

Zurück ins Herz der Europäischen Union? Frankreichs Europapolitik unter Staatspräsident Sarkozy

Joachim Schild



Joachim Schild

Zusammenfassung: Der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy Frankreichs formulierte zu Beginn seiner Amtszeit das Ziel, Frankreich wieder ins Zentrum der Europäischen Union zu führen. Sein Vorgänger Jacques Chirac hatte sich im Laufe seiner beiden Amtszeiten zunehmenden innergesellschaftlichen Widerständen und Vermittlungsproblemen im Bereich der Europapolitik gegenüber gesehen, die im Nein der Bevölkerung zum europäischen Verfassungsvertrages im Mai 2005 ihren sichtbarsten Ausdruck fanden. Die ereignisreiche französische Ratspräsidentschaft bot eine politische Gelegenheit, Frankreich erneut als führende Macht in der EU zu positionieren. Der Beitrag untersucht, inwieweit Frankreich diese Gelegenheit und die aktuelle tiefe Wirtschaftskrise dazu nutzen konnte, den französischen Einfluss auf die Inhalte

1. Einleitung

Gleich zu Beginn seiner Amtszeit stellte Nicolas Sarkozy unmissverständlich klar, dass er den europapolitischen Führungsanspruch Frankreichs zu erneuern gedenkt: „(...) mit diesem Abend ist Frankreich zurück in Europa“, so der frisch gewählte französische Staatspräsident am Abend des zweiten Wahlgangs der Präsidentschaftswahl am 6. Mai 2007 (Sarkozy 2007; Übers. JS). Die Präsidentschaftswahl beendete eine Phase der weitgehenden Lähmung der französischen Europapolitik nach dem negativen Ausgang des Referendums vom 29. Mai 2005 über den Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE). Zum zweiten Mal, nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft im August 1954, war damit ein von Frankreich selbst maßgeblich vorangetriebenes Integrationsprojekt an innerfranzösischen Widerständen gescheitert, mit der Folge, dass Frankreich kaum in der Position war, mit neuen Vorschlägen Auswege aus der dadurch ausgelösten europapolitischen Krisensituation zu weisen – zumindest nicht in der Endphase der Amtszeit von Präsident Jacques Chirac.

Doch der umtriebige und ambitionierte neue Staatspräsident Sarkozy suchte umgehend und aktiv nach Wegen, mit der Krise des Ratifizierungsprozesses konstruktiv umzugehen. Schon im Wahlkampf hatte er einen „Mini-Vertrag“ als

Alternative zum Verfassungsvertrag ins Spiel gebracht und im Amte dann im ersten Halbjahr die deutsche Ratspräsidentschaft tatkräftig in ihrem Bemühen unterstützt, die Weichen für den Vertrag von Lissabon zu stellen, um Kernbestandteile des Verfassungsvertrags zu retten. Darüber hinaus sollte Frankreich erneut einen stärkeren Einfluss auf die Politikagenda der EU erhalten und bei europapolitischen Entscheidungen und Weichenstellungen seinen Platz in deren Zentrum finden. Eine ganz besondere Gelegenheit zur Erreichung dieses Ziels bot zweifelsohne die sechsmonatige französische EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2008.

Dieser Beitrag geht der Frage nach, aus welchen Gründen die französische Europapolitik seit den frühen 1990er Jahren an Initiativ- und Gestaltungskraft verloren hat, in welchem Ausmaß – und auf welchen Politikfeldern – die Rekonstruktion einer Führungs- und Gestaltungsrolle Frankreichs unter dem neuen Staatspräsidenten möglich oder wahrscheinlich erscheint und wie die Rolle der Ratspräsidentschaft 2008 zu diesem Zwecke genutzt werden könnte.

2. Post-Maastricht-Blues? Europapolitik aus der Defensive

Über den Zeitraum eines halben Jahrhunderts betrachtet, kann Frankreich als ein maßgeblicher Impuls- und Ideengeber für die Fortentwicklung der europäischen Integration betrachtet werden (Parsons 2003). Die letzte längere Periode einer proaktiven und systemgestaltenden Rolle der französischen Europapolitik kann auf die Zeit zwischen Mitte der 1980er Jahre und den frühen 1990er Jahren datiert werden (Müller-Brandeck-Bocquet 2004, Teil 2). Nach dem Scheitern des im nationalen Rahmen verfolgten keynesianischen wirtschaftspolitischen Programms der Linksregierung 1981-83 spielte Staatspräsident Mitterrand beginnend mit der französischen EG-Ratspräsidentschaft von 1984 eine sehr aktive Rolle in der Suche nach Wegen aus der integrationspolitischen Krisensituation der frühen 1980er Jahre („Eurosklrose“) und gehörte zu den Wegbereitern des Binnenmarktprogramms und der Einheitlichen Europäischen Akte (1987). Auch zu weiteren historischen Integrationsfortschritten dieser Jahre vermochte das Frankreich Mitterrands maßgeblich beizutragen, so als Impulsgeber für die Abschaffung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (Schengen-Raum) und insbesondere für das historische Projekt der Währungsunion im Rahmen der 1993 in Kraft getretenen Maastrichter Verträge. Dieses wurde in sehr enger Abstimmung mit der Bundesregierung unter Helmut Kohl und einer aktiven EG-Kommission unter Präsident Jacques Delors vorangetrieben (Dyson/Featherstone 1999). Mit der Aushandlung der Maastrichter Verträge und insbesondere mit dem Drängen auf verbindliche Ziele und Zeitpläne zur Verwirklichung der Währungsunion gab Frankreich eine klare Antwort auf die weltpolitischen Umbrüche durch das Ende des Ost-West-Konflikts und die deutsche Vereinigung. Im Kern lautete diese Antwort: europäische Integrationsvertiefung und enge Einbindung des wiedervereinigten Deutschlands.

