédures seraient lancées au même moment dans les deux pays. De part et d'autre du Rhin, les groupes parlementaires

⁷ *Agenda franco-allemand 2020, point 6, 4 février 2010.*

actuellement majoritaires au Parlement – l'UMP et le Nouveau Centre à l'Assemblée nationale ; la CDU/CSU et le FDP au Bundestag – ont accueilli favorablement cette initiative et des groupes de travail ont désormais été constitués pour la mettre en œuvre. Ils sont chargés de définir dans quels domaines les Parlements nationaux français et allemands pourraient élaborer et adopter des textes de lois identiques. Cette proposition de Jean-François Copé a été reprise par le dernier conseil des ministres franco-allemand, sans toutefois être précisée davantage⁸.

Pour donner une véritable profondeur à cette mesure, ce serait un signal fort de commencer par prendre des initiatives législatives bilatérales à la fois très concrètes et étroitement en rapport avec l'application des directives européennes. Cela permettrait de souligner dans quelle communauté de destin se trouvent les États de l'UE et, grâce aux débats qui s'ensuivraient sur le plan national, de rendre plus visibles, pour les citoyens, les défis auxquels est confrontée la construction européenne. Des lois « franco-allemandes » pourraient ainsi voir le jour dans le domaine de la protection de l'environnement et de la lutte contre le réchauffement climatique. Conformément à la décision du conseil des ministres franco-allemand du 4 février 2010, cela permettrait concrètement « la mise en œuvre commune du paquet énergie-climat adopté en décembre 2008 (...) par l'UE »⁹. Les Parlements français et allemands pourraient également faire des propositions de lois communes au niveau des hautes technologies, de la politique industrielle, des équipements et des standards énergétiques, ou dans le domaine de la politique agricole et de l'aide humanitaire. Une action législative concertée en matière de politique budgétaire et financière serait également un signal fort, en faveur d'une plus grande concertation au sein de la zone euro.

De plus, le traité de Lisbonne rend obligatoire la transmission aux Parlements nationaux, par la Commission, de son programme législatif

⁸ *L'agenda franco-allemand 2020 se limite à encourager « l'élaboration par les Parlements de propositions de lois communes aux deux pays » (point 6).*

⁹ *Agenda franco-allemand 2020, point 2, 4 février 2010.*

annuel « ainsi que [de] tout autre instrument de programmation législative ou de stratégie politique »¹⁰. La France et l'Allemagne pourraient donc aussi lancer une nouvelle pratique en organisant la même semaine un débat parlementaire au sujet de ces documents. De même, comme cela est déjà réclamé par certains députés de part et d'autre du Rhin, pourquoi ne pas envisager que les Parlements français et allemands s'expriment au sujet de l'ouverture des négociations d'adhésion à l'UE d'un nouveau pays, en amont de la décision prise par le Conseil européen ?

Enfin, les actions symboliques ont aussi leur place dans le renforcement de la coopération institutionnelle franco-allemande : la proposition de l'agenda franco-allemand 2020 visant à organiser la tenue de réunions conjointes de l'Assemblée nationale et du Bundestag, alternativement à Versailles et à Berlin¹¹, pourrait aussi créer des liens entre les députés et faciliter l'initiative franco-allemande.

LES DÉPUTÉS – MÉDIATEURS POUR L'EUROPE

En raison de leur plus grande implication dans le processus de décision à l'échelle européenne, un autre défi des Parlements nationaux est de concourir à mieux faire connaître l'action et le fonctionnement des institutions européennes aux habitants de l'Union. Ces derniers doivent être mieux informés de ce qui se passe à Bruxelles et ils doivent avoir l'occasion de participer davantage aux débats portant sur l'avenir du projet européen. Les innovations institutionnelles ne seront certainement pas suffisantes. Dans le contexte actuel de la crise économique et financière mondiale, et face aux défis nouveaux auxquels se retrouvent confrontés les pays européens dans un monde globalisé, la majorité des Européens considèrent certes que l'appartenance de leur pays à l'Union européenne est une bonne chose (53%) et que leur pays en bénéficie (57%)¹². Néanmoins, plus d'un citoyen sur deux (56%) considère encore

¹⁰ *Traité de Lisbonne*, « Protocole sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne », article 1.

¹¹ *Agenda franco-allemand 2020*, point 6, 4 février 2010.

¹² « *Public Opinion in the European Union* », *Eurobarometer 72*, décembre 2009, p. 30.

