

POSITIONSPAPIER

# Deutsch-französischer Aachener Vertrag stärkt klimapolitische Zusammenarbeit, bleibt jedoch in Teilen zu vage

Seit 1963 hat der Élysée-Vertrag die strategischen Grundzüge der friedenspolitisch wichtigen und engen französisch-deutschen zwischenstaatlichen Zusammenarbeit geregelt. Nun haben sich Frankreich und Deutschland auf einen neuen zeitgemäßen Vertragstext geeinigt, der den Élysée-Vertrag ergänzt. Der neue Regierungsvertrag, der sog. **Aachener Vertrag**, soll die Partnerschaft auf zentrale politische Themen für die kommenden Jahrzehnte erweitern. So gehören Klimaschutz und nachhaltige Entwicklung nun erstmals zu den Grundpfeilern, auf denen die deutsch-französische Zusammenarbeit steht. Das ist gut so.

Germanwatch begrüßt insbesondere, dass nun die Umsetzung des Pariser Klimaabkommens und der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen auf Jahrzehnte zu den Grundlagen der deutsch-französischen Freundschaft gehört. Ein entsprechendes Handeln kündigen die beiden Regierungen einerseits nach innen – durch Umsetzung in Deutschland, Frankreich und der EU – und andererseits nach außen – durch internationale Kooperation zur Umsetzung des Pariser Klimaabkommens und Initiativen im Rahmen der Vereinten Nationen – an.

Bedauerlich ist hingegen, dass der Aachener Vertrag im Vergleich zum Élysée-Vertrag streckenweise unkonkret bleibt. So ist es den beiden Partnern nicht gelungen, das – angesichts der Zeitschiene eines solchen Freundschaftsvertrags naheliegende – Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2050 zur Grundlage zu machen. Dies wirkt kleinmütig angesichts des präferierten Szenarios der EU-Kommission, das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 auf EU-Ebene zu verankern.

Für die zeitnahe Umsetzung dieses Regierungsvertrags stützten sich beide Regierungen auf eine ergänzende flankierende **Liste von 15 prioritären Vorhaben**. In diesem lebenden Dokument sind insbesondere vier kurz- bis mittelfristige Vorhaben von zentraler Bedeutung für die deutsch-französische Zusammenarbeit im Hinblick auf Klimaschutz und Nachhaltigkeit:

- die Verbesserung grenzüberschreitender Bahnverbindungen (Punkt 8);
- die Stärkung der Zusammenarbeit zu Energie und Klima, insbesondere zu den sog. Nationalen Energie- und Klimaplänen (NEKP) (Punkt 9);
- der Einsatz für ethische Leitlinien für neue Technologien und gemeinsame Werte im Bereich Digitalisierung (Punkt 12), die eine Schlüsselrolle für die Energiewende und weitere Transformationen spielt;
- die Zusammenarbeit im Bereich der Finanzdienstleistungen und Finanzmärkte auf EU-Ebene (Punkt 14). Dies bietet Chancen für die dringend notwendige Etablierung eines nachhaltigen Finanzwesens, das heißt u.a. einer Paris-kompatiblen EU-Nachhaltigkeitstaxonomie.

Auf der institutionellen Seite bleibt es dennoch erstaunlich und schade, dass dieser neue Freundschaftsvertrag zwischen beiden Regierungen sich nicht auf das einen Tag später unterschriebene **deutsch-französische Parlamentsabkommen** zwischen dem Bundestag und der Assemblée Nationale bezieht. Eine bessere Nutzung der Synergien zwischen beiden Texten – Aachener Vertrag und Parlamentsabkommen – hätte auf der Hand gelegen.

