

Sarkozys Europapolitik: Das zunehmende Gewicht der Innenpolitik

*Joachim Schild**

„(...) mit diesem Abend ist Frankreich zurück in Europa“, so der frisch gewählte französische Präsident, Nicolas Sarkozy, am Abend des zweiten Wahlgangs der Präsidentschaftswahl am 6. Mai 2007.¹ Nicht nur in dieser ersten Rede als Wahlsieger erneuerte er den französischen Führungsanspruch in der Europapolitik, der durch den negativen Ausgang des europäischen Verfassungsreferendums vom 29. Mai 2005 schweren Schaden genommen hatte. Auch seine ersten europapolitischen Schritte dokumentierten diesen Anspruch deutlich. So führte ihn seine erste Reise noch am Tag seiner Amtseinführung nach Berlin zu Bundeskanzlerin Angela Merkel. Dies diente ihm nicht nur zur Erneuerung der deutsch-französischen Freundschaftsrhetorik und -symbolik, indem er die deutsch-französischen Beziehungen als „heilig“ beziehungsweise „unantastbar“ (*sacré*) bezeichnete;² mit der Legitimation seines neuen Amtes ausgestattet erörterte er mit der amtierenden EU-Ratspräsidentin auch ihr schwierigstes europapolitisches Dossier: die Wiederbelebung des europäischen Vertragsreformprozesses. Dass Sarkozy auf diesem Feld eine mit konkreten und realitätstüchtigen Vorschlägen untermauerte Führungsrolle wahrnehmen möchte, hatte er schon im Wahlkampf deutlich gemacht. Und zum ersten Mal machte ein neu gewählter französischer Präsident auch den supranationalen EU-Institutionen in Brüssel seine Aufwartung, indem er wenige Tage nach seiner Amtseinführung zu einem Arbeitsgespräch mit der Europäischen Kommission und zu einem Meinungsaustausch mit dem Präsidenten des Europäischen Parlaments, Hans-Gert Pöttering, nach Brüssel reiste.

Der dem neuen Präsidenten eigene Aktivismus und Voluntarismus wird erkennbar nicht auf die Innenpolitik beschränkt bleiben; er dürfte auch seine Europapolitik prägen. Die damit verbundene Erneuerung des französischen Führungsanspruchs in der Europäischen Union wird Frankreich zu einem handlungsfähigen und prinzipiell integrationsoffenen, aber gleichwohl unbequemen Partner in Europa machen. Dieser Aktivismus dürfte sich im Sinne klar definierter französischer Prioritäten und Interessen entfalten, die primär einer innenpolitischen Agenda entspringen, so die zentrale These dieses Beitrags. Sie müssen nicht notwendigerweise einen ‚europäischen Mehrwert‘ besitzen. Potenzielle Reibungsflächen und Konfliktpunkte sind im Wahlkampf deutlich erkennbar geworden: von der Industrie- und Wettbewerbspolitik über die Agrarpolitik, der ‚Wirtschaftsregierung‘ im Euroland bis hin zur Außenwirtschaftspolitik im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO).

Zwei tiefere, sich wechselseitig verstärkende Ursachen lassen sich für dieses zu erwartende komplexe Mischungsverhältnis aus aktiver Europapolitik und sperrigen Positionsbestimmungen mit europäischem Konfliktpotenzial benennen: zum einen die seit dem Maastricht-Referendum von 1992 zu beobachtende ‚Politisierung‘ französischer Europapolitik im Sinne eines wachsenden Gewichts innenpolitischer Kalküle, die schon in den letzten

* Prof. Dr. Joachim Schild, Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre, Universität Trier, Geschäftsführer (Wissenschaft und Forschung) der Europäischen Akademie Otzenhausen gGmbH.

1 Rede Nicolas Sarkozys in der Salle Gaveau am 6.5.2007, eigene Übersetzung, abrufbar unter: <http://www.rtl2007.fr/actualite/0/discours-nicolas-sarkozy-salle-gaveau-6656.html> (letzter Zugriff: 30.5.2007).

2 Siehe *Le Monde*: M. Sarkozy et Mme Merkel d'accord sur l'urgence de relancer l'Europe, 18.5.2007.

Jahren die Gestaltung der französischen Europapolitik deutlich erkennbar beeinflusst haben; zum anderen die verstärkt seit der EU-Osterweiterung zu beobachtende Tendenz, dass die Europäische Union in Frankreich als zunehmend von den eigenen normativen Europaleitbildern abweichend und weniger ‚französisch‘ wahrgenommen wird; dadurch wird auch die ‚Europäisierung‘ Frankreichs innenpolitisch tendenziell schwerer zu vermitteln.

Die These eines Frankreichs als handlungsfähiger, aktivistischer, aber häufig sperriger Partner in der Europäischen Union, dessen Präsident Sarkozy die Europapolitik einem Primat der Innenpolitik unterwirft, soll in drei Schritten entfaltet werden: zunächst wird ein kurzer Blick auf die Thematisierung der Europapolitik im Rahmen des Wahlkampfes geworfen; sodann sollen vor dem Hintergrund des Wahlkampfes zentrale Achsen seiner zukünftigen Europapolitik identifiziert werden; im dritten Schritt wird die Positionierung Sarkozys in der Vertragsreformdebatte untersucht.

Europapolitik im Wahlkampf: ‚cheap talk‘ oder Kursbuch für die Zukunft?

Europäische Politik spielte im französischen Wahlkampf gewiss keine herausgehobene Rolle. Wo die europäische Integration jedoch zum Wahlkampfgegenstand wurde, waren in den vergangenen Monaten populistische Töne unüberhörbar. Dies gilt keineswegs nur für europaskeptische Kandidaten des linken und rechten Randes, sondern auch für den neuen Präsidenten. Wie schon in den vergangenen Jahren vielfach zu beobachten, wurde die Europäische Union zum Sündenbock für Defizite gemacht, die in erster Linie die hausgemachten Folgen mangelnder innerer Reformbereitschaft sind: Wachstumsschwäche, überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit und wachsende Außenhandelsdefizite.

In den Wahlkampfbeiträgen Sarkozys³ entstand das Bild einer Europäischen Union, die für eine ungezügelter und „unloyale“ Konkurrenz nicht nur zwischen Unternehmen, sondern auch zwischen Sozialmodellen und Steuersystemen der Mitgliedstaaten steht. In diesem Europa gehe die stabilitätsorientierte Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) zu Lasten von Wachstum und Beschäftigung. Der hohe Außenwert des Euro schmälere die Exportchancen europäischer Unternehmen. Wenn Airbus Arbeitsplätze abbaut, so habe auch die EZB eine Mitschuld daran, da sie die Euro-Aufwertung gegenüber dem Dollar passiv in Kauf nehme. Gegen die Europäische Kommission erhob Sarkozy den Vorwurf, dass sie starke französische und europäische Unternehmen („europäische Champions“) ohne industriepolitischen Sinn und Verstand auf dem Altar einer dogmatisch betriebenen Wettbewerbspolitik opfere. Schließlich habe Europa den Willen zur außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Selbstbehauptung verloren.

