

Grund zur Vorsicht

Sarkozys europapolitisches Programm

Daniela Schwarzer*

» Sarkozys Vorschlag eines „abgespeckten Verfassungsvertrags“ dürfte aus Sicht der deutschen Ratspräsidentschaft anknüpfungsfähig sein. Angesichts der zugleich beobachtbaren nationalpopulistischen Tendenzen, der Vorschläge für mehr Protektionismus, für Eingriffe in die Politik der EZB oder für eine Mittelmeerunion sind jedoch auch Reibungsflächen mit dem deutschen Partner gegeben.

Noch nie in der Geschichte der V. Republik hat das europäische Ausland so gebannt auf die Wahl eines neuen französischen Staatsoberhauptes geschaut und so intensiv seine europa- und außenpolitischen Positionen diskutiert wie bei der Präsidentschaftswahl 2007. Die Gründe liegen auf der Hand: Frankreich ist von der europapolitischen Bühne quasi verschwunden, seit der Europäische Verfassungsvertrag am 29. Mai 2005 im französischen Referendum scheiterte. Die Staats- und Regierungschefs zogen sich beim EU-Gipfel im Juni 2005 in eine „Denkpause“ zurück, die ein Jahr später angesichts der Verfahrenheit der Situation durch den Europäischen Rat verlängert wurde. Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft wurde beauftragt, im ersten Halbjahr 2007 die Positionen der Mitgliedstaaten zum Verfassungsvertrag abzufragen und zu bewerten, um „mögliche künftige Entwicklungen“ aufzuzeigen.¹ Die Position Frankreichs zur Frage eines neuen EU-Vertrags ist wesentlich dafür, wie dieser weitere Prozess aussehen kann, und welche Chance besteht, die politische Substanz des Verfassungsvertrags zu retten.

Zwar ist selbstverständlich nicht allein Frankreichs Haltung entscheidend für den Erfolg oder Misserfolg weiterer Schritte. Nach derzeitiger Primärrechtslage müssen alle EU-Länder einen neuen EU-Vertrag einstimmig annehmen und ratifizieren, bevor er in Kraft treten kann. Doch ein Reformkompromiss ohne Frankreich dürfte poli-

tisch kaum ein Gewicht haben. Einige EU-Staaten dürften sich zudem hinter Frankreichs Nicht-handeln verstecken, wie dies während der Denkpause diejenigen Länder taten, die von einer Ratifizierung nach dem französischen „Nein“ absahen (vor allem Großbritannien, Polen und die Tschechische Republik). Frankreichs Haltung ist zudem wichtig, weil es nach zwei kleineren Ländern (Portugal und Slowenien) im zweiten Halbjahr 2008 die EU-Ratspräsidentschaft übernimmt. Je nachdem, wie der im Juni 2007 voraussichtlich verabschiedete Plan für das weitere Vorgehen ausfällt, könnte dies ein für die Ratifizierung eines neuen EU-Vertrags kritischer Zeitpunkt sein. Und, last but not least, ist Frankreichs Haltung in außen- und sicherheitspolitischen Fragen entscheidend für den Spielraum anderer europäischer Staaten, im EU-Rahmen außenpolitisch zu handeln (etwa bezüglich der Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in Bezug auf das im Umbruch befindliche transatlantische Verhältnis oder auch im Rahmen der von wachsenden Spannungen charakterisierten Beziehungen zu Russland).

All diese Faktoren begründen für Deutschland und die anderen EU-Staaten die Notwendigkeit, mit Frankreich zu kooperieren oder zumindest unter Annahme der wahrscheinlichen französischen Positionen die eigene Strategie zu entwickeln. Frankreich ist zwei Jahre nach dem geschei-

* Dr. Daniela Schwarzer ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin.

terten Referendum nicht etwa marginalisiert. Der neue Präsident Nicolas Sarkozy kann davon ausgehen, dass mit Frankreich gemeinsam Lösungen gesucht werden, die französische Vorbehalte (oder das, was als Antwort auf solche interpretiert wird) aufgreifen, um die neue Regierung von dem von den Verfassungsvertragsgegnern zu erwartenden Vorwurf zu entlasten, der neue EU-Vertrag sei der alte mit neuem Make-up.

