

Brückenbauer gesucht

Die französische Europa-Politik formiert sich – zaghaft – neu. Berlin sollte dabei Hilfestellung leisten



Dr. MARTIN KOOPMANN, geb. 1966, leitet das Programm Frankreich/deutsch-französische Beziehungen in der DGAP.

Martin Koopmann | **Noch immer hat Frankreich den Schock des 1989 eingeleiteten Paradigmenwechsels der europäischen Integration – der das Land vom Zentrum an die Peripherie des neuen Europa rückte – nicht verdaut. Doch die innerfranzösische Debatte zeigt: Es bestehen durchaus Chancen, dass die Franzosen bald wieder eine konstruktive Europa-Politik betreiben.**

Ist Frankreich ein antieuropäisches Land? Allein die Tatsache, dass diese Frage in den vergangenen Monaten – sowohl im Land selbst als auch in Deutschland und bei den übrigen EU-Partnern – mit zunehmender Häufigkeit gestellt worden ist, weist auf den Wandel hin, der sich seit dem Vertrag von Maastricht vollzogen hat. Aus dem Gründungsmitglied der Europäischen Gemeinschaft, das noch vor 15 Jahren die Währungsunion entscheidend vorantrieben hat, ist das in der Öffentlichkeit am stärksten kritisierte Mitglied der Union geworden. Auch die Niederlande haben den Verfassungsvertrag abgelehnt. Die Regierung Polens und der tschechische Präsident haben sich so offen und massiv gegen den Vertrag ausgesprochen, wie es keine französische Regierung bislang getan hat. An der ablehnenden Haltung Großbritanniens zum Vertrag besteht kein Zweifel; darüber hinaus nimmt London weder am Euro teil noch ist es Mitglied des Schengen-Raums. Und doch steht keiner dieser EU-Staaten so sehr in der Kritik wie Frankreich.

Natürlich hat dies vor allem etwas mit offensiv formulierten Ansprüchen und der dahinter zurückbleibenden Realität zu tun. Der im Sinne nationaler Interessenpolitik geleistete Offenbarungseid des Gipfels von Nizza, die Maßregelung der amerikafreundlichen Polen durch Staatspräsident Chirac während des Irak-Krieges sowie die Verletzung und vom Europäischen Gerichtshof schließlich geahndete Missachtung des Stabilitäts- und Wachstumspakts haben den Boden für die Kritik nach dem 29. Mai 2005 bereitet. Und dennoch: Die Frage, ob in Zukunft mehr Entscheidungen auf europäischer Ebene gefällt wer-

den sollten, wird von einer deutlichen Mehrheit der Franzosen positiv beantwortet. „Mehr Europa“ wünschen sich 88 Prozent der Befragten beim Kampf gegen den Terrorismus, 84 Prozent bei der Verbreitung von Frieden und Demokratie in der Welt, 79 Prozent beim Umweltschutz und 78 Prozent in der Forschungszusammenarbeit. Mit diesen Werten liegt Frankreich durchgehend über dem Mittelwert aller EU-Staaten. Selbst beim Schutz von Sozialstandards setzt noch eine Mehrheit der Franzosen (52 Prozent) auf Europa.¹

