

Der ‚Sarkozy-Moment‘ – politische Führung in der EU am Beispiel der französischen Ratspräsidentschaft

*Joachim Schild und Martin Koopmann**

Das konsensdemokratische politische System der Europäischen Union, geprägt durch eine hohe Zahl von Vetospielern, komplexe Verhandlungssysteme und eine polyzentrische Machtstruktur, besitzt kein ausgeprägtes politisches Steuerungszentrum im Sinne einer Regierung. Es lässt energische politische Führung nur fall- und phasenweise zu. Die französische Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2008 kann als ein solcher Moment betrachtet werden. Aufgrund der Art, wie sie strategische EU-Projekte verfolgt (Klima- und Energiepaket) und Krisensituationen gemeistert hat (Georgienkrise, Finanzmarktkrise), wurde sie im In- und Ausland vielfach positiv wahrgenommen und kommentiert. Ein an zentraler Stelle beteiligter Akteur, der inzwischen aus dem Amt geschiedene Staatssekretär für Europafragen, Jean-Pierre Jouyet, verstieg sich sogar zu der Behauptung, dass die französische Ratspräsidentschaft die Europäische Union stärker transformiert habe als die 15 vorhergehenden Jahre nach dem Vertrag von Maastricht.¹ Auch Präsident Nicolas Sarkozy sparte nicht mit Eigenlob und unterstrich, dass Frankreich ein Beispiel für eine ‚politischere‘ und voluntaristischere Wahrnehmung der Rolle der Ratspräsidentschaft gesetzt habe.²

Die zweite Jahreshälfte 2008 bildete aufgrund mehrerer Entwicklungen einen besonderen Moment in der europäischen Politik der jüngeren Zeit: Eine in der Integrationsgeschichte wohl einmalige Abfolge von Krisen – Ratifizierungskrise des Lissabonner Vertrages, Georgienkrise, Finanzmarktkrise – stellte höchste Ansprüche an die Führungs- und Steuerungsleistung der amtierenden französischen Ratspräsidentschaft. Schon vor deren Beginn hatte Staatspräsident Sarkozy noch am Wahlabend des 6. Mai 2007 den Anspruch Frankreichs auf eine erneuerte europapolitische Führungsrolle seines Landes klar formuliert und damit an das tradierte europapolitische Rollenmodell Frankreichs als führender europäischer Staat angeknüpft. Die französische Ratspräsidentschaft bot hierfür einen idealen Rahmen. Dieser Führungs- und Gestaltungsanspruch wurde in Form eines hoch ambitionierten Arbeitsprogramms für die sechs Monate der französischen Ratspräsidentschaft von Juli bis Dezember 2008 konkretisiert.

Am Beispiel dieser Ratspräsidentschaft soll im Folgenden analysiert werden, wie, in welchen Politikbereichen und unter Rückgriff auf welche Handlungsressourcen und Politikgestaltungsmethoden es Frankreich gelungen ist, politische Führung auf europäischer Ebene auszuüben. Die Darstellung von politischer Führung im Rahmen der Ratspräsidentschaft wird zunächst eingebettet in einführende Bemerkungen zur Problematik politischer Führung in der Europäischen Union und eine Betrachtung der Frankreich und seinem Staatspräsidenten hierfür zu Gebote stehenden Ressourcen. Daran anschließend werden zentrale Hand-

* Prof. Dr. Joachim Schild, Professor für Vergleichende Regierungslehre, Universität Trier.
Dr. Martin Koopmann, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Stiftung Genshagen.

- 1 Jean-Pierre Jouyet/Sophie Coignard: Une présidence de crises: Les six mois qui ont bousculé l'Europe, Paris 2009, S. 228.
- 2 Nicolas Sarkozy: Rede zu den Ergebnissen des Europäischen Rates vom 11. und 12. Dezember 2008 – Tätigkeitsbericht des französischen Vorsitizes, in: Europäisches Parlament: Plenardebatten. Dienstag, 16. Dezember 2008 – Straßburg. Weitere Schlüsseldokumente der französischen Ratspräsidentschaft sind abrufbar unter: www.ue2008.fr (letzter Zugriff: 02.06.2009).

lungsbereiche der Ratspräsidentschaft daraufhin befragt, wie und mit welchem Erfolg die Ratspräsidentschaft politische Führung ausgeübt und ihre Ratspräsidentschaftsrolle ausgefüllt hat. Dabei geht es uns weder um einen vollständigen Überblick, noch um eine detaillierte Darstellung der materiellen Inhalte und Ergebnisse von Politik, sondern in erster Linie um das Prozessmanagement.

Politische Führung in der Europäischen Union

Die Entwicklung der institutionellen Ordnung der Europäischen Union und ihrer Vorläufer reflektiert ein tiefes, historisch wohlbegründetes Misstrauen gegen hegemoniale Ansprüche europäischer Staaten und das Bestreben, die Umsetzung mitgliedstaatlicher Machtressourcen in innergemeinschaftlichen Einfluss durch machtausgleichende Institutionen und Verhaltensnormen zu moderieren, vor allem durch das unterproportionale institutionelle Gewicht der großen Mitgliedstaaten in Rat und Parlament. Antihegemoniale Reflexe gegen Führungsambitionen großer Mitgliedstaaten wurden in jüngerer Zeit noch verstärkt durch die Osterweiterung. Die Erfahrung von 40 Jahren Dominanz und Fremdbestimmung durch die Sowjetunion, die die in der Mehrzahl kleinen und mittleren Staaten aus Mittel- und Osteuropa als historisches Gepäck in die Union mitbrachten, macht ihr Misstrauen gegenüber Führungsansprüchen größerer Mitgliedstaaten der Europäischen Union verständlich. Auch innerhalb der alten EU-15 haben sich politische Konflikte zwischen ‚Großen‘ und ‚Kleinen‘ im Kontext des Verfassungs-/Vertragsreformprozesses nach 2001 verschärft und die Akzeptanz von kollektiver Führung durch große Mitgliedstaaten tendenziell verringert.³

Eine Alternative zur Führung seitens von Mitgliedstaaten ist die Führung durch Institutionen. Neofunktionalisten vermuten Führungspotenziale insbesondere bei der Kommission (und ihrem Präsidenten) als supranationalem *policy entrepreneur*, Intergouvernementalisten eher auf Seiten des Europäischen Rates und in der Institution der Ratspräsidentschaft. Die Stellung der Kommission und die Akzeptanz ihrer politischen Führungsambitionen seitens der Mitgliedstaaten ist seit der ‚Delors-Präsidentschaft‘ deutlich geschwächt worden. Auch die Steuerungsleistung des Ratssystems einschließlich des Europäischen Rates wurde von zentralen politischen Akteuren in jüngerer Zeit als unbefriedigend befunden. Die Reformdiskussionen und -entscheidungen über eine partielle Abschaffung der rotierenden Ratspräsidentschaft und die Schaffung des Amtes eines permanenten Präsidenten des Europäischen Rates im Kontext des Vertragsreformprozesses seit 2001 legt Zeugnis vom Bemühen ab, Führungskapazitäten im Ratssystem zu stärken.

Gleichzeitig, und gerade wegen der wahrgenommenen Defizite der Führungs- und Steuerungsleistungen im EU-System, wurde in jüngerer Zeit die Diskussion über politische Führung in der Europäischen Union wiederbelebt. Dies gilt für die akademische Debatte, die das Thema in einer zunehmenden Zahl von Publikationen in den letzten Jahren aufgegriffen hat,⁴ wie auch für die politisch-publizistische Debatte. Ein regelmäßig wiederkehrender Topos ist die mit dem Unterton des Bedauerns vorgetragene Feststellung, dass nur wenige zeitgenössische Nachfolger in die Fußstapfen der ‚großen Europäer‘ – Jean Monnet, Alcide De Gasperi, Konrad Adenauer, François Mitterrand, Helmut Kohl und Jacques Delors – getre-

3 Vgl. Paul Magette/Kalypso Nicolaidis: Large and Small Member States in the European Union: Reinventing the Balance, Notre Europe: Research and European Issues 25/2003.

4 Vgl. z.B. Derek Beach/Colette Mazzucelli (Hrsg.): Leadership in the Big Bangs of European Integration, Basingstoke 2007; Jack Hayward (Hrsg.): Leaderless Europe, Oxford 2008; Lars Hewel: Hegemonie und Gleichgewicht in der europäischen Integration. Eine Untersuchung der Führungsproblematik im Rahmen der Fortentwicklung der Europäischen Union, Baden-Baden 2006; Josef Janning: Leadership coalitions and change: the Role of states in the European Union, in: International Affairs 4/2005, S. 821-833; Jonas Tallberg: Leadership and Negotiation in the European Union, Cambridge 2006.

ten seien. Hier ist die Dimension der führenden Personen neben der mitgliedstaatlichen und institutionellen Führung als dritte Variante von politischer Führung in der Europäischen Union angesprochen.