Im Präsidentschaftswahlkampf vertraten die beiden aussichtsreichsten Kandidaten, Nicolas Sarkozy und Ségolène Royal, sehr unterschiedliche Positionen zu den Inhalten eines neuen Vertrags und zum Verfahren einer neuen Vertragssetzung.² Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft war also in den ersten vier Monaten ihrer Amtszeit gezwungen, ihre Strategie mit Frankreich als Unsicherheitsfaktor zu entwickeln.

Ein „gewöhnlicher Vertrag“

Im Januar 2006 forderte Nicolas Sarkozy, damals französischer Innenminister und Chef der UMP, erstmals ein abgespecktes Paket zur Reform der EU-Institutionen als Alternative zum Verfassungsvertrag. In drei Reden³ präziserte er zunächst seine Vorstellungen zu einem „Mini-traité“, den er Anfang 2007 dann in „Traité ordinaire“⁴ umbenannte. Dieser solle sich auf in Frankreich weitgehend unstrittige institutionelle Reformen konzentrieren, wie beispielsweise eine stabile Präsidentschaft des Europäischen Rates, einen europäischen Außenminister (auch wenn dieser nicht zwangsläufig so genannt werden müsse) und die Ausweitung von qualifizierten Mehrheitsabstimmungen im Rat sowie die Ausweitung der Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments. Im Rat solle künftig mit doppelter Mehrheit abgestimmt werden. Er unterstützte zudem die Passerelle-Klausel zum Übergang von Einstimmigkeit zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen. Sarkozy will überdies den im Verfassungsvertrag festgelegten Frühwarnmechanismus in den neuen Vertrag übernehmen, der die Beteiligung nationaler Parlamente an der Subsidiaritätskontrolle festlegt. Überdies sollen die Bürger ein Initiativrecht erhalten, mit dem sie die EU-Kommission

zur Gesetzgebung auffordern können. Mit diesem Reformkatalog greift Sarkozy im wesentlichen die institutionellen Reformen des Verfassungsvertrags auf.⁵

Wenn Sarkozy in den letzten Monaten über den „Mini-traité“ oder „Traité ordinaire“ gesprochen hat, dann unterstrich er stets, dass dieser aus seiner Sicht nicht mit einer europäischen Verfassung gleichzusetzen sei. So rechtfertigt er auch seinen Vorschlag für das weitere Vorgehen auf EU-Ebene: Bereits im Februar 2006 kündigte er an, dass er die Franzosen nicht zu einem zweiten Referendum auffordern würde. Bis 2008 solle der Vertrag durch das französische Parlament ratifiziert werden. Mit diesem Vorgehen unterscheidet sich Sarkozy grundlegend von seiner Gegnerin in der Stichwahl, Ségolène Royal. Statt auf eine breite Debatte zu setzen, die die Bildung eines gesellschaftlichen Konsens über weitere Integrationschritte zum Ziel hätte, will Sarkozy „die Sorgen der Franzosen“ durch ein (leicht) modifiziertes politisches Angebot zerstreuen.

Populäre Begleitmusik: Europa als Schutzmacht

Seit die Wähler den Verfassungsvertrag mit einer Mehrheit von 55 Prozent abgelehnt haben, ist der Satz „nur das Volk selbst kann annehmen, was es einmal abgelehnt hat“ in der innerfranzösischen Diskussion zum geflügelten Wort geworden. Vor diesem Hintergrund dürfte Sarkozy sich bemühen, zweierlei zu tun. Er muss erstens aufzeigen, dass der „Traité ordinaire“ keine simple Neuauflage des gescheiterten Verfassungsvertrags ist. Der Verzicht auf Elemente, die dem Dokument Verfassungsrang zu geben scheinen (die Referenz zur Europahymne, zur Flagge, Grundrechtecharta), und die Entkopplung der Regelungen zu den einzelnen Politikfeldern (im dritten Teil des Vertragstextes) dürften daher harte Verhandlungspositionen Frankreichs sein.