Darüber hinaus gibt es in der jüngsten Vergangenheit auch durchaus konkrete Beispiele für ein wichtiges proeuropäisches Engagement Frankreichs. Gemeinsam mit der Bundesregierung legten die Franzosen dem Europäischen Konvent eine Reihe wesentlicher gemeinsamer Initiativen zur Reform der Institutionen, der Ausgestaltung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) oder der Fortentwicklung der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit vor. Das schwierige Problem der Institutionenreform und damit des alten Streites zwischen supranationalem und intergouvernementalem Ansatz wurde im Konvent erst durch die deutsch-französische Initiative gelöst. Die quer durch die Europäische Union gelobte Innovation eines EU-Außenministers ist ein deutsch-französischer Vorschlag aus demselben gemeinsamen Konventspapier. Fast schon in Vergessenheit geraten ist der deutsch-französische Vorschlag, über die Begründung einer verstärkten Zusammenarbeit in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit qualifizierter Mehrheit ein erstes vorsichtiges Element der Vergemeinschaftung in die ESVP einzuführen.² In der Debatte über das Verfassungsreferendum schließlich sprachen sich alle wichtigen Spitzenpolitiker der großen französischen Parteien UMP, PS (von Laurent Fabius abgesehen) und UDF für eine Ratifizierung des Vertrags aus. Und wenn „Europa“ im Präsidentschaftswahlkampf auch kein zentrales Thema ist, so ist es doch durchaus präsent: Bis auf Jean-Marie Le Pen haben inzwischen alle wesentlichen Kandidaten Vorschläge zur Lösung der Verfassungsfrage und zur Reform der Unionspolitiken vorgelegt.

Diese durchaus ambivalente Situation führt zu drei Feststellungen. Zum einen hat sich Frankreich mit seiner Kritik an zentralen Entwicklungen des europäischen Einigungsprozesses in eine schwierige Position manövriert, die das Land zuweilen in der EU isoliert erscheinen lässt. Zugleich jedoch berücksichtigt die manchmal wenig differenzierte Kritik an der französischen Europa-Politik wichtige Entwicklungen der Debatte in Frankreich nicht, deren Analyse für eine realistische Beurteilung der künftigen Pariser Europa-Politik unabdingbar ist. Dies hat – drittens – zur Folge, dass den deutsch-französischen Beziehungen (zum wievielten Male eigentlich?) erneut etwas vorschnell das Totenglöckchen in ihrer Funktion eines Impulsgebers für den europäischen Integrationsprozess geläutet und zu wenig darüber nachgedacht wird, auf welche Weise das deutsch-französische Kapital für die neue EU nutzbar gemacht werden kann.

¹ Vgl. dazu die Umfrage Eurobarometer-TNS zwischen dem 24. Februar und dem 20. März 2006.

² Vgl. dazu Martin Koopmann: Leadership oder Krisenmanagement? Kommentar zu den deutsch-französischen Europainitiativen, *Dokumente – Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog*, 2/2003, S. 19–34.

Unsicherheit und Abwehr

Der Systemwandel, den das Jahr 1989 für Europa und die Welt brachte, hat wohl keinen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union so nachhaltig getroffen und verunsichert wie Frankreich. Das Land rückte an die Peripherie des neuen Europa, ein Aspekt, der für das in starkem Maße von geopolitischen Parametern geprägte außenpolitische Denken der französischen politischen Klasse eine bedeutende Rolle spielte. Darüber hinaus verloren wichtige seiner traditionellen Machtressourcen an Bedeutung: der Status als Siegermacht von 1945 mit dem Zwei-plus-Vier-Vertrag, das militärische Gewicht mit der Relativierung der Force de frappe und der globale politische Einfluss angesichts des immer wieder drohenden Bedeutungsverlusts des UN-Sicherheitsrats.

Am wichtigsten für die Pariser Europa-Politik war jedoch der Paradigmenwechsel im Rahmen des europäischen Einigungsprozesses seit 1989: Der Gravitationspunkt der Union war fortan nicht mehr automatisch das deutsch-französische Gespann. Frankreich war – ob allein oder auch gemeinsam mit Deutschland – einem neuen Minorisierungsrisiko ausgesetzt. Die Feststellung während des Irak-Konflikts, dass die Mehrheit der (aktuellen und künftigen) EU-Partner einen anderen Weg als Frankreich einschlagen wollte, war ein Schock für Paris, mit der Folge einer heftigen verbalen Entgleisung Chiracs gegenüber Polen. Dieser Schock wird seitdem von den unverbesserlichen Europa-Gegnern, den Souveränisten und Rechtsextremen, gegen die europäische Integration insgesamt gewendet. Was jedoch viel schlimmer ist: Er traf auch viele Proeuropäer und führte zu einer heftigen Debatte über die Vereinbarkeit des Integrationsprozesses mit der Erweiterung der Union – eine Debatte, die bis heute andauert und den Kern der elementaren Schwierigkeiten darstellt, die Frankreich gegenwärtig mit der europäischen Integration hat.³