Diese Art der Behandlung von Europathemen und die Betonung der nationalen Identität in der Schlussphase des Wahlkampfes⁴ haben im Ausland teils Besorgnis ausgelöst, teils sind sie als Wahlkampfgetöse abgetan worden, dem nach der Wahl eine Rückkehr zur europapoli-

3 Die wichtigsten Vorwahlkampf- und Wahlkampfäußerungen des neuen Präsidenten sind nachstehend chronologisch dokumentiert. Die folgenden Aussagen beziehen sich, wo nicht anders vermerkt, auf diese Reden. Rede vor der Convention de l'UMP sur l'Europe, 24.9.2005, abrufbar unter: http://www.u-m-p.org/site/index.php/ump/s_informer/discours/convention_de_l_ump_sur_l_europe_les_23_et_24_septembre_2005__3 (letzter Zugriff: 15.6.2007); Rede von Nicolas Sarkozy am 16.2.2006 im Rahmen einer Veranstaltung der Konrad-Adenauer-Stiftung und der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), abrufbar unter: http://www.kas.de/db_files/dokumente/veranstaltungsbeitraege/7_dokument_dok_pdf_7997_3.pdf (letzter Zugriff: 30.5.2007); Rede Sarkozys am 8.9.2006 in Brüssel bei den ‚Amis de l'Europe‘ und der Robert-Schuman-Stiftung, abrufbar unter: http://www.friendsofeurope.org/download/Sarkozy_080906.pdf (letzter Zugriff: 30.5.2007); Wahlkampfreden Sarkozys in Straßburg am 21.2.2007, abrufbar unter: http://www.u-m-p.org/site/index.php/ump/s_informer/discours/je_veux_que_l_europe_change (letzter Zugriff: 15.6.2007).

4 Vgl. die Rede Sarkozys in Lyon am 5.4.2004, abrufbar unter: http://www.u-m-p.org/site/index.php/ump/s_informer/discours/nicolas_sarkozy_a_lyon (letzter Zugriff: 15.6.2007).

tischen Vernunft folgen würde.⁵ In einem politischen System, das die Macht in den Händen des Präsidenten konzentriert und dessen Verfassungspraxis seit Charles de Gaulle von einer dominierenden Stellung des Amtsinhabers in wichtigen Fragen der Außen- und Europapolitik geprägt ist, hat ein Präsident weitgehende Gestaltungsfreiheit, unabhängig vom Einfluss anderer Akteure im Regierungssystem, unabhängig auch von Parteien und der öffentlichen Meinung – eventuell gar unabhängig von seinen eigenen Wahlkampfaußerungen –, so ein gängiges Interpretationsmuster.⁶

Diese Sichtweise unterschätzt die innenpolitischen Handlungsschranken, denen die französische Europapolitik längst unterliegt. Sie unterschätzt auch die Ernsthaftigkeit der Wahlkampfankündigungen des neuen Präsidenten und deren Selbstbindungskraft. Der Erfolg seines Wahlkampfes beruhte auch auf seinem Versprechen, Wahlkampfversprechen und Ankündigungen ernst zu nehmen: ein Anti-Chirac-Stil gewissermaßen. Diese ‚Versprochen-Gehalten-Rhetorik‘ hat er nach der Wahl in den ersten Wochen seiner Amtszeit konsequent fortgesetzt und viele im Wahlkampf in Aussicht gestellte innere Reformen in konkrete Initiativen mit Zeitplänen übersetzt. Dies wird auch in der Europapolitik sichtbar werden, sodass seine europapolitischen Äußerungen und Ankündigungen durchaus als Richtschnur seines voraussichtlichen Handelns gelesen werden sollten.

Europapolitik Sarkozys unter dem Primat der Innenpolitik?

Nicolas Sarkozy will bis 2017 französischer Präsident bleiben (eine dritte Amtszeit hat er ausgeschlossen). Das Ziel seiner Wiederwahl 2012 hat für ihn oberste Priorität. Der wahlentscheidenden Innen- und Wirtschaftspolitik wird er daher voraussichtlich höchste Aufmerksamkeit widmen. Der neue Präsident verfolgt das ambitionierteste wirtschafts- und gesellschaftspolitische Reformprogramm seit 25 Jahren. Es sieht neben Steuer- und Abgabensenkungen für Unternehmen und Haushalte massive Investitionen in Forschung, Entwicklung und universitäre Bildung vor und beinhaltet innenpolitisch hochsensible Reformen des Arbeitsmarkts und der Rentenversicherung.⁷ Der Erfolg seiner Präsidentschaft steht und fällt mit der Umsetzung dieser inneren Reformagenda. Ihr dürfte ein Primat gegenüber der Außen- und Europapolitik zukommen.

Dies heißt keineswegs, dass der neue Präsident keine aktive Europapolitik betreiben wird, ganz im Gegenteil. Aber europapolitische Handlungsfelder werden daraufhin geprüft werden, wie und in welchem Ausmaß sie die innenpolitische Agenda des Präsidenten unterstützen oder konterkarieren.

5 Für eine optimistische Interpretation, die keine gravierenden Folgen des teilweise europakritischen und populistischen Wahlkampfes erwartet, siehe Martin Koopmann: Brückenbauer gesucht, Die französische Europa-Politik formiert sich – zaghaft – neu. Berlin sollte dabei Hilfestellung leisten, in: *Internationale Politik* 4/2007, S. 34-41; kritischer hingegen: Joachim Schild: Europa als Sündenbock, Europapolitik im Präsidentschaftswahlkampf, in: *Dokumente* 2/2007, S. 8-12 sowie Joachim Schild/Julia Simon: Welches Europa soll es sein? Europapolitik im französischen Präsidentschaftswahlkampf, Arbeitspapiere zur Europäischen Integration 1/2007, herausgegeben von der Universität Trier/Politikwissenschaft und der Europäischen Akademie Otzenhausen, abrufbar unter: <http://www.politik.uni-trier.de/mitarbeiter/schild/pubs/Arbeitspapiere%20Europaeische%20Integration%201-07.pdf> (letzter Zugriff: 19.6.2007).

6 Vgl. etwa Adolf Kimmel: Verfassungsordnung und außenpolitische Entscheidung in der V. Republik, in: Hartmut Elsenhans u.a. (Hrsg.): *Frankreich - Europa - Weltpolitik: Festschrift für Gilbert Ziebur* zum 65. Geburtstag, Opladen 1989, S. 107-115; vgl. auch Marie-Christine Kessler: La politique étrangère de la France, Paris 1999, S. 192-195; zum Einfluss der öffentlichen Meinung auf die französische Außenpolitik, vgl. Thomas Risse-Kappen: Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies, in: *World Politics* 4/1991, S. 479-512.