à l'heure actuelle que celle-ci a grandi « trop vite »¹³. L'image d'une Europe dont le fonctionnement manque de transparence et d'efficacité et dont les travaux paraissent éloignés des préoccupations des citoyens, parfois même contraires à leurs intérêts, est encore tenace. La relation entre les citoyens et les institutions européennes est souvent caractérisée par un manque d'information et de confiance. Les citoyens sont face à une UE complexe, dont ils ont du mal à saisir les champs de compétence en concurrence avec ceux des États membres. Face à cette difficulté, les représentants politiques français et allemands raisonnent la plupart du temps dans un cadre politique national, et ont pu, dans le passé, chercher la facilité en accusant « Bruxelles » de tous les maux.

Dans ce contexte, à la jonction entre la population et les institutions européennes, les députés nationaux pourraient être des multiplicateurs de premier ordre. Grâce à leur nombre et à leur véritable ancrage sur le terrain, leur travail prolongerait de manière efficace celui des députés européens. La réussite de ce projet dépend toutefois de la prise de conscience, par ces élus nationaux, du rôle primordial qu'ils pourraient jouer dans le rapprochement entre les citoyens et les institutions européennes et de leur engagement concret. Pour répondre à ce défi, des initiatives franco-allemandes pourraient se charger de donner les impulsions nécessaires.

1. Échanges de bonnes pratiques

Un groupe de députés issus des deux pays pourrait ainsi mettre en place un échange de bonnes pratiques sur la question de l'information des citoyens au sujet de l'UE. Ce serait aussi l'occasion pour les parlementaires français d'en apprendre davantage sur le système politique allemand et la répartition des pouvoirs entre l'État fédéral et les Länder. Cette ouverture pourrait en effet se révéler fort enrichissante en France pour mieux appréhender le principe de subsidiarité et les organes de décision supranationaux de l'UE.

¹³ « Les élections européennes de 2009 », *Eurobaromètre Spécial 303*, mars 2009, p. 36.

Cette mission de réflexion et d'échange bilatérale pourrait être confiée aux groupes d'amitié France-Allemagne du Bundestag et de l'Assemblée nationale. En formant un véritable groupe de travail, fondé sur l'échange ouvert et informel, ces derniers pourraient acquérir une nouvelle dimension et donner les impulsions nécessaires au sein des deux hémicycles. Faire prendre conscience aux députés nationaux du rôle qu'ils pourraient jouer dans la compréhension des institutions européennes par les citoyens devrait être la première tâche dont pourraient se charger ces groupes d'amitié. Dans un second temps, il serait nécessaire qu'ils réfléchissent aux actions concrètes et aux outils qui pourraient être développés et mis à la disposition de tous les parlementaires français et allemands pour les aider dans cette mission. Au-delà de la simple publication de brochures explicatives sur l'Europe, ce serait l'occasion de proposer aux députés d'innover.

2. Création d'« EuroMobil »

Pourquoi ne pas mettre en place, par exemple, au niveau de l'Assemblée nationale et du Bundestag, un système d'« EuroMobil », sur le modèle franco-allemand des « DeutschMobil » et des « FranceMobil », ces petites équipes d'étudiants qui sillonnent une région et se chargent de faire découvrir leur culture dans le pays voisin afin d'inciter les écoliers à apprendre la langue du partenaire ? À l'initiative des députés qui auraient la responsabilité d'organiser leur séjour dans leur circonscription, les « EuroMobil », composées d'équipes d'étudiants franco-allemands, pourraient organiser des animations dans les lycées sur le rôle des institutions européennes, leurs prérogatives en matière de décision politique et les pouvoirs exclusifs que conservent les États nationaux. Dans le cadre d'un partenariat avec la Commission, la DG Communication pourrait se charger de leur proposer une formation adéquate ainsi que le matériel nécessaire pour remplir leur mission. Ce serait une mesure franco-allemande concrète – et facilement réalisable – en faveur de l'Europe, un enrichissement pour les futurs adultes qui reçoivent peu de cours d'éducation civique européenne dans leur cursus scolaire et perçoivent mal le rôle des différentes institutions politiques, et une initiative à l'honneur des députés qui voudraient bien s'impliquer dans ce projet. Quant aux étudiants, ils pourraient participer à cette initiative dans le cadre du volontariat civique franco-allemand dont la

mise en place a été proposée par le conseil des ministres franco-allemand du 4 février 2010¹⁴.

