

DGAPanalyse

Frankreich

Forschungsinstitut der
Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik

Juli 2008 N° 5
ISSN 1865-701X

Widersprüchliche Signale

Französische Europa-Politik zu Beginn der
Pariser EU-Ratspräsidentschaft

von Martin Koopmann



Deutsche Gesellschaft
für Auswärtige Politik e.V.

Die DGAPanalysen Frankreich erscheinen
mit freundlicher Unterstützung der

Robert Bosch **Stiftung**

Redaktion:

Dr. Martin Koopmann und Ulla Brunkhorst

Herausgeber:

Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. | Rauchstraße 17/18 | 10787 Berlin
Tel.: +49 (0)30 25 42 31-0 | Fax: +49 (0)30 25 42 31-16 | info@dgap.org | www.dgap.org | www.weltpolitik.net
© 2008 DGAP

Zusammenfassung / Summary

Martin Koopmann

Widersprüchliche Signale

Französische Europa-Politik zu Beginn der Pariser EU-Ratspräsidentschaft

- Der angekündigte »Bruch« in der französischen Europa-Politik nach der Wahl Nicolas Sarkozys zum Staatspräsidenten ist ausgeblieben. Ob hinsichtlich der Vertragsreform, der Erweiterungs-, der Sicherheits-, Immigrations- oder der Wirtschafts- und Währungspolitik: Sarkozy hat allenfalls bekannte Positionen zugespitzt oder fortentwickelt.
- Sarkozys Europa-Politik folgt keiner kohärenten Strategie. Sie ist an zwei übergeordneten Zielen ausgerichtet: einer Wiederherstellung der Legitimität des französischen Führungsanspruchs in der EU sowie dem Bestreben, die innenpolitische Reformagenda zu stärken oder zumindest nicht zu gefährden. Dies führt zu widersprüchlichen europapolitischen Signalen an die EU-Partner, die sowohl proeuropäisch als auch äußerst gemeinschaftskritisch ausfallen können bis hin zur Infragestellung von Teilen des *Acquis communautaire*.
- Auf Deutschland wird daher über einen längeren Zeitraum verstärkt die Rolle des »Maklers« von Gemeinschaftsinteressen zukommen. Insbesondere sollte sich Berlin mittelfristig für eine zwischen südlichen und östlichen Interessen austarierte Nachbarschaftspolitik der EU einsetzen. Während der französischen Ratspräsidentschaft wird Berlin die französischen Bemühungen um eine Lösung der Krise des Vertrags von Lissabon unterstützen und ist unter anderem in den Dossiers Energiepolitik (Entflechtung) und Immigrationspolitik (Steuerung legaler Zuwanderung) mit konstruktiven Ideen gefordert, wobei das Ziel einer gemeinsamen Einwanderungspolitik deutlich über das Jahr 2008 hinausweist.

Contradictory Signals

The European Policy of France at the outset of its Presidency

- After Nicolas Sarkozy's election as the French president there was to be a "break" in the European policy of the French government. It failed to appear, however. At the most Sarkozy has tapered or further developed subjects like the treaty reform, enlargement, security, immigration or financial and monetary policy.
- Sarkozy's European policy lacks any coherent strategy. It only has two goals: to reconstitute the legitimacy of the French claim for a leadership position in the European Union and to strengthen his agenda for reforms in French politics or at least not to endanger it. This leads to contradictory signals towards Sarkozy's partners, which can be pro-european, but also very negative towards the community, even risking parts of the "*Acquis communautaire*."
- Therefore Germany for quite some time will have to play the role of the "honest broker" of common interests. Particularly Germany in the medium term should advocate a EU neighborhood policy, which is balanced between the interests of the South and the East. During the French presidency Berlin is called for constructive thinking concerning energy policy (deconcentration / divestiture) and immigration policy (regulation of legal immigration). The goal of a common immigration policy, however, will clearly stay on even after the year 2008.

Inhalt

Ein Jahr Sarkozy: viel Kontinuität – wenig Neues.....	6
Das Strategiedefizit französischer Europa-Politik: Pragmatismus statt langfristiger Konzepte	8
Anforderungen an Deutschland.....	11
Anmerkungen	13

Widersprüchliche Signale

Französische Europa-Politik zu Beginn der Pariser EU-Ratspräsidentschaft

Martin Koopmann

Im Verlauf des ersten Jahres der Präsidentschaft Nicolas Sarkozys glich die Wahrnehmung seiner Europa-Politik in der deutschen Öffentlichkeit einer Achterbahnfahrt: hoffnungsvolle Zustimmung wurde innerhalb weniger Monate abgelöst von heftiger Ablehnung. War das Erwachen Frankreichs aus dem die ganze Europäische Union lähmenden Dornröschenschlaf seit dem Referendum von 2005 eben noch erleichtert begrüßt worden, so führte das kaum verborgene neue europäische Selbstbewusstsein des eben erst gewählten Präsidenten schnell zu heftiger Kritik, in der Öffentlichkeit ebenso wie in Teilen der politischen Klasse.

Zugleich ist der deutsche Blick auf Sarkozy von einem hohen Maß an Faszination geprägt: Sie gilt einem Politiker, der mit großer Dynamik von einer europapolitischen Baustelle zur nächsten eilt, tatsächliche oder vermeintliche Probleme stets mit Lösungsvorschlägen versieht – und sich dabei zuweilen kaum um Konventionen bewährter europäischer Konsensmechanismen zu scheren scheint. Diese Faszination sowie der politische Kredit, über den Sarkozy in Deutschland durchaus verfügte, erklärten sich nach den Präsidentschaftswahlen mit den Umständen des Sieges von Sarkozy gegenüber Ségolène Royal: Sarkozy wurde 2007 auch in Deutschland von vielen als der einzige Hoffnungsträger wahrgenommen, dem realistische Chancen eingeräumt wurden, die strukturellen Probleme Frankreichs vor allem in der Wirtschafts- und Sozialpolitik in den Griff zu bekommen. Damals wie heute bietet die politische Landschaft Frankreichs angesichts einer zerstrittenen sozialistischen Partei und eines zwar proeuropäischen, aber politisch unbedeutenden Zentrums (MoDem) keine überzeugende Alternative zu Sarkozy.

