

Aktivist im Europäischen Salon

Sarkozy hält die EU-Partner mit seiner Interessenpolitik in Atem

Daniela Schwarzer*

» Beim EU-Gipfel im Juni posierte Nicolas Sarkozy an der Seite der deutschen EU-Ratspräsidentschaft unerwartet als Konsensschaffer und Mediator. Gut zwei Wochen später wühlte er mit seinem medienwirksamen Besuch in der Eurogruppe die Währungsunion auf. Als weitsichtiger Europäer hat EU-Aktivist Sarkozy dabei noch nicht überzeugt.

Am Abend seines Wahlsiegs, am 6. Mai 2007 kündigte Nicolas Sarkozy der nationalen und der europäischen Öffentlichkeit an, Frankreich sei nun zurück in Europa.¹ Sein Vorhaben, Frankreich wieder als Dreh- und Angelpunkt der Zukunftsdiskussionen in der EU zu etablieren, war ebenso Drohung wie Versprechen. Ein Versprechen war es vor allem für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft. Für das wichtigste Thema des Abschlussgipfels im Juni 2007, die Frage nämlich, wie mit dem in zwei Referenden gescheiterten Verfassungsvertrag zu verfahren sei, war Frankreichs Position entscheidend. Seit die Franzosen am 29. Mai 2005 mit „Non“ votiert hatten, war das zweitgrößte EU-Land und Deutschlands bis dato wichtigster politischer Partner quasi von der europapolitischen Bühne abgetaucht.

Im Präsidentschaftswahlkampf spielten europä- und außenpolitische Themen keine herausragende Rolle und waren sicherlich nicht wahlentscheidend. Dennoch wurden im Wettlauf um den Elysée-Palast von den wichtigsten Kandidaten Pflöcke eingeschlagen, die für die EU von größter Relevanz waren: Nicolas Sarkozy sprach sich bereits im Januar 2006 dafür aus, einen Mini-Vertrag ohne Verfassungssymbolik und -anspruch anzunehmen und – im Falle Frankreichs – parlamentarisch zu ratifizieren. Seine sozialistische Konkurrentin Ségolène Royal versprach der Bevöl-

kerung ein zweites Referendum, nach einer langen Debatte zu einem grundlegend überarbeiteten Vertragswerk.²

Aus Sicht der deutschen EU-Ratspräsidentschaft gab es angesichts des erklärten Ziels, die politische Substanz des Verfassungsvertrags en bloc und möglichst rasch zu retten, eine Präferenz: Ségolène Royal hätte sich aller Wahrscheinlichkeit beim Juni-Gipfel einem straffen Zeitplan für die Realisierung der wichtigsten Neuerungen des Verfassungsvertrags entgegengestellt, und somit die EU sichtbar in eine neue Krise gestürzt. Mit Nicolas Sarkozy hingegen würde man im Juni bezüglich des Verfassungsvertrags Nägel mit Köpfen machen können. Er hatte sich für die Erhaltung der institutionellen Reformsubstanz ausgesprochen, und kam somit der Position der 18 Ratifizierer-Staaten (einschließlich der deutschen EU-Ratspräsidentschaft) deutlich näher.

Zudem plädierte er für eine rasche Lösung des Problems, was im Einklang mit dem in der Berliner Erklärung festgelegtem Ziel stand, „die Europäische Union bis zu den nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2009 auf eine erneuerte gemeinsame Grundlage zu stellen“³. Diese Datumsvorgabe impliziert bei einer rund 18-monatigen Ratifizierungsphase, dass der neue EU-Vertrag nach Ende 2007 von den Staats- und Regierungschefs angenommen wird.

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

Übertroffene Erwartungen

Die Erwartungen, das Frankreich unter Sarkozy ein aktiver Partner bei der Umsetzung der Ratsbeschlüsse von 2006 sein würde, wurden durch den französischen Staatspräsidenten übertroffen – im Positiven wie im Negativen. In der ihm eigenen Dynamik begann Nicolas Sarkozy wenige Tage nach seiner Amtseinführung eine Reihe von bilateralen Konsultationen mit EU-Staats- und Regierungschefs, in denen er die Positionen zum Verfassungsvertrag, aber auch zu anderen von Frankreich ins Spiel gebrachten Projekten (Reform der Währungsunion, Mittelmeerunion) abglich. Jedes Mal endete der Termin mit einer Pressekonzferenz, so dass Sarkozy sich binnen kürzester Zeit als europäischer Verhandlungsführer in den französischen und europainteressierten internationalen Medien etablierte. Die Aufmerksamkeit war Sarkozy, der sich bei diesen Treffen stets extrem souverän und selbstsicher gab, garantiert. Frankreich war mit seiner eigenen Agenda zurück als eine der Hauptfiguren auf der europäischen Bühne.