Daraus entwickelte sich ein Abwehrkampf, der sich, von weiten Teilen der politischen Klasse getragen, im Wesentlichen gegen zwei scheinbar drohende Entwicklungen des europäischen Einigungsprozesses stemmt: die fortschreitende „endlose“ Erweiterung der Union sowie eine zunehmende Liberalisierung des Binnenmarkts – mit der Folge eines sich verstärkenden Konkurrenz-

³ Vgl. Christian Lequesne: Penser l'Europe élargie: les carences du débat français, *Le Monde*, 9.1.2007.

Bild

Printausgabe

EU-Erweiterung und liberalisierter Binnenmarkt als bedrohliche den Straßen von Paris, weil 55 Prozent der Franzosen gegen

nur in verfügbar

Entwicklungen: Am 29. Mai 2005 feierten Europa-Kritiker in die Europäische Verfassung gestimmt hatten

wenig, auf die positiven ökonomischen Folgen der Globalisierung, etwa die Verbesserung der Kaufkraft der Konsumenten, hinzuweisen, oder darauf, dass der Dämon der Verlagerung französischer Unternehmen in die neuen Mitgliedstaaten bis heute nur ein Teufelchen in Embryonengröße ist. Es sind Wahlkampfzeiten, da bleibt wenig Raum für unbequeme Wahrheiten: Die Osterweiterung ist ein Versprechen, das so alt ist wie die europäische Integration und das (unter anderem) aus dem Munde des französischen Gründervaters der Union, Robert Schuman, stammt. Der Schaffung eines Gemeinsamen Marktes schließlich, also eben der Liberalisierung der Handelsbeziehungen unter den Mitgliedstaaten, hatte Frankreich mit der Unterzeichnung des EWG-Vertrags zugestimmt.

Mit der Vollendung des Binnenmarkts und der Osterweiterung stehen daher zwei Grundprinzipien des Integrationsprozesses im Zentrum der französischen Kritik an der EU. Dies wiegt umso schwerer, als diese beiden Bereiche zu den wichtigsten Punkten auf der Agenda der deutschen Ratspräsidentschaft gehören. Die Bundesregierung hat sich unter anderem vorgenommen, die Umsetzung der nach heftigem französischem Widerstand verabschiedeten Dienstleistungsrichtlinie voranzutreiben. Gleiches gilt für die Vollendung des gemeinsamen Gas- und Strommarkts bis zum 1. Juli 2007. Bei beiden Vorhaben ist Frankreich einer der wichtigsten Bremser.

Auch in der komplexen Frage, wie die Beziehungen der Union zu ihren

drucks auf die Sozialstandards der alten Mitglieder. Gegen neue Erweiterungsrunden wurde das nunmehr in der Verfassung verankerte Gebot eines Referendums über jeden Beitritt nach der Aufnahme Kroatiens in Stellung gebracht. Gegen eine zu starke Festlegung auf ein „liberales“ Wirtschaftsmodell in der Union versucht Paris, neue Allianzen zu schmieden: In einem gemeinsamen Brief mit acht anderen EU-Staaten unterstreicht Frankreich die zentrale Rolle „der sozialen Dimension“ für die europäische Integration seit 1957.⁴ Zu dieser Neunergruppe zählen auch die neuen Mitglieder Bulgarien und Ungarn – eine Tatsache, die in der emotionalen Debatte über die Erweiterung in Frankreich gerne ausgeblendet wird. Sorgen und Ängste dominieren, da nützt es auch

⁴ Vgl. „Londres affiche sa différence avant le cinquantenaire de l'Europe“, *Le Monde*, 17.2.2007.