Tatsächlich ist auch nicht zu bestreiten, dass die schnelle parlamentarische Ratifizierung des Vertrags von Lissabon das prominenteste Element des Wahlkampfes Sarkozy in der Europa-Politik

war. Wenn Frankreich heute für sich in Anspruch nehmen kann, europapolitisch wieder sprech- und handlungsfähig zu sein, so hängt dies in erster Linie damit zusammen, dass Sarkozy diese Ankündigung aus dem Wahlkampf zügig umgesetzt hat. Das Land kann jetzt nicht mehr dafür verantwortlich gemacht werden, die notwendige Vertiefung der Integration zu blockieren. Dies eröffnet Spielräume für die französische Ratspräsidentschaft: Sarkozy und seine Regierung verfügen nun wieder über das notwendige Mindestmaß an Legitimität, um neue Projekte anzustoßen.

Gleichwohl ist die französische Ratifizierung des Vertrages nur ein erster Schritt, nur eine Voraussetzung dafür, wieder konstruktive Europa-Politik zu betreiben. Das Scheitern des Vertrags von Lissabon in Irland hat Paris hohe Hürden für eine erfolgreiche französische Ratspräsidentschaft in den Weg gestellt. Das Hauptprojekt für das zweite Halbjahr 2008 ist den Franzosen verloren gegangen: Nun geht es nicht mehr darum, die Umsetzung des Vertrages vorzubereiten und als letzte Ratspräsidentschaft des alten Zuschnitts die EU in die Post-Nizza-Ära zu führen. Mühevollle Vermittlungsarbeit steht den Franzosen bevor, und so richtet sich ihre Hoffnung ganz auf die großen Dossiers: Der Erfolg ihrer Ratspräsidentschaft wird sich vor allem am Ausgang der Arbeiten zum Energie- und Klimapaket sowie zum geplanten Pakt für Einwanderung und Asyl bemessen.¹

Wohin sich jedoch die französische Europa-Politik unter Nicolas Sarkozy längerfristig – jenseits der französischen Ratspräsidentschaft – entwickeln wird, ist zum jetzigen Zeitpunkt, gut ein Jahr nach Aufnahme der Regierungsgeschäfte durch Sarkozy, nur schwer zu sagen – zu widersprüchlich sind die Signale, die Frankreich in den vergangenen zwölf Monaten ausgesendet hat. In jedem Fall gilt, dass Sarkozy den europapolitischen Entscheidungspro-

zess in Paris noch stärker als seine Vorgänger an sich gezogen hat. Obgleich Staatssekretär Jean-Pierre Jouyet eine wichtige vermittelnde Rolle in Brüssel und bei den übrigen Mitgliedstaaten zukommt, ist auch sein Einfluss auf den Präsidenten begrenzt. Die Analyse französischer Europa-Politik muss sich daher insbesondere an der Person Sarkozy orientieren, weshalb weitere französische Akteure im Folgenden weitgehend ausgeklammert werden.

Eine Prognose hängt nun von der Beantwortung dreier Fragen ab: So schwierig eine erste Bilanz nach nur einem Jahr auch ist, muss die Europa-Politik des Präsidenten Sarkozy seit Aufnahme seiner Amtsgeschäfte zunächst einer vorsichtigen und zugleich kritischen Analyse unterzogen werden. Lässt sich eine Neuausrichtung der Politik im Vergleich zu seinem Vorgänger feststellen, und wenn ja, worin besteht sie? Lassen sich, zweitens, auf dieser Grundlage erste Komponenten einer europapolitischen Gesamtstrategie Sarkozys erkennen? Und schließlich, welche Handlungsanforderungen ergeben sich aus der Beantwortung dieser beiden Fragen für die deutsche Europa-Politik während und nach der französischen Ratspräsidentschaft?

Ein Jahr Sarkozy: viel Kontinuität – wenig Neues

Wie in den meisten anderen Politikfeldern auch, schürte Nicolas Sarkozy zu Beginn seiner Präsidentschaft die Erwartungen in eine neue französische Europa-Politik. Nicht nur für ihn selbst, sondern im Grunde für die gesamte politische Klasse Frankreichs waren die zwei Jahre zwischen dem Referendum über den Europäischen Verfassungsvertrag und den Präsidentschaftswahlen ein Alptraum gewesen. Die Vertreter derjenigen Mitgliedstaaten, die den Vertrag bereits ratifiziert hatten, trafen sich im Januar 2007 zu Beratungen über das weitere Vorgehen in Madrid. Frankreich wurde damals – so wie den anderen Mitgliedstaaten auch, in denen die Ratifizierung noch ausstand – der wenig ruhmvolle Status eines Beobachters angeboten. Daher ging es Sarkozy bei seinem Amtsantritt nicht nur darum, die Blockade des Verfassungsvertrages zu lösen und die während der zwei letzten Jahre der Chirac-Ära herrschende Lähmung zu überwinden. Er bekannte,

er habe »große Ziele für die Europäische Union«.² In Verbindung mit seiner Wahlkampfretorik des »Bruchs« mit der Politik seiner Vorgänger ließen diese Ankündigungen darauf schließen, dass sich die Partner Frankreichs auf neue Akzente und eine innovative Europa-Politik des neuen Präsidenten und seiner Regierung einzustellen hatten.