Auf diese Phase zweier integrationspolitischer Kraftakte mit dem Binnenmarktprogramm und den Maastrichter Beschlüssen zur Währungsunion folgte

Einheitliche
Europäische Akte

Schengen

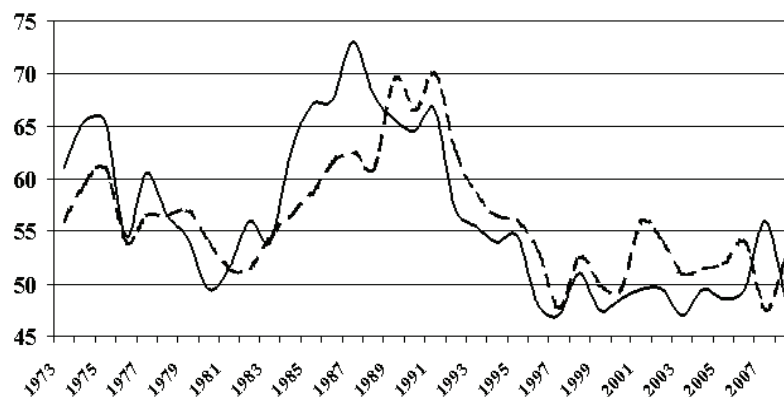
Maastrichter
Verträge

allerdings eine Periode innenpolitischer Auseinandersetzungen um die französische Europapolitik und wachsender innergesellschaftlicher Zweifel an Zielbestimmung und Inhalt europäischer Politik. Das von Staatspräsident Mitterrand (ohne verfassungsrechtliche Notwendigkeit) auf die politische Tagesordnung gesetzte Referendum über das Maastrichter Vertragswerk am 20. September 1992 machte deutlich, dass der „permissive Konsens“ in der Bevölkerung, der es den politischen Eliten erlaubte, das europäische Integrationsprojekt ohne polarisierende Kontroversen voranzutreiben, der Vergangenheit angehörte. Die Reichweite und Tiefenwirkung europäischer Integration und die damit verbundene „Europäisierung“ einer wachsenden Zahl bislang national gestalteter Politikbereiche führte zu einer europapolitischen Grundsatzdebatte, wie sie Frankreich seit der EVG-Debatte von 1954 nicht mehr erlebt hatte. Im Kern drehte sich diese Auseinandersetzung um die Bereitschaft zur Souveränitätsaufgabe zugunsten kollektiver europäischer Handlungsfähigkeit und um die Frage, ob Integrationsvertiefung eine geeignete Antwort auf den perzipierten Machtzuwachs des deutschen Partners und dessen potentiell hegemoniale Stellung im neuen Europa wäre. Das Lager der Souveränisten konnte immerhin 49 Prozent der Abstimmenden von der Richtigkeit seiner Thesen überzeugen, so dass aus Frankreich nur „ein recht gequältes Ja“ (Bock 1992: 30) zu einem für französische (und europäische) Interessen zentralen Vertragswerk zu hören war.

permissiver Konsens

Diese innergesellschaftliche Auseinandersetzung um die Europapolitik im Kontext der Ratifizierung der Maastrichter Verträge kann im Rückblick als eine Zäsur betrachtet werden. Die außergewöhnlich hohe Zustimmung, die die aktive Europapolitik Mitterrands in den 1980er Jahren in der öffentlichen Meinung Frankreichs genoss (s. Schaubild 1), gehörte nun der Vergangenheit an.

Schaubild 1: Gesellschaftliche Unterstützung der EU-Mitgliedschaft Frankreichs



Frage: Ist die Mitgliedschaft Frankreichs in der Europäischen Union Ihrer Meinung nach....: „eine gute Sache“, „eine schlechte Sache“, „weder gut noch schlecht“, Antworten: „eine gute Sache“ (in Prozent).

— Frankreich

- - - - - EU-gesamt

Quelle: EU-Kommission: Eurobarometer 0-70 (1973-2008)/Angaben in Prozent

Die seit Mitte der 1980er Jahre zunehmend in einem pragmatisch-proeuropäischen Konsens vereinten politischen und administrativen Regierungseliten sahen sich mit wachsenden innenpolitischen Zweifeln konfrontiert, sie agierten aus der Defensive.

