

Maurer, Andreas; Schwarzer, Daniela

**Research Report**

## Der Schuss vor den Bug: Frankreich muss die Prioritäten seiner EU-Ratspräsidentschaft umgewichten

SWP-Aktuell, No. 62/2008

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Maurer, Andreas; Schwarzer, Daniela (2008) : Der Schuss vor den Bug: Frankreich muss die Prioritäten seiner EU-Ratspräsidentschaft umgewichten, SWP-Aktuell, No. 62/2008, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254780>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Der Schuss vor den Bug

Frankreich muss die Prioritäten seiner EU-Ratspräsidentschaft umgewichten

Andreas Maurer / Daniela Schwarzer

Nach dem deutlichen Nein Irlands zum Lissabonvertrag ist es Aufgabe der französischen EU-Ratspräsidentschaft, die derzeitige Reformblockade zu überwinden. Die erneut akut gewordene Vertiefungskrise der EU schränkt indes den politischen Handlungsspielraum Frankreichs ein – auch wenn Präsident Sarkozy aus rein juristischer Sicht die meisten geplanten Prioritäten auf Basis des geltenden Nizzavertrags umsetzen könnte. Pflichtaufgaben wie die Vorbereitung der Vertragsimplementierung oder auch die Diskussion über die Besetzung neuer EU-Spitzenposten treten in den Hintergrund, da der Vertrag nicht zum 1. Januar 2009 wirksam wird. Frankreich wird angesichts europaweit aufgeflammter Diskussionen über Legitimationsprobleme, Reformfähigkeit und künftige Erweiterungen und einer innenpolitisch schwierigen Lage in Irland nicht nur Energie, sondern vor allem Fingerspitzengefühl aufbringen müssen, um einen Ausweg aus der verfahrenen Situation zu finden.

Beim EU-Gipfel am 19./20. Juni vertagten die Staats- und Regierungschefs die Diskussion über den Umgang mit Irlands »Nein« auf den Europäischen Rat im Oktober 2008. Bis dahin soll die Ratifizierung des Vertrags fortgesetzt werden.

### Sarkozys erste Aufgabe: Den Lissabonvertrag stützen

Eine der ersten Aufgaben des EU-Ratsvorsitzenden Nicolas Sarkozy wird es sein, den Ratifizierungsprozess zu forcieren. In Tschechien etwa liegt die Ratifikation angesichts eines ausstehenden Urteils des Verfassungsgerichts über den Vertrag auf Eis; Staatspräsident Václav Klaus erklärte

den Reformvertrag für »tot« und die europaskeptische Demokratische Bürgerpartei (ODS) erhielt Aufwind. Polens Präsident Lech Kaczyński bezeichnete den Vertrag als »gegenstandslos« und weigert sich, ihn zu unterzeichnen. In Deutschland ist nach wie vor ungeklärt, wann und wie das Bundesverfassungsgericht über die Klagen des Abgeordneten Peter Gauweiler und der Linksfraktion entscheidet. Bundespräsident Horst Köhler hält aus diesem Grund seine Unterschrift zurück.

In der ersten Hälfte der Ratspräsidentschaft wird Frankreich Auswege aus der Blockadesituation sondieren müssen. Zunächst liegt der Ball im Feld der Iren, die aufgefordert sind, dem Europäischen Rat

im Oktober einen Vorschlag auf der Grundlage ihrer Analyse der Beweggründe für das Nein zu unterbreiten. Mit 53,6% Nein-Stimmen und einer hohen Wahlbeteiligung (53,1%) fiel die Ablehnung deutlich aus. Das Ergebnis rief Erinnerungen an das Jahr 2001 wach, als die irischen Wähler den Vertrag von Nizza in einer Volksabstimmung ablehnten. Ein Jahr später wurde der gleiche Vertrag, ergänzt um eine Erklärung über den Schutz der irischen Neutralität, in einem zweiten Referendum angenommen.

### **Schwieriger Gesamtkontext**

Die Diskussion über geeignete Wege zur Überwindung der erneuten Blockade der EU-Reform, die Frankreich nun moderieren muss, entwickelt sich jedoch unter schwierigeren Vorzeichen als 2001.

