

Ein neuer Élysée-Vertrag Außen-, Verteidigungs-, Entwicklungspolitik, Migration und Integration

Parlamentarische Anhörung Bundestag/Assemblée nationale
Berlin, 17. Mai 2018

Claire Demesmay, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP)

Die Grenzen des Élysée-Vertrags von 1963

Aus der Praxis der deutsch-französischen Zusammenarbeit seit der Ratifizierung des Élysée-Vertrags lässt sich ein Widerspruch ablesen: Obgleich auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung zu den drei wichtigsten Politikfeldern gehören, die (neben Bildungs- und Jugendfragen) von den Unterzeichnern für eine Stärkung der bilateralen Zusammenarbeit hervorgehoben wurden, haben sich Frankreich und Deutschland im Verlauf der vergangenen 55 Jahre gerade in diesen beiden Bereichen am wenigsten annähern können. Der Vertrag enthält in diesem Punkt klare Vorgaben, wenn er im Bereich der Außenpolitik auf die „Möglichkeit, Vorhaben gemeinsam in Angriff zu nehmen“ verweist, und sieht in Verteidigungsfragen sogar vor, die „Auffassungen einander anzunähern, um zu gemeinsamen Konzeptionen zu gelangen.“ Dennoch haben Frankreich und Deutschland, ungeachtet einer regelmäßigen Abstimmung auf den verschiedenen, und sogar auf höchsten Entscheidungsebenen, in diesen beiden Bereichen auch weiterhin parallel, aber getrennt voneinander ihre politischen Strategien verfolgt.

Die im Vertrag vorgesehenen Abstimmungsmechanismen (Informationsaustausch, zeitweilige Abordnung usw.) haben ganz offensichtlich nicht ausgereicht, um eine Konvergenz zwischen Deutschland und Frankreich zu bewirken. Und auch die in den darauffolgenden Jahrzehnten geschaffenen Strukturen, wie beispielsweise der Deutsch-Französische Verteidigungs- und Sicherheitsrat (1988), konnten – trotz ehrgeiziger Zielsetzungen – nicht dazu beitragen, diese Lücke zu füllen. Der deutsch-französische Dialog mag zwar die Durchführung einiger Projekte, insbesondere im industriellen Bereich (wie jüngst die Entwicklung eines deutsch-französischen Kampfjets), begünstigt haben, doch in wesentlichen Punkten unterscheiden sich die politischen Leitlinien Frankreichs und Deutschlands nach wie vor. Dafür gibt es zwei Gründe. Zum einen stützen sich die politischen Strategien der beiden Länder auf völlig unterschiedliche diplomatische, militärische und strategische Kulturen (was beispielsweise den Umgang mit militärischer Gewalt angeht), die ihrerseits auf historischen Erfahrungen und tief verwurzelten Traditionen beruhen. Zum anderen geht von den zahlreichen deutsch-französischen Abstimmungsmechanismen mittel- und langfristig keinerlei verbindliche Wirkung aus; wenn man einmal davon absieht, dass sich die Parteien zum Gespräch zusammenfinden, was zweifellos anerkennenswert ist.

Der Aufbau einer gemeinsamen strategischen Kultur

Es ist umso dringlicher, dass die beiden Länder diese Schwierigkeit überwinden, als sich die internationale Ordnung, der Deutschland und Frankreich angehören, in den vergangenen 55 Jahren grundlegend gewandelt hat. Inzwischen sind wir nicht nur mit einer multipolaren

Weltordnung konfrontiert, sondern auch damit, dass die Zahl der Krisen an den europäischen Grenzen stetig zunimmt, neue Akteure (China) die internationale Bühne betreten und die traditionellen Bündnisse Europas (transatlantische Beziehungen) an Einfluss verlieren. Vor diesem Hintergrund müssen die Europäer ihr Schicksal selbst in die Hand nehmen. Paris und Berlin fällt in diesem Zusammenhang eine besondere Verantwortung zu, und es ist unerlässlich, dass die beiden Länder ihren strategischen Dialog verstärken. Sie müssen auf eine gemeinsame inhaltliche Positionierung zu *allen* wichtigen Fragen der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik hinarbeiten.