Dieser Beitrag versucht, am Beispiel der französischen Ratspräsidentschaft Bedingungen zu identifizieren, unter denen politische Führungsleistungen erbracht und negative Begleit-effekte, etwa in Form von Misstrauen und Akzeptanzproblemen, minimiert werden können.

Führungsressourcen der französischen Ratspräsidentschaft

Wir folgen dem Begriffsverständnis von Eckhard Lübke, der Führung folgendermaßen definiert: „Führung in der EU wird durch Akteure geleistet, die als Mitführende bereit und in der Lage sind, andere EU-Akteure zu veranlassen, zum Erreichen kollektiver Ziele beizutragen.“⁵ Die Ressourcen, die Frankreich zur Ausübung von (Mit-)Führung im Kontext der Ratspräsidentschaft zur Verfügung standen, ergeben sich zum einen aus der Institution der Ratspräsidentschaft selbst, zum anderen aus den Macht- und Führungsressourcen Frankreichs als großes Mitgliedsland der Europäischen Union.

Lübke unterscheidet zwischen drei Typen von Macht- und Führungsfaktoren: (a) materielle Faktoren, zum Beispiel Größe, Wirtschaftskraft, Bevölkerung, technologische und militärische Fähigkeiten, administrative Ressourcen; (b) immaterielle Faktoren wie etwa die Akzeptanz und das Vertrauen seitens der Partner, eine Vorbildfunktion („leadership by example“) sowie die Fähigkeit zur klaren Ziel- und Strategiebestimmung; und (c) situative Faktoren wie etwa die Qualität von Interdependenzverhältnissen zu anderen Akteuren (symmetrische/asymmetrische Interdependenz), die Fähigkeit zur Bündelung von Macht durch das Schmieden von Koalitionen und Führungsallianzen sowie die Qualität und politische Stärke des Führungspersonals.⁶ Externe Rahmenbedingungen, mit denen politische Akteure kurzfristig konfrontiert werden, wie etwa eine deutliche Veränderung der wirtschaftlichen Situation, Veränderung europapolitischer Konstellationen durch Wahlen in einzelnen Ländern sowie außenpolitische Ereignisse und Krisen können ebenfalls den situativen Faktoren zugerechnet werden.

Mit der Institution der Ratspräsidentschaft sind eine Reihe von Aufgaben und Funktionen verbunden, die die jeweilige Ratspräsidentschaft zur Ausübung von politischer Führung nutzbar machen kann. Neben der hier nicht im Blickpunkt stehenden Funktion eines Managers der Ratsgeschäfte lassen sich folgende Funktionen und Rollen der Ratspräsidentschaft voneinander unterscheiden:⁷

5 Eckhard Lübke: Führung ist wie Liebe. Warum Mit-Führung in Europa notwendig ist und wer sie leisten kann, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Studie S 30/2007.

6 Ebenda, S. 9-12.

7 In der Literatur finden sich unterschiedliche Funktionskataloge für die Ratspräsidentschaft. Das Standardwerk von Hayes-Renshaw und Wallace unterscheidet die Funktionen ‚business manager‘, ‚manager of foreign policy‘, ‚promoter of initiatives‘, ‚package-broker‘, ‚liaison point‘ (gegenüber Kommission und Europäischem Parlament) sowie ‚collective representative‘ im Sinne eines Sprechers der Europäischen Union nach außen, vgl. Fiona Hayes-Renshaw/Helen Wallace: The Council of Ministers, 2. überarb. Aufl., Basingstoke/New York 2006, S. 140-154. Tallberg hebt drei Funktionen der Ratspräsidentschaft hervor: ‚Agenda-Manager‘, ‚Kompromissbroker‘ und ‚Repräsentant der Europäischen Union im Außenverhältnis bei Verhandlungen mit Drittstaaten/-parteien‘, vgl. Tallberg: Leadership and Negotiation, 2006, S. 82-171. Kietz und Maurer ergänzen dies um die Funktionen der ‚strategischen Steuerung‘ und der ‚Vertretung der Europäischen Union nach innen, gegenüber Medien, Bürgern und politischen Akteuren im Heimatland‘, vgl. Daniela Kietz/Andreas Maurer: Bilanz und Zukunft der Präsidentschaft im System des Rates der Europäischen Union, in: *integration* 1/2008, S. 21-36, hier S. 22-24; vgl. auch Ole Elgström: Introduction, in: Ole Elgström (Hrsg.): European Union Council Presidencies. A Comparative Perspective, London/New York 2003, S. 1-17, hier S. 4-7.

1. *Strategische Steuerung* im Sinne einer perspektivischen Ausrichtung von EU-Politiken und Entscheidungen an mittel- und langfristigen Herausforderungen.
2. *Promoter von Initiativen*, um neben laufenden Dossiers neue Initiativen auf die politische Agenda der Europäischen Union zu setzen und eine sichtbare Handschrift der jeweiligen Ratspräsidentschaft erkennbar werden zu lassen.
3. Die Rolle eines *Kompromissmaklers (package-broker)*, der die Konsenssuche im Ratssystem organisiert.
4. *Repräsentant der Europäischen Union nach außen*, verantwortlich für Kontakte und Verhandlungen mit Drittstaaten und -parteien.
5. *Krisenmanager (intern und extern)*, eine Funktion, die häufig erhebliche Energien von Ratspräsidentschaften bindet und vorgefertigte Arbeitspläne bisweilen zu Makulatur werden lässt.

Mit diesen Funktionen und Rollen sind normative Erwartungen der Partnerländer und anderer politischer Akteure auf Unionsebene verbunden, die sich die jeweilige Ratspräsidentschaft – so auch Frankreich – zu Nutze machen kann und die als Ressourcen für politische Führung interpretierbar sind. Dabei ist, trotz beachtlicher Leistungen der Ratspräsidentschaften kleinerer und mittlerer Länder in der Vergangenheit, ein höheres Niveau an Erwartungen zu konstatieren, wenn die Ratspräsidentschaft von großen und integrationsoffenen Mitgliedstaaten ausgeübt wird. Dies war im Falle der französischen Ratspräsidentschaft ebenso zu beobachten wie ein Jahr zuvor am Beispiel der deutschen Ratspräsidentschaft.⁸

Neben den institutionellen Ressourcen der Ratspräsidentschaft stehen großen Mitgliedstaaten wie Frankreich weitere materielle wie immaterielle Führungsressourcen zur Verfügung. Neben den klassischen materiellen Machtressourcen (Bruttonationaleinkommen, demografisches, militärisches, technologisches Potenzial) ist im Falle Frankreichs auf die Qualität administrativer Ressourcen hinzuweisen, insbesondere einen starken, personell gut bestückten diplomatischen Apparat und im europäischen Vergleich als effizient geltende europapolitische Koordinierungs- und Entscheidungsstrukturen. Auf der Ebene immaterieller Führungsressourcen hat die Präsidentschaftswahl im Mai 2007 eine erneuerte Legitimationsgrundlage geschaffen und damit die weitgehende Lähmung französischer Europapolitik beendet, wie sie während des *fin de règne* von Präsident Jacques Chirac nach dem Scheitern des Verfassungsreferendums im Mai 2005 vorherrschte.

Im Hinblick auf die Reputation Frankreichs und seines Präsidenten und auf das Vertrauen, das ihnen die Partnerländer entgegenbringen, bot sich zu Beginn der Ratspräsidentschaft ein durchaus gemischtes Bild. So hatte die letzte französische Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2000 negative Erinnerungen bei den Partnern hinterlassen.⁹ Insbesondere war die Norm, dass die Ratspräsidentschaft als Kompromissmakler zu agieren und dabei eigene nationale Interessen im Zweifelsfall auch hintanzustellen habe, in den Verhandlungen über den Vertrag von Nizza in der Kernfrage der Stimmengewichtung im Rat von Frankreich zu offenkundig verletzt worden. In Anbetracht der ungewöhnlichen Vielzahl von hochsensiblen Dossiers, die während der französischen Ratspräsidentschaft 2008 zu behandeln waren und die auch französische (Wirtschafts-)Interessen massiv berührten, musste die Erfahrung von Nizza zu einem gewissen Misstrauen seitens der Partner führen. Dieses

8 Vgl. hierzu Kietz/Maurer: Bilanz und Zukunft der Präsidentschaft, 2008 sowie Daniel Göler/Mathias Jopp: Kann Europa gelingen? Vorhaben und Chancen der deutschen Ratspräsidentschaft, in: *integration* 1/2007, S. 3–24 sowie Martin Koopmann: Pacemaker Instead of European Saviour: Germany's EU-Presidency, Analysis of the Royal Institute Elcano 6/2007 und Hans Stark: Die französische EU-Ratspräsidentschaft 2008 – zwischen aktuellem Krisenmanagement und strategischer Weichenstellung, in: *integration* 3/2008, S. 235–240.