Nachbarstaaten im Osten wie im Süden gestaltet werden sollen, herrscht keineswegs Einigkeit zwischen Berlin und Paris. Obwohl auch in Deutschland inzwischen eine intensive Debatte über das vierte der Kopenhagener Beitrittskriterien – die so genannte Aufnahmekapazität der EU – stattfindet, kann von einer nachhaltigen Annäherung zwischen beiden Ländern nicht gesprochen werden. Abgesehen davon, dass in der Erweiterungspolitik von Kanzler- und Auswärtigem Amt weiterhin unterschiedliche Akzente gesetzt werden, sind die deutsch-französischen Differenzen bei der künftigen Gestaltung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) – also der Beziehungen der EU zu denjenigen östlichen wie südlichen Nachbarstaaten, die keine unmittelbare Beitrittsperspektive haben – deutlich sichtbar. Der Präsident

EU-Nachbarschaftspolitik:
keinerlei Einigkeit zwischen
Paris und Berlin.

schaftskandidat der bürgerlichen UMP, Nicolas Sarkozy, tritt für die Errichtung einer Mittelmeer-Union (außerhalb der EU) aus den sechs Mittelmeer-Anrainern der Union, Marokko, Tunesien und Algerien sowie der Türkei ein.⁵ Da

spielt es keine Rolle, dass mit der euro-mediterranen Partnerschaft und der ENP bereits zwei Instrumente vorhanden sind, deren Kohärenz ohnehin nur schwer zu gewährleisten ist. Im Mittelpunkt der Initiative steht die innenpolitisch verlockende Aussicht, eine konkrete Alternative zum türkischen EU-Beitritt zu formulieren und damit im Wahlkampf Punkte zu machen. Auf deutscher Seite wird dagegen über eine Stärkung der ENP selbst nachgedacht, wobei sich die bisher bekannten Vorschläge allein auf die osteuropäischen Nachbarn beziehen. In geradezu idealtypischer Weise geben Frankreich und Deutschland am Beispiel der EU-Nachbarschaft der Kritik neue Nahrung, dass sie nicht mehr in der Lage seien, gemeinsam einen Mehrwert für die EU zu generieren.

Neue Anknüpfungspunkte

Das Nein vom 29. Mai 2005 hat dazu geführt, dass Frankreich erstmals in der Geschichte der europäischen Integration einen neuen Vertiefungsschritt nicht mitgehen wird, den eine Mehrheit seiner Partner bereits beschlossen hat. Diese Situation wird allerdings von der großen Mehrheit der französischen Europa-Politiker zunehmend als unerträglich empfunden. Zwar macht die übliche Wahlkampfrhetorik auch vor der Europa-Politik nicht halt. Die Halbwertszeit der Vorschläge der beiden wichtigsten Kandidaten zu einer Reform des Statuts der Europäischen Zentralbank (Royal) beziehungsweise einer stärkeren Einbindung der EZB in die wachstumspolitischen Ziele der EU (Sarkozy) mit dem Ziel einer Relativierung der Unabhängigkeit der Zentralbank wird eher kurz sein, wenn die Wahlen erst einmal absolviert sind. Doch ist viel wichtiger, dass sich seit einigen Monaten ein wahrer Wettbewerb um Vorschläge zur Lösung der gegenwärtigen Krise entwickelt. Alle Überlegungen gehen zu Recht von der Grundannahme aus, dass die neue, große Union reformierte Institutionen und Entscheidungsprozesse braucht. Einigkeit herrscht ebenfalls

⁵ Vgl. „Im Süden die Zukunft Europas“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9.2.2007.

in der Überzeugung, dass die institutionell relevanten Passagen des Verfassungsvertrags nicht die Ursache für die Ablehnung des Vertrags waren.