CONCLUSION

Toutes ces mesures, en inscrivant clairement les questions européennes au cœur des débats parlementaires nationaux – ce qui ne peut manquer d'éveiller l'intérêt des médias – contribueraient de façon efficace à rapprocher les citoyens de l'UE, tout en dynamisant la relation franco-allemande et en renforçant l'action des deux pays sur la scène européenne. Si la France et l'Allemagne s'engageaient dans cette direction, il serait toutefois primordial qu'elles mettent l'accent sur le caractère ouvert de leur coopération privilégiée, en insistant sur leur volonté de donner de nouvelles impulsions en Europe afin de répondre aux grands défis auxquels celle-ci est confrontée, mais toujours avec l'objectif d'être rejointes par d'autres États membres. Dans ce contexte, la France et l'Allemagne pourraient même envisager d'inviter rapidement la Pologne à se joindre à leurs initiatives en matière de coopération institutionnelle au niveau des Parlements nationaux. Ce geste, de portée hautement symbolique, soulignerait et complèterait de manière concrète la volonté exprimée par Paris et Berlin de renforcer dans l'avenir leur coopération avec Varsovie, dans le cadre du Triangle de Weimar.

¹⁴ *Agenda franco-allemand 2020, point 5, 4 février 2010.*

POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ : L'ALLEMAGNE, LA FRANCE ET L'EUROPE

STEPHAN MARTENS

Le traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009. Le nouveau traité confère à l'UE un cadre juridique ainsi que les outils nécessaires à la gestion des défis futurs et des besoins des citoyens. À la suite de changements institutionnels profonds, le traité doit œuvrer à une prise de décision plus efficace et à une image plus unie de l'UE vers l'extérieur. Le 20 novembre 2009, les chefs d'État et de gouvernements se sont réunis afin de pourvoir les deux nouvelles fonctions établies par le traité. Leur choix s'est porté sur le Premier ministre belge, Herman van Rompuy, chargé de représenter l'UE en tant que premier président, ainsi que sur la commissaire européenne au Commerce, la britannique Catherine Ashton, nommée haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Le nouveau président restera à son poste pour une durée de deux ans et demi : le nouveau système remplace le système précédent de présidence tournante où chaque État membre assumait respectivement pour six mois la présidence de l'UE. Herman van Rompuy a pour mission principale de présider les réunions du Conseil européen ainsi que de représenter les dirigeants de l'UE sur la scène internationale. La nouvelle chef de la politique étrangère est quant à elle habilitée à proposer des mesures en matière de sécurité et de défense. En outre, elle est chargée de la création d'un vaste réseau mondial de diplomates qui devrait soutenir la nouvelle administration.

Le regroupement de l'ensemble des instruments de politique étrangère de l'UE doit permettre à l'Europe de devenir un acteur mondial. L'Europe est à présent en mesure d'afficher une position claire vis-à-vis de ses partenaires internationaux. La nouvelle haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, également vice-présidente de la Commission, possède les moyens d'accroître l'influence,

la cohérence et la visibilité de la politique étrangère de l'UE. Les intérêts particuliers des États membres en matière de politique étrangère sont toutefois préservés et, malgré les progrès effectués en matière de PESD – rebaptisée politique de sécurité et de défense commune (PSDC) avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne –, les modalités régulant la prise de décision dans ce domaine demeurent particulières et extrêmement complexes. Ceci s'explique par le fait que le processus décisionnel doit intégrer les intérêts souvent contradictoires de nombreux acteurs que ce soit au niveau des États, des institutions communautaires ou du Parlement européen. La défense est et demeure un domaine intergouvernemental. La défense européenne dépend de la bonne volonté des États membres. Parallèlement, le traité de Lisbonne trace la voie d'une coopération renforcée entre des petits groupes d'États membres. Une telle démarche semble particulièrement indiquée dans le cas de la PESD, car une Europe de la défense à 27 est illusoire.

L'histoire de l'UE montre combien il est difficile d'adapter des politiques étrangères élaborées au plan national aux exigences fonctionnelles de l'intégration européenne. Les Européens éprouvent des difficultés à percevoir l'Union comme un acteur stratégique, capable d'exercer une influence sur la scène internationale. Ce phénomène s'explique principalement, au-delà des intérêts concrets, par un certain nombre de perceptions surannées, associées à des approches étatiques et politiques liées à l'histoire. Finalement, la conception et la mise en place d'une véritable PESD dépendent de la volonté politique des États membres. Une conscience européenne forte est donc indispensable. Au regard des défis dramatiques auxquels la communauté internationale doit faire face (terrorisme, prolifération nucléaire, changement climatique, destruction de l'environnement, mafia de la drogue, migrations), la formation de cette conscience ne peut plus s'inscrire dans un processus de longue durée.