Der Lissabonvertrag ist bereits eine nachverhandelte Fassung des in Frankreich und den Niederlanden abgelehnten Verfassungsvertrages. Der deutschen und portugiesischen Ratspräsidentschaft war es 2007 gelungen, alle EU-Mitglieder für dieses Reformwerk zu gewinnen. Nach dem irischen Nein hat sich jedoch eine breite Diskussion über die Legitimation dieses holprigen und gewundenen Reformpfads entwickelt. Die Idee, Bevölkerung und Parlamentarier so lange abstimmen zu lassen, bis das Ergebnis »stimmt«, stößt auf immer mehr Kritik. Insbesondere Vertreter kleiner Länder (z.B. Luxemburgs Premier Jean-Claude Juncker) betonen unter Hinweis auf das Gleichwertigkeitsprinzip der EU-Staaten zu Recht, dass das Votum kleiner Mitgliedstaaten respektiert werden müsse. Politiker und Kommentatoren haben mit neuer Vehemenz bekannte Grundsatzfragen zur Zukunft der Integration aufgeworfen, etwa nach den Problemen ihrer Legitimation, den Perspektiven eines »Kerneuropas« der Willigen oder der Erweiterungsfähigkeit der EU. Abgesehen vom letztgenannten Thema wurden die anderen Fragen nach den Referenden 2005 weitgehend beiseitegeschoben. Die Aufmerksamkeit konzentrierte sich bis 2007 vor allem auf die Aus-

handlung von Schranken gegen einige im Verfassungsvertrag normierte Integrationsfortschritte, um zögerliche Regierungen zur Unterzeichnung des Lissabonner Vertrages zu bewegen.

Das irische Abstimmungsergebnis stellt diese Strategie in Frage:

- ▶ Die Glaubwürdigkeit der politischen Entscheidungsträger erleidet durch jede Ablehnung ihrer »Leistungen« in Referenden einen Rückschlag. Der Reformprozess und die innere Reformfähigkeit der EU werden dadurch untergraben, dass einzelne Regierungen eben noch erzielte Kompromisse ständig diskreditieren und in Frage stellen.
- ▶ Im irischen Referendum hat erneut die Bevölkerung eines Landes der Europapolitik ihrer Regierung die Gefolgschaft versagt. Dabei zeigen Umfragen, dass die Bevölkerung weder in Irland noch in Frankreich oder den Niederlanden gegen die EU-Integration an sich eingestellt ist, sondern konkrete Erwartungen hat, die in den letzten Verträgen nicht erfüllt wurden. Beide Tendenzen deuten auf ein Vermittlungsproblem der am Reformprozess beteiligten Akteure hin. Denn während die Vertragsreformen seit Amsterdam (1997) im Wesentlichen darauf abzielen, die Mechanik der EU an die Herausforderungen der Erweiterung und Globalisierung anzupassen, stimmen die Bürger über politische Inhalte und Impulse bzw. über deren Mangel ab.
- ▶ Kein Wunder also, dass sich die Haltungen der Bürger zur EU mehr und mehr entlang gesellschaftlicher Trennlinien entwickeln, die auch im Nationalstaat eingeübt sind. Wie in Frankreich und den Niederlanden bestehen deutliche Unterschiede in der Zustimmung zwischen wirtschaftlich und sozial starken und schwachen Bevölkerungsgruppen, ebenso wie zwischen Stadt und Land. Diese Zusammenhänge werfen Fragen nach der Teilhabe an Integrations- und Globalisierungsprozessen und der politischen Tragfähigkeit bislang bevorzugter Repräsentationsstrategien auf.

## Mehrheit für neue Ratifizierung

Trotz dieses schwierigen politischen Kontextes zeichnet sich ab, dass eine Mehrheit der Regierungen dafür plädiert, eine für Irland geltende Erklärung zum Lissabonvertrag auszuarbeiten. Darin sollen Themen aufgegriffen werden, die die irischen Wähler in der Abstimmung zum »Nein« bewegt haben. Mit dieser Erklärung versehen soll der Vertrag dann einem erneuten Referendum zugeführt werden.