Zwar mag aus Sicht der deutschen Ratspräsidentschaft die „Parallel-Präsidentschaft“ Sarkozys, wie sie bitter-scherzhaft mitunter genannte wurde, nicht immer einfach gewesen sein. Dies galt insbesondere für den Juni-Gipfel, dessen Ergebnis Nicolas Sarkozy als Verhandlungserfolg für sich beanspruchte. Zudem sorgte ein Versprechen Sarkozys an Polen bezüglich der von Polen sehr stark kritisierten doppelten Mehrheitsregel für Verwirrung, da sich der polnische Staatschef später auf das „Zugeständnis“ bezog, das allerdings nie Teil des von der deutschen Ratspräsidentschaft erarbeiteten Endergebnisses des Gipfels war.

Doch diese Ereignisse am Rande ändern nichts daran, dass sich mit Sarkozys Wahl zum Staatsoberhaupt ein fehlendes und entscheidendes Element ins Gesamtszenario der deutschen Ratspräsidentschaft einfügte: Frankreich war zurück in der aktiven Europapolitik, was einen erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen über das ungewöhnlich detaillierte Mandat für die Regierungskonferenz zur Erarbeitung des EU-Reformvertrags am 23. Juni 2007⁴ erst ermöglichte. Aus heutiger Sicht scheint es zudem wahrscheinlich, dass die

parlamentarische Ratifizierung eines bis Jahresende erwarteten Reformvertrages, so er denn verabschiedet wird, Erfolg haben würde.

Die Gegner einfangen

Dennoch musste Sarkozy bei seinem Vorgehen die Nein-Front gegen den Verfassungsvertrag im Blick haben, deren im Jahr 2004/2005 dezentral und schlagkräftig geführte Kampagne jederzeit wieder mobilisierbar erscheint. Kommt der neue Reformvertrag entsprechend des Mandats des Europäischen Rates vom 21./22. Juni 2007 zustande, wird in den Mitgliedstaaten ein Vertrag zur Ratifizierung vorgelegt, der sich in der politischen Substanz zu rund 80 Prozent mit dem ursprünglichen Vertrag über eine Verfassung für Europa decken dürfte. An dieser Tatsache dürfte sich in Frankreich Kritik festmachen, wenn der Reformvertrag wie von Sarkozy angekündigt parlamentarisch ratifiziert wird, denn „nur das Volk kann annehmen, was es einmal abgelehnt hat“.⁵

Ein wichtigstes Raisonement der Verhandlungsführung der deutschen EU-Ratspräsidentschaft mit den schwierigeren Verhandlungspartnern⁶ beim Gipfel war, auf die Wünsche der nationalen Delegationen so weit einzugehen, dass im Lande kein Referendum über den Verfassungsvertrag abgehalten werden müsste. Frankreich handelte sich in dieser Hinsicht ein sichtbares Zugeständnis heraus: die Streichung des freien und unbehinderten Wettbewerbs aus den Zielen der Europäischen Union in Artikel 3 des EU-Vertrags. Dabei wird der freie und ungehinderte Wettbewerb jedoch als Grundlage des Binnenmarkts durch andere Artikel des EUV abgesichert. Und eben weil dies so ist, ist unwahrscheinlich, dass sich die „Nein“-Seite mit diesem Placebo abfindet.

Wohl um dieser erwarteten Kritik vorzubauen, aber auch weil Sarkozy sein innenpolitisches Reformprogramm politisch flankieren muss, hat der Staatspräsident die Europäische Union als Aktionsfeld für seine nur in Teilen wirklich liberal anmutende Politik entdeckt.⁷ Über den Verfassungsvertrag hinaus hat der französische Ratspräsident schon unmittelbar nach seiner Amtsübernahme

kontroverse europapolitische Vorschläge vorgelegt.