Zu diesem Zweck sind Frankreich und Deutschland aufgerufen, die Integration ihrer Entscheidungsprozesse in den genannten Bereichen voranzutreiben. Dazu gehört, dass jedes der beiden Länder den Partner zunächst systematisch an seinen strategischen Überlegungen teilhaben lässt. So wäre es beispielsweise erstrebenswert, dass die Leiter der Strategiezentralen (CAPS und Planungsstab) in den Außenministerien gleichzeitig die stellvertretende Leitung des Planungsstabs des jeweils anderen Landes übernehmen, und zwar mit allen mit einem solchen Amt verbundenen Zuständigkeiten.

Eine verstärkte Integration erfordert zudem den Abbau aller Hindernisse, die einer deutsch-französischen Kommunikation im Wege stehen. Dafür bedarf es keiner neuen Instrumente, sondern der Schaffung von Schnittstellen zwischen den zahlreichen Institutionen, die sich bereits im Bereich der bilateralen Zusammenarbeit engagieren. Ferner könnte sich ein systematischer und regelmäßiger Austausch zwischen den ständigen Vertretern in Brüssel, den Vorsitzenden der auswärtigen Ausschüsse der beiden Parlamente sowie den Leitern der Strategiezentralen als sinnvoll erweisen. Eine auf diese Weise konzentrierte Task Force hätte zur Aufgabe, Vorschläge für eine deutsch-französische Harmonisierung, auch in sensiblen Fragen, vorzulegen, wie beispielsweise bei den Regelungen über Waffenexporte, die gegenwärtig den Aufbau einer gemeinsamen Rüstungsindustrie behindern.

Eine verstärkte Integration ist allerdings nur dann sinnvoll, wenn gleichzeitig sichergestellt wird, dass in regelmäßigen Abständen Ergebnisse erzielt und präsentiert werden und die Umsetzung der Empfehlungen systematisch kontrolliert wird. Hierfür könnte der Deutsch-Französische Ministerrat, dem heutzutage nur mehr eine symbolische Rolle zufällt (was angesichts des für seine Organisation betriebenen Aufwands bedauerlich ist), eine interessante Plattform bieten. Ebenso könnte die Erarbeitung eines deutsch-französischen Weißbuchs als nützliches Instrument für eine Annäherung der strategischen Kulturen beider Länder dienen. Auf diese Weise wären die Akteure in Deutschland und Frankreich gezwungen, sich die nötige Zeit zu nehmen, um *gemeinsame* Überlegungen zu den Risiken, Herausforderungen und Prioritäten im Bereich der Außen- und Verteidigungspolitik anzustellen. Das Hauptaugenmerk sollte dabei auf der künftigen Entwicklung und nicht auf dem täglichen Krisenmanagement liegen. Auf diese Weise könnten die genannten Themen auch aus der Diskussion innerhalb der engen Kreise der Fachwelt gelöst und einer größeren Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

In diesem Zusammenhang übernehmen der Bundestag und die Assemblée nationale eine zentrale Rolle. Sie müssen nicht nur die Umsetzung gemeinsamer Entscheidungen der beiden Regierungen zu diesen Fragen regelmäßig kontrollieren, sondern auch einen Beitrag zu den mittel- und langfristigen strategischen Überlegungen leisten, insbesondere im Rahmen von

gemeinsamen Ausschüssen, die mit spezifischen Fragestellungen befasst sind. Demzufolge weist das von beiden Parlamenten in ihrer gemeinsamen EntschlieÙung vom Januar 2018 formulierte Anliegen, „[b]ei der Abstimmung im Bereich Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik [...] die beiden Parlamente über regelmäßige gemeinsame Ausschusssitzungen und ein gemeinsames Arbeitsprogramm einzubinden“, bereits in die richtige Richtung. Um das Bewusstsein der Bürger für die Wichtigkeit dieser Fragestellungen zu stärken, wäre es empfehlenswert, einen Zugang der Öffentlichkeit zu den in den Ausschüssen erarbeiteten Empfehlungen sicherzustellen.