L'UE EN TANT QU'ACTEUR STRATÉGIQUE

La France et l'Allemagne sont convaincues que la sécurité nationale repose sur des alliances, « basées sur un système commun de valeurs tel que l'Union européenne ou l'OTAN », comme l'ont formulé Angela Merkel

et Nicolas Sarkozy dans un article commun¹. De nombreux obstacles semblent toutefois barrer la route à un approfondissement des relations internes à l'UE ; cela vaut particulièrement pour l'évolution de l'Union vers une véritable force politique autonome à l'échelle internationale. Les Européens découvrent avec un net retard le retour actuel à une géopolitique reposant sur des rapports de force. Des thèmes comme les droits de l'homme, l'aide au développement et la coopération économique continuent de dicter la stratégie internationale de l'UE. En outre, la crise économique et financière internationale a contribué à estomper l'idée d'un danger militaire imminent. Bien plus, l'impression que les futurs défis et crises ne seront pas obligatoirement de nature militaire se renforce. En outre, cette évolution s'opère alors qu'un demi-siècle de paix (relative) en Europe a donné naissance à une génération pour laquelle les questions de défense sont très lointaines. En effet, il a fallu attendre le début des années 1990 pour que l'Allemagne, qui, suite à la Seconde Guerre mondiale, avait connu une phase de forte restriction de sa marge de manœuvre en matière de politique étrangère, fasse usage de moyens militaires en dehors de ses frontières². Depuis, l'armée allemande — que le Livre blanc sur la défense de 2006 définit en tant qu'« armée en opération » — se transforme peu à peu en une force d'intervention moderne. Or, contrairement à la France ou aux États-Unis, une telle définition de l'armée ne va pas de soi en Allemagne : en République fédérale, la prise de distance politique par rapport au passé national-socialiste a contribué à faire en sorte que toute action militaire y est analysée en fonction de considérations morales. D'où la timidité des Allemands à prendre des risques politiques plus importants. Il subsiste entre les États européens des divergences d'opinion importantes quand aux enjeux de la PESD. Si Berlin envisage principalement des missions civiles ou de maintien de la paix (dites « missions de Petersberg »), Paris se concentre sur les aspects militaires et émet régulièrement des critiques sur le manque d'engagement allemand en matière d'intervention et de contribution financière.

¹ «*Nous, Européens, devons parler d'une seule voix*», Süddeutsche Zeitung, 3 février 2009.

² Voir le jugement du tribunal constitutionnel fédéral du 12 juillet 1994.

Malgré leurs différences, les cultures des deux partenaires en matière de politique de sécurité devraient être rassemblées au sein de l'UE en une culture stratégique européenne, cohérente et solide. Le retour de la France dans la structure intégrée du commandement de l'OTAN (les 3 et 4 avril 2009) doit s'accompagner d'une initiative franco-allemande ambitieuse, qui doit répondre aux défis du XXI^e siècle et achever le développement de la PESD, dont les objectifs sont formulés par le traité de Maastricht. La construction d'une Europe politique ne pourra pas être achevée tant que l'UE ne disposera pas d'une autonomie de décision et ne sera pas en mesure d'agir militairement au-delà de ses frontières. L'objectif d'une PESD autonome, disposant de ses propres capacités, est parfaitement compatible avec l'OTAN. L'Alliance atlantique s'en trouverait même renforcée, dans la mesure où l'UE pourrait assumer la gestion de problèmes internationaux, comme elle le fait déjà dans d'autres domaines centraux, tels que le commerce international. Paris et Berlin devraient œuvrer ensemble à combiner le processus de transformation interne de l'OTAN avec les évolutions de la PESD. D'un point de vue français, c'est la voie à suivre, à travers l'utilisation du potentiel militaire de l'Europe qui, en coopération avec l'OTAN, doit encore être développé dans le domaine des structures de planification et de commandement ainsi que du volume et de l'équipement des forces armées³. En cela, la description des menaces auxquelles les Européens sont soumis et la préconisation d'une certaine manière d'agir – un multilatéralisme effectif⁴ – ne sont pas suffisantes. Il faut à présent définir les moyens, les structures de direction et l'équipement nécessaires à l'appréhension de ces menaces. Paris et Berlin devraient ainsi donner l'impulsion à l'élaboration d'un Livre blanc européen. Ce dernier permettrait aux dirigeants européens de supprimer les déficits capacitaires, de s'accorder sur la coordination des équipements et de définir des domaines de spécialisation entre les États membres ; le défi principal étant, par une action commune, de rendre plus efficaces les dépenses. Un Livre blanc européen en matière de défense et de sécurité devrait permettre de faire