Politikansätze, die das Verhältnis zwischen Staat und sozialem Schutz auf der einen Seite und freiem Markt und Wettbewerb auf der anderen Seite Richtung Markt und Wettbewerb verschieben wollen, sind in Frankreich schwer zu positionieren. Obwohl Sarkozy neben seinem liberalen auch eine stark nationalen bis nationalistischen Diskurs geführt hat, werden seine wirtschafts- und sozialpolitischen Vorschläge in der öffentlichen Debatte immer wieder unmittelbar verknüpft mit der Sorge um die französische Identität, die wohlfahrtsstaatlichen Errungenschaften der V. Republik und die Selbstbehauptung des Staates in der Globalisierung. So bettet Sarkozy sein Reformprogramm seit einiger Zeit in eine Rhetorik ein, die die politische Gestaltungskraft des Staates ebenso betont, wie die nationale Identität.

Dabei spielen seine europapolitischen Vorschläge eine wichtige Rolle. Schon einen Monat nach Amtsantritt des Präsidenten spiegelt sich dieser ideelle Hintergrund in konkreten Politikvorschlägen: Sarkozy hat eine Neuausrichtung der EU-Handelspolitik gefordert (eine stärkere Politisierung auf Kosten der Rolle der EU-Kommission), er fordert die Einführung der „*préférence communautaire*“, um beispielsweise Einfuhrzölle auf Agrarprodukte erhöhen zu können. Zudem hat er angekündigt, nach der Sommerpause Vorschläge für eine politische Gestaltung der Wechselkurspolitik des Euro zu unterbreiten, und er kritisierte die Wettbewerbspolitik der EU.

Sarkozy könnte den EU-Partnern also in den kommenden fünf Jahre unbequeme Diskussion verschaffen. Er transponiert interventionistische Vorschläge auf die EU-Ebene, von denen er weiß, dass sie in der Bevölkerung auf Zustimmung stoßen, da die Erwartung an die Gestaltungskraft des Staates in der Wirtschaft in Frankreich weiterhin sehr ausgeprägt ist. Initiativen, von denen grundsätzlich nützliche Impulse für die EU ausgehen könnten (etwa die notwendige Diskussion um die Funktionsweise der Eurozone), dürften aber durch die Art, wie Sarkozy diese positioniert, einige EU-

Partner eher abschrecken, als sie in eine konstruktive Diskussion einzubinden.⁸

Stippvisite in der Eurogruppe

Dies hat etwa die harte öffentliche Kritik an Sarkozy durch den Chefvolkswirt der EZB, Jürgen Stark, durch den Eurogruppenpräsident Jean-Claude Juncker, aber auch durch einzelne Mitgliedstaaten, wie etwa Deutschland, im Vorfeld von Sarkozys Besuch in der Eurogruppe am 9. Juli 2007 gezeigt. Der französische Staatspräsident sorgte an diesem Tag für eine Premiere: Er besuchte das informelle Treffen der Wirtschafts- und Finanzminister der Eurozone, um seiner Finanzministerin Christine Lagarde den Rücken zu stärken. Sarkozys Ziel: Er wollte den EU-Partnern er-

„Sarkozys schwächte die politische Glaubwürdigkeit der Eurogruppe.“

klären, warum sich Frankreich über das vereinbarte Ziel hinwegsetzen würde, den Haushalt bis zum Jahr 2010 auszugleichen, um eine nachhaltige Sanierung der Staatsfinanzen zu ermöglichen. Zudem hatte

Sarkozy im Wahlkampf und seit seinem Amtsantritt diverse Vorschläge zur Reform der Eurozone vorgelegt, die er in diesem Rahmen ansprechen würde. Hierzu gehörten seine Kritik an Politik und Zielen der EZB (zu starke Inflationsfixierung, zu wenig Interesse an Wachstum), seine Forderung nach einer wettbewerbsfähigkeitsfördernden Wechselkurspolitik, der Wunsch nach mehr fiskalpolitischem Spielraum und die Schaffung eines „*gouvernement économique*“.

Die Botschaft Frankreichs bei diesem Treffen war eindeutig und wurde vor seinem Besuch in der Eurogruppe von der Presse und einigen Entscheidungsträgern hart kritisiert: Durch seine Infragestellung der erst im April 2007 bestätigten Willenserklärung der Wirtschafts- und Finanzminister, ab dem Jahr 2010 einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen, höhnte er die noch zaghaften Ansätze einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten, komplett freiwilligen fiskalpolitischen Koordinierung aus. Zudem schwächte er die politische Glaubwürdigkeit der Eurogruppe, deren Arbeit aufgrund der fehlenden formellen Institutionali-

sierung allein auf informellen Absprachen und Beschlüssen beruht. Statt also einen greifbaren Beitrag zur Entwicklung eines „gouvernement économique“ zu leisten, hat Sarkozy in seinem ersten Schritt in Sachen Eurozone eher zu einer Schwächung der ohnehin nicht starken politischen Koordinationsmechanismen beigetragen.