9 Vgl. Adriaan Schout/Sophie Vanhoonacker: France: Presidency Roles and National Interests, in: Finn Laursen (Hrsg.): *The Treaty of Nice. Actor Preferences, Bargaining and Institutional Choice*, Leiden/Boston 2006, S. 133–161.

Misstrauen dürfte auch nicht dadurch gemindert worden sein, dass Präsident Sarkozy in seinem ersten Amtsjahr eine deutliche Neigung zeigte, gemeinsame europäische Erfolge medial als französische zu ‚vermarkten‘, etwa im Fall der Befreiung der jahrelang in Libyen inhaftierten bulgarischen Krankenschwestern 2007 oder im Falle der Wiederbelebung des Vertragsreformprozesses unter deutscher Ratspräsidentschaft, ein Erfolg, den sich der frisch gewählte Staatspräsident recht frisch ans eigene Revers heftete.¹⁰ Gleichwohl haben sein konstruktiver Umgang mit den Folgen des französischen ‚Neins‘ zum Verfassungsvertrag und seine aktive Rolle bei der Suche nach europäischen Kompromissen in der Endphase der deutschen Ratspräsidentschaft ihm auch Reputationsgewinne beschert. Seine Fähigkeit zum europäischen *teamplay* musste Sarkozy jedoch erst noch unter Beweis stellen.

Als immaterielle Faktoren und Rahmenbedingungen, die die Führungsressourcen Frankreichs im Verlaufe der Ratspräsidentschaft schmälerten, ist zum einen auf eine gewachsene Europaskepsis in Frankreich zu verweisen, die der Handlungsfreiheit der Exekutive in der Europapolitik Schranken auferlegt; zum anderen erlitt Frankreich einen empfindlichen Reputationsverlust infolge des jahrelangen Bruchs des Stabilitäts- und Wachstumspakts (2003-2005) sowie infolge der fehlenden Bereitschaft, gemeinsame europäische Beschlüsse zur Defizitminderung bei guter Konjunkturlage umzusetzen (2007-2008). Generell ist auch die seit Jahren unterdurchschnittliche Performanz des französischen Wirtschafts- und Sozialmodells – zumindest bis zum Ausbruch der internationalen Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise – mit einem Verlust an ‚soft power‘ im Sinne von Ausstrahlung und Überzeugungskraft erfolgreicher Politik-, Sozial- und Wirtschaftsmodelle verbunden.¹¹ Dies führte zu einer Minderung der policy-spezifischen Führungsressourcen Frankreichs auf dem Felde der Wirtschaftspolitik der Union.

Auf der Ebene persönlicher Faktoren kann Präsident Sarkozy zwar kein generell hohes Interesse und Engagement für Eurothemen nachgesagt werden. Für einen Präsidenten, der Europapolitik bis dato stark aus der Perspektive innenpolitischer Nutzenkalküle wahrgenommen hatte,¹² bot die Ratspräsidentschaft aber eine besondere und willkommene Gelegenheit, über sechs Monate im Rampenlicht der nationalen wie europäischen Medien zu stehen und diese durch seinen gewohnten politischen Aktivismus in Atem zu halten. Seit seinem Amtsantritt als sechster Präsident der V. Republik hat er in der Innen- wie Außenpolitik regelmäßig unter Beweis gestellt, dass er bereit ist, Initiativen zu ergreifen und dafür auch politische Risiken auf sich zu nehmen. Allerdings wurden vielfach Zweifel daran laut, ob er neben seiner unumstrittenen Fähigkeit und Bereitschaft zu kurzfristigen Entscheidungen und politischem Aktionismus auch Führungsqualitäten besitze, die im Sinne der Entwicklung und Implementation langfristig-strategischer Handlungsprogramme eingesetzt werden können.

Politische Führung in der Praxis¹³

Das mit negativen Erinnerungen der Partner an die letzte französische Ratspräsidentschaft verbundene Handicap war der französischen Exekutive durchaus bewusst, was Im-

10 Vgl. Florence Autret: Sarkozy à Bruxelles, Paris 2008, S. 17.

11 Vgl. Joachim Schild: Europapolitik in einer verunsicherten Gesellschaft, in: Joachim Schild/Henrik Uterwedde (Hrsg.): Die verunsicherte Französische Republik. Wandel der Strukturen, der Politik – und der Leitbilder?, Baden-Baden 2009, S. 193-218.

12 Vgl. hierzu Joachim Schild: Sarkozys Europapolitik: Das zunehmende Gewicht der Innenpolitik, in: *integration* 3/2007, S. 238-250.

13 Eine ausführlichere Behandlung der Schwerpunkte der französischen Ratspräsidentschaft findet sich in: Martin Koopmann/Joachim Schild: Style, stratégie et potentiel d'influence de la politique européenne de la France: Retour sur une présidence remarquée, Notre Europe: Etudes et Recherches 2009 im Erscheinen; vgl. auch die noch vor Abschluss der Ratspräsidentschaft erschienene Analyse von Christian Lequesne/Olivier Rozenberg: The French Presidency of 2008: The Unexpected Agenda, Swedish Institute for European Policy Studies: SIEPS Report 2008:3op.

pulse für eine solide Vorbereitung der Ratspräsidentschaft lieferte. Die letzte Gelegenheit vor 2022, die Geschicke der Europäischen Union in der Rolle der Ratspräsidentschaft zu beeinflussen – und sicherlich das einzige derartige ‚Fenster der Gelegenheit‘ für Nicolas Sarkozy – sollte durch monatelange Mobilisierung des gesamten Regierungsapparates und durch ein ambitioniertes Präsidentschaftsprogramm¹⁴ zum Erfolg geführt werden. Auch das Bemühen um breite Konsultation der Partner im Vorfeld – nicht nur der großen Mitgliedstaaten – war klar erkennbar. Präsident Sarkozy und Premierminister François Fillon haben 22 der 26 weiteren Mitgliedstaaten der Union vor Beginn der Ratspräsidentschaft ihren Besuch abgestattet. Europastaatssekretär Jean-Pierre Jouyet war auch ungleich stärker als seine Amtsvorgänger um eine hohe Präsenz und enge Kontakte in Brüssel im Europäischen Parlament wie der Kommission bemüht, sowohl vor als auch während der Ratspräsidentschaft.¹⁵ Enge Abstimmung mit der Kommission und auch dem Europäischen Parlament bildete eine Grundlage des Erfolgs auf zentralen Handlungsfeldern, etwa der Energie- und Klimapolitik.

Im Folgenden sollen Kernpunkte dieser außergewöhnlichen Ratspräsidentschaft dargestellt werden, zunächst die Bearbeitung der Krisensituationen, mit denen sich die Europäische Union in der zweiten Jahreshälfte 2008 konfrontiert sah, sodann die Art und Weise, wie Frankreich die selbstgesetzten strategischen Ziele seiner Ratspräsidentschaft verfolgte.

Krisenmanagement I: Georgien

Akute Krisen, zu deren Bewältigung das Handeln der Union prinzipiell beitragen kann, können als situative Faktoren für politische Führung durch die Ratspräsidentschaft interpretiert werden. Der Ausnahmecharakter der französischen Ratspräsidentschaft beruht in erster Linie auf einer Häufung solcher Krisensituationen – interner wie externer Herausforderungen – in Gestalt der Georgienkrise, der Finanzmarktkrise sowie der neuerlichen Ratifizierungskrise infolge des irischen ‚Nein‘ zum Vertrag von Lissabon.

Die Analyse der Ereignisse in Georgien im Sommer 2008 führt im Wesentlichen zu zwei Ergebnissen: Zum einen übernahm die Europäische Union eine zentrale Rolle beim Management des Konflikts zwischen Russland und Georgien und wurde damit zum entscheidenden Akteur abgesehen von den Konfliktparteien. Zum anderen erzielten die Europäer unter der entschlossenen Führung der französischen Ratspräsidentschaft unbestreitbare Erfolge. Vom Beginn der Feindseligkeiten am 7. August 2008 bis zum Abschluss des Waffenstillstands entfaltete Paris eine intensive diplomatische Aktivität. Am 12. August 2008 verständigten sich Sarkozy und Dmitrij Medwedjew auf einen Sechs-Punkte-Plan, der kurz darauf von Russland und Georgien unterzeichnet wurde. Neben der Beendigung der militärischen Auseinandersetzungen sah der Plan den Rückzug der russischen Truppen in die Stellungen vor Ausbruch der Feindseligkeiten vor. Erneut auf Initiative von Präsident Sarkozy setzte sich die Europäische Union kurz darauf für den Abschluss eines Zusatzabkommens ein, das den Rückzug der russischen Truppen aus dem georgischen Kernland – außerhalb Südossetiens und Abchasiens – regelte und am 8. September 2008 unterzeichnet wurde.¹⁶

14 Présidence française du Conseil de l'Union européenne, Programme de travail. 1^{er} juillet – 31 décembre 2008. Une Europe qui agit pour répondre aux défis d'aujourd'hui, abrufbar unter: http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/ProgrammePFUE/Programme_FR.pdf (letzter Zugriff: 02.06.2009).