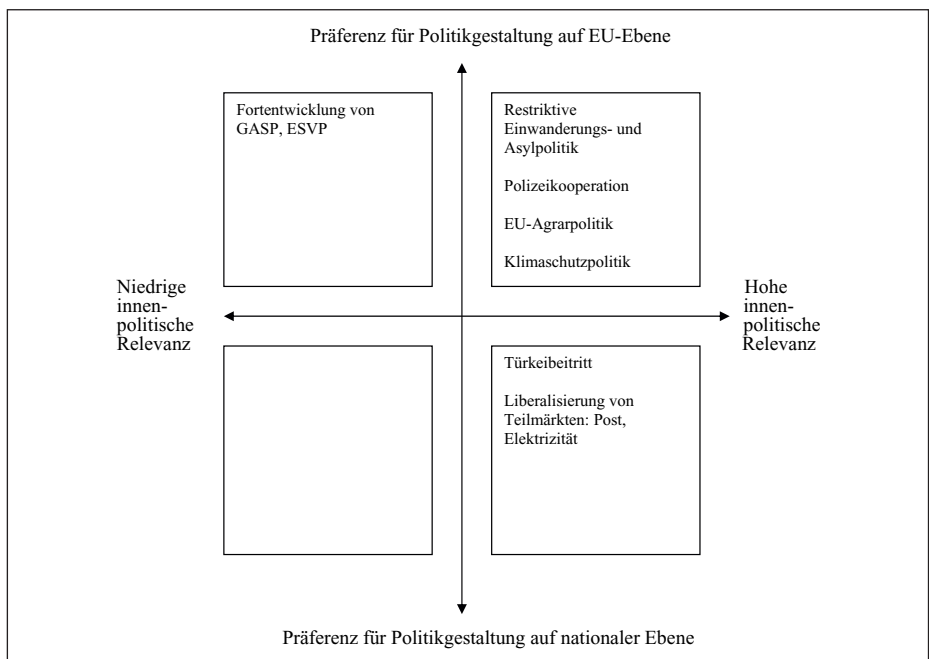
7 Vgl. Henrik Uterwedde: Sarkozys Wirtschaftspolitik. Eine Reformagenda à la française?, in: *Dokumente* 3/2007, S. 10-14.

Das Ausmaß der Integrationsoffenheit französischer Europapolitik dürfte daher deutlich beeinflusst werden durch:

- a) die Bedeutung des jeweiligen Politikfeldes beziehungsweise der jeweiligen politischen Streitfrage für innerfranzösische Wählermärkte;
- b) die Unterstützung ‚europäischer Lösungen‘ für das zu lösende Problem durch die französische Bevölkerung.

Schematisch lässt sich diese Überlegung in Form der folgenden Grafik darstellen und an bestimmten Politikbereichen exemplifizieren.

Schaubild 1: Innenpolitische Freiheitsgrade französischer Europapolitik



In Politikbereichen wie der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) hat der neue Präsident demnach einen großen Handlungsspielraum. Diese Felder avancieren nur in Ausnahmefällen zum wichtigen Gegenstand des innenpolitischen Streits und sind für Wahlentscheidungen wenig relevant. Gleichzeitig findet sich in Eurobarometer-Umfragen regelmäßig der Befund einer breiten gesellschaftlichen ‚Nachfrage‘ nach europäischen Politikansätzen in der Außen- und Sicherheitspolitik. Die im Wahlkampf verkündete Suche nach Wegen einer dynamischen Fortentwicklung der GASP und ESVP stößt demnach innenpolitisch nicht auf Widerstände. Auf diesem Politikfeld ist daher Kontinuität zu erwarten.

Breite Handlungsspielräume sind auch dort zu erwarten, wo eine aktive europapolitische Agenda des Präsidenten innenpolitisch besonders wahlrelevante Themenfelder berührt und gleichzeitig eine Europäisierung des Politikfeldes innergesellschaftliche Unterstützung erfährt. Beispiele wären die Einwanderungs- und Asylpolitik – unter der Bedingung restriktiver europäischer Regelungen –, die Bewahrung der EU-Agrarpolitik oder eine aktive Klimaschutzpolitik der Europäischen Union.

Die für die europäischen Partner Frankreichs spannende Frage ist diejenige nach der Gestaltung der Europapolitik in Bereichen, die innenpolitisch hochgradig sensibel sind und in denen europäische Handlungsprogramme auf innerfranzösische Widerstände stoßen. Dies gilt beispielsweise für den in Frankreich auf sehr breite Ablehnung stoßenden EU-Beitritt der Türkei wie auch für Schritte der Binnenmarktvertiefung im Sinne der Liberalisierung und europäischen Regulierung von Teilmärkten, etwa im Bereich von Postdienstleistungen oder der Gas- und Elektrizitätsversorgung.

Hier bewegte sich die französische Politik der letzten Jahre stets auf einer Linie des inhaltlichen Widerstands und der Verzögerung von Kommissionsprojekten (beispielsweise Elektrizitätsmarktöffnung, grenzüberschreitende Öffnung des Schienenverkehrs) oder der Verwässerung ihres Inhalts wie im Falle der Dienstleistungsrichtlinie.

Schutz vor Globalisierungsfolgen: ein neuer Protektionismus?

Dem neuen Präsidenten ist spätestens seit dem Schock des Verfassungsreferendums vom Mai 2005 sehr bewusst, dass die französische Europapolitik sich ihrer Legitimationsgrundlagen und Unterstützung durch die Bevölkerung stets neu versichern muss. Europäische Integration kann nicht mehr allein mit dem Verweis auf die Vergangenheit begründet werden, sondern muss positive Zukunftshorizonte für das gemeinsame Handeln entwerfen. Genau dieser mit der europäischen Integration verknüpfte positive Zukunftsbezug ist aber für viele Franzosen in den letzten Jahren abhanden gekommen. Innergesellschaftlich, so Sarkozy,⁸ werde Europa in Frankreich nicht als Chance, sondern als Bedrohung wahrgenommen, gar als „trojanisches Pferd der Globalisierung“. Daher müsse der europäischen Integration eine neue raison d'être gegeben werden. Diese sieht der neue Präsident insbesondere in der Bewältigung und Gestaltung der Globalisierung. Nicht zufällig hat er sich noch am Wahlabend in einem geradezu beschwörenden Tonfall an seine europäischen Partner mit der Bitte gewandt, das Bedürfnis der europäischen Bürger nach mehr Schutz vor negativen Globalisierungsfolgen zu respektieren.⁹ Damit reagiert er auf die französische öffentliche Meinung, die im innereuropäischen Vergleich als ausgesprochen globalisierungsskeptisch einzustufen ist. So gaben in einer Eurobarometer-Umfrage vom April 2006 ganze 72 Prozent der befragten Franzosen an, die Globalisierung stelle eine Bedrohung für Beschäftigung und Unternehmen in ihrem Land dar (EU-25-Durchschnitt: 47 Prozent), nur 21 Prozent (EU-25-Durchschnitt: 37 Prozent) sahen in der Globalisierung auch eine Chance für französische Unternehmen dank internationaler Marktöffnung.¹⁰

„Die Globalisierung zu bändigen heißt, die vernachlässigte Gemeinschaftspäferenz wiederzubeleben“, so Sarkozy.¹¹ Konkrete Schritte in diese Richtung hat der neue Präsident im Wahlkampf angedeutet: diese wären ein verstärkter Rückgriff auf Schutz- und Anti-Dumping-Klauseln im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) nach dem Vorbild des Handelspartners und -konkurrenten USA, eine Übertragung der Verhandlungsführung im WTO-Rahmen vom bislang zuständigen Außenhandelskommissar auf den zukünftigen Präsidenten des Europäischen Rates oder den zukünftigen Hohen Vertreter der Union für Außen- und Si-

8 In diesem Sinne insbesondere die Rede Sarkozys im Rahmen der „Convention sur l'Europe“ seiner Partei UMP, 24.09.2005.

9 Rede Nicolas Sarkozys am 6. Mai 2007 in Paris, Salle Gaveau, abrufbar unter: <http://www.rtl2007.fr/actualite/0/discours-nicolas-sarkozy-salle-gaveau-6656p.html> (letzter Zugriff: 31.5.2007).