Umso bemerkenswerter ist es, dass die Europa-Politik von Nicolas Sarkozy in seinem ersten Amtsjahr von unübersehbaren Elementen der Kontinuität geprägt war, und zwar in zentralen Handlungsfeldern. Am stärksten fällt dies sicher bei der schnellen Lösung der durch die Verfassungskrise ausgelösten Blockade ins Auge. Sarkozys Verdienst ist es, die zentralen Reformen des Verfassungsvertrages bezüglich Institutionen und Verfahren, Transparenz und Bürgernähe nie in Frage gestellt zu haben. Der in enger Abstimmung mit Alain Lamassoure, einem der profiliertesten französischen Europa-Politiker, erarbeitete Ansatz eines vereinfachten Vertrages auf der Grundlage des Verfassungsvertrages war der Ausgangspunkt für ein gelungenes deutsch-französisches Zusammenwirken bereits am Ende der deutschen Ratspräsidentschaft, das in den Vertrag von Lissabon mündete. Trotz des negativen Referendums stellte Sarkozy die wesentlichen Ergebnisse des Europäischen Konvents nie in Frage – und gewährleistete damit auch das Überleben der in der Amtszeit seines Vorgängers Jacques Chirac erarbeiteten deutsch-französischen Reformvorschläge.³ Einen wichtigen neuen Akzent setzte Sarkozy allein hinsichtlich des nationalen Ratifizierungsverfahrens, indem er – wie bereits lange vor den Präsidentschaftswahlen angekündigt – auf ein zweites Referendum verzichtete. Zurecht erntete er hierfür zumindest außerhalb Frankreichs einiges Lob, auch wenn darüber nur allzu schnell in Vergessenheit geriet, dass sich Chirac nur unter dem Druck derer für ein Referendum entschieden hatte, die – wie Sarkozy, aber auch Alain Juppé – die Debatte um den Verfassungsvertrag mit der Diskussion um einen EU-Beitritt der Türkei vermischt hatten. Wie schon 1997 schlug auch diesmal das Kalkül Chiracs, das Referendum zu einem Befreiungsschlag für die eigene Politik zu nutzen, fehl.

Die eindeutige und seit mehreren Jahren unveränderte Haltung Sarkozys in der Frage der Vertrags-

reform verschafft dem französischen Präsidenten auch nach dem irischen Nein gegen den Vertrag von Lissabon eine solide Ausgangsposition bei der Suche nach einer Lösung in dieser schwierigen Situation, welche die gesamte Ratspräsidentschaft überschatten wird. Sarkozys Entschlossenheit, am vorliegenden Vertrag von Lissabon festzuhalten, steht nicht in Frage.⁴ Er wird alles unternehmen, damit der Vertrag in der vorliegenden Fassung eines Tages in Kraft treten kann. Wie schon bei seinem Entschluss gegen ein zweites französisches Referendum gilt auch hier, dass er eine erneute Europa-Debatte in Frankreich um jeden Preis vermeiden wird, da sie unberechenbare Risiken für sein innenpolitisches Reformprogramm bergen würde und seine Wiederwahl ernsthaft gefährden könnte.

Steht Sarkozy in der Frage der allgemeinen Vertiefung des Integrationsprozesses also in der Tradition seines Vorgängers, des »Vernunfteuropäers«⁵ Chirac, so ist auch in anderen zentralen Politikfeldern der EU die Kontinuität nicht zu übersehen, die Sarkozys Politik prägt – wenngleich er gelegentlich neue Akzente setzt. Dies gilt insbesondere für den großen Komplex der künftigen Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik (in einem weiten und nicht auf die seit 2002/2003 aufgebaute Europäische Nachbarschaftspolitik beschränkten Sinne). Grundsätzlich vertritt Sarkozy die Ansicht, dass jede künftige Erweiterung durch einen Reformschritt der EU vorbereitet werden müsse.⁶ Auch Chirac hatte, bereits in den 1990er Jahren, diesen Zusammenhang hergestellt und stets auf die Bedeutung der Aufnahmefähigkeit der EU (also insbesondere der Funktionsfähigkeit und Effizienz ihrer Institutionen und Entscheidungsverfahren) als Vorbedingung einer Erweiterung der damaligen EU-12 hingewiesen.

Grundsätzlich folgt Sarkozy der offiziellen EU-Position, dass die EWR-Staaten sowie die Staaten des westlichen Balkans eines Tages EU-Mitglieder sein werden. Der Beschluss von Thessaloniki bezüglich der »europäischen Perspektive« der westlichen Balkanstaaten wird auch von ihm nicht in Frage gestellt. Zwar betonte Sarkozy auf dem Europäischen Rat vom 19./20. Juni 2008, dass der Vertrag von Lissabon in Kraft gesetzt sein müsse, bevor Kroatien der Union beitreten könne. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Frankreich die Eröff-

nung neuer Verhandlungskapitel mit Zagreb verhindern wird. Um die eigene Ratspräsidentschaft nicht durch eine Blockadehaltung in den laufenden Verhandlungen zu belasten, spricht vieles dafür, dass Paris in den Prozess nicht eingreifen wird – zumindest nicht im zweiten Halbjahr 2008.

Vertritt Sarkozy bis hierher bekannte französische Positionen, so setzt er im Hinblick auf die weitere Peripherie der EU andere Akzente als sein Vorgänger. Chiracs Unterstützung des türkischen Beitrittswunsches teilte Sarkozy (und mit ihm die überwiegende Mehrheit der politischen Klasse in Frankreich) schon während der Amtszeit seines Vorgängers nicht. Die Überzeugung, die Türkei sei – vor allem kulturell – kein europäisches Land, prägt seit Jahren seine Haltung. Und wenn er auch mit der Politik seines Vorgängers bricht, so weiß er doch die überwiegende Mehrheit der Franzosen und der französischen politischen Klasse hinter sich. Das noch recht vage Instrument der »privilegierten Partnerschaft« wendet er auf die Türkei ebenso an wie auf die nordafrikanischen und jene osteuropäischen Staaten, die am Programm der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) teilhaben.⁷ Dabei ist unübersehbar, dass die noch aus dem französischen Wahlkampf stammende Idee einer »Mittelmeer-Union« in ihrer ursprünglichen Version zumindest den aus Sicht Sarkozys angenehmen Nebeneffekt gehabt hätte, die Beitrittsbestrebungen der Türkei in einer neuen – außerhalb der EU angesiedelten – Institution zu neutralisieren. Diesem Gedanken kam vor allem während des französischen Präsidentschaftswahlkampfes einige Bedeutung zu.