15 Jouyet/Coignard: Une présidence de crises, 2009, S. 33.

16 Für den Sechs-Punkte-Plan vgl. Rat der Europäischen Union: Mitteilung an die Presse. Außerordentliche Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, Brüssel, 13. August 2008, Dok. 12453/08 (Presse 236); für das Abkommen vom 8. September 2008 vgl. die Artikel Frankfurter Allgemeine Zeitung: Russland verspricht Rückzug aus Kerngeorgien, 09.09.2008 und Frankfurter Allgemeine Zeitung: Einige Klärstellungen und neue Fragen, 10.09.2008.

Zwischenzeitlich hatte sich der Europäische Rat auf Eckpunkte einer gemeinsamen EU-Position verständigt: Verurteilung der offiziellen Anerkennung der beiden secessionistischen Gebiete durch Russland, Vertagung der Verhandlungen mit Russland über ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA), Entsendung eines EU-Kontingents ziviler Beobachter zur Kontrolle des Waffenstillstands.¹⁷ Bis zu dieser Tagung des Rats hatte die französische Ratspräsidentschaft mit großer Entschlossenheit weitgehend im Alleingang gehandelt, gleichwohl nach vorherigen Konsultationen mit seinen wesentlichen europäischen Partnern. Die Rahmenbedingungen für eine exponierte und dynamische Diplomatie Sarkozys waren sicher günstig: Der Handlungsdruck war durch die militärische Entwicklung in Georgien hoch, eine schnelle Beilegung der Auseinandersetzungen auch im Interesse der Partner Frankreichs und die Bereitschaft insbesondere Berlins nach dem Ende des deutsch-französischen Konflikts um die Mittelmeerunion ausgeprägt, Paris unter der Bedingung eines gewährleisteten Informationsflusses zunächst gewähren zu lassen. Hinzu kam die Abwesenheit der USA vom internationalen Krisenmanagement wenige Monate vor den amerikanischen Präsidentschaftswahlen.

Wenngleich eine Mehrheit der – vor allem französischen – Kommentare die Georgien-Diplomatie der Europäischen Union positiv bewerten,¹⁸ hatten sich doch von den baltischen Staaten über Polen, Schweden und die Ukraine bis hin zu den USA zahlreiche Akteure für eine härtere Haltung gegenüber Moskau eingesetzt. Insbesondere nach der Wiederaufnahme der PKA-Verhandlungen im November 2008 mehrten sich kritische Stimmen auch in Deutschland.¹⁹ Und natürlich ist die EU-Aktivität unter der französischen Ratspräsidentschaft keine reine Erfolgsgeschichte: Die Anerkennung Südossetiens und Abchasiens durch Russland wurde durch den Sechs-Punkte-Plan nicht infrage gestellt, der Handlungsspielraum und die Effizienz der – gleichwohl in kürzester Zeit mobilisierten – EU-Beobachter bleibt begrenzt.

Dennoch können die Erfolge des Sarkozy-Aktivismus nicht übersehen werden. Trotz der bekannten Prioritätenkonflikte unter den EU-Mitgliedstaaten in der Russlandpolitik gelang es Paris, eine gemeinsame Position der Union zur Beilegung des Konflikts zu schmieden, was nicht zuletzt durch eine geschmeidige deutsch-französische Abstimmung im Hintergrund ermöglicht wurde.

Sarkozys Krisenmanagement trug ohne Zweifel dazu bei, dass der französische Präsident seine europapolitischen Ziele erreichen konnte, indem es die französische Führungskapazität in der Union und die Bedeutung einer starken Ratspräsidentschaft für die Europäische Union unterstrich. Dennoch bleiben Zweifel, die sich paradoxerweise wiederum aus der Stärke der französischen Ratspräsidentschaft ableiten lassen: Weder der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik noch die Kommission oder ihr Präsident waren in der Lage, den Entscheidungsprozess in der Europäischen Union während der Krise wesentlich zu beeinflussen. Vor dem Hintergrund der offenkundigen Schwächen der Gemeinschaftsinstitutionen in der Außen- und Sicherheitspolitik hängt der Erfolg der EU-Politik in besonderer Weise von der Ratspräsidentschaft ab.

17 Rat der Europäischen Union: Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates vom 1. September 2008 in Brüssel. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 12594/2/08.

18 Vgl. Maxime Lefebvre: A l'Est de l'Union européenne: bilan d'une présidence française mouvementée, in: *Revue du marché commun et de l'Union européenne* 524/2009, S. 11-16 und Laure Delcour: Après le conflit osète, une nouvelle donne stratégique?, Institut de relations internationales et stratégiques: Actualités de la Russie et de la CEI 10/2008.

19 Vgl. Nikolas Busse: Ein Krieg, der sich lohnte, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16.12.2008.

Krisenmanagement II: Finanzmarktkrise

Mit der abrupten Beschleunigung der internationalen Finanzmarktkrise infolge des Bankrotts der Investmentbank „Lehman Brothers“ im September 2008 sah sich die Ratspräsidentschaft mit einer dreifachen Herausforderung konfrontiert:

- kurzfristiges Krisenmanagement im Banksektor zu betreiben, um das Vertrauen am Interbankenmarkt wieder herzustellen und ‚nichtkooperative Spiele‘ zwischen Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu vermeiden;
- eine geeignete makroökonomische europäische Antwort auf den freien Fall der Wirtschaftskonjunktur zu finden;
- einen Reformprozess zu starten, um den europäischen und globalen Finanzmärkten einen neuen Regulierungsrahmen zu geben.

Die meisten Beobachter stimmen in der Einschätzung überein, dass die französische Ratspräsidentschaft das kurzfristige Krisenmanagement entschlossen und energisch angepackt und dabei beachtliche Erfolge erzielt hat.²⁰ Angesichts des historischen Ausmaßes der Krisenherausforderung und der atemberaubenden Geschwindigkeit des Vertrauensverlustes in und zwischen Banken nach dem Fall von „Lehman Brothers“ war die Entscheidung des Staatspräsidenten sicherlich angemessen, diese Krise auf höchster Ebene zu behandeln und nicht den Fachministern und Experten auf Beamtenebene zu überlassen. Die Ratspräsidentschaft konnte ihre prozedurale Kontrolle einsetzen, um eine Serie von Gipfeltreffen auf der Ebene der Regierungs- und Staatsebene anzuberaumen und nach geeigneten institutionellen Formaten zur Bearbeitung der Krisenfolgen zu suchen.²¹ Generell zeigte sich Sarkozy bei der Wahl von Sitzungs- und Verhandlungsformaten stets flexibel, rückte die Problemlösungsfähigkeit in den Vordergrund und scherte sich wenig um langjährig etablierte Brüsseler Traditionen und informelle Institutionen im Ratssystem.²²

Dank wiederholter Treffen auf Gipfelebene und der Detailarbeit auf der Ebene des ECOFIN-Rates konnten die nationalen Entscheidungen zur Garantie von Bankeinlagen, nationale Rettungspläne für Banken und öffentliche Garantien für Interbankenkredite koordiniert und die anfangs rein nationalen Krisenreaktionen mit erheblichen negativen Externalitäten für die Partnerländer in einen europäischen Rahmen eingebettet werden.

Erhebliche Differenzen, insbesondere mit Deutschland, sind allerdings aufgebrochen, als Frankreich versuchte, die Finanzmarktkrise als ‚policy window‘ zu nutzen, um die Funktion der Eurogruppe zu einer Art Wirtschaftsregierung der Union auszubauen.²³ Die Bundesregierung ließ entsprechende Vorstöße ins Leere laufen. Bundeskanzlerin Angela Merkel begründete dies mit der Gefahr, dass eine solche Aufwertung der Eurogruppe die Unionsmitglieder dauerhaft in zwei Gruppen aufzuspalten drohe, Mitglieder und Nicht-Mitglieder der Eurozone.²⁴ Dieser erfolglose französische Vorstoß verdeutlicht zwei Dinge: Im Hinblick

20 Vgl. Martin Koopmann: Die Europäische Union in der Finanzmarktkrise. Gelungenes Krisenmanagement – strategische Defizite, Konrad-Adenauer-Stiftung: Analysen und Argumente 56/2008.