10 Vgl. Europäische Kommission: Special Eurobarometer „The future of Europe“, April 2006, Länderbericht Frankreich, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/factsheets_future.zip (letzter Zugriff: 19.6.2007).

11 Rede vor der Convention de l'UMP sur l'Europe am 24.9.2005.

cherheitspolitik, eine Gemeinschaftspräferenz im Rahmen der öffentlichen Beschaffungspolitik innerhalb der Europäischen Union, insbesondere zugunsten kleiner und mittlerer Unternehmen, sowie eine Wettbewerbspolitik der Kommission, die die Entstehung international wettbewerbsfähiger europäischer Industrie-, Champions‘ nicht verhindert.¹²

Auch will Sarkozy die Europäische Union in die Lage versetzen, einem „monetären Dumping“ der Handelspartner entgegenzutreten zu können. Die Wechselkurspolitik der Eurozone könne nicht allein der stabilitätsfixierten Europäischen Zentralbank überlassen werden. Die Mitgliedstaaten müssten vielmehr die bestehenden Vertragsvorschriften (Artikel 111 EG-Vertrag) nutzen, um über die vertraglich garantierte Mitsprache der Regierungen in der Wechselkurspolitik den Außenwert des Euro zu beeinflussen.¹³

Im Innern der Europäischen Union bedeutet Schutz vor der Globalisierung aus Sicht Sarkozys, den Steuerwettbewerb und eine mögliche Abwärtsspirale der sozialen Standards einzudämmen. Im Übergang zu superqualifizierten Mehrheitsentscheidungen in der Steuerpolitik, insbesondere mit dem Ziel der Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung, sieht Sarkozy ein probates Mittel zur Verhinderung eines „destruktiven fiskalischen Wettbewerbs“ der im Schatten der Einstimmigkeitsregel gedeihe.¹⁴

Haushaltspolitik und Stabilitätspakt

Der Primat der Innenpolitik wird auch anhand der derzeit absehbaren Konturen der Haushaltspolitik der nächsten Jahre deutlich. Sarkozy denkt in einem Fünf-Jahres-Zeitraum. Der für den Staatshaushalt zuständige Minister Eric Woerth hat bereits angekündigt, dass die Defizitreduzierung für die Regierung keine Priorität besitze – entgegen der Zusage, die sein Vorgänger, Thierry Breton, im Namen Frankreichs im Ecofin-Rat erst kürzlich gegeben hat. Diese Haltung wurde von höchster Stelle bestätigt, als Nicolas Sarkozy für den Anfang seiner Amtszeit einen „wirtschaftlichen und fiskalischen Schock“ zur Belebung der Wirtschaftstätigkeit ankündigte und darum bat, im Hinblick auf das jährliche Haushaltsdefizit und den Gesamtschuldenstand Frankreichs erst am Ende seiner fünfjährigen Amtszeit beurteilt zu werden.¹⁵ Es ist daher damit zu rechnen, dass die nationale Haushaltspolitik aufgrund der angekündigten Steuersenkungen und zusätzlichen Ausgaben die Regeln des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts allenfalls in mittelfristiger Perspektive bis 2012, aber nicht buchstabengetreu einhalten wird.¹⁶ Insbesondere die vereinbarte schrittweise Reduzierung des strukturellen Defizits um 0,5 Prozentpunkte des Bruttoinlandsprodukts pro Jahr dürfte nur unter sehr günstigen konjunkturellen Rahmenbedingungen zu erreichen sein. Nach der maßgeblich von Frankreich und Deutschland gemeinsam mit Italien und Großbritannien im Jahr 2005 vorangetriebenen Reform und Aufweichung des Stabilitäts- und Wachstumspak-

12 Ebenda.

13 Art. 111, Abs. 2 räumt dem Rat das Recht ein, „mit qualifizierter Mehrheit entweder auf Empfehlung der Kommission und nach Anhörung der EZB oder auf Empfehlung der EZB allgemeine Orientierungen für die Wechselkurspolitik gegenüber diesen Währungen aufstellen“ (gemeint sind Drittländwährungen mit denen kein Wechselkurssystem besteht, Anmerkung des Verfassers), allerdings unter der Bedingung, dass das Ziel der Preisstabilität gewährleistet bleibt.

14 Vgl. sein Interview mit der Zeitschrift *Politique internationale* 115/Frühjahr 2007, abrufbar unter: http://www.politiqueinternationale.com/revue/read2.php?id_revue=115&id=613&search=&content=texte (letzter Zugriff: 31.5.2007), das in deutscher Übersetzung in der Zeitschrift *Cicero* 6/2007 abgedruckt ist, abrufbar unter: www.cicero.de/97.php?ress_id=1&item=1893 (letzter Zugriff: 15.6.2007).

15 Pressekonferenz Nicolas Sarkozys gemeinsam mit Kommissionspräsident Barroso in Brüssel am 25.5.2007, abrufbar unter: http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/interventions/2007/mai/point_de_presse_conjoint_du_president_de_la_republique_et_du_president_de_la_commission_europeenne_a_l_issue_du_deplacement_a_bruelles.77289.html (letzter Zugriff: 15.6.2007).

16 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Frankreich will sich Zeit lassen mit dem Schuldenabbau, 4.7.2007.

tes¹⁷ droht damit die Gefahr, dass Frankreich die normative Bindungswirkung des neugefassten Regelwerks erneut empfindlich schwächt. Eine Nichtbeachtung der europäischen Regeln einer stabilitätskonformen Haushaltspolitik dürfte die Glaubwürdigkeit Frankreichs auf europäischer Bühne erheblich beeinträchtigen. Dies gilt umso mehr, als Sarkozy keine Gelegenheit auslässt, eine engere wirtschaftspolitische Koordinierung im Euroraum zu propagieren.

Eine solche Entwicklung kann allerdings abgewendet werden, wenn sich die Regierung unter Führung des Maastricht-Gegners François Fillons dafür entschiede, die Mehrwertsteuer zu erhöhen und die Einnahmen zumindest partiell zugunsten des Haushaltsausgleichs einzusetzen. Diese Option hatten Sarkozy im Wahlkampf und sein Premierminister nach der Wahl als Möglichkeit ins Spiel gebracht. Sie wäre innenpolitisch aber ohne Frage sehr unpopulär. Die Frage des Zeitpunktes und des Ausmaßes der absehbaren Mehrwertsteuererhöhung könnte zu einem Testfall für europapolitische Entscheidungen Frankreichs im Spannungsfeld zwischen europäischen Anforderungen und innenpolitischen Zwängen werden.