³ Voir le Livre blanc français sur la défense et la sécurité nationale 2008.

⁴ Voir les stratégies de sécurité européenne adoptées en 2003 en tant que base pour la PESD, complétées en 2008.

le lien entre les capacités européennes et le rôle que les États membres entendent jouer dans le monde.

LA FRANCE ET L'ALLEMAGNE DOIVENT RESTER LE MOTEUR DE L'UE

Un solide partenariat franco-allemand, représentant la masse critique nécessaire à la progression de l'UE, à la fois sur le plan politique et matériel (33 % de la population européenne et 48 % du PNB de la zone euro), demeure indispensable à la mise en place d'une PESD et d'une PESD crédibles. Si la Grande-Bretagne reste un partenaire essentiel en matière de politique de défense, il n'existe pas, en termes d'impulsion, de véritable alternative au couple franco-allemand. Ce furent ainsi Paris et Berlin, qui, au fameux « sommet des pralines » le 29 avril 2003, proposèrent, à l'unisson avec Bruxelles et Luxembourg, la création de l'Union européenne pour la sécurité et la défense (UESD). La proposition fut certes accueillie avec réticence chez certains partenaires, elle n'en constitua pas moins une impulsion importante au développement de la PESD. En fin de compte, en vertu du poids démographique, économique et politique de ces pays membres fondateurs de la Communauté européenne, l'entente entre l'Allemagne et la France conditionne le succès des négociations européennes.

Depuis les années 1950, les divergences franco-allemandes n'ont pas empêché Bonn/Berlin et Paris de traiter communément, et à intervalles réguliers, le thème de la politique étrangère et de sécurité. Le vrai défi n'est pas de supprimer tous les problèmes, mais de continuer à avancer de telle sorte que la somme des avantages soit supérieure à celle des inconvénients. Chaque chef d'État ou de gouvernement prend place autour de la table du Conseil européen dans l'intention légitime de faire valoir les souhaits de son propre pays. L'art de trouver des compromis repose sur la faculté de concilier des souhaits souvent divergents tout en permettant à l'Europe d'avancer. L'initiative française de l'Union pour la Méditerranée — fondée le 13 juillet 2008 —, ayant pour but de développer les relations avec les pays voisins de l'espace méditerranéen, constitue de toute évidence une réaction au déplacement général du poids de l'Europe vers l'Est. Toutefois, la guerre de Gaza a suspendu le

travail de l'Union pour la Méditerranée pour six mois, justement parce que les parties en conflit devaient siéger à une même table, ce qui avait été célébré quelques mois plus tôt comme une grande réussite. Cela prouve qu'un tel projet requiert une préparation de longue haleine et ne doit pas être l'aboutissement des ambitions d'un pays, souhaitant donner un profil fort à ses six mois de présidence de l'UE.