## Umsetzung des Pariser Klimaabkommens in Deutschland, Frankreich und EU

Im Sammelkapitel 5 "Nachhaltige Entwicklung, Klima, Umwelt und wirtschaftliche Angelegenheiten" (Art. 18 bis 22) des Aachener Vertrags kündigen die Regierungen von Frankreich und Deutschland an, zur Umsetzung von Pariser Abkommen und 2030-Agenda eng zusammenarbeiten zu wollen, um gemeinsame Ansätze und politische Strategien zu entwickeln. Dazu sollen das Schaffen von Anreizen für den dafür nötigen Umbau ihrer Volkswirtschaften und ehrgeizige Maßnahmen im Kampf gegen den Klimawandel gehören. Germanwatch betrachtet dies als Chance für Instrumente wie einen aufkommensneutralen CO<sub>2</sub>-Mindestpreis. Ausdrücklich wird vereinbart, Klimaschutz in allen Politikbereichen zu berücksichtigen. Die beiden Regierungen sollen sich unter anderem zu diesem Zweck regelmäßig in Schlüsselbereichen sektorübergreifend austauschen (Art. 18). Germanwatch bewertet diesen Satz als die institutionelle Verankerung bzw. die Verstärkung der 2018 aus der Taufe gehobenen französisch-deutschen interministeriellen Arbeitsgruppe zu Klimafragen, der sogenannten Meseberger Klima-AG.

Neben dem Kapitel 5 enthält vor allem das Kapitel 4 "Regionale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit" (Art. 13 bis 17) klima- und energiepolitische Konkretisierungen. So soll einerseits die Energiewende realisiert werden (Art. 19) – durch Finanzierung, Vorbereitung und Umsetzung gemeinsamer Vorhaben insbesondere in den Bereichen Infrastruktur, Erneuerbare Energien und Energieeffizienz. Andererseits soll – im grenzüberschreitenden Kontext bzw. auf regionaler Ebene – die Verkehrswende beschleunigt werden, etwa durch eine bessere Verknüpfung der Eisenbahnlinien (Art. 16). Auch die Etablierung von Standards für innovative, nachhaltige und allen Menschen zugängliche Mobilität soll vorangebracht werden. Hindernisse bei der Umsetzung grenzüberschreitender Vorhaben etwa in den Bereichen Soziales, Umwelt, Gesundheit, aber auch Energie und Transport sollen überwunden werden (Art. 13.2.). Die erklärte Verpflichtung zu angeblich bereits existierenden hohen Standards und zu Umweltschutz (Art. 13.3.) bleibt allerdings eine vage Formulierung und muss mit Leben gefüllt werden. Germanwatch versteht sie dennoch als wichtige Warnung vor einer ungezügelter Deregulierung, die im Namen einer Rechtsharmonisierung und -vereinfachung für BürgerInnen zu einem Abbau von für die Umwelt und Klimaschutz notwendigen Schutzstandards führen könnte. Genau diese Balance zwischen dem Fördern der Vereinfachung und dem Erhalt von gewissen Standards streben ebenfalls beide Parlamente an (Artikel 14 des Parlamentsabkommens).

Von erheblicher Bedeutung für die gemeinsame Transformationsagenda für Energie, Verkehr, Gebäude und Industrie ist die angekündigte Zusammenarbeit im Bereich Forschung und digitaler Wandel, einschließlich der Themen Künstliche Intelligenz und Sprunginnovationen. Es wird angekündigt, sich in diesem Kontext für ethische Leitlinien bei neuen Technologien auf internationaler Ebene einzusetzen. Dieses Vorhaben wird unter Punkt 12 der Liste prioritärer Vorhaben konkretisiert. Zur Förderung von Innovationen sollen deutsch-französische Initiativen ins Leben gerufen werden, die offen für eine Zusammenarbeit auf europäischer Ebene sind. Hier liegt die Chance, ein europäisches Gegenmodell zu dem neoliberal-ökonomischen IT-Modell der USA und dem staatskapitalistischen Modell Chinas zu etablieren (Art. 21). Diese Chance für eine wertebasierte Gestaltung des Internets darf nicht verpasst werden, insbesondere in einer Zeit, in der sich das europäische Projekt selbst in einer großen politischen Krise befindet, antieuropäische Bewegungen in vielen Ländern weiter Fuß fassen und die bisherigen Errungenschaften sowie die Zukunft der Europäischen Union gefährden.