Zweitens muss Sarkozy den Wählern signalisieren, dass er Schlüsse aus dem gescheiterten Referendum und der französischen Debatte gezogen hat. Seine Antwort: Er stellt sich als „starker Mann“ vor die Franzosen und kündigt an, dass er

die EU dazu bringen wolle, ihnen „Schutz“ zu bieten. So wiederholte er am Wahlabend das Versprechen, dass Europa nicht das „trojanische Pferd“ der Bedrohungen durch die weltweiten Veränderungen sein dürfe, sondern aktiver in die Globalisierung eingreifen müsse.

In verschiedenen Reden und Interviews hat er Vorschläge formuliert, wie dies geschehen solle: die Außenhandelspolitik solle weniger liberal sein und stärker europäische Interessen schützen (Gemeinschaftspräferenz). Die europäische Wettbewerbspolitik solle weniger Wert auf Konkurrenz im Binnenmarkt legen, sondern „europäische Champions“ zulassen, die gegenüber der globalen Konkurrenz wettbewerbsfähig sind.⁶ Er fordert zudem, dass die Eurogruppe eine entschiedene Wechselkurspolitik gegenüber dem US-Dollar verfolgen solle, und fordert ihren Ausbau zu einer Wirtschaftsregierung.⁷

Neben diesen Vorschlägen, wie die EU nach außen besser ihre wirtschaftspolitischen Interessen vertreten kann, greift Sarkozy die Angst der Franzosen vor einer im Inneren unüberschaubaren und sozioökonomisch zu disparaten EU dadurch auf, dass er dem Beitritt der Türkei eine klare Absage erteilt. Diese ist nach Ansicht Sarkozys nicht Teil Europas, das auf einer geographischen, historischen und gesellschaftlichen Gemeinschaft beruhe.⁸ Damit greift er die breite Ablehnung eines Türkei-Beitritts in der Bevölkerung auf. Den Fortgang der Integration will er dadurch berechenbarer machen, dass feste Grenzen für die Gemeinschaft definiert werden. Diesen Aspekt stellt er immer wieder als einen der wichtigsten Ablehnungsgründe für den Verfassungsvertrag dar.

Außen- und Sicherheitspolitik

Über diese eher ins Innere der EU gewandten Vorschläge hinaus hat Sarkozy sich wiederholt zu außen- und sicherheitspolitischen Themen geäußert. Während er hinsichtlich der Rhetorik zur internationalen Selbstbehauptung der Atommacht Frankreich nicht von der strategischen

Grundlinie seines Amtsvorgängers Jacques Chirac abzuweichen scheint und wie dieser eine globale und funktional ausgeweitete Rolle der NATO ablehnt, hat er für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik neue Vorschläge unterbreitet. Da „Europa nicht mehr im Zentrum der US-Sicherheitsüberlegungen liegt“, müsse Europa eigenständiger werden – etwa durch gemeinsame Rüstungsprojekte (in den Bereichen Transportflugzeuge A400M, Kampfflugzeuge, Panzer), eine Konsolidierung der europäischen Rüstungsindustrie und gemeinsame Weltraumprojekte.⁹ Zudem hat er eine stärkere Integration der Streitkräfte angesprochen.