Kontinuität statt Bruch auch in anderen wichtigen Politikfeldern: Die Stärkung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist Sarkozy ebenso ein Anliegen wie seinem Vorgänger. Selbst seine Auffassung, dass das Beharren auf der Sonderrolle Frankreichs im transatlantischen Bündnis mit dessen unvermeidlicher Teilnahme an NATO-Operationen, dem Wunsch nach Beteiligung am Transformationsprozess des Bündnisses und selbst der Stärkung der ESVP unvereinbar ist, ist nicht wirklich neu. Sowohl Jacques Chirac als auch François Mitterrand hatten in den 1990er Jahren bereits versucht, aus der neuen strategischen Lage nach Ende des Kalten Krieges Konsequenzen zu ziehen

und eine »Normalisierung« des Verhältnisses zwischen Frankreich und der NATO anzustoßen.⁸

In der Immigrationspolitik setzt der Präsident Sarkozy die restriktive und auf die Bekämpfung illegaler Einwanderung konzentrierte Politik des Innenministers Sarkozy fort – und obgleich zum Migrations-schwerpunkt der französischen Ratspräsidentschaft auch der Aspekt der Steuerung gewünschter Arbeitsmigration zählt, drängt sich doch der Eindruck auf, dass beide Ansätze in der französischen Konzeption einer europäischen Immigrationspolitik nicht gleichgewichtig vertreten sein werden. Sarkozy verfolgte im französischen Präsidentschaftswahlkampf eine durchaus erfolgreiche Strategie zur Eindämmung des rechtsextremen Front National, welche die Frage der nationalen Identität mit dem Themenkreis der Zuwanderung in Zusammenhang brachte und nach dem Wahlsieg unter anderem zur Aufforderung an den zuständigen Minister Brice Hortefeux führte, 2007 mindestens 25 000 illegal zugewanderte Personen in ihre Herkunftsländer rückzuführen. Allerdings setzt Sarkozy damit eine nicht nur französische, sondern durchaus europäische Tradition fort, die sich in den Schlussfolgerungen des letzten Europäischen Rats vor der Pariser Ratspräsidentschaft erneut widerspiegelt.⁹

Auch in der Wirtschafts- und Währungspolitik lassen sich bekannte französische Prioritäten unter Sarkozy – zumindest im ersten Jahr seiner Amtszeit – wiedererkennen: Der Finanzierung kostenintensiver nachfragepolitischer Maßnahmen auf nationaler Ebene (insbesondere Einschnitte bei der Lohn- und Erbschaftssteuer) wurde der Vorzug gegeben vor der Einhaltung des mit den übrigen EU-Partnern unter deutscher Ratspräsidentschaft vereinbarten Ausgleichs der nationalen Budgets bis 2010. Schon früh kündigte Sarkozy an, dieses Ziel für Frankreich um zwei Jahre auf 2012 zu verschieben.¹⁰ Inzwischen musste Sarkozy auch eine Verwarnung der Europäischen Kommission wegen des steigenden Haushaltsdefizits hinnehmen¹¹ – eine Situation, der sich auch Jacques Chirac im Jahr 2003 ausgesetzt sah.

Viel Bekanntes prägt also die Europa-Politik bzw. die für EU-Belange relevante nationale Politik Nicolas Sarkozys. Dort, wo der Präsident in besonderem Maße die grundlegende Neuausrichtung

französischer Politik für sich in Anspruch nimmt, handelt es sich doch häufig eher um Akzentuierungen oder Fortentwicklungen vertrauter Positionen. Sein prominentestes europapolitisches Projekt dagegen, die »Mittelmeer-Union«, ist in ihrer ursprünglichen Konzeption tatsächlich eine innovative Idee gewesen. Innovativ jedoch weniger aufgrund ihrer inhaltlichen Ausrichtung hinsichtlich der Stärkung europäischer (und insbesondere französischer) Mittelmeer-Politik, die nicht erst seit der sich abzeichnenden Osterweiterung der EU in den 1990er Jahren zu den Hauptanliegen Frankreichs in der Union gehört. Die Innovation im Vergleich zur Politik der Vorgänger Sarkozys liegt vielmehr darin, dass er die Hauptverantwortung für die europäische Mittelmeer-Politik von der EU auf eine neue Organisation übertragen wollte. In Verbindung mit der Tatsache, dass Sarkozy an diesem Projekt trotz massiven Widerstands nicht nur aus Deutschland über viele Monate hartnäckig festhielt, kann die Mittelmeer-Union durchaus als ein »Bruch« mit der Politik seiner Vorgänger betrachtet werden – als ein Bruch allerdings, der weniger die Frage nach einer inhaltlichen, als vielmehr nach einer strategisch-methodischen Neuausrichtung französischer Europa-Politik unter Sarkozy aufwirft.

Das Strategiedefizit französischer Europa-Politik: Pragmatismus statt langfristiger Konzepte

Folgt die Europa-Politik Nicolas Sarkozys einer übergeordneten Gesamtstrategie? Bereits der Wahlkämpfer Sarkozy hat sich umfassend zu seinen europapolitischen Vorstellungen geäußert, und insbesondere zwei Maximen sind in diesem Zusammenhang in den Vordergrund getreten: die Effizienz der Institutionen und Entscheidungsverfahren sowie die Bürgernähe europäischer Politik insgesamt.¹² Gleichwohl lassen diese Ankündigungen allein noch nicht auf eine nachhaltige Strategie schließen, und insbesondere seit dem deutsch-französischen Streit um die Mittelmeer-Union herrscht in Deutschland die Sorge vor, Frankreich werde unter Sarkozy die Prinzipien gemeinschaftsorientierter Europa-Politik grundlegend in Frage stellen. In der Tat gibt es auch jenseits des Konflikts um die Mittelmeer-Politik

der EU Anhaltspunkte, die auf eine zunehmende Neigung Frankreichs hindeuten, auf Kooperationsmechanismen außerhalb des EU-Rahmens zurückzugreifen. Angesichts fehlender EU-Zuständigkeiten lancierte Sarkozy als Innenminister (gemeinsam mit seinem damaligen deutschen Kollegen Otto Schily) die Zusammenarbeit der zunächst fünf (später unter Einbeziehung Polens sechs) großen EU-Staaten zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (»G5«). Auf allgemeinerer Ebene schlug er später vor, die G5 prinzipiell als Motor europäischer Politik zu nutzen¹³ – eine Idee, die nicht nur in Deutschland, sondern auch in zahlreichen kleinen EU-Mitgliedstaaten auf heftige Kritik stieß.