### Internationale Umsetzung

Die beiden Regierungen wollen „in allen Organen der Vereinten Nationen eng zusammenarbeiten“ und ihre Positionen eng abstimmen. Die Interessen, Positionen und Zusagen der EU wollen sie dabei einerseits berücksichtigen, andererseits aber „in Bezug auf globale Herausforderungen und Bedrohungen“ auch gemeinsam voranbringen (Art. 8.1.). Das bezieht sich unter anderem auf die UN-Klimaverhandlungen, die sich über die Klimarahmenkonvention UNFCCC zu einem der wichtigsten UN-Organen entwickelt haben. Es bezieht sich auch auf den Weltsicherheitsrat, wo Deutschland seit Anfang 2019 für zwei Jahre einen Sitz hat

und das Thema "Klima und Sicherheit" voranbringen will. Frankreich und Deutschland positionieren sich damit zudem – wenn auch nicht sehr klar formuliert – als Antreiber-Duo für eine Weiterentwicklung der EU-Klimaziele. Frankreich sieht sich seit Ende 2015 als internationale Wächterin über die Beschlüsse des Pariser Klimaabkommens und hofft nach Verabschiedung des Aachener Vertrags nun auf ein Wächter-Tandem mit Deutschland. Wird Deutschland da mitziehen?

Durch die klare Herausstellung der Vereinten Nationen als Handlungsrahmen wollen beide Staaten den Multilateralismus stärken. Zugleich wollen sie gemeinsam darauf hinarbeiten, den Prozess der Durchführung von Übereinkünften mit einzelnen oder Gruppen von Staaten in den Bereichen nachhaltige Entwicklung, globale Gesundheit sowie Umwelt- und Klimaschutz zu stärken (Art. 18). Solche Umsetzungspartnerschaften können etwa im Rahmen des Formats "NDC Partnership" mit Mitgliedsstaaten vorangetrieben werden. An diesem Format sind viele Schwellen-, Entwicklungs- und Industrieländer sowie Entwicklungsbanken beteiligt. Konkrete Umsetzungspartnerschaften mit wichtigen Schwellenländern, progressiven Entwicklungsländern und der Gruppe der besonders verletzlichen Staaten sind essentiell, um die Umsetzung der Ziele des Pariser Klimaabkommens in den Bereich des Möglichen zu rücken. Germanwatch begrüßt ausdrücklich diese Bekenntnisse zur globalen Zusammenarbeit als Gegenakzent etwa gegen zukunftsblinde Politiken der Präsidenten der USA und Brasiliens.

## Institutionelle Weiterentwicklungen

Die möglicherweise zentralste institutionelle Weiterentwicklung ist das geplante deutsch-französische Zukunftswerk (Art. 22), das die Transformationsprozesse in den Gesellschaften begleiten soll. Einschlägige Akteure aus Deutschland und Frankreich sollen dabei eingebunden werden. Insbesondere, wenn die Zivilgesellschaft hier angemessen berücksichtigt wird, hat das nun angekündigte Zukunftswerk das Potential, eine ähnliche Ausstrahlungskraft wie das 1963 auf den Weg gebrachte deutsch-französische Jugendwerk zu entwickeln. Die Einrichtung dieses noch sehr vage definierten Zukunftswerks steht ebenfalls auf der flankierenden Liste der prioritären Vorhaben, was begrüßenswerter Weise auf schnell gewünschte Umsetzung hindeutet.

Weitere Chancen zum Beispiel für koordiniert ansteigende CO<sub>2</sub>-Preise bietet die Selbstverpflichtung, die Integration beider Volkswirtschaften hin zu einem „deutsch-französischen Wirtschaftsraum“ (Art. 20.1) mit gemeinsamen Regeln voranzutreiben. Auch die Idee eines neu einzurichtenden deutsch-französischen „Rats der Wirtschaftsexperten“ (Art. 20.2), der sich aus zehn unabhängigen Fachleuten zusammensetzt und die Regierungen wirtschaftspolitisch beraten soll, ist vielversprechend. Beide Ansätze sind im Kapitel 5 "Nachhaltige Entwicklung, Klima, Umwelt und wirtschaftliche Angelegenheiten" verankert. Wir interpretieren dies als Anerkennung des notwendigen Schutzes der öffentlichen Güter Umwelt und Klima durch die Wirtschaft, was es nun zu konkretisieren gilt.

