

# Anhörung als Sachverständiger im Deutschen Bundestag zur Überarbeitung des Elysée-Vertrags am 17. Mai 2018

Schriftliche Vorlage von Prof. Dr. Frank Baasner, Deutsch-Französisches Institut (Stand 9.5.2018)

## ***I. Zur Zielsetzung eines neuen Vertrages***

Der Elysée-Vertrag von 1963 ist ein singuläres Vertragswerk. Oberstes Ziel des Vertrages war es, die Zusammenarbeit zwischen der deutschen und der französischen Regierung zu organisieren, an zweiter Stelle ging es um die Konzentration auf die junge Generation und die Schaffung des DFJW. Die Wirkungspotentiale dieses besonderen Vertrags wurden, das kann man heute im Rückblick sagen, mehr als eingelöst. Nicht jeder Gipfel hat konkrete Ergebnisse geliefert, aber durch die strukturierte Zusammenarbeit ist Vieles möglich geworden, was vorher undenkbar schien. Auf diesen Erfolg kann aufgebaut werden.

**Bei der Redaktion des neuen Vertrags muss den Unterschieden zwischen der heutigen Situation und 1963 Rechnung getragen werden.** Am wichtigsten ist die Tatsache, dass heute die strukturierte deutsch-französische Zusammenarbeit alle Ebenen der Gebietskörperschaften betrifft. Kommunen, Kreise, Länder und der Bund haben jeweils spezifische Formen der deutsch-französischen Zusammenarbeit entwickelt, die mehr oder minder institutionalisiert ist. Es reicht heute nicht mehr aus, die Belange der Länderebene (im deutschen System) ausschließlich durch den Bevollmächtigten vertreten zu lassen. Dieser aktuelle Stand soll im neuen Vertrag abgebildet werden. Die Gebietskörperschaften sollten aufgefordert werden, ihre Zusammenarbeit in den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen weiter zu stärken. **Alle staatlichen Ebenen, bis hin zu Eurodistrikten in Grenzregionen, sollten in die Konsultationen auf Bundesebene (Ministerräte) systematisch eingebunden werden.**

Das geplante Parlamentsabkommen ist, ergänzend zum aktuellen Zustand, ein innovatives Element. Auch wenn es selbst nicht Teil des neuen Elysée-Vertrags sein wird, bildet es einen wichtigen Baustein für die strukturierte Zusammenarbeit.

Im generischen Teil des Vertrages sollte der heutige Stand mit allen relevanten Akteuren erfasst und als Grundlage für zukünftiges Handeln genutzt werden. Dabei ist den Unterschieden in der Kompetenzverteilung zwischen Deutschland und Frankreich Rechnung getragen werden. **Die unterschiedliche Kompetenzverteilung hat in vielen konkreten Feldern der Kooperation (z.B. in Bildungsfragen, im Kulturbereich und in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit) zu erheblichen Problemen geführt, weshalb seit längerem über einen Sonderregelungen (Experimentierklausel für einzelne Regionen in Frankreich) oder sogar über einen juristischen Sonderstatus für Euro-Distrikte nachgedacht wird. Diese Problematik sollte auch im allgemeinen Teil des neuen Vertrags geregelt sein.**

## ***II. Themenbereiche***

### **II.1. Jugend/Bildung**

Der Bereich der Jugend ist seit 1963 (und auch schon früher) ein besonderes Anliegen. Jugend und Bildung können hier als gemeinsamer Themenbereich gedacht werden. Die Arbeit des DFJW ist zu sichern und sofern möglich zu stärken.

Ein neuer Akzent kann im Bereich der Berufsbildung liegen. Die Bemühung um mehr Austausch und wechselseitige Befruchtung im Bereich der Berufsbildung ist schon viele Jahre alt. Angesichts der hohen Jugendarbeitslosigkeit in Frankreich ist der Ruf nach mehr Öffnung in Richtung des deutschen Systems laut geworden, parallel zu den Bemühungen um eine Reform des französischen Systems der beruflichen Bildung. Hier zeigt die praktische Erfahrung, dass eine Kombination beider Systeme der beruflichen Ausbildung extrem schwierig ist. Genau hier wäre ein Ansatzpunkt, um mit Experimentierklauseln neue Erfahrungen zu erlauben. Am Oberrhein ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit an eine praktische Grenze gestoßen, weil die nationalen Verwaltungssysteme (trotz guten Willens) nicht kombiniert werden können. Hier wären Ausnahmeregelungen sinnvoll, oder Experimentierklauseln im Rahmen der Eurodistrikte. Aber Vorsicht: auf deutscher Seite sind die Akteure im Berufsbildungsbereich nicht nur staatlich, sondern die Kammern spielen eine Schlüsselrolle. Eine rein gesetzliche Änderung käme somit nicht ans Ziel.