Absicherung der gemeinsamen Agrarpolitik

Eine harte nationale Interessenpolitik ist in der gemeinsamen Agrarpolitik zu erwarten. Im Rahmen des 2008 beginnenden Prozesses einer Halbzeitbewertung der mittelfristigen Finanzplanung der Europäischen Union ist kaum damit zu rechnen, dass Frankreich einem Verhandlungspaket zustimmen würde, das die weitere Verringerung des britischen Beitragsrabatts perspektivisch mit einer deutlichen Umschichtung der EU-Haushaltsmittel zu Lasten des Agrarhaushalts verknüpft. Er habe kein Mandat von seinen Wählern erhalten, „um die Interessen der europäischen oder französischen Landwirtschaft zu verschleiern“, so Sarkozy in seiner ersten Brüsseler Pressekonferenz nach der Wahl.¹⁸ Er hat im Wahlkampf wiederholt erkennen lassen, dass er nach Wegen der Relegitimierung dieser umstrittenen Politik sucht: durch ihre Ausrichtung an ökologischen Zielsetzungen, durch die Betonung der Lebensmittelsicherheit und durch das Setzen auf Biotreibstoffe als Alternative zur Nahrungsmittelproduktion.

Mehr als zwei Drittel der Landwirte – 67 Prozent laut einer IPSOS-Wahltagsumfrage¹⁹ – haben ihm im zweiten Wahlgang ihre Stimme gegeben. Diese wichtige Wählerklientel gilt es weiter an die Präsidentenpartei UMP zu binden. Auch gilt es aus Sicht Sarkozys, den traditionell positiven Beitrag der Agrar- und agro-industriellen Ausfuhren für die derzeit stark defizitäre französische Außenhandelsbilanz zu erhalten. Angesichts eines Außenhandelsdefizits von 40,5 Mrd. Euro im Jahre 2006²⁰ wiegen die Agrarüberschüsse besonders schwer. Ihre Bewahrung dürfte hohe Priorität besitzen, zumal der Anteil Frankreichs am Weltagrarhandel und auch der Außenhandelsüberschuss mit landwirtschaftlichen und agro-industriellen Erzeugnissen in den letzten Jahren ohnehin gesunken ist (von einem Höchststand von 11 Mrd. Euro im Jahr 1997 auf 8 Mrd. Euro im Jahr 2004).²¹

17 Vgl. Michele Chang: Reforming the stability and growth pact: size and influence in EMU policymaking, in: *Journal of European Integration* 1/2006, Special Issue, S. 107-120.

18 Pressekonferenz Sarkozys gemeinsam mit Barroso in Brüssel am 25.5.2007.

19 Vgl. IPSOS: *Sondage sortie des urnes*, 6. Mai 2007, abrufbar unter: <http://www.ipsos.fr/presidentielle-2007/pdf/ssu-2eTour.pdf> (letzter Zugriff: 19.6.2006), S. 3.

20 Vgl. Französische Botschaft Berlin: *Die wichtigsten Wirtschaftsindikatoren Deutschlands und Frankreichs 2005-2006*, abrufbar unter: http://www.botschaft-frankreich.de/IMG/AGENDA_indicateurs_F_D_2005-2006_D.pdf (letzter Zugriff: 19.6.2007).

21 Vgl. Gérard Thomas: *Le commerce extérieur agroalimentaire de la France*, in: INSEE (Hrsg.): *L'agriculture, nouveaux défis - édition 2007*, Paris 2007, abrufbar unter: http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ref/AGRIFRA07h.PDF (letzter Zugriff: 19.6.2007). Zu den Verteilungswirkungen einer Zu- oder Abnahme der EU-Agrarausgaben für Frankreich vgl. Friedrich Heinemann: *EU-Finanzplanung 2007-2013. Haushaltsoptionen, Verteilungswirkungen und europäischer Mehrwert*, hrsg. von der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2005, abrufbar unter: http://www.cap.lmu.de/download/2005/2005_EU-Finanzplanung.pdf (letzter Zugriff: 19.6.2007), S. 33-36.

Frankreich dürfte daher kaum bereit sein, die festgefahrene Doha-Verhandlungsrunde der WTO dadurch neu zu beleben, dass der Rat dem Außenhandelskommissar ein Mandat für neue Angebote der Europäischen Union im Bereich der Senkung von Exportsubventionen und von Importzöllen für Agrargüter erteilt. Ganz im Gegenteil: Sarkozy hat öffentlich die Möglichkeit eines französischen Vetos für den Fall ins Spiel gebracht, dass im Rahmen der Doha-Runde der WTO kein ausgewogener Kompromiss mit den wichtigsten Welthandelspartnern zu erreichen wäre.²²

EU-Beitrittsprozess der Türkei

Der Umgang mit der Frage des türkischen EU-Beitritts kann als besonders lehrreiches Beispiel für den wachsenden Einfluss der Gesellschaft auf die französische Europapolitik betrachtet werden. Sarkozys Amtsvorgänger Jacques Chirac war ein entschiedener Befürworter einer türkischen Beitrittsperspektive und hat die französische Diplomatie trotz erheblicher innenpolitischer Widerstände auf diese Linie verpflichtet. Die in der öffentlichen Meinung seit Jahren konstante und entschiedene Ablehnung eines EU-Beitritts der Türkei hat auch einen zunehmenden Niederschlag auf Parteebene gefunden. Unter Führung zunächst von Alain Juppé, dann von Nicolas Sarkozy hat sich die UMP klar von der Türkeipolitik ihres Präsidenten Chirac distanziert. Der Nationalrat der UMP legte sich am 9. April 2004 in Aubervilliers unter dem Parteivorsitzenden Alain Juppé zugunsten einer privilegierten Partnerschaft der Europäische Union mit der Türkei und gegen ihren EU-Beitritt fest. Damit stellte sich ausgerechnet die in der gaullistischen Tradition stehende Präsidentenpartei in einer zentralen außen- und europapolitischen Frage offen gegen den von ihr getragenen Präsidenten – ein einmaliger Vorgang in der V. Republik. So musste Chirac den Türkei-Gegnern im eigenen Lager das Zugeständnis einer Verfassungsänderung machen. In Artikel 88-5 der im März 2005 geänderten Verfassung ist nunmehr ein obligatorisches Referendum über zukünftige EU-Beitritte vorgesehen. Nach Lage der Dinge ist im Falle der Türkei auf absehbare Zeit kaum damit zu rechnen, dass die Bevölkerung ihrem EU-Beitritt zustimmen könnte.

Der neue Präsident hat sich im Hinblick auf einen türkischen EU-Beitritt wiederholt unmissverständlich positioniert – vor und nach seiner Wahl. Die Frage ist demnach nicht, *ob* Frankreich während der Präsidentschaft Sarkozys der Türkei Steine auf ihren Weg in Richtung EU legen wird, sondern *wann und in welcher Form*. Frankreich nutzte schon die erste sich bietende Gelegenheit, als die Mitgliedstaaten der Union am 25. Juni einstimmig über die Eröffnung drei weiterer Verhandlungskapitel mit der Türkei zu entscheiden hatten. Die von der deutschen Ratspräsidentschaft geplante Eröffnung des Kapitels der Vorbereitung auf die Wirtschafts- und Währungsunion scheiterte am französischen Widerstand, da die Währungsunion ja nur EU-Mitgliedstaaten offen stehe.²³

Um diese beitriffsfeindliche Haltung gegenüber der Türkei nicht als reine Blockadepolitik erscheinen zu lassen, plädiert Sarkozy ganz im Sinne der deutschen Christdemokraten seit Jahren für eine privilegierte Partnerschaft mit der Türkei. Im Rahmen des Wahlkampfes wurde dies ergänzt um ein Plädoyer zugunsten einer „Mittelmeerunion“, deren Eckpfeiler die Türkei sein soll. Ihre Konturen sind derzeit noch unklar. Nach seinen Vorstellungen soll diese Mittelmeerunion mit der Europäischen Union im Rahmen gemeinsamer Institutionen eng zusammenarbeiten, etwa in Form periodischer Treffen der Staats- und Regierungschefs. Das Verhältnis dieser Mittelmeerunion zur Europäischen Union verglich er mit dem Ver-

22 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Paris droht mit WTO-Veto, 30.5.2007.