Lässt sich zurzeit keine kohärente französische europapolitische Strategie erkennen, so können aus der Europa-Politik Sarkozys im ersten Jahr seiner Präsidentschaft doch zwei Ziele abgeleitet werden, die seinem Handeln offenkundig zugrunde liegen. Oberstes und dringlichstes Ziel Sarkozys war es, europapolitische Legitimität und damit Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen, um Frankreich »zurück nach Europa« zu führen und den traditionellen Führungsanspruch des Landes nach Jahren der Lähmung erneut offensiv formulieren zu können. Diesem klassisch gaullistischen Prinzip französischer Europa-Politik gab er früh dadurch Nachdruck, dass er sich sofort nach Aufnahme seines Amtes als Staatspräsident für die Unterzeichnung eines vereinfachten Reformvertrags (»Mini-Traité«) einsetzte, dafür intensiv in zahlreichen EU-Mitgliedstaaten warb und auf diese Weise – noch während Deutschland den Vorsitz in der EU innehatte – den Eindruck erweckte, Paris habe eine Art »Parallel-Ratspräsidentschaft« übernommen. Da sich im Ergebnis jedoch die Dynamik des neuen Präsidenten und die in hohem Maße konstruktive deutsche Ratspräsidentschaft in positiver Weise ergänzten, profitierte die EU von der Wahl Sarkozys. Dieser gelungene Auftakt wurde durch die Einlösung von Sarkozys frühzeitigem Wahlversprechen, den Reformvertrag zügig auf parlamentarischem Weg zu ratifizieren, abgerundet.¹⁴ Ohne Zweifel wäre der deutsch-französische Neustart nach den europapolitisch verlorenen Jahren seit dem französischen Referendum über den Verfassungsvertrag im Mai 2005 mit einer Präsidentin Ségolène Royal schwieriger gewesen, die erst wäh-

rend der französischen Ratspräsidentschaft einen neuen Vertrag verhandeln und erneut einem Referendum in Frankreich unterziehen wollte.

Für die in Frankreich durchaus unpopuläre Entscheidung, die Kernelemente des Verfassungsvertrages ohne erneute Befragung des Volkes gewissermaßen durch die Hintertür und möglichst ohne erneute Debatte und viel Aufsehen durchzuwinken, konnte Sarkozy im eigenen Land kaum mit großer Unterstützung rechnen. Auf EU-Ebene wurde sie ihm jedoch auch und gerade von denjenigen positiv angerechnet, die sich vom Verfassungsvertrag durch die Steigerung von Effizienz und Bürgernähe vor allem auch eine Stärkung des Gemeinschaftsgedankens bzw. der Idee der Schicksalsgemeinschaft, also der Ursprungsidee des europäischen Integrationsprozesses versprochen hatten.

Diesen erfolgversprechenden Ansatz zur Wiedergewinnung französischen Einflusses in der Union konterkarierte er jedoch selbst, indem er in den folgenden Monaten zahlreiche Entscheidungen traf und Projekte lancierte, die in deutlichem Gegensatz zu dem Ziel standen, die institutionelle und politische Kohärenz der Union zu stärken. So ließ er schon früh bei einem Treffen der Finanzminister der Eurozone im Juli 2007 Zweifel an seiner Verlässlichkeit bei der Verringerung des öffentlichen Defizits offen erkennen. Mit der Mittelmeer-Union trieb er ein EU-fremdes Projekt zu Lasten existierender EU-Instrumente (Barcelona-Prozess und ENP) lange Zeit voran, das gleichwohl auf der grundsätzlich zutreffenden (und von den Kritikern des Projekts auch geteilten) Analyse der Erfolglosigkeit europäischer Mittelmeer-Politik beruhte. In sensiblen außenpolitischen Fragen (Befreiung der in Libyen festgehaltenen bulgarischen Krankenschwestern) verzichtete er vollkommen auf die Konsultation mit den europäischen Partnern. Auf die Ankündigung vorsichtiger Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)¹⁵ folgte die Forderung nach Einführung einer Gemeinschaftspräferenz in der GAP in Form von Einfuhrzöllen auf Agrarprodukte¹⁶ – ein Instrument aus der Mottenkiste europäischer Politik, das die Europäische Kommission bei den WTO-Verhandlungen vor kaum lösbare Schwierigkeiten stellen würde. Ohnehin zöge er es vor, der Kommission das Ver-

handlungsmandat für die WTO zu entziehen und auf den Präsidenten des Europäischen Rats zu übertragen sowie darüber hinaus – eine rechtlich irrelevante und kaum durchsetzbare Ankündigung – die im Rahmen der GAP festgelegten Fische-reiquoten in der französischen Ratspräsidentschaft abzuschaffen. Auf diese Weise entstand ein widersprüchliches Bild der Europa-Politik des neuen Präsidenten, das zwischen gelegentlich zutreffender Problemdefinition und immer wieder wenig gemeinschaftsdienlichem Aktivismus oszillierte.

Diese widersprüchlichen Signale französischer Europa-Politik unter Sarkozy gewinnen dann an Klarheit, wenn sie mit dem zweiten Ziel des neuen Präsidenten in Verbindung gebracht werden: Die europapolitischen Entscheidungen in Paris und Brüssel sollen die anspruchsvolle innenpolitische Reformagenda Sarkozys nach Möglichkeit stützen, zumindest aber nicht gefährden.¹⁷ Sein Eintreten für den schnellen Abschluss eines Reformvertrags sowie für den Verzicht auf ein erneutes Referendum in Frankreich kann vor diesem Hintergrund als das Bestreben interpretiert werden, das heikle Thema der Integrationsvertiefung so schnell wie möglich abzuwickeln, um eine erneute Europa-Debatte im eigenen Land um jeden Preis zu vermeiden. Die europäische Agenda wird dann als zweitrangig angesehen, wenn sie direkt mit innenpolitischen Interessen in Konflikt gerät: Eine Verwarnung der Europäischen Kommission wegen der drohenden Überschreitung des Drei-Prozent-Kriteriums im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts wird selbst dann hingenommen, wenn damit eine Schwächung der Pariser Legitimität unmittelbar vor der französischen Ratspräsidentschaft verbunden ist. Das die Bürger vor den Folgen der Globalisierung »schützende Europa« als von Sarkozy ausgegebenes Motto für die eigene Ratspräsidentschaft ist zwar zu widersprüchlich und zu wenig ausdifferenziert, um als europapolitische Strategie gelten zu können – ein Wegweiser französischer Europa-Politik ist es gegenwärtig allemal.