Migration und Integration als neues deutsch-französisches Handlungsfeld

Für die Migrations- und Asylpolitik kann dieselbe Feststellung wie auch für die Außen- und Verteidigungspolitik gemacht werden: Ungeachtet der Tatsache, dass Deutschland und Frankreich vor gemeinsamen Herausforderungen stehen, die nicht konjunktureller Natur sind, sondern sich innerhalb der kommenden Jahrzehnte vermutlich weiter verstärken werden, sind beide Länder weit davon entfernt, gemeinsame politische Strategien zu verfolgen oder gar ihr Handeln auf gemeinsame strategische Leitlinien zu stützen. Zweifellos gibt es mit Blick auf die genannten Themen sowohl auf Verwaltungs- als auch auf Exekutivebene eine enge Abstimmung. Doch auch in diesem Fall hindert dies die beiden Länder nicht daran, parallel doch getrennt voneinander politische Strategien zu verfolgen, die von nationalen Präferenzen und Traditionen bestimmt werden. Angesichts der Tatsache, dass die Länder einen Raum der Freizügigkeit miteinander teilen und ihre Hoheitsgebiete auf diese Weise miteinander verbunden sind, erweist sich eine gemeinsame Strategie jedoch als umso notwendiger. In diesem Zusammenhang sei anzumerken, dass die deutsch-französische Zusammenarbeit im Migrationsbereich weitaus mehr als in anderen Bereichen in einen europäischen Kontext eingebunden ist, der eigene Regeln vorgibt. Dies soll ganz sicher nicht außer Acht gelassen werden, denn es geht ja ganz im Gegenteil darum, das deutsch-französische Labor ganz klar in den Dienst der europäischen Integration zu stellen.

Angesichts seiner wachsenden Bedeutung ist es wichtig, diesen Politikbereich im neuen Vertrag zu berücksichtigen – was in dieser Form neu wäre, weil er im Élysée-Vertrag aus dem Jahre 1963 keine Erwähnung findet. In diesem Bereich muss die deutsch-französische Zusammenarbeit derselben Logik wie auch im Bereich der Außen- und Verteidigungspolitik folgen. Mit anderen Worten muss sie sich einerseits auf eine entschlossenerere Integration der Entscheidungsprozesse beider Länder und andererseits auf die Entwicklung einer gemeinsamen Strategie stützen – und gleichzeitig sicherstellen, dass in regelmäßigen Abständen Ergebnisse vorgelegt werden und die Umsetzung der gemeinsamen Entscheidungen überwacht wird. Die Mechanismen sollten den bereits oben genannten Mechanismen gleichen. Beispielweise könnte sich die gemeinsame Erarbeitung eines Weißbuchs zur Immigration, das gemeinsame Problemansätze und Lösungsvorschläge enthält, als sehr nützlich erweisen. Auch hier müssen die beiden Parlamente, sowohl als treibende Kraft für Erörterungen/Vorschläge als auch als Kontrollinstanz, eine entscheidende Funktion übernehmen.

Im Bereich Integration gestaltet sich die Lage vollkommen anders. Zunächst sind die beiden Länder nicht unbedingt mit derselben Situation konfrontiert, sondern weisen Unterschiede bei den Migrationsströmen, bei den Profilen der Migranten und Bürgern ausländischer Herkunft

sowie bei den wirtschaftlichen, sprachlichen oder stadtpolitischen Realitäten der Integration auf. Ferner haben die einzelstaatlichen politischen Kulturen in diesem Bereich mehr Gewicht als in der Migrationspolitik (Religionszugehörigkeit/Laizismus, Schulsysteme usw.). Die Notwendigkeit einer gemeinsamen Strategie tritt folglich weniger deutlich zutage. Und es liegt auf der Hand, dass der unlängst gegründete Deutsch-Französische Integrationsrat diese Aufgabe wohl kaum übernehmen kann, weil seine wichtige Rolle im Wesentlichen darin besteht, das gegenseitige Verständnis zu stärken und bewährte Vorgehensweisen aufzugreifen.