23 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Frankreich bremst Türkei-Gespräche, 26.6.2007.

hältnis des Europarats zur Europäischen Union. Als Achsen der Zusammenarbeit benannte er eine Koordinierung der Einwanderungspolitik, wirtschaftliche und Entwicklungszusammenarbeit, Umweltpolitik und die Förderung von Rechtsstaatlichkeit.²⁴ Sarkozy ist es gelungen, in Romano Prodi einen Bündnispartner für die Weiterverfolgung dieser Idee zu gewinnen.

An diesem Beispiel wird deutlich wie Präsident Sarkozy versucht, innenpolitische Handlungsbeschränkungen zu berücksichtigen, ohne auf eine aktive europäische Führungs- und Gestaltungsrolle verzichten zu müssen. Man darf vermuten, dass eine solche Mittelmeerpolitik, vorangetrieben durch die Mittelmeeranrainer innerhalb der Europäischen Union, auch dem Ziel des Ausbalancierens des gewachsenen Gewichts Deutschlands in einer Europäischen Union dienen soll, deren geographisches und politisches Zentrum sich in den letzten Jahren nach Osten verschoben hat.

Klimaschutz und Energiepolitik

Klimaschutzpolitik hat der neue Präsident als eine Toppriorität für seine Amtszeit angekündigt. Hier ist eine aktive Führungsrolle Frankreichs wahrscheinlich, ebenso ein französisches Drängen auf eine internationale Führungsrolle der Europäischen Union im Post-Kyoto-Prozess. Dies dürfte Sarkozy umso leichter fallen, als Frankreich einer der wenigen Mitgliedstaaten innerhalb der Europäischen Union ist, der heute schon seine Verpflichtungen aus der innereuropäischen Verteilung der Kyoto-Reduktionsziele für den CO₂-Ausstoß erfüllt, ja sogar leicht übererfüllt.²⁵ Zudem genießt eine aktive Klimaschutzpolitik eine große Unterstützung in der französischen Bevölkerung. Wenn es in den nächsten Jahren innerhalb der Europäischen Union darum gehen wird, das auf dem Europäischen Rat vom März 2007 festgelegte innergemeinschaftliche Ziel einer Reduzierung der Treibhausgasemissionen um mindestens 20 Prozent bis zum Jahre 2020 gegenüber 1990 in konkrete Reduzierungsziele für alle Mitgliedstaaten zu übersetzen, dürfte Frankreich angesichts seiner positiven Kyoto-Bilanz und angesichts der Tatsache, dass sich rund 80 Prozent seiner Stromproduktion aus der CO₂-freien Kernenergie speisen, zu einem harten Verhandlungspartner werden.

Sarkozy hat sich über die Klimaschutzpolitik hinaus für eine gemeinsame Energiepolitik „nach dem Vorbild der gemeinsamen Agrarpolitik“ ausgesprochen und sieht Frankreich auf diesem Politikfeld in einer Avantgarderolle. Innerstaatlich hat er eine aktive Förderung erneuerbarer Energiequellen angekündigt. Mit dem breiten Kompetenzzuschnitt des neu geschaffenen „Ministeriums für Ökologie und für nachhaltige Raumordnung und Entwicklung“ ist eine aktive Umwelt- und Klimaschutzpolitik organisatorisch glaubwürdig unterfüttert worden, auch wenn die Wahl des politischen Schwergewichts Alain Juppé als Wunschbesetzung für dieses Ministeramt sich aufgrund von dessen Wahlniederlage bei den Parlamentswahlen als nicht realisierbar erwies.

Justiz- und Innenpolitik

Im Bereich der Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik (ZJI) war Nicolas Sarkozy schon als Innenminister in einer aktiven europäischen Führungsrolle zu finden. Dies gilt etwa für seine Bemühungen um eine Verdichtung der operativen Polizeizusammenar-

24 Vgl. hierzu das Interview Sarkozys in der Zeitschrift *Politique internationale* 115/Frühjahr 2007.

25 Vgl. die Übersicht der United Nations Framework Convention on Climate Change über die CO₂ Reduktionsziele und ihre Erfüllung durch die Vertragsparteien, abrufbar unter: http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/ghg_table_06.pdf (letzter Zugriff: 19.6.2007).

beit. Auf ihn geht die Idee einer engen Abstimmung von fünf großen Mitgliedstaaten (Frankreich, Italien, Deutschland, Spanien, Großbritannien) im Rahmen der sogenannten G-5 zurück, die später um Polen erweitert zur G-6 geworden ist. Die Schwerpunkte der Kooperation liegen auf der Terrorismusbekämpfung, der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und des Drogenhandels sowie der illegalen Migration. Auch war Frankreich Unterzeichnerstaat des Vertrags von Prüm, der Polizeibehörden grenzüberschreitende Abfragen von Datenbanken erlaubt, etwa von DNA-Analysen und Fingerabdrücken. Dieser Vertrag war ursprünglich zwischen sieben Mitgliedstaaten geschlossen worden, ein Kreis der sich rasch auf 17 Unterzeichnerstaaten erweiterte. Dies mündete in einen Ratsbeschluss unter deutscher Ratspräsidentschaft, aus der Prüm-Zusammenarbeit außerhalb des Vertragsrahmens eine EU-Politik zu machen und wesentliche Teile des Vertrags in das Gemeinschaftsrecht zu überführen.

Es sind gerade diese – aus seiner Sicht sehr positiven – Erfahrungen in der ZJI-Kooperation, die das große Interesse Sarkozys an Formen der Zusammenarbeit in Teilgruppen von Mitgliedstaaten erklären. Dies erlaubt nicht zuletzt großen Mitgliedstaaten eine Führungsrolle jenseits der als schwerfällig wahrgenommenen Beratungs- und Entscheidungsabläufe in den EU-Institutionen.

Im ZJI-Bereich ist ein aktiver Einsatz Sarkozys und seiner Regierung zugunsten einer stärkeren Europäisierung der Einwanderungs- und Asylpolitik zu erwarten. Diese soll die auf nationaler Ebene in Gang gebrachte Reform und Beschränkung des Einwanderungsrechts (insbesondere des Familiennachzugs) auf europäischer Ebene flankieren.

Das nachdrückliche Plädoyer Sarkozys für eine gemeinsame Einwanderungspolitik der Europäischen Union²⁶ entspringt dem Kalkül, dass eine stärkere Vergemeinschaftung der Immigrationspolitik inhaltlich mit einer restriktiven Grundorientierung dieser Politik einhergehen dürfte. Eine Mehrheit oder gar ein Konsens zugunsten einer liberalen europäischen Einwanderungspolitik gegenüber Drittstaaten dürfte in der Europäischen Union derzeit kaum zu erreichen sein. Europäisierung der Politikgestaltung ginge auf diesem Gebiet daher tendenziell mit einer Durchsetzung französischer Präferenzen einher.