Um an der Umsetzung dieser Ideen aktiv mitzuwirken, will Sarkozy das französische Verteidigungsbudget auf gleichem Niveau belassen oder steigern. Er definiert das vertretbare Minimum von Verteidigungsausgaben auf 2 Prozent des BIP – und setzt seine EU-Partner (außer Großbritannien, das einen im EU-Vergleich traditionell großen Verteidigungsetat besitzt) unter Druck, nachzuziehen.¹⁰

Mit einem weiteren Thema versucht Sarkozy die sicherheitspolitische Agenda der EU zu beeinflussen: Er schlägt eine Mittelmeerunion vor, mit der er anscheinend drei Fliegen mit einer Klappe erschlagen will. Er interpretiert sie als alternative Einbindungsmöglichkeit für die Türkei, er stärkt symbolkräftig die Beziehungen zu den Maghrebstaaten und will sich möglicherweise Zugang zu Ressourcen sichern – und: er schafft sich als größter Anrainerstaat im Mittelmeerraum eine politische Führungsposition. Diese könnte er als Hebel benutzen, um den Einfluss Frankreichs in der EU zu stärken. Die Mittelmeerunion positioniert er strategisch als Teil einer multipolaren Welt – ein traditionelles Vorstellungsmuster in der französischen Außenpolitik der Nachkriegszeit. Vielleicht gerade, weil in Bezug auf die Vorschläge zu Mittelmeerunion und gestärkter ESVP sowie auf die Ablehnung des Türkei-Beitritts Negativreaktionen aus den USA kommen könnten, gibt sich Sarkozy seit den frühesten Wahlkampftagen und in Abgrenzung zu Amtsvorgänger Jacques Chirac als betont USA-freundlich.¹¹

„Sarkozys Rhetorik dürfte französische Fehleinschätzungen eher nähren.“

Zweifel an der Glaubwürdigkeit

Gegenüber der Sozialistin Royal verfügt Sarkozy als Europapolitiker über einen entscheidenden Vorteil: Er muss anders als Royal im Parti socialiste keine parteiinternen Richtungskämpfe über den Fortgang der Integration austragen. Seine Meinungsführerschaft in der UMP ist zumindest derzeit unangefochten, und in den letzten Jahren haben sich parteiintern keine konkurrierenden europapolitischen Denkrichtungen etabliert.

Lediglich Sarkozy selbst sorgte noch im Januar 2006 für Aufruhr, als er in seiner Rede beim Presse-Neujahrsempfang im französischen Innenministerium¹² ein „Directoire“ der sechs größten EU-Staaten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Polen, Spanien) als wünschenswerten Integrationsmotor bezeichnete. Diese Idee, die er zudem in Interviews „testete“, wurde als entlarvend für Sarkozys Desinteresse an einer Zusammenarbeit mit den kleineren EU-Staaten bewertet.¹³ Darüber hinaus wird dem ehemaligen Innen- und Finanzminister nachgesagt, er habe die EU-Ratssitzungen mit 25 teilnehmenden Delegationen als langweilig und ineffizient empfunden, was erklären könnte, warum er mit Hilfe eines „Directoires“ die intergouvernementale Zusammenarbeit – auf Kosten der EU-Institutionen und der Gemeinschaftsmethode – stärken wollte. Das spätere Bekenntnisse zur Gemeinschaftsmethode, das sich aus seinen Vorschlägen zum „Traité ordinaire“ herauslesen lässt, formuliert Sarkozy jedoch erst, seit er zwei proeuropäische Europaberater in sein Wahlkampfteam holte: Alain Lamassoure (UMP-Europaabgeordneter und möglicher künftiger Staatsminister für EU-Angelegenheiten) und den früheren EU-Kommissar und französischen Außenminister Michel Barnier. Es wird sich an Sarkozys europapolitischem Handeln zeigen, ob er den supranationalen Grundkonsens seiner Berater wirklich teilt, oder ob er auf national-protektionistische Positionen zurückfällt, wenn es um weitere Integrationsschritte geht.