Im Gegensatz dazu fällt der deutsch-französischen Zusammenarbeit eine wesentliche Funktion im Bereich der Integrationspraxis zu. Erfahrungen haben gezeigt, dass junge Migranten oder Kinder von Migranten, die an internationalen Austauschprogrammen teilnehmen, dazu bewegt werden, über ihre Identität nachzudenken. Häufig ist zu beobachten, dass sie sich nach dem Kontakt mit einer anderen Kultur während eines Aufenthalts im Partnerland in ihrer Heimat weniger fremd fühlen. Eines der Verdienste des Élysée-Vertrags von 1963 bestand darin, ein System für den Austausch junger Deutscher und Franzosen zu schaffen und auf diese Weise ein Netz von Freundschaften innerhalb der Zivilgesellschaft zu spannen. Nun ist es an der Zeit, ein System für den Austausch junger Menschen aus benachteiligten Wohnvierteln aufzubauen. Obwohl sich das DFJW dieser Aufgabe seit einigen Jahren verstärkt gewidmet hat, könnte diese Maßnahme von einer Stärkung im Rahmen eines neuen Élysée-Vertrags profitieren – was auch ein konsequentes politisches Vorgehen im Bereich des Fremdsprachenerwerbs erfordert. Auf diese Weise könnte der ursprüngliche Vertrag auch an die Herausforderungen der heutigen Zeit angepasst werden.

Un nouveau traité de l'Élysée **Politique étrangère, défense, développement, migration et intégration**

Audition parlementaire Bundestag/Assemblée nationale
Berlin, 17 mai 2018

Claire Demesmay, Institut allemand de politique étrangère (DGAP)

Les limites du traité de l'Élysée de 1963

La pratique de la coopération franco-allemande depuis la ratification du traité de l'Élysée laisse apparaître un paradoxe : alors que les affaires étrangères et la défense font partie des trois principaux champs politiques identifiés par les signataires pour intensifier la coopération bilatérale (à côté de l'éducation et de la jeunesse), ce sont les deux domaines dans lesquels la France et l'Allemagne se sont le moins rapprochées au cours des 55 dernières années. Sur ce point, le traité est clair, puisqu'il évoque « la possibilité d'entreprendre des réalisations en commun » en termes de politique étrangère, et va jusqu'à prévoir de « rapprocher (les) doctrines en vue d'aboutir à des conceptions communes » sur les questions de défense. Pourtant, malgré une concertation régulière à différents niveaux de décision, y compris aux plus élevés, la France et l'Allemagne ont continué à mener dans ces deux domaines des politiques parallèles.

De toute évidence, les mécanismes de concertation prévus par le traité (échanges d'information, détachement temporaire, etc.) n'ont pas suffi à amorcer une convergence franco-allemande. Les structures créées les décennies suivantes, tels que le Conseil franco-allemand de défense et de sécurité (1988), n'ont pas non plus permis de combler cette lacune – et ce, malgré des objectifs volontaristes. Si le dialogue franco-allemand a débouché sur quelques projets, notamment d'ordre industriel (comme récemment la création d'un avion de combat franco-allemand), les lignes directrices française et allemande restent fondamentalement différentes. Il y a deux raisons à cela. D'une part, les politiques des deux pays sont ancrées dans des cultures diplomatiques, militaires et stratégiques extrêmement différentes (par exemple concernant le recours à la force), qui résultent elles-mêmes d'expériences historiques et de traditions anciennes. D'autre part, les nombreux mécanismes de concertation franco-allemands n'ont aucun effet contraignant à moyen et long termes, en dehors du fait (certes louable) de se parler.