21 4. Oktober 2008: Gipfel der europäischen G8-Mitglieder in Paris; 12. Oktober 2008: Gipfel der Eurozoneländer plus Großbritannien und die Slowakei unter Beteiligung der Europäischen Zentralbank und der Kommission in Paris; 15.-16. Oktober 2008: Treffen des Europäischen Rates zur Finanzmarktkrise in Brüssel; 7. November 2008: Informeller Gipfel der Staats- und Regierungschefs in Brüssel zur Vorbereitung des G20-Treffens in Washington (am 15. November 2008); 24. November 2008: Deutsch-Französischer Ministerrat in Paris; 11.-12. Dezember 2008: Europäischer Rat in Brüssel.

22 Vgl. Jouyet/Coignard: Une présidence de crises, 2009, S. 12 und 69ff.

23 Präsident Sarkozy zufolge ist „die wahre Wirtschaftsregierung der Eurozone eine Eurogruppe, die sich auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs trifft“, siehe Nicolas Sarkozy: Rede zur Tagung des Europäischen Rates (15./16. Oktober 2008), in: Europäisches Parlament: Plenardebatten. Dienstag, 21. Oktober 2008 – Straßburg.

24 Siehe Angela Merkel: Regierungserklärung durch die Bundeskanzlerin zum Europäischen Rat in Brüssel am 11./12. Dezember 2008, Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages 16/193 vom 4. Dezember 2008, S. 20683 (C)-20687 (C).

auf die Art des gewählten Vorgehens wurde sichtbar, dass weder eine öffentliche ‚Megafon-Diplomatie‘ noch die Verfahrenskontrolle der Ratspräsidentschaft ausreichten, um die Unterstützung der widerstrebenden Bundesrepublik zu gewinnen; inhaltlich konnten die Präferenzen der Bundesrepublik im Hinblick auf die Rollenzuschreibung für die Eurogruppe auch in einer wirtschaftlichen Ausnahmesituation nicht dauerhaft im eigenen Sinne beeinflusst werden. Ein diskretes bilaterales Sondieren der deutschen Positionen und roten Linien hätte ausgereicht, um diese Erkenntnis zu gewinnen und ein öffentliches Zerwürfnis zwischen beiden Ländern zu vermeiden.

Ähnliches gilt auch für die Debatten und Entscheidungen zur makroökonomischen Reaktion auf die Wirtschaftskrise mit Konjunkturbelebungsprogrammen. Die heftige öffentliche Kritik aus Paris an der haushaltspolitischen Zurückhaltung der größten Volkswirtschaft im Euroraum – ‚Frankreich handelt, Deutschland denkt nach‘,²⁵ so der Präsident in einer Pressekonzferenz nach dem deutsch-französischen Ministerrat vom 24. November 2008 –, hat einerseits die Unterschiede im Volumen der fiskalischen Stimuli zwischen beiden Ländern deutlich überzeichnet, andererseits wenig Wirkung auf den innerdeutschen Entscheidungsprozess entfaltet.

Das nachdrückliche französische Plädoyer für eine expansiv ausgerichtete Haushaltspolitik und zugunsten einer engeren Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten wäre gewiss auch ungleich überzeugender ausgefallen, wenn Frankreich nicht im Ruf eines haushaltspolitischen Laxismus und eines hemdsärmlichen Umgangs mit dem Regelwerk des Stabilitäts- und Wachstumspakts stünde. In diesem Handlungsfeld besteht offenbar ein Zusammenhang zwischen bescheidener interner Performanz und einer nur begrenzten europäischen Führungsfähigkeit.

Im Hinblick auf die stärkere Regulierung internationaler und europäischer Finanzmärkte konnte die Ratspräsidentschaft erste Schritte auf dem Weg zu europäischen Einigungen über die Grundsätze einer Verbesserung der Transparenz (Finanzprodukte und Bankenbilanzen), einer Regulierung der Arbeit von Ratingagenturen und Hedgefonds und über die Verschärfung der Eigenkapitalanforderungen für Banken initiieren und das Defizit internationaler Führung am Ende der Amtszeit von US-Präsident George W. Bush geschickt ausnutzen, um ein Gipfeltreffen auf die politische Agenda zu setzen, das dann im Format der G20 am 15. November 2008 in Washington stattfand. Dessen Abschlussdokument lässt die europäische Handschrift erkennen. Zudem wurde ein weiteres Gipfeltreffen zur Finanzmarktregulierung vereinbart, das dann am 2. April 2009 in London stattfand und dank enger deutsch-französischer Abstimmung im Vorfeld aus französischer Sicht auch als erfolgreich bewertet werden konnte.²⁶

Somit lässt sich auf diesem Handlungsfeld eine Kombination von Führungsleistungen in Form von relativ erfolgreichem kurzfristigen Krisenmanagement zur Verhinderung einer weiteren flächenbrandartigen Ausweitung der Bankenkrise und zur Prävention beziehungsweise Begrenzung eines nicht-kooperativen Verhaltens der europäischen Partner mit längerfristig-strategischen Führungsleistungen im Dienste zukünftiger effektiver Regulierung internationaler Finanzmärkte und ihrer Akteure erkennen. Führungsversuchen im Sinne eines stärkeren fiskalischen Stimulus hingegen wurde vor allem von Deutschland die Gefolgschaft verweigert, wobei unterschiedliche Haushaltssituationen der Mitgliedstaaten sowie unterschiedliche Situationswahrnehmungen und Problemdefinitionen eine zentrale Rolle spielten.

25 Jamila Aridj: Plan de relance européen: „La France travaille, l'Allemagne réfléchit“, in: *lepoint.fr*, 24.11.2008.

26 Siehe Spiegel Online: Merkel und Sarkozy einig im Kampf gegen die Krise, 12.03.2009.

Krisenmanagement III: Die Reaktion auf das irische ‚Nein‘ zum Vertrag von Lissabon

Das irische ‚Nein‘ vom 12. Juni 2008 zum Vertrag von Lissabon fügte der Dauerkrise der institutionellen Reform der Europäischen Union ein neues Kapitel hinzu und hatte große Auswirkungen auf die französische Ratspräsidentschaft. Zugleich eignete sich die daraus resultierende Krise des Reformprozesses kaum, im Unterschied zur Georgien- und zur Finanzmarktkrise, französische Führungskapazitäten und -fähigkeiten in der Europäischen Union zu demonstrieren. Paris wurde die Chance genommen, während der letzten Ratspräsidentschaft traditionellen Zuschnitts die Europäische Union auf den Übergang in die ‚Lissabon-EU‘ vorzubereiten, mit allem, was dies an symbolischer Politik aber auch an konkreten Fragen hinsichtlich institutioneller oder personalpolitischer Fragen bedeutet hätte.

Sarkozy reagierte auf diese Herausforderung zunächst in einer aus seiner innenpolitischen Sozialisation und aus dem ersten Jahr seiner Amtszeit als Staatspräsident vertrauten Art und Weise: Ohne weitere Abstimmung mit den anderen Partnern in der Europäischen Union übte er direkten Druck auf die irische Regierung aus, die er aufforderte, noch vor Dezember ein zweites Referendum durchzuführen.²⁷ Hierbei gerieten zwei Handlungsebenen in Konflikt miteinander: Innenpolitisch konnte (und wollte) er mit dieser Offensive durchaus punkten, bereits kurz nach dem 12. Juni 2008 hatte er vor Mitgliedern der Präsidentenpartei „Union pour un Mouvement Populaire“ (UMP) die Möglichkeit eines zweiten Referendums öffentlich angesprochen. Auf europäischer Ebene handelte sich der Präsident, der ein zweites Referendum über den Verfassungsvertrag im eigenen Land um jeden Preis hatte vermeiden wollen, damit viel Kritik ein. Vor allem Irland und die kleinen Mitgliedstaaten sparten nicht mit Hinweisen auf die geringe Legitimität derlei Forderungen aus einem Land, dessen Bevölkerung den Verfassungsvertrag zuvor ebenfalls abgelehnt hatte und dessen Regierung anschließend monatelang europapolitisch nicht handlungsfähig gewesen war.

In der Folge davon änderte Sarkozy seine Strategie und verfolgte nunmehr einen zurückhaltenderen Ansatz, indem er Optionen wie Ausnahmeregelungen für Irland oder die – schließlich im Europäischen Rat im Dezember 2008 umgesetzte²⁸ – Erarbeitung einer politischen Erklärung (zu Fragen wie Steuerharmonisierung, Abtreibung, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Zusammensetzung der Kommission) diskutierte. So fällt die Bilanz der französischen Ratspräsidentschaft in der Vertragskrise äußerst bescheiden aus. Insbesondere aufgrund der eigenen französischen Schwierigkeiten in der Vertiefungsfrage fehlte Sarkozys Präsidentschaft die Legitimität für ein offensives Vorgehen gegenüber Irland – ganz abgesehen davon, dass die Ratifikationsprozesse von EU-Reformverträgen in den einzelnen Mitgliedstaaten traditionell zum Hort nationalstaatlicher Souveränität und damit auch nationaler Empfindlichkeiten gehören. Die Krise des Vertrags von Lissabon war damit gleichsam das Antimodell neuer Führungsansprüche Sarkozys in der Europapolitik.