Auch in einem anderen Themenbereich ist gesunde Vorsicht im Umgang mit dem neuen französischen Präsidenten angesagt. Sarkozy macht immer wieder Vorschläge für eine europäische Industriepolitik: Hierzu gehört die Idee, die EU-

Wettbewerbspolitik so zu reformieren, dass sie die Herausbildung europäischer Champions fördert, oder auch der Vorschlag, Schlüsselbetriebe der Rüstungsbranche grenzüberschreitend zu konsolidieren. In beiden Feldern ist anzunehmen, dass Sarkozy bei möglichen grenzüberschreitenden Fusionsprojekten zu allererst die französischen Interessen sieht. Während seiner Amtszeit als Wirtschafts- und Finanzminister im Jahr 2004 gab er in zwei deutsch-französischen Fusionsfällen einen kurzen Eindruck davon, wie er nationale Interessen – auch gegen den engsten EU-Partner – vertritt und nationale Alleingänge über europäische Lösungen setzt. Im Falle des deutsch-französischen Pharmakonzerns Aventis (hervorgegangen aus der Fusion Hoechst–Rhône-Poulenc) förderte er die Übernahme durch den kleineren französischen Konzern Sanofi-Synthélabo. Im selben Jahr vereitelte er den Einstieg der Siemens AG beim angeschlagenen Alstom-Konzern – und setzte statt dessen weitere Staatssubventionen gegenüber Brüssel durch, um den französischen Konzern eigenständig zu halten. Beide Interventionen geschahen – anders als das diesjährige EZB-Bashing¹⁴ – noch nicht einmal zu Wahlkampfzeiten. Diese Beispiele geben einen Eindruck von der interessengeleiteten Durchgriffswilligkeit des neuen französischen Staatspräsidenten.

Auch der Wahlkampf trug Züge, die nicht auf eine neue Öffnung Frankreichs für weitere Integrationsschritte schließen lassen. Sarkozy hat in der heißen Phase Wählerstimmen mit einer übermäßigen Beschwörung der französischen Nation und der nationalen Identität gefangen. Damit greift er nicht nur Stimmungen auf – er beeinflusst im gleichen Zuge Selbstwahrnehmungen und Erwartungen. Die von Sarkozy gewählte Rhetorik in Bezug auf die französische Identität, in Bezug auf Frankreichs politischen Führungsanspruch in Europa, und in Bezug auf die globale Rolle der EU dürfte französische Fehleinschätzungen von der Machbarkeit eines „Europe à la française“ eher nähren, als die Bürgerinnen und Bürger in eine realitätsanerkennende Zukunftsdiskussion einbinden.¹⁵ Die Versprechungen Sarkozys bergen ein Frustrationspotenzial für die Bevölkerung in sich: Ein Großteil seiner Vorschläge (Reform der EZB, aktive Wechselkurspolitik,

merkantilistische Handelspolitik) kann nur bei Einstimmigkeit der 27 EU-Staaten beschlossen werden. Diese zu erreichen, ist jedoch unrealistisch, da einige Länder ordnungspolitisch entgegengesetzte Positionen vertreten.

Eine harte Durchsetzung französischer Interessen (auch gegenüber den EU-Partnern) und eine punktuelle Schuldabwälzung etwa von französischen Wettbewerbsproblemen auf europäische Rahmenbedingungen¹⁶ könnten dem neuen fran-

zösischen Präsidenten als „Rahmenprogramm“ für einen harten und unpopulären innenpolitischen Reformkurs gerade recht sein. Paart sich dies mit dem in seinem Vorschlägen anklingendem Euro-Protektionismus, könnten im wirtschafts- und industriepolitischen Bereich beträchtliche Reibungspunkte mit Deutschland entstehen – obgleich gerade in diesen Feld die Chancen und Notwendigkeiten einer bilateralen und europäischen Zusammenarbeit besonders groß sind.