Vers une culture stratégique commune

Il est d'autant plus indispensable que la France et l'Allemagne dépassent cette difficulté que l'ordre international dans lequel elles s'insèrent est radicalement différent d'il y a 55 ans. Non seulement l'organisation du monde est désormais multipolaire, mais les crises se multiplient aux frontières européennes, de nouveaux acteurs émergent (Chine) et les alliances traditionnelles de l'Europe sont fragilisées (relation transatlantique). Dans ce contexte, les Européens doivent eux-mêmes prendre en main leur destin. Paris et Berlin ont une responsabilité majeure en la matière et doivent impérativement renforcer leur dialogue stratégique. Leur objectif doit être de définir un positionnement conjoint sur *toutes* les grandes questions de politique étrangère, de sécurité et de défense.

Pour ce faire, la France et l'Allemagne doivent poursuivre l'intégration de leurs processus de décision dans ces domaines. Cela implique, tout d'abord, que chacun des deux pays intègre systématiquement le partenaire dans ses réflexions stratégiques. A titre d'exemple, il serait souhaitable que les directeurs de chacun des deux centres de prévision des ministères des Affaires étrangères (CAPS et Planungsstab) soient en même temps directeurs adjoints du centre de l'autre pays – avec les responsabilités qu'incombe une telle fonction.

Ensuite, une meilleure intégration suppose de lever les blocages qui obstruent les canaux de communication franco-allemands. Non pas en créant de nouveaux instruments, mais en construisant des passerelles entre les nombreuses institutions déjà impliquées dans la coopération bilatérale. Ainsi, il serait utile de rendre systématiques et réguliers les échanges entre les représentants permanents à Bruxelles, les présidents des commissions de politique étrangère des assemblées ainsi que les directeurs des centres de prévision. Cette task force resserrée aurait pour fonction de faire des propositions d'harmonisation franco-allemande, y compris sur des sujets sensibles, comme les règles sur les exportations d'armement (aujourd'hui un frein à l'élaboration d'une industrie de la défense commune).

Cependant, une meilleure intégration n'a de sens que si elle s'accompagne d'une obligation d'élaborer et de présenter des résultats à des échéances régulières, ainsi que d'un contrôle systématique de la mise en application des recommandations. Le conseil des ministres franco-allemands, qui aujourd'hui n'a guère plus qu'un rôle symbolique (et donc décevant eu égard à l'énergie mobilisée pour son organisation), pourrait devenir à cette fin une plateforme intéressante. De même, l'élaboration d'un Livre blanc franco-allemand serait un instrument très utile pour rapprocher les cultures stratégiques de France et d'Allemagne. Les acteurs des deux pays seraient ainsi contraints de prendre le temps de la réflexion pour identifier *ensemble* les risques, défis et priorités de la politique étrangère et de défense. L'accent serait mis sur l'avenir, et non pas sur la gestion des crises au quotidien. Il contribuerait également à sortir du cercle restreint des spécialistes et à donner une plus grande visibilité à ces sujets.

De ce point de vue, le Bundestag et l'Assemblée nationale ont un rôle central à jouer. Non seulement pour contrôler régulièrement la mise en œuvre des décisions communes des deux gouvernements sur ces questions. Mais aussi pour contribuer aux réflexions stratégiques de moyen et longs termes, notamment dans le cadre de commissions communes dédiées à des sujets spécifiques. Ainsi, le souhait formulé par les deux assemblées dans leur résolution commune de janvier 2018 d'« être associées à la concertation en matière de politique extérieure, de sécurité et de développement, à travers l'organisation régulière de réunions conjointes de commissions et l'élaboration d'un programme de travail commun » va dans le bon sens. Afin de sensibiliser davantage les citoyens à l'importance de ces questions, il serait souhaitable que les recommandations issues des travaux des assemblées soient rendues publiques.