Im Unterschied zu 2001, als die Iren mit dem Nizzavertrag vor allem Ängste um die Neutralität ihres Landes verbanden, waren die Ablehnungsgründe 2008 diffuser.

Deutlich wiesen irische Wähler auf die Komplexität und Unverständlichkeit des Lissabonvertrags hin. 22% der Nein-Wähler begründeten ihr Votum damit, dass sie den Vertrag nicht verstanden hätten (Flash-Eurobarometer 245). Dies war der mit Abstand wichtigste Ablehnungsgrund. Dass ein Zusammenhang zwischen der Unterstützung abstrakter Integrationsschritte und dem wahrgenommenen eigenen Informationsstand besteht, zeichnet sich seit Jahren ab, und dieser Zusammenhang verweist unübersehbar auf die Bedeutung von Information und Transparenz.

Als zweitwichtigsten Ablehnungsgrund identifizierten Umfragen Sorgen um die Bewahrung der irischen Identität. Die Nein-Kampagne hatte dieses Thema auf zweierlei Arten aufgegriffen. Erstens wurde der Eindruck vermittelt, als sei die Durchsetzung der Interessen des eigenen Landes bedroht. Premierminister Brian Cowen unterstrich in seiner Bewertung des Referendums vor dem irischen Parlament die Furcht der Iren vor einer Verringerung ihres Einflusses im EU-System, insbesondere durch die Verkleinerung des Kollegiums der EU-Kommission. Darüber hinaus spielte das Argument eine Rolle, Irland könnte durch angeblich im Reformvertrag fixierte Harmonisierungszwänge im Bereich der Fiskalpolitik, insbesondere der Unternehmenssteuern, bevormundet werden. Religiöse Gruppen sahen zudem das irische Verbot von Abtreibung und gleichgeschlechtlicher Heirat

und die strikten Regeln zur Ehescheidung gefährdet.

Ähnlich wie 2001 war die Angst präsent, Irland müsse durch den Reformvertrag seine sicherheitspolitische Neutralität aufgeben und sich an EU-Missionen oder gar einer Europäischen Armee beteiligen.

In ersten politischen Reaktionen wurde vor diesem Hintergrund darüber diskutiert, welche der so unterschiedlichen Themen wie der Schutz der irischen Souveränität und Neutralität, der Besteuerungspolitik, wirtschaftspolitische Gestaltungsspielräume und das Familien- und Abtreibungsrecht in eine Zusatzerklärung aufgenommen werden sollten. All dies sind Aspekte, bei denen der Lissabonvertrag das geltende Primärrecht der EU nicht antastet und die irischen Vorbehalte bereits »im Vertrag« berücksichtigt.

Neben der Zusatzerklärung wird darüber diskutiert, ob vom temporären Verzicht auf das Recht zur Nominierung eines EU-Kommissars abgesehen werden sollte. Der Vertrag von Lissabon begrenzt die Zahl der Kommissionsmitglieder auf zwei Drittel der Mitgliedstaaten, das heißt jeder Mitgliedstaat stellt in einer von drei Legislaturperioden keinen Kommissar. Da dieser Punkt nicht alleine Irland, sondern automatisch sämtliche EU-Mitglieder betrifft, kann Vorbehalten einzelner Staaten gegen eine mangelnde Repräsentanz in diesem Gremium nur durch ein vertragsänderndes Protokoll begegnet werden.

Diese Maßnahme würde auf jeden Fall eine Öffnung des Vertrags nötig machen – eine Option, die Frankreichs Europaminister unmittelbar vor Beginn der Ratspräsidentschaft nicht ausschloss. Eine Vertragsänderung aber müsste als Zusatzprotokoll oder als geänderte Vorschrift im Vertrag selbst wiederum von allen 27 Staaten ratifiziert werden.