Verpasster Dialog mit Deutschland

In Bezug auf den Dialog mit den anderen Mitgliedstaaten der Währungsunion hat Sarkozy zwar einerseits die notwendige Diskussion um die Eurozone in die Regierungskabinette und die öffentlichen Diskussionen gebracht. Doch geschah dies durch seine konfrontative Herangehensweise nicht in einer Form, die eine konstruktive Diskussion gefördert hätte. Im Gegenteil: Die „Fronten“ verhärteten sich, insbesondere auch zwischen Deutschland und Frankreich.

Gerade im deutsch-französischen Verhältnis hätte es einer vorsichtigen Annäherung und idealerweise einer gemeinsamen Positionsbestimmung bedürft, um in einem so sensiblen Bereich wie der Fiskal- und Geldpolitik in der Eurozone überhaupt eine aussichtsreiche Reformdiskussion anzustoßen. Ohne Deutschland als größtem Land der Währungsunion und als Gralshüter des ordnungspolitischen Konsenses im Maastricht-Vertrag wird Frankreich für eine grundlegende Reform der Eurozone keine durchsetzungsfähige Koalition schmieden können. Dadurch, dass aber Berlin von Sarkozys Vorstößen in den allermeisten Fällen erst aus der Presse erfuhr, war ein vertraulicher deutsch-französischer Dialog, etwa vor dem Auftritt in der Eurogruppe, nicht existent. Dies führte zu einer Verhärtung der deutschen Position, die ohnehin wenig Bereitschaft zeigt, acht Jahre nach Beginn der Währungsunion eine ausgeruhte Debatte über mögliche Anpassungen an vielleicht zu Zeiten der Maastricht-Verhandlungen nicht antizipierbare oder antizipierbare, aber nicht in Vertragsrecht umgesetzte Entwicklungen, zu führen. So verpasst das deutsch-französische Tandem derzeit eine durchaus sinnvolle Diskussion um die Reform der Eurozone.

Industriepolitische Besonnenheit

Mit ähnlicher Vorsicht wie seine Vorstöße zur Währungsunion wird in den kommenden Monaten und Jahren beobachtet werden, wie sich Sarkozy bei wirtschafts- und industriepolitischen Themen mit europäischer Relevanz verhält. Selbst wenn Sarkozy für seine innerfranzösische Reformagenda im Ausland als liberaler Politiker wahrgenommen wird, heißt dies noch lange nicht, dass durch ihn etwa auch die Akzeptanz der Binnenmarktintegration in Frankreich steigt. Im Gegenteil: Entgegen der Erwartung vieler könnte sich gerade Präsident Sarkozy als ungeeignet oder unwillig erweisen, die französische Bevölkerung mit grenzüberschreitenden Integrations- und Wettbewerbsprozessen in der erweiterten EU auszusöhnen.

Aus seiner Zeit als Wirtschafts- und Finanzminister (2004) haften aus deutsch-französischer und europapolitischer Sicht zwei strategisch bedeutsame industriepolitische Eingriffe im Gedächtnis: Erstens die erfolgreiche Einflussnahme im Pharma-Übernahmekampf Sanofi-Synthelabo gegen Aventis, wo aus dem deutsch-französischen Konzern (hervorgegangen aus einer Fusion von Hoechst und Rhône-Poulenc) de facto wieder ein französisch kontrolliertes Unternehmen wurde. Und zweitens die Intervention in der Angelegenheit Siemens-Alstom: Sarkozy stützte Alstom in seiner Ablehnung des Einstiegs von Siemens in die Turbinen- und Bahntechniksparte und handelte mit der EU-Kommission eine Vier-Jahresgnadenfrist aus, bevor Alstom sich industrielle Partner (statt staatlicher Unterstützung) suchen muss, um aus der Misere zu kommen. Nicht vergessen ist auf deutscher Seite auch, wie abrupt die französische Seite 2004 – inmitten dieser bilateralen Streitigkeiten – den für Mai anberaumten deutsch-französischen Industriegipfel absagte, weil der damalige Finanzminister Sarkozy plötzliche „Terminschwierigkeiten“ hatte.

Vor diesem Hintergrund relativiert sich die Hoffnung, dass Frankreich unter Sarkozys Führung zu mehr europäischer und internationaler Offenheit findet, zumindest teilweise. Es zeigt sich schon in den ersten Wochen seiner Präsidentschaft – etwa im französischen Widerstand ge-

gen die für 2009 geplante Liberalisierung des Briefmarktes⁹ – dass Frankreich unter Sarkozy in sensiblen Bereichen die europäische Integration keineswegs mehr befürwortet, als sein Amtsvorgänger Jacques Chirac.