So war Sarkozys Europa-Politik zumindest im ersten Jahr seiner Amtszeit an den kurz- bzw. mittelfristigen Zielen des Rückgewinns von Macht und Einfluss in der EU sowie der Stärkung seiner innenpolitischen Position mit Blick auf die eigene

Reformagenda ausgerichtet. Die Unterstützung des Verfassungsvertrags und später des Vertrags von Lissabon machen ihn dabei ebenso wenig zum nachhaltigen Förderer einer integrations- und gemeinschaftsorientierten Europa-Politik, wie andererseits seine Sympathien für Alleingänge und flexible zwischenstaatliche Kooperationsformen ihn zum Gegner jeglicher neuen Vertiefungsschritte im Integrationsprozess werden lassen. Solange der schwierige innenpolitische Reformprozess in Frankreich keine Früchte trägt, wird Sarkozy auf europäischer Ebene den protektionistischen Schutzschirm für seine zumindest in Ansätzen liberalen Reformen aufspannen. Deswegen ist er allerdings ebenso wenig ein verspäteter Keynesianer wie er innenpolitisch ein wirklich liberaler Radikal-reformer ist.¹⁸

Sarkozy lässt sich nicht auf Theorien und Konzepte politischen Handelns festlegen. Er verfügt über keine kohärente europapolitische Strategie. Dies lässt ihn bisweilen sprunghaft, gelegentlich antieuropäisch und zuweilen auch als Retter der EU in der Not erscheinen. Eine Konstante seiner Europa-Politik lässt sich dennoch erkennen: Er wird einerseits alles tun, um seine Wiederwahl in Frankreich nicht zu gefährden – in einem Land, das sich in der großen EU nach wie vor an die Peripherie gedrängt fühlt, das wirtschaftlich und reformpolitisch den Anschluss an seinen östlichen Nachbarn verloren hat und dessen Bevölkerung stärker als früher von Europa-Skepsis geprägt ist. Andererseits wird er alles vermeiden, um erneut in der EU mit dem Rücken an der Wand zu stehen: Eine wiederholte Isolation Frankreichs in der Union würde beiden Zielen, der Etablierung der französischen Führungsrolle in der Union und der Förderung der innenpolitischen Reformagenda, in erheblichem Maße schaden. Aus diesem Grund kommt den von Paris formulierten Zielen der französischen Ratspräsidentschaft insbesondere in den Bereichen Energie und Klima sowie Immigration und Asyl erhebliche Bedeutung zu.

Anforderungen an Deutschland

Das erste Jahr seiner Präsidentschaft hat gezeigt, dass Sarkozy in vielen EU-Dossiers die Politik

seiner Vorgänger fortführt und allenfalls Akzentuierungen in einzelnen Bereichen vornimmt. Nicht immer fallen sie so heftig aus wie etwa in der GAP oder ignorieren in so eindeutiger Weise bestehende EU-Institutionen wie im Falle des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Ein verbindendes Element der meisten europapolitischen Entscheidungen Sarkozys scheint jedoch zu sein, dass er grundsätzlich bereit ist, den Wert gemeinschaftlichen Handelns als den Kitt europäischer Politik in Frage zu stellen. Was beim Stabilitätspakt (trotz des absehbaren wirtschaftlichen Schadens der französischen Verschuldungspolitik auch für die Partner Frankreichs) aufgrund des vorhandenen Sanktionsmechanismus noch durchgehen mag, und was bei der GAP an den Mehrheitsverhältnissen im Rat ohnehin scheitern wird, hat beim Projekt der Mittelmeer-Union eine andere Dimension erhalten.

Überall dort, wo die EU sich das Ziel gemeinschaftlichen Handelns gesetzt hat, muss es auch konsequent eingeklagt werden: Die »Union für das Mittelmeer« mit ihrer potenziellen Relevanz für den gesamten Schengen-Raum, aber auch für den Anspruch einer im wörtlichen Sinne Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU, durfte nicht auf der Grundlage der Ausgrenzung zahlreicher EU-Mitgliedstaaten ins Leben gerufen werden. Gerade angesichts der Existenz des Barcelona-Prozesses und der ENP wäre der Schaden für das übergeordnete Ziel eines Maximums an gemeinschaftlicher Politik immens gewesen. Der von der Mittelmeer-Union ausgelöste deutsch-französische Konflikt, der wohl schwerste seit den Gipfeln von Berlin (1999) und Nizza (2000), war jedoch nicht die Folge tiefgehender strategischer Divergenzen zwischen Berlin und Paris. Zu stark ist die Lobby der französischen Proeuropäer, im Elysée genauso wie im Quai d'Orsay und in der Nationalversammlung,¹⁹ und zu schwach ist die strategische Komponente in Sarkozys Europa-Politik. Doch gerade deshalb sollte die Bundesregierung im bilateralen Verhältnis zu Frankreich stets auf die konsequente Einhaltung des Gemeinschaftsprinzips drängen. Zentrifugalen Tendenzen in der Union, ob nun in Form des ursprünglichen Konzepts der Mittelmeer-Union oder eines »Klubs der Großen« (»G5« oder »G6«), muss frühzeitig entgegenge wirkt werden, was gleichwohl die Möglichkeit

abgestufter Integrationstiefen innerhalb des EU-Rahmens offen lässt. Auf Deutschland wird in der französischen Ratspräsidentschaft – und darüber hinaus – verstärkt die Aufgabe des »Maklers« von Gemeinschaftsinteressen zukommen, da Sarkozy sich kaum mit einer vermittelnden Rolle in der Union begnügen wird.