französische
Antiglobalisierungs-
bewegung

Dies wurde insbesondere deutlich, als Staatspräsident Jacques Chirac und sein Premierminister Alain Juppé sich im Herbst 1995 auf einen Spar- und Konsolidierungskurs der öffentlichen Haushalte festlegten und eine umfassende Reform der Sozialversicherungssysteme auf die politische Tagesordnung setzten, nicht zuletzt um die Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrages zum Eintritt in die Währungsunion zu erfüllen (v.a. öffentliche Defizite unter 3 Prozent des BIP und Gesamtverschuldung unter 60 Prozent des BIP). Eine außergewöhnlich breite – und in puncto Sozialversicherungsreformen erfolgreiche – Streikbewegung Ende 1995 war die Folge. Diese Protestwelle wird als Geburtsstunde der französischen Antiglobalisierungsbewegung betrachtet, die ihre Globalisierungskritik zunehmend mit einer Kritik an der „neoliberalen“ Ausrichtung der EU-Politik verband. Durch die einflussreichen Netzwerke der Globalisierungsgegner (Beilecke 1999) konnte sich ein europakritischer bis europaskeptischer Diskurs vom linken Rand her etablieren, der auch den linken Flügel der sozialistischen Partei (PS) beeinflusste und teilweise stark national-jakobinische Akzente aufwies. Allerdings stand in der Europakritik nach Maastricht weniger die Frage der Souveränitäts- und Autonomieschonung im Zentrum, sondern vielmehr die konkreten sozial- und wirtschaftspolitischen Inhalte europäischer Politik bzw. die nationalen Anpassungsstrategien an europäische Ziele (Währungsunion) und Regelwerke (insbesondere im Hinblick auf die ordoliberal inspirierte Wettbewerbspolitik der EU-Kommission).

Im Kern drehte sich die innergesellschaftliche Auseinandersetzung um die Europapolitik seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre um die Frage, inwieweit der Fortgang europäischer Integration, insbesondere die Marktvertiefung und Verwirklichung der Währungsunion, das französische Wirtschafts- und Sozialmodell mit seiner starken Rolle eines voluntaristisch agierenden Staates und seinem republikanischen Gleichheitsversprechen in Frage stellen würde. Wachsende „Sozialmodellängste“ unterminierten gleichermaßen das Vertrauen in die Gestaltungsfähigkeit nationaler Politik wie die Legitimationsressourcen französischer Europapolitik.

Osterweiterung der
EU

Die in der französischen Bevölkerung auf wenig Gegenliebe stoßende, öffentlich aber kaum diskutierte Osterweiterung der EU im Jahre 2004 konnte die grassierenden Befürchtungen hinsichtlich einer Infragestellung der wirtschafts- und sozialpolitischen Identität Frankreichs nur noch verstärken. Diese fanden ihr Ventil in der Referendumskampagne vor der Abstimmung über den Vertrag über eine Verfassung für Europa am 29. Mai 2005 (Schild 2005), dessen Aushandlung die französische Regierung und Staatspräsident Chirac 2002-2004 aktiv vorangetrieben hatten und auch in Kerninhalten deutlich beeinflussen konnten. Die weitverbreiteten Befürchtungen in der Bevölkerung, dass die EU-Osterweiterung Tendenzen zu Unternehmensverlagerungen und generell verschärftem Wettbewerb nicht nur zwischen Unternehmen, sondern auch zwischen Wirtschafts- und Sozialmodellen fördern würde (Lohndruck, „Sozialdumping“, Steuerwettbewerb), wurden von den Vertragsgegnern geschickt mit

dem Verfassungsvertrag und seinen angeblich neoliberalen Inhalten in Verbindung gebracht. Die Abstimmung über den VVE wurde somit gleichsam zu einer Art verspätetem Referendum über die EU-Osterweiterung.

Insbesondere, aber nicht nur auf der Linken verfestigte sich zunehmend ein Bild der EU als Agent oder „trojanisches Pferd“ der Globalisierung. Das Rollenmodell der EU als Schutzschild oder gestaltende Macht der Globalisierung, wie es die gemäßigte Linke und auch weite Teile der gemäßigten Rechten propagierten, verlor an Glaubwürdigkeit und Überzeugungskraft. Die wirtschaftlichen und politischen Chancen, die sowohl die Globalisierung als auch europäische Marktintegration und Politikkoordination bzw. das Poolen von Souveränität boten, drohten in Vergessenheit zu geraten.

EU als „trojanisches Pferd“ der Globalisierung

Sozialmodell- und Globalisierungsängste sind gewiss auch in einigen anderen Mitgliedstaaten der EU zu beobachten, erscheinen in Frankreich jedoch besonders stark ausgeprägt. Sie sind im Präsidentschaftswahlkampf 2007 auch von den beiden Hauptkonkurrenten, Ségolène Royal und Nicolas Sarkozy, aufgegriffen und in europapolitische Forderungen übersetzt worden. Beide Kandidaten vereinte ihre Kritik an der restriktiven Geldpolitik der Europäischen Zentralbank, deren Statuten in Frage gestellt wurden. Sarkozy warnte vor dem Dogma des Freihandels, und beide Kandidaten sprachen sich für eine stärkere europäische Harmonisierung der Steuern (insbesondere Unternehmensbesteuerung) sowie der sozialen Schutzstandards aus. Für diese Positionen gab es keine Mehrheit in der Europäischen Union, die Kandidaten befanden sich zu diesem Zeitpunkt erkennbar außerhalb des europäischen Konsenses in der Wirtschafts- und Sozialpolitik (Cassen 2008). Die anhaltenden internationalen Wettbewerbsprobleme (das französische Handelsbilanzdefizit belief sich 2008 auf über 50 Mrd. Euro), die defizitären Sozialversicherungssysteme, die überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit und die wenig beeindruckenden Wachstumsraten ließen das französische Wirtschaftsmodell in den Augen der europäischen Partner kaum als nachahmenswert erscheinen. Ein „Export“ einzelner seiner Elemente auf die EU-Ebene konnte somit kaum mit Unterstützung rechnen. Gleichwohl entwickelte Sarkozy einen Diskurs, der die Zustimmung der Franzosen durch ein europäisches Schutzversprechen für die Bürger zu mobilisieren suchte.