Da dieses Verfahren den Lissabonvertrag aufschnüren würde und es sich bei der Kommissionsverkleinerung nur um ein Element eines viel komplexeren institutionellen Reformpakets handelt, muss Frankreich damit rechnen, dass andere Akteure

ihrerseits Änderungsforderungen stellen. Ähnlich wie bei der Regierungskonferenz zum Lissabonvertrag sollte in diesem Fall ein deutlich eingegrenztes Änderungsmandat verhandelt werden. Findet die EU aber keinen neuen Kompromiss, besteht die Gefahr, dass sie für Jahre auf Grundlage des Nizza-Vertrags weiterarbeiten muss.

### **Neues Verfahren nötig**

Im Falle einer Neuverhandlung müsste zudem ein Vorgehen gefunden werden, das in den Augen der Bevölkerung und der Regierungen effizient und legitim ist – und ein EU-weit ratifizierbares Ergebnis hervorbringt. Der Verfassungskonvent galt seinerzeit als Innovation, mit der die Regierungsverhandlungen hinter verschlossenen Türen abgelöst wurde. Das von ihm erarbeitete Ergebnis wurde jedoch in zwei Referenden abgeschmettert. Ein neuerlicher Konvent scheint daher nicht die richtige Antwort.

Wichtiger ist die Frage nach einem geeigneten Ratifizierungsverfahren. Bleibt es bei den derzeitigen nationalen Verfahren, dann sollte von vornherein festgelegt werden, welche Konsequenzen ein Negativvotum für die betroffenen Staaten haben kann. Bisher trifft das Nein eines Landes in erster Linie die Gesamt-EU. Ein Negativvotum sollte statt dessen jedoch die EU-Mitgliedschaft des betreffenden Staates in Frage stellen.

Alternativ könnte die zur Abstimmung gestellte Frage so formuliert werden, dass ein Nein nicht automatisch das Inkrafttreten eines Vertrags in jenen Staaten verhindert, die ihn befürworten. Dies würde bedeuten, dass die Referendumsfrage sehr viel konkreter als bisher auf die Neuerungen des Vertrages zugeschnitten werden müsste. Irland würde dann bei einem Nein Mitglied der EU bleiben, müsste sich aber aus Entscheidungen in abgelehnten Politiken zurückziehen. Diese Variante scheidet aber aus, wenn die Vertragsneuerungen vor allem institutioneller Natur sind und sich auf das gesamte Aufgabenspektrum der EU beziehen.

Ein echter Quantensprung wäre die Durchführung eines europaweiten Referendums. Das würde aber in mehreren Mitgliedstaaten aufwändige Verfassungsänderungen erfordern. Denn schließlich müsste vorab in allen Mitgliedstaaten durchgesetzt werden, dass die europäische Mehrheit das gegenteilige Votum eines Volkes überstimmen darf.

### **Keine Erfolgsgarantie**

Ob sich ein Vertragsänderungsprotokoll oder Nachverhandlungen für Irland politisch durchsetzen lassen, hängt von mehreren Faktoren ab: von den Zugeständnissen, die Irland bis Oktober 2008 einfordert, davon, ob Frankreich unter den anderen EU-Mitgliedern einen Kompromiss zu diesen Konzessionen heraushandeln kann und ob sich alle EU-Staaten zu den jeweils notwendigen Ratifikationsverfahren bereitfinden.

All dies garantiert vor dem Hintergrund der eingangs dargestellten Entwicklungen immer noch nicht den Erfolg einer zweiten irischen Volksabstimmung. Insbesondere der knappe Zeitrahmen (sofern Frankreich anstrebt, den Vertrag doch noch vor den Europawahlen im Juni 2009 in Kraft zu setzen) lässt der irischen Regierung – anders als bei den Nizza-Referenden, die einhalb Jahre auseinanderlagen – kaum die Möglichkeit, »Gras über die Sache wachsen zu lassen«.

Zudem dürften sich die innenpolitischen Vorzeichen für einen positiven Ausgang eines neuen Referendums angesichts der wirtschaftlichen Situation verschlechtern. In der zweiten Jahreshälfte 2008 könnte die irische Volkswirtschaft in eine Rezession rutschen, für 2009 wird damit ohnehin gerechnet. Der Immobiliencrash wirkt sich auf die Inlandsnachfrage aus, die Exportindustrie kämpft mit Wettbewerbschwierigkeiten. Die bereits im Vorjahresvergleich um einen Prozentpunkt gestiegene Arbeitslosenrate dürfte weiter zulegen.