Strategische Ansätze I: Union für das Mittelmeer

Die französische Ratspräsidentschaft hatte vier strategische Schwerpunkte für ihre Arbeit formuliert. Dazu gehörten die Verabschiedung des Energie- und Klimapakets, die Migrationspolitik, die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und speziell der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) sowie die Gemeinsame Agrarpolitik, deren ‚Gesundheitscheck‘ auf der Tagesordnung des Rates stand,

27 Vgl. Gemeinsame Pressekonferenz des französischen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy und des Präsidenten der Europäischen Kommission, Manuel Barroso, Europäischer Rat, Brüssel, 16. Oktober 2008.

28 Rat der Europäischen Union: Tagung des Europäischen Rates vom 11./12. Dezember 2008 in Brüssel. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 17271/1/08, S. 1-3.

die aber ebenso wie die Migrationspolitik aus Platzgründen hier nicht behandelt wird. Im Vorfeld der Ratspräsidentschaft war die französische Europapolitik jedoch vom Konflikt zwischen Frankreich und insbesondere Deutschland über das ‚Sarkozy-Projekt‘ einer Mittelmeerunion dominiert. Von seinem Wahlkampfmanager Henri Guaino zunächst als Projekt des nationalen Wahlkampfes ohne Absprache mit den EU-Partnern entworfen, entwickelte es sich rasch zu einem Zankapfel zwischen Frankreich und Deutschland.

In gewisser Weise steht die Mittelmeerinitiative Sarkozys beispielhaft für sein Verständnis von politischer Führung in Europa. Aufbauend auf einer von allen EU-Mitgliedstaaten grosso modo geteilten insgesamt negativen Analyse der bisherigen EU-Mittelmeerpolitik auf der Grundlage des Barcelona-Prozesses schlug er eine zwischenstaatliche Kooperation der EU-Mittelmeeranrainer mit nicht-europäischen Staaten der Region im Rahmen einer neuen Organisation vor.²⁹ Eine pragmatische, projektorientierte Zusammenarbeit außerhalb des EU-Rahmens und unter französischer Führung: Deutlicher hätte Sarkozys Geringschätzung der schwerfälligen EU-Mechanismen, aber auch des Bemühens um gemeinschaftliche Politiklösungen kaum ausfallen können. In Verbindung mit einer verstärkten Betonung der Rolle Frankreichs als Führungsmacht im Mittelmeerraum, mit dem Versuch, dem zunehmenden Gewicht Deutschlands in Mittel- und Osteuropa etwas entgegenzusetzen, und dem Bestreben, der Türkei eine Alternative zum EU-Beitritt anzubieten, kann dieser Vorstoß als typisches Beispiel für Stil und Schwerpunktsetzungen Sarkozys in der Europapolitik gelten.

Die deutsche Kritik galt nicht dem Versuch an sich, die europäische Mittelmeerpolitik zu reformieren. Vielmehr handelte es sich um eine Fundamentalkritik der Europapolitik des französischen Präsidenten – wenige Monate vor dessen Ratspräsidentschaft. Im Kern ging es um den Wert und die Zukunft des Gemeinschaftskonzepts der europäischen Integration: Aus Berliner Sicht betreffen Fragen der Sicherheit und Stabilität im Mittelmeerraum die Europäische Union als Ganzes, und dies umso mehr, als die Union in zentralen Politikfeldern eine gemeinschaftliche Politik bereits anwendet (Schengen-Raum, Binnenmarkt) oder, zumindest aus deutscher Sicht, anstreben sollte (Energiepolitik).

Der deutsch-französische Konflikt über die Mittelmeerunion führte zu einer der schwersten Belastungen der bilateralen Beziehungen seit langer Zeit und bedeutete im Ergebnis eine Lektion für die Europapolitik Sarkozys. Aus der angestrebten neuen Organisation wurde nach der sukzessiven Aufweichung der Ursprungsidee unter deutschem Druck eine schwer durchschaubare Reform des Barcelona-Prozesses, zwar mit einer Stärkung der intergouvernementalen Komponente, aber innerhalb des EU-Rahmens.³⁰ Das Projekt und die zähen, monatelangen Diskussionen darüber ließen Zweifel an den gemeinschaftlichen Grundüberzeugungen in der Europapolitik des französischen Präsidenten sowie an seiner Bereitschaft entstehen, wichtige Initiativen frühzeitig mit den Partnern abzustimmen. Gleichwohl darf angenommen werden, dass die bitteren Erfahrungen im Kontext der Union für das Mittelmeer nicht ganz ohne Einfluss auf den europapolitischen Politikstil Sarkozys blieben: So

29 Vgl. die Rede von Nicolas Sarkozy am 7. Februar 2007 in Toulon: Nicolas Sarkozy à Toulon. Nicolas Sarkozy Président de l'Union pour un Mouvement Populaire Réunion Publique Toulon – Mercredi 7 février 2007, abrufbar unter: http://www.u-m-p.org/site/index.php/ump/s_informer/discours/nicolas_sarkozy_a_toulon (letzter Zugriff: 08.06.2009). Vgl. dazu ferner Dorothee Schmid: Die Mittelmeerunion – ein neuer französischer Motor für die europäische Mittelmeer-Politik?, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik: DGAP-Analyse Frankreich 1/2008.

30 Vgl. Europa-Mittelmeer-Partnerschaft: Gemeinsame Erklärung des Pariser Gipfels für den Mittelmeerraum Paris, 13. Juli 2008 – Gemeinsame Erklärung, Dok. EURO-MED 1/08; Rat der Europäischen Union: Barcelona Process: Union for the Mediterranean, Marseille, 3-4 November 2008. Final Declaration, Dok. 15187/08 (Presse 314).

wohl in der Georgienkrise als auch in der Debatte um das Energie- und Klimapaket verlief zumindest die deutsch-französische Abstimmung weitgehend geräuschlos.

Strategische Ansätze II: Das Energie- und Klimapaket

Die Ergebnisse und Beschlüsse des Europäischen Rates vom Dezember 2008 zur Energie- und Klimapolitik gehören zu den herausragenden Leistungen im Rahmen der französischen Ratspräsidentschaft. Sie können als Beispiel strategischer Führung im Sinne langfristig angelegter Ziele und Prioritäten der Union interpretiert werden. Gewiss waren durch das Agenda-Setting der deutschen Ratspräsidentschaft, die Beschlusslage des Europäischen Rates vom März 2007³¹ und die Verhandlungen auf der Basis der Kommissionsvorschläge schon wichtige Vorarbeiten geleistet, insbesondere Ziele für das Unionshandeln definiert worden.³² Allerdings war es angesichts der spektakulären Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie der Größenordnung der auf dem Spiel stehenden ökonomischen Interessen der Mitgliedstaaten alles andere als selbstverständlich, dass eine substanzielle Einigung würde erzielt werden können. Dank intensiver Vorarbeiten der Ratspräsidentschaft, die aus der Verabschiedung des Energie- und Klimapakets eine strategische Hauptachse ihrer Arbeit gemacht hatte, dank intensiver Konsultationen und dank gezielter Zugeständnisse an die zögerlichsten Partner konnte im Europäischen Rat am Ende eine Einigung erreicht werden. Dabei erwies es sich als kluges Vorgehen, diese Entscheidung nicht per qualifizierter Mehrheit gegen einzelstaatliche Widerstände im Rat zu fällen, sondern auf die Ebene des Europäischen Rates zu heben und dort einen Konsens zu suchen. Zu groß waren die nationalen wirtschaftlichen Interessen, die auf dem Spiel standen.