Kritik an der restriktiven Geldpolitik der Europäischen Zentralbank

3. Neuanfang unter Sarkozy

Der 2007 gewählte Staatspräsident Sarkozy sah sich somit einer großen Herausforderung gegenüber: Einerseits war er angetreten, nach Jahren der Lähmung und Defensive den europapolitischen Führungsanspruch Frankreichs zu erneuern; um diesen Anspruch einlösen zu können, musste er jedoch andererseits eine in europapolitischen Fragen offenbar gesplante und insgesamt skeptischer gewordene Gesellschaft wieder zusammenführen und mit der EU und ihrer Politik versöhnen. Diese innergesellschaftlichen und innenpolitischen Handlungsrestriktionen bedeuteten aber keineswegs, dass der neue Präsident keine aktive Europapolitik betreiben kann, ganz im Gegenteil. Aber er befragte europapolitische Handlungsfelder daraufhin, wie und in welchem Ausmaß sie die innenpo-

litische Unterstützung der innenpolitischen Agenda des Präsidenten garantieren oder gefährden könnten (Schild 2007). Das Ausmaß der Integrationsoffenheit französischer Europapolitik wird daher deutlich beeinflusst durch (a) die Bedeutung des jeweiligen Politikfeldes bzw. der jeweiligen politischen Streitfrage für innerfranzösische Wählermärkte und (b) die Unterstützung „europäischer Lösungen“ für das zu lösende Problem durch die Bevölkerung.

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

Schaubild 2: Innenpolitische Handlungsspielräume französischer Europapolitik

		<i>Innenpolitische Relevanz</i>	
		<i>niedrig</i>	<i>hoch</i>
<i>Präferenz für europäische Politikgestaltung</i>	<i>Ja</i>	Fortentwicklung der GASP und der ESVP	Restriktive Einwanderungs- und Asylpolitik Polizeikooperation EU-Agrarpolitik Klimaschutzpolitik
	<i>Nein</i>		Türkeibeitritt Liberalisierung von Teilmärkten: z.B. Post, Energie, Bahn

Quelle: eigene Darstellung.

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 der EU-Kommission regelmäßig der Befund einer breiten gesellschaftlichen „Nachfrage“ nach europäischen Politikan-sätzen in der Außen- und Sicherheitspolitik.

Breite Handlungsspielräume bestehen auch dort, 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 EU.

EU-
Beitrittsperspektive
für die Türkei

Anders stellt sich die Lage dar auf Feldern, die innenpolitisch hochgradig sensibel sind und in denen europäische Handlungsprogramme auf innerfranzösische Widerstände stoßen. Dies gilt für Schritte der Binnenmarktvertiefung und Liberalisierung von Teilmärkten, etwa im Bereich von Post- und Bahndienstleistungen oder der Gas- und Elektrizitätsversorgung sowie für die in der französischen Bevölkerung wie auch in weiten Teilen der politischen Elite Frankreichs auf sehr breite Ablehnung stoßende EU-Beitrittsperspektive für die Türkei. In Bezug auf weitere Marktliberalisierung bewegte sich die französische Politik

der letzten Jahre stets auf einer Linie des hinhaltenden Widerstands und der Verzögerung von Gesetzgebungsvorschlägen der Kommission (z. B. Elektrizitätsmarktöffnung, grenzüberschreitende Öffnung des Schienenverkehrs) oder der Verwässerung ihres Inhalts wie im Falle der Dienstleistungsrichtlinie zur Öffnung nationaler Dienstleistungsmärkte für innereuropäische Wettbewerber.

4. Ein Fenster der Gelegenheit: Die französische Ratspräsidentschaft

Die französische EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2008 bot für Staatspräsident Sarkozy eine willkommene Gelegenheit, ein dreifaches Ziel zu verfolgen: (1) Die führende Rolle Frankreichs in der EU durch eine erfolgreich absolvierte EU-Ratspräsidentschaft zu unterstreichen, (2) französische Präferenzen stärker bei der inhaltlichen Ausgestaltung europäischer Politik zur Geltung zu bringen und (3) die Franzosen mit Europa zu versöhnen.

Die außergewöhnliche Häufung von Krisensituationen und politischen Herausforderungen bot Frankreichs Staatspräsident eine nachgerade ideale Bühne, um die Handlungs- und Führungsfähigkeit der französischen Europapolitik zu demonstrieren. Nach dem irischen Nein zum Vertrag von Lissabon vom 12. Juni 2008 ging es zunächst darum, einen Ausweg aus der Ratifizierungskrise zu finden. Mit einer Mischung aus diplomatischen Bemühungen – Sarkozy suchte am 21. Juli 2008 in Dublin das Gespräch mit Premierminister Brian Cowen und auch mit Vertragsgegnern – und Geduld, bis die irische Seite ihre internen Beratungen über innenpolitisch gangbare Wege aus der Krise beraten hatte, konnte die Ratspräsidentschaft gemeinsam mit der irischen Regierung einen Kompromiss erarbeiten. Dieser stellt Irland rechtlich verbindliche Zusagen in einigen Politikbereichen in Aussicht (Verteidigungspolitik, Steuerfragen, Abtreibung) worauf Irland im Gegenzug die Bereitschaft zur Durchführung eines zweiten Referendums im Herbst 2009 über den unveränderten Lissabon-Vertrag bekundete.