Zum Jahresende – also möglicherweise just in der erneuten Kampagnenphase –

stehen schwierige Verhandlungen über das Budget für 2009 an. Schon jetzt wird aufgrund des Wirtschaftseinbruchs über die Notwendigkeit von Steuererhöhungen diskutiert, eine Maßnahme, die die Unterstützung der Regierung deutlich schwächen dürfte. Aller Voraussicht nach wird Irland zudem im Jahr 2009 die Drei-Prozent-Defizit-Grenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts überschreiten und dürfte darüber in Konflikt mit Brüssel geraten. Dies sind höchst ungünstige Umfeldbedingungen für ein erneutes EU-Referendum.

Frankreich muss daher große politische Sensibilität zeigen und sich Zurückhaltung auferlegen, will es die Chancen für eine Ratifizierung des Lissabonvertrags erhöhen. Die Tatsache, dass sich die EU erneut nach innen wendet und mit ihrer eigenen Reformfähigkeit befasst ist, steht dabei dem Ansatz von Frankreichs Ratspräsidentschaft entgegen: Präsident Sarkozy wollte eigentlich den Schutz der Interessen der Bürgerinnen und Bürger Europas und die Rolle der EU in der Welt in den Vordergrund stellen. Entsprechend hat Frankreich die Prioritäten für seinen Ratsvorsitz gesetzt. Nun zeichnet sich ab, dass Sarkozy seinem Verständnis einer bürgernäheren Europa-politik aufgrund des irischen Neins umso entschiedener zur Geltung verhelfen will.

### **Informelle Inkraftsetzung denkbar**

Die ohnehin allzu üppige Agenda der Ratspräsidentschaft wird immerhin etwas entlastet, da Frankreich die praktische Umsetzung der vertraglichen Neuerungen nicht mehr zwangsläufig zum 1. Januar 2009 vorbereiten muss. Überdies wird sich Frankreich weniger dringlich der Besetzung der künftigen EU-Spitzenämter widmen müssen. Diese Aufgaben könnten allerdings rasch auf die Agenda der französischen und der anschließenden tschechischen Ratspräsidentschaft zurückdrängen, sollte der Vertrag wie von einigen Regierungen angestrebt noch rechtzeitig vor der Europawahl 2009 in Kraft treten, also spätestens im März. Gleichzeitig sind auf

Grundlage der geltenden Verträge die Um- und Neubesetzungen im Anschluss an die Europawahlen so zu planen, dass ein Inkrafttreten des Vertrags in der Zeit danach nicht zu unvorhergesehenen Rochaden in der Brüsseler Institutionenspitze führt.

Zeichnet sich im Oktober 2008 kein Weg zur raschen Rettung des Lissabonvertrags ab, dann könnten einzelne Reformen vollzogen werden, um die Handlungsfähigkeit der EU diesseits einer umfassenden Vertragsrevision zu verbessern. Obgleich punktuelle Neuerungen Elemente demokratischer Mitbestimmung stärken könnten, wäre die Implementierung der Reformen über Interinstitutionelle Abkommen und Ratsbeschlüsse insgesamt weniger transparent als eine Primärrechtsreform – und könnte von Kritikern zudem als Lancieren eines mehrfach abgelehnten Reformpakets »durch die Hintertür« interpretiert werden.

Trotz dieses Vorbehalts sollte für den Fall, dass sich das gesamte Reformpaket nicht durchsetzen lässt, geprüft werden, ob man diejenigen Reformen informell in Kraft setzen kann, die die Entscheidungseffizienz und die demokratische Legitimation der EU steigern können (vgl. Andreas Maurer, *Nachsitzen, Sitzenbleiben oder Klassenverweis?*, SWP-Studie 4/06, Februar 2006).