Zu den dornigsten Bestandteilen des Pakets gehörten die Art der Verteilung von Verschmutzungsrechten an die Industrie und an die Elektrizitätswirtschaft einerseits sowie die Reduzierung des CO₂-Ausstoßes von PKWs andererseits. In Hinblick auf Letztere kam ein bewährtes Muster deutsch-französischer Abstimmungen und Vorklärungen zum Tragen. Das oben beschriebene schwere deutsch-französische Zerwürfnis über die Mittelmeerinitiative Sarkozys im Vorfeld der Ratspräsidentschaft setzte einen Lernprozess auf französischer Seite in Gang. Den Beteiligten wurde klar, dass ein Erfolg der eigenen Ratspräsidentschaft nicht gegen Berlin zu erreichen war. Im Hinblick auf die Energie- und Klimaschutzpolitik hatte dies zur Folge, dass noch im Verlaufe des ersten Semesters 2008 eine bilaterale Arbeitsgruppe eingesetzt wurde, die an Kompromissvorschlägen zur CO₂-Reduzierung bei PKWs arbeiten sollte.³³ Auf diesem Feld prallten die Interessen der deutschen Hersteller großer Limousinen und Sportwagen und französischer Hersteller von Klein- und Mittelklassefahrzeugen aufeinander. Der Arbeitsgruppe gelang es, einen Kompromissrahmen auszuarbeiten, der in wesentlichen Zügen Eingang in die europäischen Gipfelbeschlüsse vom Dezember 2008 fand.³⁴ Diese hielten an den Reduzierungszielen der Kommission fest (120g

31 Rat der Europäischen Union: Europäischer Rat (Brüssel) 8./9. März 2007. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 7224/1/07, S. 10-14.

32 Insbesondere die sogenannten ‚20-20-20-Ziele‘, das heißt die Reduzierung der Treibhausgase um 20 Prozent bis 2020 im Vergleich zum Bezugsjahr 1990, die Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien am Energiemix auf 20 Prozent sowie die Steigerung der Energieeffizienz ebenfalls um 20 Prozent im Vergleich zum Trendverlauf des Energiekonsums.

33 Siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung: Paris und Berlin wollen ihren Klimastreit beilegen, 05.02.2008.

34 Siehe Le Monde: Paris et Berlin pactisent sur les rejets automobiles, 11.06.2008; Rat der Europäischen Union: Tagung des Europäischen Rates, 2008, S. 8; Rat der Europäischen Union: Energie und Klimawandel – Bestandteile des endgültigen Kompromisses, Dok. 17215/08.

CO₂/km),³⁵ streckten aber den Zeitraum, innerhalb dessen die Hersteller diese Zielmarken mit ihrer Neuwagenflotte zu erreichen haben (von 2012 auf 2015, um bis 2020 ein Niveau von 95g CO₂/km zu erreichen). Auch wurden die Strafzahlungen für Hersteller, die die Vorgaben nicht rechtzeitig erfüllen, nach unten korrigiert.³⁶

Was die Zuteilung von Verschmutzungsrechten an die Industrie und die Elektrizitätswirtschaft angeht, so musste die Ratspräsidentschaft weit auseinanderliegende Präferenzen und Positionen der Mitgliedstaaten zusammenführen. So hatten acht mittel- und osteuropäische Länder (die Baltischen Staaten, Bulgarien, Ungarn, Polen, Rumänien und die Slowakei) in einem gemeinsamen Brief vom Juni 2008 eine kostenlose Zuteilung von Verschmutzungsrechten für ihre stark kohlebasierte Elektrizitätswirtschaft gefordert, um die Steigerung ihrer Produktionskosten zu begrenzen. Dem standen die skandinavischen Länder, Spanien, Belgien, die Niederlande, Großbritannien und das im Mitentscheidungsverfahren beteiligte Europäische Parlament gegenüber, die weniger Rücksicht auf industrielle Interessen nehmen wollten.³⁷ Dank geschickter Kompromissangebote in Form einer zeitlichen Staffelung der Versteigerung von Verschmutzungsrechten, ihrer kostenfreien Zuteilung für besonders energieintensive Industrien, die ihre Produktion außerhalb der Europäischen Union zu verlagern drohten, sowie unter Rückgriff auf Ausnahmeregelungen für die Elektrizitätswirtschaft der neuen Mitgliedsländer konnte im Rahmen des Dezenbergipfels eine Einigung erzielt werden.³⁸

Um diesen schwierigen Kompromiss zu ermöglichen, hat die französische Ratspräsidentschaft erhebliches politisches Kapital investiert. So stellten Vorabkonsultationen der Ratspräsidentschaft mit dem Europäischen Parlament vor dem Dezenbertreffen des Europäischen Rats sicher, dass der dort gefundene Kompromiss vom Parlament schon in erster Lesung angenommen werden konnte. Präsident Sarkozy traf sich im Vorfeld des Dezenbergipfels am 6. Dezember 2008 in Danzig mit acht Regierungschefs und einem Vizeregierungschef aus Mittel- und Osteuropa (mit Ausnahme Sloweniens), um rote Linien der Beteiligten und Kompromissoptionen auszuloten. Auch war Frankreich, anders als im Jahr 2000 in den Verhandlungen zum Vertrag von Nizza, bereit, eng definierte nationale Interessen zurückzustellen. Für den Elektrizitätsmonopolisten „EDF“, der vorwiegend Strom aus Kernenergie produziert und die französische Industrie (und Haushalte) vergleichsweise kostengünstig beliefern kann, hätte eine frühere Vollversteigerung der Verschmutzungsrechte einen wertvollen Wettbewerbsvorteil bedeutet.

Zwei weitere Faktoren begünstigten die französische Führung auf diesem Politikfeld. Zum einen hatte die französische Regierung innerstaatlich vor der Ratspräsidentschaft mit dem sogenannten ‚Grenelle-Prozess‘ eine breite umweltpolitische Konsultation zur Entscheidungsvorbereitung gestartet, die auch ehrgeizige Klimaschutzmaßnahmen auf die Ta-

35 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Ergebnisse der Überprüfung der Strategie der Gemeinschaft zur Minderung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, KOM (2007) 19; Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Ein wettbewerbsfähiges Kfz-Regelungssystem für das 21. Jahrhundert. Stellungnahme der Kommission zum Schlussbericht der hochrangigen Gruppe CARS 21 (Ein Beitrag zur Strategie der EU für Wachstum und Beschäftigung), KOM (2007) 22.

36 Siehe Europäisches Parlament: Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. Dezember 2008 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen (KOM(2007)0856 – C6-0022/2008 – 2007/0297(COD)), Entschließung P6_TA-PROV(2008)0614 vom 17.12.2008.

37 Vgl. Lequesne/Rozenberg: The French Presidency of 2008, 2008, S. 39.

38 Rat der Europäischen Union: Tagung des Europäischen Rates, 2008, S. 8; Rat der Europäischen Union: Energie und Klimawandel, 2008.

gesordnung der französischen Politik setzte. Nationale und europäische Reformpolitik befanden sich also im Gleichklang, eine Antreiberrolle Frankreichs auf europäischer Ebene war somit durch ambitionierte nationale Reformperspektiven glaubwürdig. Hinzu kommt ein situativer Faktor. Der bevorstehende Klimaschutzgipfel Ende 2009 in Kopenhagen zur Fortschreibung des Kyoto-Prozesses setzte die Europäische Union unter Zeit- und Entscheidungsdruck. Wollte die Union die von ihr reklamierte internationale Führungsrolle in der Klimaschutzpolitik auch tatsächlich wahrnehmen, waren verbindliche interne Beschlüsse zur Treibhausgasminderung zwingend notwendig. Diese mussten, um vor der Europawahl 2009 durch Rat und Parlament auf den Weg gebracht zu werden, noch im Rahmen der französischen Ratspräsidentschaft ausgehandelt sein.

Strategische Ansätze III: Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Die Ergebnisse der französischen Bemühungen, die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik voranzubringen, zeigen zweierlei: Zum einen war, ähnlich wie in der Energie- und Klimapolitik, auch hier das französische Bestreben unübersehbar, durch die Einbindung insbesondere des deutschen Partners Kompromissbereitschaft zu signalisieren. Vor allem die gemeinsame Erklärung von Nicolas Sarkozy und Angela Merkel zur Zukunft einer gemeinsamen europäischen Sicherheitspolitik, die gleichwohl erst nach der Ratspräsidentschaft veröffentlicht wurde, ist ein Dokument mit deutlich sichtbarem Entgegenkommen von beiden Seiten: Die Betonung der Komplementarität von NATO und Europäischer Union, des Artikels 5 des NATO-Vertrages und der internationalen Bemühungen um Nichtverbreitung und Abrüstung geht dort einher mit dem Bekenntnis zur nuklearen Abschreckung.³⁹

Diese unübersehbaren Bemühungen zum deutsch-französischen Schulterschluss haben zwar einen wichtigen Symbolwert und erleichterten sicher auch die frühzeitig angekündigte, aber letztlich bescheiden ausgefallene Fortschreibung der Europäischen Sicherheitsstrategie. Gleichwohl ermöglichten sie es der französischen Ratspräsidentschaft nicht, die ESVP während der sechs Monate auf ein neues Entwicklungsniveau zu heben oder nachhaltige Impulse zu setzen. Zu sehr stand auch dieser Politikbereich unter dem bremsenden Einfluss des blockierten Vertrages von Lissabon, der mit der Einführung der strukturierten Zusammenarbeit oder institutionellen Neuerungen wie der Stärkung des Hohen Vertreters wichtige Reformen vorsieht, deren Vorbereitung dem voluntaristischen Politikstil Sarkozys entgegengekommen wäre.