**Als konkrete Maßnahmen in diesem Bereich wäre abgesehen von den regulatorischen Angelegenheiten zu denken an gemeinsame Berufsschulzentren, eine effektive Anerkennung der Abschlüsse in praktischen Berufen, mehr Mittel für Azubi-Austauschprogramme, Valorisierung des Schüleraustauschs (Vermerk im Zeugnis über Teilnahme, Incentives für Lehrer), Lehrfach „Europa“ im Lehrplan einführen bzw. stärken.**

## **II.2. Kultur/Sprache:**

Das Thema der Partnersprache als schwierige, aber wichtige politische Aufgabe ist so alt wie der Elysée-Vertrag. Die Anzahl der schulischen Deutschlerner in Frankreich und der schulischen Französischlerner in Deutschland ist weitgehend stabil. Die vorübergehende Schließung der „classes bilangues“ in Frankreich ist mittlerweile wieder rückgängig gemacht worden. In Deutschland führt in einigen Ländern die größere Wahlfreiheit bei den Fremdsprachen an einigen Schulen zu einer Krise des Französischen. Die Förderung der jeweiligen Partnersprache bleibt auch in Zukunft eine Aufgabe der Politik.

In einzelnen Regionen/Ländern sind besondere Sprachpolitiken umgesetzt worden. In den französischen Regionen, die an Deutschland grenzen, sind seit Jahrzehnten weitreichende Angebote für zweisprachigen Unterricht gemacht worden. Diese Initiativen sollten unterstützt werden, z.B. durch **Erleichterung des Lehreraustauschs oder der Entsendung deutscher Lehrkräfte.**

Das Sprachthema sollte jedoch nicht nur als schulisches Thema verstanden werden. Lebenslanges Lernen betrifft auch Fremdsprachen. Sinnvoll wäre eine größere Anerkennung der faktisch vorhandenen Sprachkompetenzen, unabhängig vom europäischen Referenzrahmen. **Auf keinen Fall darf der Eindruck entstehen, Sprachkenntnisse in Deutsch bzw. Französisch seien eine Voraussetzung für deutsch-französische Zusammenarbeit.**

Der kulturelle Sektor ist seit jeher sehr international aufgestellt. Politik kann hier nur Rahmenbedingungen verbessern oder Anreize geben. Die Erfahrungen mit ARTE zeigen, dass mit politischem Willen zwar sehr erfreuliche und qualitätsvolle Institutionen geschaffen werden können, dass aber letztlich die Konsumenten und der Markt den Erfolg bestimmen.

Deutsch-französische Initiativen in der Politik können jedoch an einem anderen Punkt ansetzen: **Man sollte an die bisherigen Bemühungen um eine gemeinsame Außenkulturpolitik anknüpfen und diese verstärken.** Das wäre ein für ganz Europa interessanter Ansatz, um die Verbreitung gemeinsamer europäischer Werte voranzutreiben.

### II.3. Städtepartnerschaften:

Nach mehreren Jahren intensiver Beschäftigung mit den Städtepartnerschaften, besonders im deutsch-französischen Kontext, können wir hierzu fundierte und mit den Akteuren mehrfach besprochene Aussagen treffen. Das Instrument der kommunalen Partnerschaften ist keineswegs überholt, muss aber mehr Sichtbarkeit erhalten. Konkret geht es darum, die bestehenden Institutionen (u.a. Rat der Gemeinden und Regionen Europas, Deutsch-Französischer Ausschuss) in die Lage zu versetzen, ihre Stimme öffentlich zu Gehör zu bringen. **Die organisierte Sprechfähigkeit wäre ein Schlüsselement für mehr Sichtbarkeit der kommunalen Ebene. In den Texten des neuen Elysée-Vertrags muss dieses Ziel (nicht die Details der Umsetzung) seinen Platz finden.**

Im Bereich der kommunalen Partnerschaften gibt es zudem, das ist die Erkenntnis nach 2 Jahren intensiver Arbeit mit den Kommunen, einen großen Bedarf an Weiterbildung, Sensibilisierung für Europa, und Wunsch nach Anerkennung des ehrenamtlichen Engagements. Der Wunsch nach symbolischer Sichtbarkeit (neben der politischen Sichtbarkeit der kommunalen Vertretungen) ist sehr deutlich geäußert worden.