irisches Nein zum
Vertrag von Lissabon

Entschlossenes und rasches Handeln – anfänglich ohne jede EU-Mandatierung – zeigte Frankreichs Staatspräsident ab 12. August 2008 auch in der Georgienkrise, als Sarkozy dank seiner Reisediplomatie zwischen Moskau und Tiflis einen Waffenstillstand zwischen den Konfliktparteien vermitteln konnte. EU-intern gelang es Frankreich, eine gemeinsame Haltung der EU in diesem Konflikt zu ermöglichen – trotz der ausgeprägten Unterschiede der Russlandpolitik der Mitgliedstaaten. So wurde eine unabhängige Zivilmission der EU auf den Weg gebracht und mit Botschafter Pierre Morel ein EU-Sonderbeauftragter für die Georgienkrise ernannt. Zudem wirkte die französische Ratspräsidentschaft auf die Aufnahme von Gesprächen in Genf unter Vorsitz der EU, der Vereinten Nationen und der OSZE hin, um neben der Untersuchung der Verantwortung für den Ausbruch des bewaffneten Konflikts auch Wege zu Sicherheit und friedlicher Konfliktregelung in der Region zu suchen sowie die Situation der Flüchtlinge und Vertriebenen zu behandeln. Damit unterstrich Frankreich seine außenpolitische Handlungsfähigkeit, die in den Dienst einer gemeinsamen europäischen Politik gestellt wurde.

Georgienkrise

internationale
Finanzkrise

Auch im Kontext der internationalen Finanzkrise, die sich mit dem Bankrott der Bank Lehman Brothers am 15. September dramatisch zuspitzte, konnte der französische Staatspräsident durch rasches und entschlossenes Handeln viel Zustimmung gewinnen und einen wichtigen Beitrag zum effektiven Krisenmanagement leisten. Sarkozy berief in einer sehr kurzen Zeitspanne eine ganze Serie von Gipfeltreffen auf der höchsten politischen Ebene der Staats- bzw. Regierungschefs der EU ein: am 4.10. im Kreise der europäischen G8-Staaten, am 12. Oktober im Kreise der Eurozonen-Staaten unter Einschluss Großbritanniens und der Slowakei, am 16.-17. Oktober ein reguläres Europäisches Ratstreffen und am 7. November ein informelles Treffen des Europäischen Rates zur Vorbereitung des ebenfalls von Sarkozy angestoßenen G20-Treffens der führenden Industrienationen mit Vertretern aus „emerging economies“, das sich am 15. November 2008 in Washington mit Fragen der Re-Regulierung der internationalen Finanzmärkte befasste. Dank einer effektiven Koordinierung nationalstaatlicher Politik auf europäischer Ebene konnte verhindert werden, dass sich in einer akuten Krisensituation eine Logik nationaler Interessenmaximierung auf Kosten der europäischen Nachbarn ausbreitete. Diese wurde als reale Gefahr sichtbar, als Staaten wie Irland und auch die Bundesrepublik ohne europäische Vorabkonzertierung einseitige öffentliche Garantien von Bankeneinlagen verkündeten.

Die akute Finanzkrise und die anschließende tiefe Rezession in den meisten EU-Staaten erlaubten es Frankreich in bestimmten Fragen „europäische Geländegewinne“ zu erzielen, d. h. die Regeln und politische Praxis der EU im Sinne französischer Positionen und Präferenzen zu beeinflussen.

weniger strikte
Anwendung der
Wettbewerbsregeln

So konnte zumindest für die Zeit der Wirtschaftskrise eine weniger strikte Anwendung der Wettbewerbsregeln im Binnenmarkt durch die Kommission erreicht werden. Dies betrifft insbesondere die Kontrolle staatlicher Beihilfen. Nicht nur wurde die Schwelle angehoben, ab der staatliche Beihilfen der Kommission von Seiten der Mitgliedstaaten notifiziert werden müssen (De-Minimis-Regel), sondern die Kommission zeigte sich auch flexibel und großzügig bei der raschen Genehmigung staatlicher Beihilfen zur Rettung angeschlagener Banken, aber auch im Falle der finanziellen Unterstützung von Unternehmen in krisengeschüttelten Sektoren wie der Automobilindustrie. Frankreich nutzte dieses günstige Umfeld, um traditionelle Muster der nationalen Industriepolitik wiederzubeleben, etwa wenn es mittels eines Angebots staatlicher Kredite an internationale Fluggesellschaften im Umfang von 5 Mrd. Euro sicherstellen will, dass diese auch in Krisenzeiten weiterhin an ihren Airbusbestellungen festhalten – und dies obwohl der Luft- und Raumfahrtkonzern EADS derzeit randvolle Auftragsbücher besitzt und noch keine Welle von Stornierungen zu beobachten waren. Auf diese Weise soll der europäischen Luft- und Raumfahrtindustrie mit klassisch merkantilistischen Mitteln ein Wettbewerbsvorteil gegenüber dem Dauerrivalen Boeing verschafft werden.