En dépit de leurs divergences d'opinion (on peut penser au maintien du service militaire obligatoire en Allemagne, aboli en France en 1996), Paris et Berlin devraient se concentrer davantage sur les points stratégiques sur lesquels ils sont d'accord, afin de poursuivre leur marche commune. Les deux États doivent devenir le moteur de l'intégration européenne en matière de politique de sécurité. La fin du « *Sonderweg* » allemand — ou de l'aversion contre tout ce qui relève du domaine militaire — est prévisible ; au sein des structures de coopération, cette dernière est même inéluctable. La Brigade franco-allemande (BFA), créée le 2 octobre 1989, qui a été à l'origine de l'Eurocorps créé le 22 mai 1992, devrait être perçue comme le pilier de la PESD. Avec la mise en place de la PESD et l'introduction de l'objectif fixé à Helsinki d'une force d'intervention rapide européenne (*Helsinki Headline Goal*), l'Eurocorps s'est transformé en force de réaction, utilisable aussi bien dans le cadre de l'OTAN que de la PESD. À cela s'ajoute la participation, selon un système de rotation, aux différentes troupes d'intervention rapide, c'est-à-dire à la Force de réaction de l'OTAN (*NATO Response Force*) et à des Groupements tactiques de l'UE (*EU Battlegroups*). Il reste à présent à compléter la coopération franco-allemande et le maintien de la confiance acquise par la mise au point de nouvelles règles et principes communs. Au lieu d'agir principalement en fonction d'intérêts nationaux, les commissions des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale et du Bundestag devraient rédiger des rapports communs traitant des grandes priorités en matière de politique de sécurité. Le rapport de force entre les attentes des partenaires, les défis que représente une crise et les calculs de politique intérieure existeront toujours. Par conséquent, on peut recommander la création d'un groupe de travail parlementaire franco-allemand (« groupe de travail Politique étrangère et de sécurité ») qui serait en mesure de soulever les défis et les défaillances de manière perspicace et d'améliorer l'efficacité civile et militaire de la BFA (en

créant par exemple un véritable service sanitaire franco-allemand, opérationnel et performant). Par ailleurs, une analyse commune, permanente, et prévisionnelle de la situation générale en matière de politique de sécurité est absolument nécessaire et réalisable, afin que les crises soient reconnues suffisamment tôt et les cercles de décision informés dans les meilleurs délais. Il faudrait également, dans ce cadre, oser un débat ouvert sur le budget de la défense : l'Allemagne doit développer une capacité d'action militaire comparable à celle de la France ; le budget de la défense ne doit pas baisser⁵, mais au contraire augmenter. Dans la pratique, le conseil franco-allemand de défense et de sécurité, qui fut créé le 22 janvier 1988 à l'occasion de l'anniversaire du traité de l'Élysée, a engendré de nombreuses déclarations communes et une meilleure coopération franco-allemande. Toutefois, il n'a pas réussi à donner de l'impulsion à la PESD. Pour aboutir, les concepts de gestion de crise, de traitement des conflits, de planification des interventions et des missions doivent être consolidés par un engagement des diplomates, des politiques de sécurité, mais aussi des parlementaires.

UNE POLITIQUE ACTIVE DE RASSEMBLEMENT EN EUROPE

Depuis la réunification allemande, la France et l'Allemagne n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur une vision commune de l'Europe. La stabilité de l'ensemble de l'espace européen constitue toutefois le fondement des intérêts français et allemands. Les États membres, du fait des bouleversements survenus à l'Est, ont besoin de l'UE pour garantir la prospérité économique et la stabilité au sein d'une Europe qui continue de souffrir de la désagrégation de l'empire soviétique. Les crises régionales, telles que l'effondrement de l'État yougoslave, le conflit permanent au Proche-Orient, la sécurisation des livraisons de matières premières en provenance d'Asie centrale ou encore l'évolution de la Russie affectent les États de l'UE de manière directe. La ceinture de sécurité qui entoure l'UE doit donc être élargie et consolidée. Ainsi, la présidence allemande du Conseil de l'UE (premier semestre 2007) a généré des impulsions déterminantes pour la prise d'initiatives de l'UE en direction de l'Est européen, telles que la « stratégie UE/Asie centrale »,

⁵ Voir le budget de la défense 2010, comparé à celui de 2009.

l'initiative « Synergie mer Noire », ou encore une politique européenne de voisinage renforcée (PEV Plus). Le « partenariat oriental » mis en place en 2009 a pour objectif de renforcer la politique européenne de voisinage de l'UE avec les pays du Caucase ainsi qu'avec le Belarus, la Moldavie et l'Ukraine. Les pays voisins de l'Europe de l'Est jouent en effet un rôle déterminant pour l'approvisionnement énergétique de l'Europe et pour la viabilité de l'UE. Il est donc indispensable que les États de l'UE participent enfin au développement stratégique de cette région et mènent une politique de voisinage conforme à leurs intérêts et qui intègre la Russie. Ladite « zone grise », située entre l'Union européenne élargie et la Russie, correspond à un « vide politique » que l'UE devrait remplir en coopération avec la Russie. Toutefois, une « Ostpolitik » commune à tous les États membres de l'UE ne peut aboutir que si les divergences qui séparent les partisans de la Russie (comme l'Allemagne) des « russosceptiques » (comme la France), ou encore des « russocritiques » (comme la Pologne) sont dépassées. Si la Russie constitue un facteur important pour les prises de décision de l'UE vis-à-vis des voisins orientaux, cette politique de l'UE trouve ses fondements d'abord en son sein même et les États membres devraient considérer les capitales est-européennes comme des partenaires de même niveau.