Frankreich hat bereits die Idee ins Spiel gebracht, den Europäischen Auswärtigen Dienst unabhängig von der Vertragsreform ins Leben zu rufen. Zu diesem Zweck, wie auch für die Einrichtung des Amtes des »Hohen Repräsentanten«, könnten Interinstitutionelle Abkommen genutzt werden. Über das Selbstorganisationsrecht der Organe ließe sich zudem die Reform des Rates und des Europäischen Rates vorantreiben, inklusive der permanenten Ratsvorsitze.

Schlägt die EU diesen Weg der institutionellen Weiterentwicklung diesseits der Primärrechtsänderung ein, bleibt noch immer für die französische Ratspräsidentschaft die Frage offen, wie mit Reformen des Lissabonvertrags verfahren werden sollte, die nicht über Geschäftsordnungsänderungen oder Abkommen umsetzbar wären. Dies gilt

etwa für die Ausdehnung der Anwendungsfelder für Mehrheitsentscheidungen, das Mitentscheidungs- und das Zustimmungsverfahren, die Zusammensetzung des Parlaments und des Gerichtshofes sowie die Änderung des Beschlussfassungsverfahrens innerhalb des Ministerrates.

### **Kaum tangierte Prioritäten**

Frankreichs politische Prioritäten in den Bereichen Energie und Klima, Agrarpolitik und »Mittelmeerunion/Nachbarschaftspolitik« bedürfen nicht per se der neuen Rechtsgrundlage des Lissabonvertrags.

Beim Energie- und Klimapakete laufen die Legislativverfahren bereits nach dem Mitentscheidungsverfahren, der Lissabonvertrag begründet hier keine neuen Kompetenzen. Die Überprüfung (*Health Check*) der Gemeinsamen Agrarpolitik und die von Frankreich angestrebte Diskussion über deren künftige Ausrichtung nach 2013 sind formal unabhängig von der Umsetzung des Lissabonvertrags. Die Verhandlungen, die beim informellen Agrarministerrat im September in die erste Runde gehen, könnten politisch allerdings spannungsreich werden, sollte Sarkozy – wie unmittelbar nach dem Europäischen Rat vom Juni in seinen Attacken gegen Handelskommissar Peter Mandelson geschehen – die Situation ausnutzen, um das irische Votum als Argument für eine stärker protektionistische EU-Außenhandelspolitik ins Spiel zu bringen. In diesem Fall sind Streitigkeiten mit der EU-Kommission und Liberalisierungsbefürwortern wie etwa Großbritannien programmiert.

Die Wiederbelebung des Barcelonaprozesses als Union für das Mittelmeer dürfte beim Gipfel am 13. Juli 2008 in Paris ohne Belastungen durch das gescheiterte Referendum über die Bühne gehen. Der Gipfel selbst und die Ausgestaltung der von Frankreich angestrebten Intensivierung der Mittelmeerpolitik sind innerhalb der EU wie auch in der Zusammenarbeit mit den südlichen Anrainern Schwierigkeiten ausgesetzt, die jedoch nichts mit

dem Scheitern des Lissabonvertrags in Irland zu tun haben (siehe hierzu Daniela Schwarzer/Isabelle Werenfels, *Formelkompromiss ums Mittelmeer*, SWP-Aktuell 24/08, April 2008).

In einem EU-internen Streitpunkt könnte Frankreich jedoch die durch Irland hervorgerufene Situation zur Durchsetzung seiner Interessen nutzen: in der Frage nämlich, wie die EU im Rahmen der geplanten Doppelpräsidentschaft der Union für das Mittelmeer repräsentiert sein soll. Laut Vorschlag der EU-Kommission sollten diese Aufgaben von dem im Lissabonvertrag vorgesehenen Hohen Vertreter und vom Präsidenten des Europäischen Rats bzw. der Europäischen Kommission wahrgenommen werden. Frankreich jedoch favorisiert die Benennung nationaler Vertreter und könnte selbst Anspruch auf den ersten Präsidentenposten erheben – insbesondere weil als Folge der Ratifizierungsverzögerung nun auch die Einrichtung der neuen EU-Ämter in weitere Ferne rückt.