**Als konkrete Maßnahme sollte eine moderierte Plattform für kommunale Partnerschaften ins Leben gerufen werden.** Die Kontakte zu den Kommunen seitens des dfi sind vorhanden, die Dachorganisationen sind absolut für dieses Projekt, und eine höhere Sichtbarkeit wäre ein angemessenes Zeichen für heutiges europäisches Engagement. Die Stadt Ludwigsburg lobt in diesem Jahr zum ersten Mal die „Lucien Therradin – Medaille“ für vorbildliches Engagement in einer Städtepartnerschaft aus. Die Medaille wird am 11. November 2018 zum ersten Mal verliehen.

# Audition de Frank Baasner au Bundestag en tant qu'expert sur la rédaction d'un nouveau traité de l'Élysée, le 17 mai 2018

Note de Frank Baasner, Directeur du Deutsch-Französisches Institut

## ***I. Les objectifs d'un nouveau traité***

Le traité franco-allemand de 1963, dit traité de l'Élysée, est un accord singulier. L'objectif premier du traité était l'organisation de la coopération des gouvernements allemand et français. Le deuxième volet du texte concerne la jeunesse des deux pays, avec la décision de créer l'Office franco-allemand pour la jeunesse. Avec un recul de 55 ans depuis la signature du traité, on peut dire aujourd'hui que les effets potentiels de ce traité ont été pleinement réalisés. Bien entendu, il y a eu des sommets franco-allemands sans résultat immédiat, mais beaucoup de choses, considérées inimaginables, ont été rendues possibles grâce à la coopération structurée. Ce succès est le socle sur lequel bâtir du nouveau.

**Lors de la rédaction du nouveau texte il faut tenir compte des différences entre la situation actuelle et le contexte de 1963.** Le point central est sans doute le fait que la coopération structurée entre la France et l'Allemagne concerne aujourd'hui toutes les collectivités, tous les échelons de l'État. Les communes (aussi les *Kreise* en Allemagne), les Départements, les Régions (*Länder* allemands) et le niveau de l'État (le niveau fédéral) ont développé des formes spécifiques de coopération qui sont plus ou moins institutionnalisées. Il n'est plus suffisant aujourd'hui de représenter les sujets à compétence des *Länder* uniquement par le Plénipotentiaire qui siège avec les gouvernements lors des sommets franco-allemands. Cette réalité actuelle devrait être prise en compte dans le nouveau traité. Les collectivités devraient être encouragées de renforcer la coopération dans leurs domaines de compétence. **Tous les échelons des collectivités, jusqu'aux Eurodistricts, devraient être impliqués systématiquement dans les consultations au niveau national (lors des Conseils de Ministres).**

L'accord prévu entre le Bundestag et l'Assemblée nationale est un élément novateur qui s'ajoute aux structures de coopération existantes. Même si cet accord ne fera pas partie proprement dit du nouveau traité, il est une pierre importante dans la construction de la coopération franco-allemande.

La partie générique du traité devrait donner une image de l'état actuel de la coopération, avec les acteurs clé, pour ensuite utiliser cette architecture dans une perspective d'avenir. Ce faisant il faudra tenir compte de la distribution des compétences entre collectivités et État, différente entre nos deux pays. **La répartition différente des compétences a conduit à de sérieux problèmes dans beaucoup de secteurs de la coopération (p.ex. l'éducation, la culture, les infrastructures, la coopération transfrontalière). Pour résoudre cette problématique liée à une asymétrie structurelle on réfléchit depuis longtemps à des clauses d'expérimentation et même à un statut juridique particulier pour les Eurodistricts. Ce sujet devrait être traité dans la partie générique du traité.**

## ***II. Domaines thématiques***

### **II.1. Jeunesse/éducation**

Le domaine de la jeunesse a, depuis 1963 et même avant, une importance particulière. Jeunesse et éducation peuvent être considérées comme une unité. Il faut pérenniser le travail de l'OFAJ et même le renforcer dans la mesure du possible.

Un nouvel accent peut être mis sur la formation professionnelle. Depuis de nombreuses années on s'efforce à intensifier les échanges et l'enrichissement réciproque dans le domaine de la formation professionnelle. Étant donné un taux de chômage des jeunes élevé en France, les acteurs français souhaitent revoir le système en France et l'ouvrir vers le système en alternance allemand.