- 1 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates am 15. und 16.6.2006, S. 18, abrufbar unter www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/90120.pdf.
- 2 Sarkozys Positionen werden im folgenden Text ausführlich besprochen. Einen Überblick über die Vorschläge beider Kandidaten geben Joachim Schild / Julia Simon: Welches Europa soll es sein? *Arbeitspapiere zur Europäischen Integration*, 1/2007. Daniela Schwarzer / Nicolas Joncheray: Debatten, Kalküle und Programme im Präsidentschaftswahlkampf 2007. Weichenstellungen für Frankreichs künftige Politik? SWP-Diskussionspapier, April 2007.
- 3 Nicolas Sarkozy: Voeux à la presse, 12.1.2007, abrufbar unter www.u-m-p.org/site/index.php/ump/s_informer/discours/voeux_a_la_presse_de_nicolas_sarkozy_12_janvier_2006, ders.: Je veux que l'Europe change, Rede in Straßburg am 21.2.2007, abrufbar unter www.u-m-p.org/site/index.php/ump/sinformer/discours/je_veux_que_l_europe_change, ders.: L'Europe de demain. Une nouvelle vision française. Discours prononcé devant les Amis de l'Europe et la Fondation Robert Schuman, 8.9.2006, Brüssel, abrufbar unter www.robert-schuman.eu/doc/actualites/discours_2006-09-08.pdf.
- 4 Grund für die neue Bezeichnung „Traité ordinaire“ oder auch „Traité simplifié“ war die Kritik der meisten EU-Partner an dem wenig Anspruch suggerierenden Begriff „Mini-Vertrag“.
- 5 Er hat jedoch bislang öffentlich nicht präzisiert, wie mit dem ersten und dritten Teil des Verfassungsvertrags verfahren werden soll: der Grundrechtecharta und dem Teil zur Reform der EU-Politiken (der teilweise ein notwendiges Komplement zu den Reformen im institutionellen Teil ist).
- 6 Siehe hierzu auch Joachim Schild / Julia Simon, a.a.O. (Anm. 2), S. 4–5.
- 7 Nicolas Sarkozy: L'Europe de demain. Une nouvelle vision française. Discours prononcé devant les Amis de l'Europe et la Fondation Robert Schuman, 8.9.2006, Brüssel.
- 8 Ders.: Je veux que l'Europe change, a.a.O. (Anm. 3).
- 9 Ders.: Our nation must continue to give high priority to defence. In: *Défense nationale et sécurité collective*, 1/2007, S. 31–42. Der Artikel basiert auf folgender Rede: Discours de Nicolas Sarkozy. Journée UMP de la Défense. 7. 3. 2007, abrufbar unter www.sarkozy.fr/download/?mode=press&filename=7mars2007_Discours_NS_JourneeUMPDefense.pdf.
- 10 Ebd., S. 40.
- 11 Die transatlantischen Beziehungen waren neben der EU, der Mittelmeerunion und Afrika eines von vier außenpolitischen Themen, die Sarkozy in seiner Rede am Wahlabend als Prioritäten nannte. Nicolas Sarkozy: Je serai le Président de tous les Français, Rede am Wahlabend nach Bekanntgabe des Ergebnisses, 6.5.2007 abrufbar unter www.sarkozy.fr/edito/?lang=fr&id=34 (siehe „Das Dokument“ in dieser Ausgabe).
- 12 Nicolas Sarkozy: Voeux à la presse, a.a.O. (Anm. 3).
- 13 Siehe zum Beispiel Jean Quatremer: Sarkozy écrase les petits. *Coulisses de Bruxelles*, 12.1.2006, abrufbar unter http://bruxelles.blogs.liberation.fr/coulisses/2006/01/sarkozy_craxe_l.html.
- 14 Siehe die Beiträge zu Frankreich auf Eurozone Watch: www.euro-area.org/blog/?cat=11.
- 15 Zur Notwendigkeit derselben siehe Julia Lieb / Benoît Roussel / Daniela Schwarzer: Falsche Fragen, falsche Antworten. Wie Frankreich eine notwendige Zukunftsdiskussion verpasst. SWP-Diskussionspapier, Juni 2006.