### **Der Pakt für Immigration**

Auch wenn das politische Klima nach dem gescheiterten Referendum angespannt ist und der Oktobergipfel vor allem den Lissabonvertrag behandeln wird, dürfte Frankreich bei diesem Gipfel den »Pakt für Immigration« durchbringen. Dieser soll neben einer Harmonisierung des Asylrechts illegale Migration beschränken (durch verstärkte Kontrollen der Außengrenzen, Visa mit biometrischen Daten, Rückführungsabkommen mit Ursprungsstaaten etc.) und EU-weite Regeln für erwünschte Immigration festlegen. Die einschlägigen Verhandlungen sind so weit fortgeschritten, dass Frankreich sich bemühen wird, hier einen ersten Erfolg zu erzielen.

Dabei hat Frankreich die im Lissabonner Vertrag normierten gestärkten Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments insofern antizipiert, als große Anstrengungen in die gemeinsame Vorbereitung investiert wurden. Da bis Oktober nicht klar sein wird, ob und wann der Lissabonvertrag in

Kraft tritt, ist anzunehmen, dass diese Bemühungen – in Erwartung eines möglichen Inkrafttretens im ersten Halbjahr 2009 – nicht nachlassen werden. Andernfalls dürfte das Parlament mit einer Blockade laufender Legislativvorhaben drohen.

### **Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)**

Für die von Paris angestrebte Weiterentwicklung der ESVP dürfte die politische Situation nach dem irischen Nein zum limitierenden Faktor werden. Denn gerade diese Bestrebungen könnten irische Bedenken fördern, die auf der Furcht vor einer Gefährdung verteidigungspolitischer Neutralität und außenpolitischer Souveränität beruhen.

Damit dürften Frankreichs ohnehin zurückgeschraubte Ambitionen weiter schrumpfen. Einer der grundlegendsten Vorschläge war die Neuformulierung der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003. Nach Widerstand einiger EU-Partner, darunter Deutschlands, setzt Paris nun – mit dem Mandat des Europäischen Rats – auf eine Aktualisierung der Sicherheitsstrategie durch anzuhängende Protokolle. Die politische Situation dürfte hier nach dem irischen Referendum keine weiterreichende Debatte aufkommen lassen.

Zusätzliche Ziele bei der Weiterentwicklung der ESVP sind die Schaffung eines europäischen Lufttransportkommandos, gestützt auf den A400M, und die Stärkung der Planungs- und Durchführungskapazitäten der EU wie auch der Europäischen Verteidigungsagentur. Für den Ausbau der Agentur und die Stärkung von Forschung und Entwicklung sollen mehr Mittel bereitgestellt werden. Zudem soll ein europäisches »Erasmus-Austausch-Programm« im militärischen Bereich aufgelegt werden, um das Europäische Sicherheits- und Verteidigungskolleg (ESVK) zu flankieren.

Für den Fall, dass Irland und andere Mitgliedstaaten Vorbehalte anmelden, könnte sich Frankreich darauf verlegen, diese operativen Ziele nach dem prakti-

zierten Modell des ESVK in kleineren Ländergruppen umzusetzen. Die Idee, mit einer Gruppe von Staaten vertieft zusammenzuarbeiten, entspricht ohnehin französischem sicherheitspolitischem Denken. Sarkozy hat sich dafür ausgesprochen, die im Lissabonvertrag vorgesehene strukturelle Zusammenarbeit zu nutzen, um auf diesem Wege die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Deutschland, Großbritannien, Italien und Spanien auszubauen. Da die Nutzung dieses Instruments nun jedoch vorerst nicht möglich ist, könnte Paris auf im Nizzavertrag vorgesehene oder andere zwischenstaatliche Kooperationsformen rekurren.