Stabilitäts- und
Wachstumspakt

Auch die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes werden von der Kommission im Kontext der aktuellen Wirtschaftskrise flexibel ausgelegt, insbesondere das Kriterium eines jährlichen nationalen Haushaltsdefizits unter drei Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE). Frankreich hatte dieses Kriterium – genau wie Deutschland – schon 2003-2005 verletzt und daraufhin,

ebenfalls gemeinsam mit Deutschland, 2005 eine Aufweichung des Regelwerks des Stabilitäts- und Wachstumspaktes auf europäischer Ebene durchsetzen können. Frankreich wird mit Sicherheit im laufenden Jahr und mit hoher Wahrscheinlichkeit auch in den Folgejahren sein Haushaltsdefizit nicht unter der Drei-Prozent-Marke halten können und seinen Gesamtschuldenstand auf deutlich über 70 Prozent des BNE ausweiten, also weit über der im europäischen Regelwerk definierten 60-Prozent-Obergrenze liegen. Sanktionen im Rahmen des von der Kommission einzuleitenden Defizitverfahrens gegen „Haushalts-sünder“ sind angesichts der dramatischen Lage und der ganz im Sinne Frankreichs veränderten Linie der Kommission nicht zu erwarten. So stellt sich die Frage, was nach dem Ende der Wirtschafts- und Finanzkrise von diesem europäischen Regelwerk zur Koordinierung nationalstaatlicher Wirtschafts- und Haushaltspolitik übrig bleiben wird.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise nähert die EU-Politik auch auf einem weiteren Feld den französischen Präferenzen an. Der sich abzeichnende europäische Konsens im Hinblick auf eine wirksame Regulierung von europäischen und internationalen Finanzmärkten stärkt offenkundig französische und kontinentaleuropäische Positionen im Verhältnis zur bisherigen „Laissez-faire“- und Deregulierungspolitik der angelsächsischen Länder. Dies gilt einerseits im Hinblick auf die Transparenzsteigerung in Finanzmärkten, etwa die Verbraucherinformation über komplexe Finanzprodukte, aber auch bezüglich der Risikominderung durch verschärfte Eigenkapitalvorschriften für Banken, den Zwang für Banken, Teile ihrer verbrieften Kredite als Risiko in der eigenen Bilanz zu halten, und auch im Hinblick auf die verbesserte Aufsicht über zentrale Akteure auf internationalen Finanzmärkten, etwa Rating-Agenturen und Hedge-Fonds. Nicht nur das europäische Umfeld ist für eine Re-Regulierung internationaler Finanzmärkte günstig, sondern seit der Wahl Barack Obamas zum 44. US-Präsidenten auch das internationale Umfeld.

Regulierung von europäischen und internationalen Finanzmärkten

Ein weiterer zentraler Punkt auf der Agenda der französischen Ratspräsidentschaft bestand in der Verabschiedung eines ambitionierten Energie- und Klimaschutzpaketes. Zu den im Herbst 2007 und im Januar 2008 von der EU-Kommission vorgelegten Rechtsetzungsvorschlägen zur CO₂-Abgasminderung bei PKWs, zur verstärkten Nutzung erneuerbarer Energien, zur Steigerung der Energieeffizienz und zum Handel mit Emissionsrechten konnte zum Abschluss der Ratspräsidentschaft ein breiter Konsens erreicht werden – einstimmig im Europäischen Rat am 11.-12. Dezember und mit breiter Mehrheit im Europäischen Parlament (550 von 785 Stimmen) am 17. Dezember 2008. Angesichts der Verdüsterung des wirtschaftlichen Horizonts musste die Ratspräsidentschaft zwar im Sinne einer Kompromissbildung deutliche Abstriche im Vergleich zu den ehrgeizigeren Kommissionsvorschlägen machen, etwa beim Zeitplan zur Absenkung der CO₂-Abgaswerte und bei der Zuteilung von kostenlosen Emissionszertifikaten an energieintensive Industrien, die mit Standortverlagerungen außerhalb der EU auf deutliche Kostenerhöhungen reagieren könnten. Gleichwohl sind damit konkrete Schritte auf den Weg gebracht, die die EU dem unter deutscher Ratspräsidentschaft im März 2007 proklamierten 20-20-20-Ziel näherbringen wird, nämlich einer Reduktion der Treibhausgase um 20 Prozent (im Vergleich zu 1990), einem 20-Prozent-Anteil erneuerbarer Energien am Ge-

Energie- und Klimaschutzpaket

samtenergiemix sowie einer 20-prozentigen Steigerung der Energieeffizienz bis 2020. Dieses umfangreiche Maßnahmenbündel, das weit über nationale Maßnahmen anderer großer Treibhausgasemittenten hinausgeht, ermöglicht der EU auch eine internationale Führungsrolle bei der Suche nach einem Folgeabkommen zum Kyoto-Protokoll, über das im Dezember 2009 in Kopenhagen verhandelt wird. Die Trendwende US-amerikanischer Umwelt- und Klimaschutzpolitik unter dem neuen Präsidenten bietet eine Chance, gemeinsam eine europäisch-amerikanische Leadership-Rolle auf einem strategisch zentralen Feld der internationalen Beziehungen einzunehmen.