Kurz- und mittelfristig eröffnen sich der Bundesregierung in verschiedenen Dossiers Möglichkeiten, gegenüber Paris auf die Korrektur bzw. Ergänzung aktueller französischer Positionen hinzuwirken oder zwischen scheinbar unvereinbaren Positionen verschiedener Akteure zu vermitteln. Dies gilt insbesondere für die Fortentwicklung der Nachbarschaftspolitik der EU in einem weiten Sinne – eine Herausforderung, die allerdings deutlich über den Halbjahreshorizont der Ratspräsidentschaft hinausweist. Obwohl gerade die Bundesregierung in der jüngsten Vergangenheit (und zwar bereits vor dem Konflikt um die Mittelmeer-Union) deutlicher als früher die Interessen Deutschlands im Mittelmeer-Raum artikuliert hat, gibt es auch über zehn Jahre nach der Lancierung des Barcelona-Prozesses unterschiedliche Prioritätensetzungen in beiden Ländern. Weiterhin gilt grundsätzlich, dass sich Berlin für eine Stärkung der östlichen Dimension der EU-Nachbarschaft einsetzt und Paris für die südliche. Dabei sollte nicht vergessen werden, dass nicht nur Sarkozy, sondern auch die sozialistische Präsidentschaftskandidatin Ségolène Royal im Wahlkampf eine Mittelmeer-Initiative vorbereitete. Zwei Jahre zuvor, im Vorfeld der deutschen Ratspräsidentschaft, war es das Auswärtige Amt, das sich öffentlich für eine »Modernisierungspartnerschaft der EU mit Osteuropa und den Ländern des Kaukasus« einsetzte.²⁰ Dieser Vorstoß war mit den französischen Partnern nicht abgesprochen und führte zu einigen bilateralen Irritationen.

Es nützt weder dem deutsch-französischen Verhältnis noch der Entwicklung einer überzeugenden Politik der EU gegenüber ihren Nachbarn, wenn Paris und Berlin unterschiedliche Wege gehen, und alle zwei Jahre ein Konflikt über unabgesprochene Vorstöße des jeweiligen Partners ausbricht. Die Nachbarschaftspolitik bietet ein günstiges Feld für gemeinsame Initiativen, seien es nun die berühmten Stellvertreterkompromisse, Paketlösungen oder

andere Formen der Konsensfindung. Die Tatsache allein, dass vom ursprünglichen Zuschnitt von Sarkozys Mittelmeer-Union nicht viel übrig geblieben ist, kann noch nicht als Erfolg deutscher Europa-Politik gelten. Auch bleibt unklar, ob der Pariser Vorstoß für eine Intensivierung der EU-Beziehungen zur Ukraine tatsächlich mehr ist als ein Instrument, um bei den östlichen EU-Mitgliedern für die eigene Mittelmeer-Politik zu werben.²¹

Der Anspruch muss ein anderer sein: Erstens fehlt nach wie vor eine überzeugende Antwort auf die Frage, welche Ziele die EU mit den unterschiedlichen Instrumenten ihrer Nachbarschaftspolitik verfolgt. Ein Interesse an Stabilität haben die EU-Europäer sowohl an ihrer östlichen wie an ihrer südlichen Peripherie. Doch geht es nur um Stabilität oder auch um Transformation? Zweitens muss dem Eindruck entgegengewirkt werden, dass die Union sich immer nur dann um die Entwicklung der Beziehungen zu einer bestimmten Region kümmert, wenn ein »Anwalt« in Form eines EU-Mitgliedstaates sich der Sache annimmt. Daher sollte sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass die Stärkung der Östlichen Dimension der ENP noch unter französischer Ratspräsidentschaft oder spätestens als Reaktion auf den für das Frühjahr 2009 erwarteten Kommissionsbericht zu diesem Thema aufgegriffen wird. Warum nicht eine deutsch-französische Initiative erarbeiten, die konkrete Projektvorschläge sowohl für eine Umsetzung des renovierten Barcelona-Prozesses als auch für die Konkretisierung einer gestärkten Östlichen Dimension der ENP enthält?

Bezüglich der Einwanderungs- und Asylpolitik der EU sollte es kurz-, aber auch längerfristig ein Ziel der Bundesregierung sein, sich für eine Aufwertung des Bereichs der Steuerung von notwendiger Zuwanderung in die EU einzusetzen. Die hierzulande mittlerweile verbreitete Auffassung, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist, sollte Berlin Grund genug sein, auf die in restriktiver Weise auf die Bekämpfung illegaler Zuwanderung ausgerichtete französische Politik einzuwirken und sich für erste Schritte in Richtung einer gemeinsamen europäischen Steuerung von Arbeitsmigration zu engagieren. Der zu Beginn der Ratspräsidentschaft von Paris vorgelegte Entwurf des

Paktes enthält den Hinweis auf den Zusammenhang von internationaler Migration und dem wirtschaftlichen Wachstum in der EU. Bis zur Verabschiedung des Textes im Oktober 2008 bleibt zwar noch Zeit, um diesem allgemeinen Bekenntnis den einen oder anderen konkreten Vorschlag hinzuzufügen.²² Längerfristig wird es jedoch vor allem darum gehen, auf eine tatsächliche Harmonisierung der nationalen Regelungen zu drängen, um eine wirkliche europäische Einwanderungspolitik zu entwickeln.

Schließlich bleibt – unter anderem – die große Baustelle des Energie- und Klimapakets. Neben der positiven deutsch-französischen Einigung bezüglich der geplanten EU-Regelung zur Begrenzung des CO₂-Ausstoßes bei Personenkraftwagen steht das Scheitern des auf einem deutsch-französischen Kompromiss beruhenden Rats-Vorschlags zur Trennung von Stromerzeugung und Netzbetrieb (»dritter Weg«) in der ersten Lesung im Europäischen Parlament. Zwar ist nicht ausgeschlossen, dass der Kompromiss im zweiten Anlauf im Herbst die Hürde im Parlament nimmt. Ein erneutes Scheitern wäre jedoch ein erheblicher Rückschlag bei den Bemühungen um die Errichtung eines Energiebinnenmarkts mit dem Fernziel einer Senkung der Energiepreise für die Verbraucher. Darüber hinaus stünde gerade für Deutschland, das sich europapolitisch in der Regel nicht nur als Verfechter des Gemeinschaftsprinzips, sondern auch eines offenen Binnenmarkts und freien Wettbewerbs sieht, die eigene Glaubwürdigkeit in der EU auf dem Spiel. Die deutsche Position sollte flexibel genug sein, um eine Lösung des Problems sicherzustellen.