L'expérience pratique montre que la combinaison des deux systèmes est très complexe et se heurte à de nombreux blocages. C'est justement ici que des clauses d'expérimentation permettraient de tester de nouvelles formes de coopération. Dans la région frontalière le long du Rhin la coopération pratique est arrivée à ses limites car les administrations nationales ne peuvent que très partiellement être combinées, malgré toute la bonne volonté présente. Dans ce cas des exceptions ou des clauses d'expérimentation auraient un sens, surtout dans le cadre des Eurodistricts. Mais attention : dans le domaine de la formation professionnelle du côté allemand les acteurs ne sont pas tous publics, car les chambres consulaires jouent un rôle clé. Il ne suffira donc pas de changer la loi pour arriver à une meilleure imbrication des systèmes.

**Une mesure concrète, au-delà des questions purement administratives, serait la création de centres franco-allemands de formation professionnelle, une meilleure et réelle reconnaissance des diplômes professionnels, davantage de moyens pour le programme Azubi-Bacpro, une valorisation des échanges scolaires (p.ex. une mention dans les bulletins scolaires sur la participation à un échange) et enfin l'introduction (voire le renforcement) d'une matière « Europe » dans les programmes scolaires.**

## II.2. Kultur/Sprache

La tâche de promouvoir la langue du partenaire, aussi importante que compliquée, est d'actualité depuis la signature du traité de l'Élysée. Le nombre des apprenants (scolaires) de l'allemand en France et du français en Allemagne est relativement stable. La fermeture des classes bilingues en France a été annulée entretemps. En Allemagne, dans quelques *Länder* l'offre élargie en langues étrangères et la plus grande liberté de choix a provoqué, dans certains lycées, une crise du français langue étrangère. La promotion de la langue du partenaire reste donc aussi à l'avenir une tâche politique.

Dans quelques Régions/*Länder* des politiques linguistiques ambitieuses ont été mises en place. Dans les régions françaises limitrophes de l'Allemagne une offre d'enseignement bilingue existe depuis des décennies et porte ses fruits. Il faut soutenir ces politiques, **p.ex. en facilitant l'échange d'enseignants ou par des détachements plus souples.**

Mais le sujet de la langue du partenaire ne devrait pas être considéré exclusivement un sujet scolaire. L'apprentissage tout au long de la vie regarde aussi les langues étrangères. On pourrait mettre en place des formes de reconnaissance des compétences linguistiques, en dehors du cadre européen. **Il faut surtout éviter l'impression que des connaissances de la langue du partenaire sont une condition sine qua non de la coopération franco-allemande.**

Le secteur culturel est depuis toujours organisé de façon internationale. La politique ne peut qu'influencer les conditions de contexte ou donner des incitations. L'expérience avec ARTE montre que la volonté politique peut créer des institutions louables et de haute qualité, mais à la fin ce sont les consommateurs et le marché qui décident du succès.

Mais il y a des initiatives franco-allemandes possibles dans un autre domaine. **Dans la politique étrangère culturelle de nos deux pays il existe déjà une approche de coordination qui devrait être**

**renforcée – des Instituts communs Goethe-Français sont à développer pour promouvoir les valeurs culturelles européennes.**

### **II.3. Jumelages entre collectivités**

Après avoir travaillé pendant des années sur les jumelages, notamment les jumelages franco-allemands, nous pouvons formuler des recommandations qui ont été discutées à plusieurs reprises avec les acteurs concernés. L'instrument du jumelage entre collectivités n'est pas du tout obsolète mais doit gagner en visibilité. Concrètement il s'agit de permettre aux institutions existantes (p.ex. Conseil des Régions et communes d'Europe, Commission franco-allemande) de faire entendre leur voix qui représente au fond 2200 jumelages. **Trouver une structure organisée permettant de s'exprimer au nom des jumelages serait une clé pour augmenter la visibilité du niveau communal dans la coopération franco-allemande. Cet objectif pourrait figurer dans le texte du nouveau traité.**

Les acteurs communaux engagés dans les jumelages expriment aussi un fort besoin en formation continue. Ils souhaitent pouvoir mieux sensibiliser les citoyens pour l'Europe, être reconnus publiquement en tant qu'acteurs souvent bénévoles. Le souhait de visibilité symbolique (en dehors de la visibilité politique des élus communaux) a été formulé souvent.

**Nous proposons, comme mesure concrète, de créer une plate-forme d'échange gérée par une institution compétente.** Le dfi a déjà les contacts avec les communes jumelées, les institutions qui fédèrent les jumelages sont demandeurs d'une telle structure. Une plus grande visibilité et professionnalisation des jumelages serait un signal fort pour l'engagement européen. La ville de Ludwigsburg va décerner en 2018 pour la première fois la médaille Lucien Therradin pour honorer un engagement exemplaire pour les jumelages. La remise sera organisée le 11 novembre 2018 à Montbéliard.