Hinsichtlich des Fortschrittsberichts zur Umsetzung des Regierungsvertrags und hierfür notwendige Kontrollmechanismen stärkt der Aachener Vertrag die 2003 initiierte Rolle der Beauftragten für die deutsch-französische Zusammenarbeit, die in den jeweiligen Außenministerien angesiedelt sind. Entlang des Gesamtprozesses der Vertragsumsetzung sitzen die Beauftragten für die deutsch-französische Zusammenarbeit an einem entscheidenden Hebel (Art. 23 und 25). Das betrifft die Vorbereitung, Überwachung und regelmäßige Bewertung der erzielten Fortschritte sowie die entsprechende Unterrichtung der Parlamente und des Deutsch-Französischen Ministerrats. Für die Agilität der französisch-deutschen Dynamik ist es begrüßenswert, dass Strukturen und Instrumente regelmäßig überprüft und gegebenenfalls an die gesetzten Ziele angepasst werden können (Art. 25). Wichtig ist, dass die Berichtsprozesse die klimapolitischen Ansätze und Ziele sowie die globalen Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 angemessen berücksichtigen. Bedauerndwert hingegen, dass hinsichtlich der Kontrollmechanismen die Rolle der beiden Parlamente im Regierungsvertrag unterbeleuchtet bleibt. Es wäre naheliegend gewesen, die vom deutsch-französischen Parlamentsabkommen ins Leben gerufene Deutsch-Französische Parlamentarische Versammlung (Kapitel 1

des Parlamentsabkommens) mit einzubeziehen, zumal diese Versammlung – bestehend aus je 50 Mitgliedern der französischen Assemblée Nationale und des Bundestags – sich fest vornimmt, über die Anwendung der Bestimmungen des noch gültigen Élysée-Vertrags von 1963 zu wachen, die Deutsch-Französischen Ministerräte zu begleiten und frühzeitige Unterrichtung und regelmäßige Berichte zum Stand der Umsetzung von den jeweiligen Regierungen zu fordern (Kapitel I, Artikel 6 "Zuständigkeiten", des Parlamentsabkommens). Das ist bezeichnend für die mangelnde Abstimmung zwischen dem Aachener Regierungsvertrag und dem Parlamentsabkommen.

## Fazit

Germanwatch begrüßt die Verankerung eines Umwelt- und Klimaschutzkapitels im Aachener Vertrag sehr. Das in diesem neuen Regierungsvertrag explizit herausgestellte Ziel, die Umsetzung des Pariser Klimaabkommens sowie die Agenda 2030 gemeinsam voranzubringen, kann zu einem Markenkern der französisch-deutschen Freundschaft und der Neudefinition des Friedensprojektes Europa werden. Bei ambitionierter Umsetzung bietet dies große Chancen für die Zukunftsfähigkeit der beiden Staaten und der EU nach innen und außen. Die zum Teil vagen Formulierungen lassen allerdings Interpretationsspielraum. Es wird also auf die ambitionierte Umsetzung des Vertrags sowie Druck und Unterstützung der Zivilgesellschaft ankommen.

---

**AutorInnen:** Audrey Mathieu, Christoph Bals

**Redaktion:** Rebekka Hannes

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter: [www.germanwatch.org/de/16241](http://www.germanwatch.org/de/16241)

Januar 2019

**Herausgeber: Germanwatch e.V.**

**Büro Bonn**

Kaiserstr. 201  
D-53113 Bonn  
Tel. +49 (0)228 / 60 492-0, Fax -19  
Internet: [www.germanwatch.org](http://www.germanwatch.org)

**Büro Berlin**

Stresemannstr. 72  
D-10963 Berlin  
Tel. +49 (0)30 / 2888 356-0, Fax -1  
E-Mail: [info@germanwatch.org](mailto:info@germanwatch.org)

---

Mit finanzieller Unterstützung der Stiftung Mercator. Für den Inhalt ist alleine Germanwatch verantwortlich.

**STIFTUNG  
MERCATOR**