Du reste, la politique de sécurité repose bien souvent non pas sur des intentions, mais sur la perception des intentions. Ainsi, pour favoriser un climat de confiance, Paris et Berlin devraient davantage agir en conséquence et développer un langage commun au regard des différentes perceptions des intérêts sécuritaires dans le voisinage commun. Il faudrait alors réactiver et poursuivre le développement de forums de concertation informels, tels que le Triangle de Weimar, pour en faire les instruments d'une diplomatie franco-allemande. Or le défi le plus important pour la coopération franco-allemande se trouve dans le Sud-Est de l'Europe, région jugée, d'un point de vue stratégique, la plus déterminante en Eurasie. Si Paris et Berlin ne réfléchissent pas à l'Europe qu'ils veulent construire, dans quel environnement, l'Europe de l'Ouest ne pourra jamais échapper complètement à l'instabilité, et la construction de la « maison Europe » ne pourra jamais véritablement aboutir. Le dialogue franco-allemand, mené au plus haut niveau (Parlements et gouvernements) doit essayer de développer des visions et

approches communes, à long terme, du continent eurasiatique. Afin de contribuer de manière active, et non réactive, à l'organisation de la « nouvelle Europe », il est indispensable que la France et l'Allemagne mettent au point une stratégie claire. Le débat sur l'entrée de la Turquie dans l'UE devrait alors tenir compte de la réflexion suivante : la question n'est pas de savoir si la Turquie possède ou non des appartenances religieuses ou culturelles communes ou conformes à celles de l'UE, mais de déterminer quelle Europe les Européens souhaitent construire. À ce titre, la question de l'intégration européenne de la Turquie constitue une question politique. Si l'issue des négociations avec la Commission européenne est aujourd'hui considérée comme ouverte, l'objectif clairement affiché est toutefois celui de l'adhésion. La capacité d'absorption de l'UE est néanmoins davantage mise en avant. Ainsi, l'entrée potentielle de la Turquie ne dépend pas seulement de sa conformité à l'ensemble des critères d'intégration, mais également de la constitution de l'UE elle-même : ce facteur de décision devrait constituer la ligne de force d'une stratégie franco-allemande envers la Turquie (l'élargissement géographique ne doit pas engendrer un processus d'appauvrissement de l'UE du point de vue du contenu). Enfin, Paris et Berlin devraient retrouver une volonté commune d'organisation, renforcer leur coopération en matière de politique étrangère (en poursuivant la mise en réseau de leurs services diplomatiques) et élaborer une stratégie commune envers l'Europe de l'Est, le Caucase et l'Asie centrale. À cette fin, trois objectifs prioritaires pourraient être établis pour la relation à entretenir avec les États de cette région : une bonne gouvernance, la coopération économique et la promotion de la démocratie. Une des conséquences stratégiques (acceptée ou encouragée) de la PEV est l'eupéanisation des régions qui, autrement, dans le cadre de la compétition mondiale entre l'Asie - où émergent de nouveaux acteurs puissants comme la Chine et l'Inde -, l'Amérique du Nord et l'Europe, pourraient basculer dans d'autres sphères d'influence. Cette politique tente ainsi, à travers l'emploi ciblé d'incitations et l'offre d'avantages à la coopération, de mettre en place une sécurité économique et politique durable, notamment dans le domaine de l'approvisionnement énergétique. Paris et Berlin devraient renforcer leur action commune pour créer d'autres conditions favorables au renforcement des relations entre l'UE et les pays de cette région. Une

politique du « rassemblement » pourrait ainsi constituer le point de départ d'une réponse aux défis politiques et économiques issus de la mondialisation.

UN DEVOIR D'ACCORD DANS UN CONTEXTE INTERNATIONAL CHANGEANT

Si les États-Unis sont encore l'acteur politique mondial dominant, d'autres centres de pouvoir se sont développés depuis la fin de la guerre froide, si bien que l'on assiste déjà à l'ébauche d'un nouveau système multipolaire des relations internationales. Avec la Chine, l'Inde, le Brésil et d'autres États que l'on caractérisait autrefois de pays émergents, les puissances régionales revendiquent de plus en plus leur participation sur la scène internationale. Avec la fin du conflit Est/Ouest, l'incertitude sur l'avenir du système international a clairement augmenté. À l'avenir, les organisations régionales vont gagner en importance, tout comme les forums de discussion informels, parfois chargés de remplir des missions qui incombent traditionnellement aux Nations unies. Dans ce contexte, Paris et Berlin doivent profiter de l'occasion pour faire entendre les intérêts européens.