Migrationspolitik

Diese von Frankreich sehr aktiv vorangetriebene Einigung über das Energie- und Klimapakete korrespondiert mit der innenpolitischen Agenda des Staatspräsidenten, auf der die Umweltpolitik zumindest bis zum Ausbruch der Wirtschaftskrise ebenfalls einen hohen Stellenwert besaß, auch wenn dies erst in konkrete Gesetzgebungsschritte übersetzt werden muss. Eine solche Kongruenz nationaler und europäischer Politikgestaltung lässt sich auch in der Migrationspolitik beobachten. Hier setzte sich die französische Ratspräsidentschaft erfolgreich für die Verabschiedung eines „Europäischen Paktes für Einwanderung und Asyl“ ein, einer Prinzipien- und Absichtserklärung, in der die restriktiven Akzente (verbesserte Grenzkontrolle, Verhinderung illegaler Integration, Rückführung von Einwanderern ohne legalen Aufenthaltsstatus) deutlich überwiegen im Vergleich zur Ermöglichung legaler Einwanderung, die nach wirtschaftlichen Nützlichkeitsabwägungen ausgestaltet werden soll, oder der Öffnung gegenüber Asylbewerbern. Dies liegt weitgehend auf der Linie der nationalen Gesetzgebung der vergangenen Jahre.

Mit diesen Impulsen in Richtung einer aktiven EU-Diplomatie, einer ambitionierten Energie- und Klimaschutzpolitik, einer restriktiveren Einwanderungspolitik sowie einer voluntaristischeren und interventionistischeren Wirtschafts- und Industriepolitik konnte Frankreich die EU im Rahmen seiner Ratspräsidentschaft im Sinne traditioneller französischer Präferenzen und Positionen beeinflussen, und traf hierfür mit der Georgienkrise sowie insbesondere der Finanz- und Wirtschaftskrise auf ein den eigenen Zielen besonders förderliches Umfeld.

Auch im Hinblick auf die Funktionsweise der EU konnte Frankreich „Geländegewinne“ verzeichnen. Das EU-Krisenmanagement auf der Ebene der Regierungschefs bzw. der Staatspräsidenten entspricht durchaus den französischen Vorstellungen von einem „Europa der Chefs“, in dem der Europäische Rat eine Schlüsselstellung besitzt. Die Rolle der ohnehin in den letzten Jahren in die politische Defensive geratenen supranationalen EU-Kommission verblasste daneben weitgehend.

Das Europa, das schützt

Ob die Ratspräsidentschaft einen Beitrag dazu geleistet hat, die Franzosen nach polarisierenden Debatten über die EU im Kontext des Verfassungsreferendums von 2005 wieder stärker mit Europa zu versöhnen, kann erst mit einigem zeitlichen Abstand beurteilt werden. Das Motto der Ratspräsidentschaft – „Das Europa, das schützt“ – konnte gewiss im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise an Plausibilität gewinnen. So wurde europaweit, auf nationalstaatlicher wie europäischer Ebene, die Schutzfunktion des Staats bzw. der öffentlichen Hand als letzte Rettungsinstanz für Banken, Unternehmen und Sparer nur zu deutlich. Auch erkannten viele Bürger die Schutzfunktion des Euros vor Währungskrisen

und drastischen Abwertungen, wie sie in Nicht-Euro-Ländern zu beobachten waren. Ebenso blieb ihnen der wachsende Wunsch von Nicht-Euro-Mitgliedern, die Sicherheit eines großen, stabilen Währungsraums zu genießen, nicht verborgen. Allerdings könnten durch das von Sarkozy vielfach artikulierte Schutzversprechen in der französischen Bevölkerung Erwartungen an das politische Handeln der EU-Ebene geweckt werden, die letztere kaum erfüllen kann oder will, etwa in den Bereichen protektionistischer Handelspolitik oder der Sozialpolitik, von denen Letztere weiterhin im Kern in mitgliedstaatlicher Kompetenz verbleiben und auch künftig kaum in großem Umfang harmonisiert wird.

5. Ausblick

Kurzfristig haben die aktuelle Krisensituation und die aus französischer Sicht sehr erfolgreiche Ratspräsidentschaft (SGAE 2009) für eine höhere Kongruenz zwischen französischen europapolitischen Positionen und europäischer Politikgestaltung geführt und Frankreich tatsächlich stärker „in das Herz Europas“ zurückgeführt. So findet sich Frankreich auf weniger Politikfeldern als noch vor kurzem außerhalb des europäischen Mainstreams oder Konsenses wieder. Eine zentrale Frage, die sich daraus ergibt, ist diejenige nach der Dauerhaftigkeit dieses Zustandes und – damit eng verbunden – nach den mittel- und langfristigen Auswirkungen der globalen Rezession auf die EU-Politik. Kehrt die EU nach einer Periode des Rückgriffs auf „unorthodoxe“ Mittel der Politikgestaltung und der Aufweichung europäischer Regeln der Marktgestaltung und Wettbewerbskontrolle zurück zu einem breiten euroliberalen Konsens, gekoppelt mit einer außenwirtschaftlichen Freihandelsorientierung? Unter diesen Bedingungen dürfte es für die proeuropäischen französischen Eliten schwierig sein, eine solide innergesellschaftliche Unterstützung ihrer Europapolitik zu garantieren. Oder führt ein etwaiges Andauern der aktuellen tiefen Krise zu einer paradigmatischen Veränderung der Politikpräferenzen der Mitgliedstaaten und letztlich der EU-Politik, hin zu stärker keynesianisch inspirierten, interventionistischen, dirigistischen und voluntaristischen Ansätzen, und damit in die Nähe traditioneller französischer Präferenzen, von denen sich die französische Wirtschaftspolitik auf nationaler Ebene in den letzten beiden Jahrzehnten in einigen Bereichen verabschiedet hat.