### **Variable Geometrie**

Auch außerhalb der Sicherheits- und Verteidigungspolitik favorisiert Paris die Zusammenarbeit in Kleingruppen. Tritt der Lissabonvertrag nicht in Kraft, kann sich diese Tendenz auch bei anderen EU-Staaten verstärken. Obgleich führende Politiker der EU, darunter die deutsche Bundeskanzlerin, dem immer wieder diskutierten Szenario eines Europa mehrerer Geschwindigkeiten oder eines Kerneuropa eine Absage erteilt haben, dürften abgestufte Integrationsformen immer häufiger zum Zuge kommen. Unterschiedliche Integrations tempi und -intensitäten sind längst Realität. Der Euro verband zuerst 11, dann 12 und heute 15 von 27 Staaten, der Schengenraum begann mit einer kleinen Gruppe von Ländern, die die gegenseitigen Grenzkontrollen abschafften, und wurde später nach und nach ausgedehnt.

Ein denkbarer und unmittelbar aus dem EU-Vertrag hervorgehender Kern, der sich für eine verstärkte Kooperation anböte, wäre die Europäische Währungsunion (EWU). Deren starke monetäre Verflechtung legt auch eine engere wirtschafts-, sozial- und außenpolitische Zusammenarbeit nahe. Allerdings ist auch Irland Teil der EWU, aus der auszutreten praktisch schwierig und wirtschaftlich wie politisch äußerst kostspielig wäre. Irland müsste daher zu-



nächst einmal weitergehendes Kooperationsinteresse in diesem Bereich signalisieren.

Bei allen Formen abgestufter Integration gilt: Sie können kurzfristig die Effizienz der Zusammenarbeit stärken, gehen aber im Falle überlappender Patchwork-Koalitionen auf Kosten der Transparenz und schwächen die EU-Institutionen, wenn sie intergouvernemental angelegt sind. Um langfristig von Dauer zu sein und den anderen EU-Ländern ein späteres »Andocken« zu erleichtern, sollten sie sich im Rahmen der geltenden Verträge und des EU-Institutionengefüges halten und sowohl die Europäische Kommission als auch das Europäische Parlament umfassend beteiligen.

### Politischer Voluntarismus

Einmal abgesehen von offiziellen Prioritäten der Ratspräsidentschaft ist zu erwarten, dass Sarkozy Themen auf die Agenda bringen wird, von denen er annimmt, dass sie die Bevölkerung bewegen: die hohen Spritpreise, denen er mit Steuersenkungen begegnen will, der hohe Außenwert des Euro oder der Liberalismus der Kommission in der Europäischen Außenhandelspolitik. Das Scheitern des irischen Referendums liefert ihm weitere Argumente für seine These, dass die EU sich zu weit von den Erwartungen der Bevölkerung entfernt habe. Gleichzeitig steigern Umfragen, die das geringe Vertrauen der Franzosen in Sarkozys Europapolitik belegen, den Druck auf den französischen Staatspräsidenten.

Frankreichs Ratspräsidentschaft steht unter dem Motto »*Europe protection*«. Nach dem Scheitern des Lissabonvertrags dürfte Sarkozy noch mehr Wert darauf legen, der Bevölkerung in dieser Logik »gut verkäufliche« Maßnahmen zum Schutz ihrer Interessen zu präsentieren. Dabei besteht die Gefahr, dass Sarkozy mit seinem politischen Voluntarismus, der stark von innerfranzösischen Stimmungslagen und Kräfteverhältnissen geprägt ist, für enttäuschte Erwartungen und politische Ernüchterung sorgen wird. Überdies wird er sich an Sicht-

weisen der EU-Partnerstaaten reiben. Das gilt bereits für das Ratspräsidentschaftstrio Frankreich, Tschechische Republik und Schweden, die etwa in der Frage nach dem Umgang mit Globalisierungsprozessen und der Rolle der EU diametral entgegengesetzte Positionen vertreten.

Auch mit Irland können direkte Spannungen entstehen. Einen Anlass hierfür bietet das französische Vorhaben, dem EU-weiten Steuerwettbewerb in einem ersten Schritt mit der Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlage für Unternehmenssteuern entgegenzutreten, wie sie die Europäische Kommission vertritt. Gerade dies ist aber aus der Sicht Irlands als Niedrigsteuermotiv ein Schritt in die falsche Richtung. Frankreich wird – will es nicht weitere Hürden für einen Kompromiss im Umgang mit dem Lissabonvertrag aufbauen – seine Initiativen im Detail überprüfen müssen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364