An diesem Beispiel wird deutlich, dass sich Sarkozy wenig um gaullistische Souveränitätsbedenken schert: Dort, wo innenpolitische Gewinne durch Europäisierung von Politikfeldern gegen außenpolitische Souveränitätseinbußen abzuwägen sind, dürfte die Entscheidung zugunsten ersterer ausfallen.

Auswege aus der Ratifizierungskrise

Auch auf dem Felde des Umgangs mit der von Frankreich ausgelösten Ratifizierungskrise des Vertrags über eine Verfassung für Europa (VVE) hat Nicolas Sarkozy bewiesen, wie er innenpolitische Restriktionen berücksichtigt, ohne europäische Führungsansprüche preiszugeben. Im Gegensatz zu seinen Hauptkonkurrenten um das höchste Staatsamt, Ségolène Royal und François Bayrou, hat er im Wahlkampf deutlich gemacht, dass er die Franzosen kein zweites Mal über den VVE oder einen modifizierten Vertrag würde abstimmen lassen. Dieses europapolitische wie innenpolitische Risiko wollte er nicht auf sich nehmen.

„Der vereinfachte Vertrag ist die einzig mögliche Lösung“, so Nicolas Sarkozy auf einer Pressekonferenz in Brüssel.²⁷ Im Umgang mit der Wiederbelebung der Vertragsreform bewies der neue Präsident einen klar ausgeprägten Sinn für Realitäten und Prioritäten. Schon

26 Vgl. Pressekonferenz Sarkozys gemeinsam mit Barroso in Brüssel am 25.5.2007; vgl. auch Le Figaro: Horteaux veut un pacte européen pour l'immigration, 13.6.2007.

27 Ebenda.

sehr frühzeitig, im Jahr 2006, hat er in zwei Reden vor Beginn des eigentlichen Wahlkampfes Wege aus der Verfassungskrise vorgeschlagen. Zu einem Zeitpunkt, als viele Verantwortliche in Mitgliedstaaten (auch in Berlin) und auch zahlreiche Europaparlamentarier noch davon ausgingen, den begonnenen Ratifizierungsprozess zu einem positiven Ende führen zu können oder zumindest weite Teile des Vertragswerks retten zu können, hat der Kandidat Sarkozy den VVE für tot erklärt und einen „Mini-Vertrag“ vorgeschlagen. Allenfalls ein solcher auf institutionelle Kernfragen des ersten Teils des VVE beschränkter Vertrag – von ihm später als „vereinfachter Vertrag“ bezeichnet – erschien ihm auf europäischer Ebene konsens- und innerstaatlich ratifizierungsfähig. Damit hat er schon als Kandidat auf der Grundlage einer nüchtern-realistischen Situationsanalyse einen wichtigen Orientierungspunkt für die europäische Diskussion und Willensbildung geliefert. Es handelt sich hierbei um einen vermittelnden Vorschlag zwischen den Maximalisten und VVE-Verfechtern einerseits und den Minimalisten, die den Verfassungsprozess für einen Irrweg halten und am liebsten abbrechen würden auf der anderen Seite. Der Verlauf der Diskussion seit einem Jahr hat eine deutliche Annäherung der Positionen, etwa der Bundesregierung, an die von Sarkozy skizzierte Perspektive erkennen lassen. Damit hat Sarkozy demonstriert, wie europäische Führungsverantwortung wahrgenommen werden kann: durch erfolgreiche intellektuelle Meinungsführerschaft auf der Grundlage realitätstauglicher Konzepte, die zum richtigen Zeitpunkt in die europäische Diskussion eingebracht werden.

Als zu bewahrende Kernbestandteile eines solchen reformierten Vertragswerks definierte Sarkozy in zwei Grundsatzreden vor der Wahl und einem Interview mit der Zeitschrift *Politique internationale* nach der Wahl folgende Punkte:²⁸

- Ausweitung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit und Mitentscheidung des Parlaments;
- Beibehaltung der Regel der doppelten Mehrheit (Staaten und Bevölkerungsmehrheit) als Beschlussfassungsmodus des Rates bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit;
- Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Parlament;
- Subsidiaritätskontrolle durch Stärkung der Rolle nationaler Parlamente, die im Rahmen des sogenannten ‚Frühwarnmechanismus‘ Subsidiaritätsbedenken gegen Gesetzesvorschläge der Kommission äußern können;
- Einrichtung einer stabilen Präsidentschaft des Europäischen Rates;
- Schaffung des Amtes eines Außenministers der Union;
- Initiativrecht der Bürger in der EU-Gesetzgebung;
- Bestimmungen des VVE zur verstärkten Zusammenarbeit im Rahmen des Vertrages;
- schließlich die Rechtspersönlichkeit für die Union.

Im Kern handelte es sich dabei um eine Art ‚Nizza plus‘-Option des Umgangs mit der Ratifizierungskrise. An den Ergebnisse des Brüsseler Gipfels vom 21./22. Juni 2007 lässt sich ablesen, dass die von Sarkozy aufgeführten Kernforderungen weitestgehend Eingang in das Mandat für die im Juli beginnende Regierungskonferenz zur Vertragsreform gefunden haben, auch wenn der im Verfassungsvertrag vorgesehene Außenminister nunmehr die Bezeichnung „Hoher Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik“ tragen soll.²⁹ Auch der Charakter eines Reformvertrages anstelle eines umfassenden Verfassungsdokuments entspricht genau den im Wahlkampf artikulierten Vorstellungen des neuen französischen Präsidenten.

²⁸ Vgl. Rede Sarkozys am 8.9.2006 in Brüssel bei den ‚Amis de l’Europe‘ und sein Interview in *Politique internationale* 115/Frühjahr 2007.

²⁹ Vgl. Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 21./22. Juni 2007, 11177/07 vom 23. Juni 2007.

Sarkozy konnte noch zwei symbolische Erfolge verbuchen, indem er in Artikel 3, Abs. 4 des EU-Vertrags die EU auf den „Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger“ in den Beziehungen der EU zur übrigen Welt verpflichtet und indem er die Streichung der vertraglichen Zielbestimmung eines „freien und unverfälschten Wettbewerbs“ (Art. I-3, Abs. 2 im Vertrag über eine Verfassung für Europa) aus der Zielformulierung des neuen Artikel 3 des Europäischen Unionsvertrags durchsetzte. Diese Formulierung hatten Verfassungsgegner in Frankreich im Rahmen der Referendumskampagne im Mai 2005 wiederholt als Beleg für den „neoliberalen“ Charakter der Europäischen Union angeführt. Die von ihm angestrebte Ersetzung des Ziels der Preisstabilität durch einen Hinweis auf „nichtinflationäres Wachstum“ blieb ihm aber verwehrt.³⁰

Seinen Sinn für Prioritäten bewies der neue Präsident, als er in seinen ersten Stellungnahmen zur Europapolitik verdeutlichte, dass die Vertragsreform für ihn zeitlich absoluten Vorrang besitze. Erst wenn die Ungewissheit über das Schicksal dieser institutionellen Reformbemühungen nicht mehr wie Mehltau über der Europäischen Union liegt, wird der Horizont frei für andere Handlungsfelder der Europapolitik – und für mögliche französische Initiativen.