So lassen sich in der französischen Debatte zwei unterschiedliche Ansätze ausmachen, die im Wesentlichen den politischen Parteien zugeordnet werden können. Ihr Hauptunterscheidungsmerkmal ist das Ratifikationsverfahren eines neuen Vertrags. Ségolène Royal legt, ebenso wie die ehemalige Europa-Ministerin der PS Elisabeth Guigou oder der Fraktionsvorsitzende Jean-Marc Ayrault, Wert auf ein erneutes Referendum über einen Vertrag, der wesentliche institutionelle Reformen und ein Sozialprotokoll umfasst.⁶ Da ihr Wahlkampf in der ersten Phase von einem demonstrativ bürgernahen, partizipativen Element geprägt war, hat sie auch keine andere Wahl. Ansonsten bleiben die Vorschläge der Sozialisten vage, allenfalls geprägt von dem Bestreben, die traditionelle Rolle des französischen Staates als sozialem Beschützer und wirtschaftlichem Impulsgeber auf die europäische Ebene zu übertragen. Royals „Europa der Beweise“ soll bis zur Ratifizierung des neuen Vertrags das Vertrauen der Bürger in die europäische Integration durch die Realisierung konkreter Projekte stärken.

In einem deutlichen Gegensatz dazu stehen die Vorschläge von Nicolas Sarkozy, die sich auf einen möglichst schnell auszuhandelnden, knappen neuen Vertrag beziehen, der ebenfalls die zentralen Institutionen- und Verfahrensreformen umfassen soll. Der zentrale Unterschied liegt im parlamentarischen Ratifikationsverfahren, auf das sich Sarkozy bereits früh festgelegt hat. Erst nach dessen Ratifizierung und den Europa-Wahlen im Jahr 2009 könne ein neuer Konvent zusammentreten, der dann über einen neuen Grundvertrag zur Klärung von Kompetenzfragen und notwendigen Reformen der Unionspolitiken beraten solle.⁷ Den deutschen Positionen am nächsten kommen die Vorstellungen des Vorsitzenden des Europa-Ausschusses der Nationalversammlung, Pierre Lequiller. Lequiller setzt sich für einen „Institutionenvertrag“ ein, der vollständig den Teil I sowie die institutionell relevanten Passagen des Teiles III (vor

Bild nur in
Printausgabe
verfügbar

⁶ Vgl. die Pressekonferenz von Ségolène Royal in der französischen Nationalversammlung, „L'Europe par la preuve“, 11.10.2006.

⁷ Vgl. Vortrag des Ministers für Inneres und Raumordnung, Nicolas Sarkozy, vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik und der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin, 16.2.2006, sowie die Rede von Sarkozy bei „Friends of Europe“ in Brüssel, 8.9.2006.

allem bezüglich der GASP und des Budgetverfahrens) und die Grundrechtecharta des Verfassungsvertrags enthalten soll; mit anderen Worten: die inzwischen von der Bundesregierung verlangte „Substanz“ des Verfassungsvertrags.

Weitere Vorschläge komplettieren dieses breite Panorama: Dazu gehören diejenigen des in der Tradition von Valérie Giscard d'Estaing stehenden Zentristen François Bayrou (UDF), der als einziger Kandidat eine differenziertere Reform der Wirtschafts- und Währungsunion vorschlägt, indem er auf eine

Die französische Debatte zeigt: Frankreich ist kein antieuropäisches Land.

bessere Abstimmung der nationalen Haushalts- und Steuerpolitiken zielt, ohne die Unabhängigkeit der EZB auch nur zu erwähnen. Allerdings hält auch Bayrou an einem Referendum über einen neuen, schmaleren Vertrag zur Institutionenreform fest, was ihm einiges Unverständnis von vielen

französischen Proeuropäern eingetragen hat.⁸ Dazu gehört schließlich auch die Initiative des ehemaligen Europa-Abgeordneten Philippe Herzog, der in funktionalistischer Tradition die enge Anbindung eines neuen Institutionenvertrags an eine zweite Einheitliche Europäische Akte fordert, die zentrale Aufgaben der Union für die kommenden Jahre (Energie, Innovation, Bildung, Schaffung eines europäischen Arbeitsmarkts) enthalten müsse. Wie seine konservativen UMP-Kollegen lehnt auch das langjährige PCF-Mitglied Herzog ein zweites Referendum ab.⁹