Berlin und Paris werden sich gemeinsam während des zweiten Halbjahrs 2008 darauf konzentrieren müssen, die zentralen Projekte der französischen Ratspräsidentschaft erfolgreich abzuschließen. Auf die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon wird selbst Frankreich nur begrenzten Einfluss haben, auch wenn es den Vertrag selbst ratifiziert hat und über ein deutlich höheres Maß an Legitimität in Europa verfügt als noch vor einem Jahr. Diese Entwicklung hat es ohne Zweifel seinem neuen Präsidenten zu verdanken – genauso allerdings wie die in vielen Partnerländern verbreitete Skepsis hin-

sichtlich des langfristigen Mehrwerts von Sarkozys Politik für die Europäische Union.

Dr. Martin Koopmann, Programmleiter Frankreich/deutsch-französische Beziehungen, DGAP.

Anmerkungen

- 1 Vgl. dazu das Arbeitsprogramm der französischen Ratspräsidentschaft: Ein Europa, das handelt, um den aktuellen Herausforderungen gerecht zu werden, <http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/Programme/PFUE/programme_DE.pdf>.
- 2 Rede von Staatspräsident Sarkozy zur Eröffnung der 15. Botschafterkonferenz, Paris, 27.8.2007, <http://www.ambafrance-de.org/IMG/sarkozy_botschafterkonferenz-2.pdf>, abgerufen am 24.4.2008.
- 3 Vgl. Reform der Institutionen. Deutsch-französischer Beitrag für den Europäischen Konvent zum institutionellen Aufbau der Union, 15.1.2003, in: Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog, Nr. 2/2003, S. 43–46.
- 4 Im Rahmen dieses Textes können die verschiedenen Optionen nach dem Nein des irischen Volkes nicht diskutiert werden (Einfügen möglicher Opt-out-Klauseln und zweites Referendum, Reformen auf der Grundlage des Vertrags von Nizza – »Nizza-plus«, Bildung eines Kern-europa usw.).
- 5 Henri de Bresson und Arnaud Leparmentier, Europe. L'échec d'un Européen de raison, in: Le Monde, 13.3.2007.
- 6 Zur Position Sarkozys in der Erweiterungspolitik der EU vgl. La France, puissance d'avenir, Interview mit Nicolas Sarkozy, in: Politique internationale, Nr. 115, Frühjahr 2007, S. 143–159 (148–150).
- 7 Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Moldau, Ukraine.
- 8 Vgl. dazu Frédéric Bozo, Alliance atlantique: la fin de l'exception française?, Document de travail (Fondation pour l'innovation politique, Paris), Februar 2008. Vgl. dazu ferner Dominique David, Überfällig oder unnötig? Anmerkungen zur Annäherung Frankreichs an die NATO, DGAPAnalyse Frankreich, Nr. 2, März 2008.
- 9 Der Europäische Rat betont darin die notwendige »Weiterentwicklung der Strategie für den integrierten Grenzschutz« sowie »die Notwendigkeit einer wirksamen Rückkehr- und Rückübernahmepolitik« und hebt in allgemeiner Weise die Bedeutung von »Dialog, Partnerschaft und Zusammenarbeit mit Drittländern« hervor. Vgl. Tagung des Europäischen Rates vom 19./20. Juni 2008, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 11018/08, Ziffern 7–12. Vgl. dazu auch Steffen Angenendt und Roderick Parkes, Arbeitsmigration in der EU – Perspektiven der Steuerung (SWP-Aktuell 38), Mai 2008.
- 10 Nicht zuletzt auf französischen Druck haben bei einem Treffen am 2. Juni 2008 inzwischen auch die übrigen Mitglieder der Eurozone, trotz deutschen Widerstands, beschlossen, das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts auf 2012 zu verschieben. Vgl. dazu Helmut Hauschild, Dorit Hess und Donata Riedel, Euro-Finanzminister verschieben Haushaltsausgleich auf 2012, in: Handelsblatt, 3.6.2008.
- 11 Vgl. Commission Recommendation, 28.5.2008, Providing a policy advice on the economic and budgetary policy in France, SEC(2008) 1942/3.
- 12 Vgl. unter anderem die Rede von Nicolas Sarkozy am 16.2.2006 vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik und der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin, <http://www.dgap.org/midcom-serveattachmentguid-e4e81830e4d811da90f2477eeb4be1b0e1b0/sarkozy_berlin.pdf>.
- 13 Vgl. ebd.
- 14 Frankreich hat den Vertrag von Lissabon am 7.2.2008 ratifiziert.
- 15 Vgl. die Rede von Nicolas Sarkozy in Rennes, 11.9.2007, <http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/interventions/2007/septembre/discours_de_monsieur_le_president_de_la_republique_a_salon_space_a_rennes.79385.html>.
- 16 Vgl. dazu Laetitia Clavreul und Philippe Ricard, M. Sarkozy exhume la préférence communautaire agricole, in: Le Monde, 2.4.2008.
- 17 Vgl. hierzu Joachim Schild, Sarkozys Europa-Politik: Das zunehmende Gewicht der Innenpolitik, in: Integration, Nr. 3/2007, S. 238–250.
- 18 Gegenüber dem Nachrichtenmagazin Time erklärte Sarkozy: »I'm conservative, liberal-inclined and I believe in market economics. [...] But when an issue lands on my desk, I don't spend time wondering what [David] Ricardo, Adam Smith or [Friedrich] Hayek would have done. Ideologies have been replaced by principles of realism and pragmatism, and I don't rule out the possibility to intervene when intervention is called for.« Vgl. Time, 3.10.2004, <<http://www.time.com/time/printout/0,8816,708953,00.html>>.
- 19 Vgl. dazu Martin Koopmann, Brückenbauer gesucht. Allen Unkenrufen zum Trotz: Frankreich ist nicht europa-feindlich, in: Internationale Politik, April 2007, S. 34–41.
- 20 Vgl. den Artikel Berlin entwickelt neue Nachbarschaftspolitik für die EU, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2.6.2006.
- 21 Vgl. Natalie Nougayrède, La France regarde vers l'Est et plaide pour l'Ukraine en Europe, in: Le Monde, 29.4.2008. Im September 2008 wird ein EU-Ukraine-Gipfel in Paris stattfinden.
- 22 Vgl. den Artikel La France appelle à l'union contre l'immigration illégale, in: Le Monde, 8.7.2008.