Konfliktfall Türkei

Als nächstes wird Frankreich die EU-Partner mit seiner Ablehnung des Beitritts der Türkei beschäftigen. Während Jacques Chirac trotz der mehrheitlichen Skepsis gegenüber einem Türkeibeitritt in der französischen Bevölkerung den EU-Kompromiss mittrug, ist dies nach den fiskalpolitischen Übereinkünften das zweite Feld, in dem Nicolas Sarkozy sich über frühere, und eigentlich auch nach einem Regierungswechsel bindende, Übereinkünfte und Beschlüsse hinwegsetzt. Sarkozy hat sich grundlegend gegen die Mitgliedschaft der Türkei ausgesprochen, die seinen Worten nach „keinen Platz in Europa hat“.¹⁰ Diese Position und einen Vorstoß zur Neuausrichtung der EU-Erweiterungspolitik wird er im Dezember 2007 in den Europäischen Rat tragen. Dabei kann

er an die von Frankreich bereits im Vorjahr mitgetragenen Initiative anknüpfen, die Aufnahme-fähigkeit der Europäischen Union zu definieren und als Kriterium für die weitere Erweiterungspolitik zu etablieren.

Im Rahmen der EU wird auch diese Position für Unstimmigkeiten sorgen. Ähnlich wie bei der Währungsunion dürfte gelten: Der französische Staatspräsident bringt Debatten in die Europäischen Räte, die zwar einerseits politische Tabus aufbrechen, andererseits aber Stimmungen aus der Bevölkerung aufgreifen, und teils tatsächlich vorhandene Handlungsbedarfe aufdecken. Es besteht allerdings die Gefahr, dass Sarkozy die Themen weiterhin so positioniert, dass er durch seine konfrontative, unilaterale und mehr auf die Medien, denn auf die EU-Partner ausgerichtete Herangehensweise die Chance verpasst, unter den wichtigsten EU-Partner in seinem Sinne handlungswillige Koalitionen zu schmieden. Denn eines hat sich in der EU mit Sarkozy nicht geändert: Für jede Reform oder politische Neuausrichtung braucht man zunächst eine starke Mehrheitskoalition.

- 1 Rede am Wahlabend, 6.5.2007.
- 2 Einen Überblick über die Vorschläge der konkurrierenden Kandidaten geben: Joachim Schild / Julia Simon: Welches Europa soll es sein? *Arbeitspapiere zur Europäischen Integration*, 1/2007. Daniela Schwarzer: Debatten, Kalküle und Programme im Präsidentschaftswahlkampf 2007. Weichenstellungen für Frankreichs künftige Politik? SWP-Diskussionspapier, April 2007.
- 3 Erklärung anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge, 25. März 2007, abrufbar unter www.eu2007.de/de/News/download_docs/Maerz/0324-RAA/German.pdf.
- 4 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Brüssel), 21./22.6.2007.
- 5 „Seul le peuple peut refaire ce que le peuple a défait“, so gesagt am 8.3.2007 in der Präsidentschaftskampagne von François Bayrou, abrufbar unter www.cevipof.msh-paris.fr/bpf/ephem/eph20070303-0309.htm. Sinn-gemäß wird diese Position auch vertreten von Ségolène Royal (PS) und prominenten Gegnern des Verfassungsvertrages.
- 6 Die Staaten mit einem gescheiterten Referendum (Frankreich und die Niederlande), sowie insbesondere die Noch-Nicht-Ratifizierer Großbritannien, Polen, die Tschechische Republik und Irland. Aus heutiger Sicht wird wohl nur in Irland ein Referendum stattfinden.
- 7 Daniela Schwarzer: Reformer und Protektionist. Die zwei Gesichter des Nicolas Sarkozy. *ifo-Schnelldienst*, 11/2007, S. 6–9.
- 8 Siehe hierzu auch: Daniela Schwarzer: Why Nicolas Sarkozy is an obstacle to the debate of the future of EMU governance, 9.6.2007, abrufbar unter www.euro-area.org/blog/?p=78.
- 9 www.france24.com/france24Public/fr/nouvelles/economie/20070606-la-poste-liberalisation-europe-greve-UE-service-allemanne-france-luxembourg.html.
- 10 „La Turquie n'a pas sa place en Europe“.