Diese – begrenzte – Wiedergabe der die französische Debatte dominierenden Vorschläge lässt eines deutlich werden: Frankreich ist kein antieuropäisches Land. Nach der ersten Zäsur des 1989 eingeleiteten Paradigmenwechsels der europäischen Integration folgte die zweite mit der Ablehnung des Verfassungsvertrags 16 Jahre später. Natürlich sind die Ursachen des französischen „Nein“ zwei Jahre danach nicht verschwunden. In der französischen Debatte lassen sich jedoch eine Reihe von Anknüpfungspunkten finden, die über den 29. Mai 2005 hinausweisen. Nicolas Sarkozys Pragmatismus könnte durchaus den Beginn einer Entdramatisierung der Europa-Diskussion, nicht nur in Frankreich, darstellen. Die parlamentarische Ratifizierung eines neuen Vertrags wäre nahezu sicher, die positive Ausstrahlung auf andere Länder groß. Ins Zentrum der Debatte rückt die in allen Vorschlägen deutlich werdende Einsicht, dass neue europäische Projekte definiert werden müssen, die den Bürgern den Mehrwert Europas vermitteln. Diese Projekte müssen nicht erfunden werden, sie sind angesichts der zahlreichen national nicht zu bewältigenden Aufgaben offensichtlich.

Aus diesen Feststellungen kann man natürlich noch keine Aussage darüber ableiten, wohin die französische Europa-Politik in den nächsten Jahren steuern wird. Die Chancen sind jedoch gut, dass Frankreich wieder in der Lage sein wird, konstruktive Europa-Politik zu betreiben. Gewiss ist das Risiko, dass ein zweites Referendum verloren wird, nicht unerheblich. Umso mehr wäre es die

⁸ Vgl. die Rede von François Bayrou in Straßburg, 12.2.2007.

⁹ Vgl. Philippe Herzog: Un nouvel Acte Unique au coeur de la relance de l'Europe, Confrontations Europe, *La revue*, Januar-März 2007, Sonderbeilage.

„Bild nur in Printausgabe verfügbar

Wird Europas Führung bald weiblich(er)? Anfang März besuchte Präsidentschaftskandidatin Ségolène Royal Bundeskanzlerin Angela Merkel in Berlin. Die „Chemie“ soll gestimmt haben

Aufgabe der Bundesregierung, nach den Wahlen auf eine neue Präsidentin Royal zuzugehen und Kooperationsangebote in konkreten Politikbereichen zu machen. Angesichts der eigenen Berliner Prioritäten und der hohen Resonanz des Themas in Frankreich böte sich hierfür der Komplex der Umwelt-, Klima- und Energiepolitik an. Ziel wäre es, durch eine demonstrative Einbindung Royals und ihrer Deutschland sehr zugewandten Parteifreunde wie Jean-Louis Bianco, Jean-Marc Ayrault oder auch Dominique Strauss-Kahn in deutsch-französische und nach Möglichkeit multilaterale europäische Kooperationen, den innenpolitischen Spielraum einer Präsidentin Royal zu erhöhen. Dies sollte mit einem Präsidenten Bayrou allerdings deutlich leichter fallen, dessen Positionen auf europäischer Ebene ein hohes Maß an Konsensfähigkeit aufweisen. Mit Nicolas Sarkozy haben seine Partner in Deutschland am meisten Erfahrung und wissen daher, dass die Ratifizierung eines neuen EU-Vertrags zwar die notwendige Voraussetzung für Frankreichs Rückkehr nach Europa, jedoch sehr wahrscheinlich auch der Beginn intensiver Auseinandersetzungen über Inhalte und Ziele der Integration wäre.

In Frankreich findet gegenwärtig eine sehr lebendige Diskussion statt, aus der bereits viele neue Ideen zur Lösung der schwierigen aktuellen Situation hervorgegangen sind. Deutschland sollte diese Debatte sehr aufmerksam verfolgen. Nach den Wahlen wird es Berlin darum gehen müssen, Brücken nach Frankreich und damit nach Europa zu bauen.