Die Tiefe der aktuellen Krise kann sich aber auch als historische Wegscheide erweisen, an der Renationalisierungstendenzen an politischer Unterstützung quer durch die EU gewinnen. Während der französischen Ratspräsidentschaft reagierte die Staatsführung auf die politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen mit europäischen, nicht mit nationalen Reflexen und versuchte nationale Alleingänge der EU-Partner zu verhindern und diese in europäische Koordinierungsbemühungen einzubinden. Trotz der berechtigten Kritik an einer mangelnden Abstimmung französischer Europapolitik mit seinen Partnern, insbesondere mit Deutschland, bargen diese europäischen Reflexe eine durchaus beruhigende europapolitische Botschaft. Seither haben sich die nationalen Reflexe jedoch auch in Frankreich erkennbar verstärkt, wie sich zuletzt an den

protektionistischen und andere Mitgliedstaaten diskriminierenden Plänen zur Unterstützung der nationalen Automobilindustrie durch umfangreiche staatliche Kreditgarantien ablesen lässt. Diese wirtschaftsnationalistischen Tendenzen haben eine breite Kritik von anderen Mitgliedstaaten provoziert, nicht zuletzt seitens Deutschlands, aber auch von der EU-Kommission. So scheint Frankreich auf dem Felde der Wettbewerbspolitik und Beihilfenkontrolle schon heute die Grenzen des europäischen Konsenses zu verlassen. Will Frankreich einen festen und dauerhaften Platz im Zentrum der EU einnehmen, wird es sich entscheiden müssen zwischen der Bereitschaft zur Einhaltung gemeinsamer europäischer Regeln und der Maximierung nationaler (Wirtschafts-)Interessen zu Lasten der Partner und zu Lasten gemeinsamer europäischer Interessen. Jenseits des geschickten Ausnutzens kurzfristiger „Fenster der Gelegenheiten“ zur Beförderung französischer Interessen gibt die Europapolitik von Staatspräsident Sarkozy einige Rätsel auf und lässt ein langfristiges Leitbild und eine strategische Orientierung bislang noch vermissen.

Literatur

- Beilecke, François 1999: Diskursive Rehabilitierung des republikanischen Modells und Neoliberalismus-Kritik in der französischen Presse seit 1990, in: Frankreich-Jahrbuch 1999, hrsg. vom Deutsch-Französischen Institut u.a., Opladen : Leske und Budrich, S. 97-112.
- Bock, Hans Manfred 1992: Frankreich 1991/92: Europäische Herausforderung und nationale Ungewissheiten, in: Frankreich-Jahrbuch 1992, hrsg. vom Deutsch-Französischen Institut u.a., Opladen : Leske + Budrich, S. 9-33.
- Cassen, Bernhard 2007: La France hors du consensus européen, in: Le Monde diplomatique, Januar, S. 10.
- Contamin, Jean-Gabriel 2005: Les grèves de décembre 1995: un moment fondateur? in: Eric Agrikolansky/Olivier Filleule/Nonna Mayer (Hrsg.): L'altermondialisme en France. La longue histoire d'une nouvelle cause, Paris: Flammarion, S. 233-264.
- Dyson, Kenneth H. F./Featherstone, Kevin 1999: The road to Maastricht. Negotiating economic and monetary union. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Lequesne, Christian 2008: La France dans la nouvelle Europe. Assumer le changement d'échelle. Paris: Presses de la FNSP.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela 2004: Frankreichs Europapolitik, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Parsons, Craig 2003: A Certain Idea of Europe. Ithaca: Cornell University Press.
- Ross, George 1998: The Euro, The „French Model of Society“, and French Politics, in: French Politics & Society, 16(4), S. 1-16.
- Sarkozy, Nicolas (2007): Rede in der Salle Gaveau am 6.5.2007, eigene Übersetzung, abrufbar unter: www.sarkozy.fr/press/?mode=view&lang=fr&cat_id=3&press_id=169 (letzter Zugriff: 2.2.2009).
- Schild, Joachim 2005: Ein Sieg der Angst – das gescheiterte französische Verfassungsreferendum, in: Integration, 28. Jg., H. 3/2005, S. 187-200.
- Schild, Joachim 2007: Sarkozys Europapolitik. Das zunehmende Gewicht der Innenpolitik, in: Integration, 28. Jg., Nr. 3, S. 238-250.
- SGAE (2009): Secrétariat Général des Affaires Européennes, Premier Ministre: Französische Präsidentschaft des Rats der Europäischen Union, Bilanz und Zukunftsaussichten, 1. Juli – 31. Dezember 2008, in: http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1231_Bilan_PFUE/Franzoesische_Praesidentschaft_Bilanz_und_Zukunftsaussichten.pdf.
- Stahl, Bernhard 2007: Bedrohung versus Chance – „Europa“ in den aussenpolitischen Diskursen Frankreichs, in : Frankreich-Jahrbuch 2006, S. 145-182.