À l'heure du « village mondial », les intérêts français et allemands, pour autant qu'ils concernent la politique étrangère de l'UE, sont identiques. À plus forte raison, les priorités de la coopération franco-allemande devraient être définies dans le domaine de la politique étrangère. Les deux pays, qui se perçoivent volontiers comme locomotive de l'UE, sont, au vu de leur taille, de leur puissance économique et de l'histoire de l'intégration européenne, destinés à aider l'UE à surmonter les obstacles. Les intérêts divergents de la France et de l'Allemagne, apparus plus ostensiblement ces dernières années, ne devraient pas être sous-estimés. Rien ne réveille autant les anciennes méfiances que les nouvelles incertitudes. Français et Allemands devraient, par le biais d'un dialogue commun et approfondi, davantage œuvrer à réduire les incertitudes. Il plane trop souvent une zone d'ombre et de suspicion au-dessus des objectifs lointains. La rhétorique de la méfiance - qui n'est en fait rien d'autre que l'expression d'une méconnaissance réciproque persistante - doit être contrée par une démarche explicative permanente.

La fécondité du travail mené dans le cadre de la coopération franco-allemande dépend fortement de la disposition et de la faculté des fonctionnaires à surmonter les barrières interculturelles et linguistiques. Des projets lancés sans l'accord des partenaires de l'UE, tels que l'initiative française pour la Méditerranée qui, à ses débuts en 2007, prévoyait une coopération des pays de l'UE limitrophes de la Méditerranée avec des États non européens de la région, en dehors du cadre de l'UE et sous direction française, paralysent la coopération franco-allemande. Du point de vue de l'Allemagne, les questions de sécurité et de stabilité dans l'espace méditerranéen concernent l'UE dans son ensemble. Qu'en raison des intérêts géopolitiques de chacun, il existe des focalisations régionales est compréhensible. Les initiatives individuelles devraient, en revanche, ne pas (plus) avoir lieu ; il en va fondamentalement de la valeur et de l'avenir de la PESC.

Liste des auteurs

ANNE-LISE BARRIÈRE

Anne-Lise Barrière a été assistante de recherche au Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) de l'Institut français des relations internationales (Ifri) de janvier 2007 à septembre 2009. Elle est doctorante en Études germaniques à l'Université de Lille 3.

CÉLINE CARO

Céline Caro est titulaire d'un doctorat en Études germaniques et en Civilisation française. Attachée de recherche au bureau parisien de la Fondation Konrad Adenauer (KAS) pendant trois ans, elle est, depuis avril 2010, coordinatrice pour la politique européenne de la KAS à Berlin.

LOUIS-MARIE CLOUET

Louis-Marie Clouet, titulaire d'un doctorat en Sciences économiques, est chercheur au Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) de l'Institut français des relations internationales (Ifri).

STEPHAN MARTENS

Stephan Martens est professeur de Civilisation allemande contemporaine, directeur de l'UFR Études germaniques et scandinaves de l'Université Bordeaux 3 et chercheur associé à l'Institut français des relations internationales (Ifri).

JACQUES MISTRAL

Jacques Mistral est professeur de Sciences économiques et directeur des études économiques à l'Institut français des relations internationales (Ifri).

SUSANNE NIES

Susanne Nies est docteur en Sciences politiques, Langues slaves et romaines. Elle dirige le bureau de l'Institut Français des Relations Internationales (Ifri) à Bruxelles et travaille en tant que chercheur au sein du programme Gouvernance de l'énergie.

HANS STARK

Hans Stark, titulaire d'un doctorat en Sciences politiques, est Secrétaire général du Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) de l'Institut français des relations internationales (Ifri). Il est maître de conférences à l'Université de la Sorbonne Nouvelle, Paris III et enseigne à Sciences Po Paris.

HENRIK UTERWEDDE

Henrik Uterwedde est professeur de Sciences politiques et directeur adjoint de l'Institut Franco-Allemand de Ludwigsburg (dfi).



Konrad
Adenauer
Stiftung