So bleibt von der französischen Ratspräsidentschaft in diesem Politikfeld insbesondere in Erinnerung, dass Sarkozy die Wiedereingliederung Frankreichs in die militärische Integration der NATO vorantrieb und damit eine wichtige Voraussetzung für eine mögliche Stärkung der ESVP schuf.⁴⁰ Auch wenn die NATO-Politik Sarkozys für die langfristige Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik kaum hoch genug eingeschätzt werden darf, zeigte das zweite Halbjahr 2008 doch auch deutlich die Grenzen des französischen Einflusses in diesem doch weitgehend französischen Interessen entsprechenden Politikfeld der Europäischen Union: Die Zusammenführung sicherheitspolitischer Traditionen und Prioritäten in Europa im Rahmen einer gemeinsamen Strategie, die diesen Namen auch verdient, ist ein äußerst langfristiges Unterfangen und entzieht sich einer auf

39 Vgl. Angela Merkel/Nicolas Sarkozy: Wir Europäer müssen mit einer Stimme sprechen, in: Süddeutsche Zeitung, 03.02.2009.

40 Vgl. Frédéric Bozo: Alliance atlantique: la fin de l'exception française?, Fondation pour l'innovation politique: Document de travail, Paris, Februar 2008 sowie Dominique David: Überfällig oder unnötig? Anmerkungen zur Annäherung Frankreichs an die NATO, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik: DGAP-Analyse Frankreich 2/2008.

schnelle, kurzfristige Erfolge ausgerichteten Politik. Anders als in der Energie- und Klimapolitik fehlte während der französischen Ratspräsidentschaft der Druck einer internationalen Konferenzagenda, der die EU-Akteure an einen Tisch gezwungen und dem französischen Präsidenten Möglichkeiten gegeben hätte, seine Stärken als politische Führungsfigur in der Europäischen Union auszuspielen.

Eine ‚politische‘ Interpretation der Ratspräsidentschaft

In der Gesamtbetrachtung springt die betont politische und voluntaristische Interpretation der Ratspräsidentschaftsrolle durch Staatspräsident Sarkozy ins Auge. Damit ist dreierlei gemeint:

- Aktuelle Krisenentwicklungen wurden durch die Ratspräsidentschaft konsequent als situative Gelegenheiten für energische politische Führung genutzt, dies gilt für die Georgienkrise ebenso wie für die Finanzmarktkrise.
- Staatspräsident Sarkozy wollte den Primat der Politik in der Rechtsgemeinschaft und im bürokratischen Mehrebenensystem der Europäischen Union durchsetzen. Diesem Ziel diene eine deutliche Aufwertung des ‚Europas der Chefs‘, das heißt der intergouvernementalen Politikgestaltung auf der Ebene des Europäischen Rates, die sowohl die ‚Technokraten‘ der Kommission wie auch die Fachminister zeitweilig in den Hintergrund drängte. Demselben Zweck diene auch die Aufweichung des europäischen Regelwerks, etwa durch Lockerung der für staatliche Beihilfen an Unternehmen geltenden Regeln sowie insbesondere der Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Der Primat diskretionärer und fallweise interventionistischer Wirtschaftspolitik sollte gegenüber der Brüsseler Haushalts- und Wettbewerbsorthodoxie durchgesetzt werden.
- Das Experimentieren mit unterschiedlichen Formaten von Entscheidungsgremien auf Spitzenebene (Europäischer Rat, europäische G8-Mitglieder, erweiterte Eurogruppe) diene dem Zweck, durch eine flexible Wahl des institutionellen Rahmens die europäische Problemlösungsfähigkeit – und natürlich auch den französischen Einfluss – zu maximieren.

Die Gunst der Stunde nutzend, konnte Frankreich den Mainstream europäischer Wirtschaftspolitik erkennbar näher an die eigenen Präferenzen heranführen. Damit war aber keine auf überzeugende Ideen gestützte langfristige Vision zur Weiterentwicklung der wirtschaftlichen Regierung der Union verbunden. Der Versuch, die Eurogruppe institutionell dauerhaft aufzuwerten, scheiterte nicht nur an seit Langem bekannten Bedenken, insbesondere von Deutschland, sondern nicht zuletzt auch an mangelnder Klarheit über die mittel- und langfristigen Ziele, die Frankreich mit einer solchen institutionellen Reform verband.

Der gesamte Versuch Frankreichs, die Europäische Union von der ‚Spitze‘ der Ratspräsidentschaft her zu steuern und die rechtlichen Regelwerke der Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik der Europäischen Union zu ‚politisieren‘, war stärker von kurzfristig-opportunistischer Nutzung von politischen Gelegenheiten geprägt denn von langfristig angelegter und auf überzeugende Ideen und Konzepte gestützter strategischer Führung.

So stellt sich die Frage nach der Dauerhaftigkeit der französischen Führungsimpulse in einer doppelten Weise. Wird eine ‚politischere‘ und voluntaristischere Interpretation der Rolle der Ratspräsidentschaft Schule machen? Und wird das Zurückdrängen wirtschaftlicher Ordnungspolitik zugunsten interventionistischer Steuerung dank gelockerter Regelwerke nicht nur eine Episode bleiben, die mit der Überwindung der aktuellen Wirtschaftskrise ihr Ende findet?⁴¹

41 Die Bemühungen um eine Lockerung der Defizit- und Verschuldungsregeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts wurden auch nach der Ratspräsidentschaft fortgesetzt, siehe: Wolfgang Proissl/Lutz Meier: Paris will Staatsdefizite schönrechnen, in: *Financial Times Deutschland*, 02.06.2009.

Letzteres lässt sich derzeit noch nicht beantworten. Was den Versuch der Neudefinition der Ratspräsidentschaftsrolle angeht, so zeigte die tschechische Ratspräsidentschaft mit ihrer bescheidenen Bilanz in augenfälligem Kontrast zur französischen, dass Führungsleistungen der Ratspräsidentschaft an anspruchsvolle Voraussetzungen geknüpft sind, nicht zuletzt in Form innenpolitischer Stabilität und Legitimation der amtierenden Exekutive sowie in Form eines europapolitischen Gestaltungswillens. Beides fehlte im Falle Tschechiens.

Generell kann jedoch bezweifelt werden, dass die Konsensdemokratie der Europäischen Union jenseits ganz besonderer historischer Umstände, die die französische ‚Krisenpräsidentschaft‘⁴² prägten, ‚von oben‘, nach dem pyramidalen Modell politischer Prozesse und Entscheidungen in der V. Republik, gesteuert werden kann. Soll die Europäische Union die vor ihr liegenden, teilweise epochalen Herausforderungen – die aktuelle Wirtschaftskrise, die mittelfristige Neuordnung der Architektur internationaler Wirtschafts- und Währungskooperation sowie langfristig den Klimawandel – erfolgreich bewältigen können, muss über andere Formen und Modelle politischer, vor allem strategischer Steuerung nachgedacht werden. Die Erfahrungen der Vergangenheit legen nahe, dass erfolgreiche Führung in der Europäischen Union immer kollektive Führung ist. In wichtigen Entwicklungsphasen europäischer Integration konnte diese fallweise von Frankreich gemeinsam mit Deutschland geleistet werden.⁴³ Auch zukünftig wird den großen Mitgliedstaaten aufgrund ihrer bedeutenden allgemeinen und policy-spezifischen Machtressourcen eine herausragende Verantwortung zufallen. Politische Führung in der europäischen Politik war aber nicht selten dann besonders erfolgreich, wenn kleinere Staaten in diesen Prozess mit einbezogen waren und ein aktiver supranationaler *policy entrepreneur* in Gestalt der Kommission und ihres Präsidenten wichtige Impulse in engster Abstimmung mit den Mitgliedstaaten beisteuern konnte. Der ‚Sarkozy-Moment‘ europäischer Politik ist vorüber. Die Problematik politischer Steuerungs- und Führungskapazitäten in der erweiterten Europäischen Union ist jedoch dauerhafter Natur und heute aktueller denn je.

42 So der Titel des Erfahrungsberichts des damaligen Europastaatssekretärs Jean-Pierre Jouyet, siehe Jouyet/Coignard: *Une présidence de crises*, 2009.

43 Vgl. Joachim Schild: *Mission Impossible? The Potential of Franco-German Leadership in the Enlarged EU*, in: *Journal of Common Market Studies*, in Vorbereitung, zur Publikation akzeptiert im Januar 2009.