Ohne erfolgreiche Vertragsänderung mit dem Schwerpunkt institutioneller Reformen kann es auch keine neuen Erweiterungsrounds geben. Dieses mehrfach klar formulierte Junktim wurde von Sarkozy auch nach seiner Wahl wiederholt.³¹

Mit seinem Vorgehen wählt Sarkozy einen geschickten Weg, um das Potenzial des VVE für die Steigerung der Handlungsfähigkeit der Europäischen Union möglichst weitgehend auszuschöpfen, die Konsenschancen auf europäischer Ebene zu maximieren und gleichzeitig die hohen innenpolitischen Risiken in Frankreich dadurch zu minimieren, dass die gewählte Form und der reduzierte Inhalt des Vertragswerks eine parlamentarischen Ratifizierung erlauben – nicht nur in Frankreich, sondern auch in anderen EU-Staaten, die ein Referendum durchgeführt oder geplant hatten. Im Falle einer erfolgreichen Regierungskonferenz in der zweiten Jahreshälfte 2007 wäre Sarkozys Strategie aufgegangen.

Auch Sarkozys Kalkül, dass er nach seiner Wahl neben der deutschen Ratspräsidentschaft im Zentrum der europäischen Suche nach einem Vertragsreformkompromiss stehen würde, ging dank guter Vorbereitung völlig auf. Innerhalb von kürzester Zeit führte Sarkozy diesbezügliche Gespräche mit dem britischen Premier Tony Blair (noch vor seiner Amtseinführung), den Ministerpräsidenten Belgiens, Italiens sowie Portugals, Verhofstadt, Prodi und Socrates sowie dem polnischen Präsidenten und Premierminister, den Kaczynski-Brüdern. Man konnte den Eindruck gewinnen, dass Sarkozy für Frankreich die Rolle einer ‚Nebenratspräsidentschaft‘ suchte. Auch fiel ihm im Rahmen des Brüsseler EU-Gipfels vom 21./22. Juni eine wichtige Kompromissbildungsrolle zu, insbesondere gegenüber Polen.

Erhöhung der Blockadeanfälligkeit europäischer Politik?

Europapolitik ist Innenpolitik, nicht nur in Wahlkampfzeiten. Nach den polarisierenden Debatten des europäischen Verfassungsreferendums³² gilt dies in Frankreich stärker denn je. Die europapolitische Herausforderung für den zukünftigen Präsidenten beschrieb Sarkozy vor der Wahl folgendermaßen: „Wir müssen die Spaltungslinien des Referendums überwinden, Antworten auf die Erbitterung der Anhänger des Neins finden, ohne die Anhänger des

30 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Kein Bekenntnis zum unverfälschten Wettbewerb, 23.6.2007.

31 Vgl. sein Interview in *Politique internationale* 115/Frühjahr 2007.

32 Vgl. Joachim Schild: Ein Sieg der Angst – das gescheiterte französische Verfassungsreferendum, in: *integration* 3/2005, S. 187-200.

Jas zu enttäuschen, und wir müssen für Europa ein Projekt vorschlagen, dass 80 Prozent der Franzosen vereint.“³³

Im Unterschied zur Vergangenheit müssen die politisch Verantwortlichen bei der Formulierung nicht lediglich auf sektorale Interessen, vor allem Agrarinteressen,³⁴ Rücksicht nehmen, sondern die Entwicklung der öffentlichen Meinung in verstärktem Maße in ihre Kalküle einbeziehen. Die – je nach Sichtweise – demokratische Rückbindung oder Fesselung des zukünftigen Präsidenten beschränkt tendenziell seine politische Manövrierefähigkeit auf europäischer Ebene. Die Koppelung zwischen nationaler und europäischer Handlungsarena wird enger. Als Folge ist eine dreifache Gefahr erkennbar: eine zunehmende Blockadeanfälligkeit der Politik im Mehrebenensystem, das Risiko eines Einflussverlustes Frankreichs auf der europäischen Bühne und schließlich die Gefahr, auf nationaler Ebene Enttäuschungen hervorzurufen, wenn sich die Europäische Union nicht nach französischem Bilde umgestalten lässt.

Ein französisches Projekt für die Europäische Union, das 80 Prozent der Franzosen vereint – etwa Sarkozys Vorstellungen einer europäischen „Wirtschaftsregierung“ zur politischen Einhegung der Europäischen Zentralbank, sein Plädoyer für verstärkten außenwirtschaftlichen Protektionismus oder seine Vorschläge zu Harmonisierungsschritten in der Steuer- und Sozialpolitik –, dürfte auf EU-Ebene kaum mehrheitsfähig sein. Im Wahlkampf jedenfalls hat der neue Präsident Illusionen über die Machbarkeit eines „Europe à la française“ genährt³⁵ und die Fallhöhe zwischen dieser und der Realentwicklung der Europäischen Union in teilweise grellen Farben ausgemalt. Dies kann die ohnehin in der Bevölkerung schon weitverbreitete Wahrnehmung weiter verstärken, dass die erweiterte Europäische Union liberaler, politisch ambitionsloser und weniger ‚französisch‘ geworden sei. Damit droht die innenpolitische Legitimationsbasis einer aktiven französischen Europapolitik weiter zu erodieren.

Hier liegt die zentrale europapolitische Herausforderung der Präsidentschaft Sarkozys: Wie kann die Integrationsoffenheit der französischen Gesellschaft bewahrt werden, wenn die perzipierte Abweichung des französischen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodells vom Mainstream der erweiterten Europäischen Union nicht reduziert werden kann? Misslingt dem neuen Präsidenten die Vermittlungsleistung zwischen einer europaskeptischer gewordenen französischen Bevölkerung und den politischen Handlungs- und Kompromissbildungszwängen auf europäischer Ebene, dann droht Frankreich auf europäischer Ebene an Einfluss und Gestaltungsmacht zu verlieren. Eine innenpolitisch bedingte Neigung zur verstärkten Nutzung von Blockademacht im EU-Entscheidungssystem wäre für diesen Fall nicht auszuschließen. Trägt aber das tief greifende wirtschafts- und sozialpolitische Reformprogramm des neuen Präsidenten und der Regierung Fillon mittelfristig Früchte in Form eines robusteren Wachstums und reduzierter Arbeitslosigkeit, dann könnte die Präsidentschaft Sarkozys einen Beitrag leisten, die in Frankreich weitverbreiteten Zukunftsängste zu lindern. Diese bilden den zentralen Nährboden, auf dem Globalisierungsängste und Europaskepsis in der französischen Gesellschaft gedeihen.

33 Rede vor der Convention de l'UMP sur l'Europe am 24.9.2005, eigene Übersetzung.

34 Zum Einfluss sektoraler Wirtschaftsinteressen auf die französische Europapolitik, vgl. Andrew Moravcsik: *Le grain et la grandeur: les origines économiques de la politique européenne du général de Gaulle*, in: *Revue française de science politique* 4-5/1999, S. 507-544 (Partie I) und 1/2000, S. 73-124 (Partie II).

35 Vgl. Daniela Schwarzer: *Grund zur Vorsicht. Sarkozys europapolitisches Programm*, in: *Dokumente* 3/2007, S. 15-19, hier: S. 18.