Immigration et intégration, un nouveau champ d'action franco-allemand

En matière de politique migratoire et d'asile, le constat est le même que pour la politique étrangère et de défense : Alors que la France et l'Allemagne font face à des défis communs, qui ne sont pas conjoncturels mais devraient s'intensifier au cours des prochaines décennies, elles

sont loin de mener une politique commune, ou même d'agir en fonction d'une même ligne directrice. Sur ces questions, elles ont certes une étroite concertation, tant au niveau de l'administration que de l'exécutif. Mais là encore, cela ne les empêche pas de mener leur politique en parallèle, en fonction de leurs préférences et traditions nationales. Or, il est d'autant plus nécessaire qu'elles élaborent une stratégie commune qu'elles partagent un même espace de circulation et que leurs territoires nationaux sont donc désormais imbriqués. A noter qu'en matière d'immigration, plus encore que sur d'autres sujets, la coopération franco-allemande s'insère dans un contexte européen qui lui-même produit des normes. Il ne s'agit bien sûr pas de l'ignorer, mais au contraire, de façon articulée, de mettre le laboratoire franco-allemand au service de l'intégration européenne.

En raison de son importance croissante, ce champ politique doit avoir sa place dans le nouveau traité – et constitue à ce titre une nouveauté, puisqu'il n'est pas abordé dans le traité de l'Élysée de 1963. La coopération franco-allemande en la matière doit répondre à la même logique que sur les questions de politique étrangère et de défense. Autrement dit, elle doit s'appuyer, d'une part sur une intégration plus poussée des processus de décision des deux pays, d'autre part sur l'élaboration d'une stratégie commune – avec la contrainte de présenter des résultats à des échéances régulières et de contrôler la mise en œuvre des décisions communes. Les mécanismes devraient être similaires à ceux présentés précédemment. Parmi eux, la rédaction commune d'un Livre blanc sur l'immigration, qui fournirait une lecture commune des défis et des réponses à y apporter, serait très utile. Là encore, le rôle des deux assemblées est crucial, à la fois comme force de réflexion/proposition et comme instance de contrôle.

Le volet intégration est en revanche de nature différente. D'abord, les deux pays ne sont pas nécessairement confrontés à la même situation, mais connaissent des différences en termes de trajectoires migratoires, de profils des immigrés et des citoyens d'origine étrangère, ainsi que de réalités de l'intégration (économique, linguistique, politique de la ville, etc.). Ensuite, le poids des cultures politiques nationales est plus déterminant encore que pour la politique migratoire (rapport à la religion/laïcité, système scolaire, etc.). Par conséquent, la nécessité de développer une stratégie commune apparaît comme moins évidente. En tout état de cause, le Conseil franco-allemand d'intégration, récemment créé, peut difficilement en être l'artisan ; son rôle est pour l'essentiel de favoriser une compréhension mutuelle et d'identifier de bonnes pratiques.

En revanche, la coopération franco-allemande a une vraie fonction dans la pratique de l'intégration. L'expérience montre que les jeunes immigrés ou de parents immigrés qui participent à des échanges internationaux sont conduits à mener une réflexion sur leur identité. Il n'est pas rare qu'à l'issue d'un séjour dans le pays partenaire, grâce à la confrontation à une autre culture, ils se sentent moins étrangers dans leur propre pays. L'un des mérites du traité de l'Élysée de 1963 a été de systématiser les échanges de jeunes Français et Allemands et de créer ainsi un réseau d'amitié au niveau de la société civile. Le temps est venu de systématiser les échanges entre jeunes de quartiers défavorisés. L'OFAJ le fait davantage depuis quelques années, mais cette approche gagnerait à être approfondie dans le cadre d'un nouveau traité de l'Élysée – ce qui implique aussi de mener une politique cohérente de l'apprentissage des langues. Cela permettrait aussi de réinterpréter le traité d'origine à l'aune des défis contemporains.