

Frankreich¹

Joachim Schild

Die französische Europapolitik stand ganz im Zeichen der Doppelwahlen – Präsidentschaft und Parlament – sowie der anhaltenden Bemühungen um eine Eindämmung der Verschuldungs- und Bankenkrise innerhalb der Eurozone. Nach dem klaren Wahlsieg François Hollandes mit 51,6 Prozent der Stimmen im zweiten Wahlgang der Präsidentschaftswahl am 6. Mai 2012, dank einer eigenständigen sozialistischen Mehrheit in der Nationalversammlung und einer linken Mehrheit im Senat seit den Teilwahlen im September 2011 erscheinen wichtige innenpolitische Voraussetzungen für eine aktive französische Europapolitik erfüllt. Allerdings hat der neue Staatspräsident genau wie der alte mit sich verschlechternden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, einem wirtschaftlichen Nullwachstum und hohem haushaltspolitischen Konsolidierungsbedarf zu kämpfen.

Präsidentschafts- und Parlamentswahlen

Die Wahlkämpfe zu den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im April, Mai und Juni 2012 spielten sich vor dem Hintergrund einer gewachsenen Europaskepsis in der Wählerschaft ab. Eurobarometer-Umfragen vermitteln seit rund 10 Jahren das Bild einer im Vergleich aller Mitgliedstaaten unterdurchschnittlichen Unterstützung der EU. Eine im Wahlkampfkontext durchgeführte nationale Umfrage ließ Tendenzen des Rückzugs auf den Nationalstaat erkennen. Befragt, welches die beste Lösung sei, um die großen Zukunftsproblemen zu bewältigen, wählten in einer IPSOS-Umfrage vom März 2012 56 Prozent der Befragten die Antwortoption „die Machtbefugnisse des Staates zu verstärken, selbst wenn dies diejenigen Europas begrenzt“. Die Alternative, „die Machtbefugnisse Europas zu stärken, selbst wenn diese diejenigen des Staates beschränkt“ würden, erschien nur 38 Prozent als attraktiv.²

Der Stellenwert von Eurothemen ist im Vergleich zur Präsidentschaftswahl 2007 gewiss gewachsen, insbesondere in der euroskeptischen Wahlkampfkommunikation von Kandidaten des rechten und linken politischen Randes. Eine breite und grundsätzliche europapolitische Debatte, die der Größe der europapolitischen Herausforderungen angemessen gewesen wäre, fand jedoch kaum statt. Auch die Wege einer nachhaltigen nationalen Haushaltskonsolidierung und Rezepte zur Steigerung der stark erodierten französischen Wettbewerbsfähigkeit hätten eine stärkere Beachtung im Wahlkampf verdient.

Im Ergebnis des ersten Wahlgangs der Präsidentschaftswahlen stimmte ein Drittel der Wähler für euroskeptische Kandidaten des rechten und linken Randes. So erhielt die Vorsitzende des rechtspopulistischen Front National, Marine Le Pen, 17,9 Prozent, der Souveränist und abtrünnige Gaullist Nicolas Dupont-Aignan kam auf 1,8 Prozent. Auf der Linken erreichte der euroskeptische abtrünnige Sozialist und Kandidat der „Linksfront“ Jean-Luc

1 Die Arbeit des Autors zu Fragen der Gouvernanz der Eurozone wird von der Europäischen Kommission im Rahmen einer Jean-Monnet-Aktion aus Mitteln des Programms für Lebenslanges Lernen (LLP) unterstützt. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung trägt allein der Verfasser; die Kommission haftet nicht für die weitere Verwendung der darin enthaltenen Angaben.

2 Vgl. *Le Monde*: „56 % des Français souhaitent renforcer les pouvoirs nationaux face à Bruxelles“, 10.3.2012.

Mélenchon 11,1 Prozent der Stimmen. Er lehnt den Fiskalpakt entschieden ab und fordert ein Referendum zu seiner Ratifizierung.³ Die beiden trotzkristischen Kandidaten Philippe Poutou sowie Nathalie Arthaud konnten zusammengerechnet 1,7 Prozent auf sich vereinigen. Auch wenn die Motive zur Wahl dieser Kandidaten nicht in erster Linie in der Unterstützung ihrer euroskeptischen Positionen zu suchen sind, so musste der alte und muss der neue französische Staatspräsident mit starken Vorbehalten der Wähler des linken und rechten Randes gegen eine jahrelange Haushaltskonsolidierungspolitik und gegen weitere Übertragungen von Hoheitsrechten an die europäische Ebene im Zuge der Bewältigung der Eurozonene Krise rechnen.

Im Wahlkampf versuchte Staatspräsident Nicolas Sarkozy, euroskeptische Stimmungen zu bedienen, indem er verunsicherten Wählern mit populistischen und protektionistischen Forderungen politische Angebote machte. So drohte er mit einem zeitweiligen Schengen-Austritt, da das Abkommen in seiner jetzigen Form keinen hinreichenden Schutz gegen illegale Einwanderung biete, und nahm positiv Bezug auf de Gaulle's Politik des leeren Stuhls von 1965/66. Sarkozy und die Präsidentenpartei UMP machten sich wiederholt für das Prinzip der Reziprozität in der Außenhandelspolitik stark und befürworteten bei dessen Nichtbeachtung eine Einschränkung des Zugangs von Unternehmen aus Drittstaaten zu öffentlichen Aufträgen in Frankreich.⁴

Der sozialistische Präsidentschaftsbewerber François Hollande machte die Neuverhandlung des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion („Fiskalpakt“) zugunsten einer Wachstumskomponente zu seiner europapolitischen Kernforderung. Diese war eingebettet in ein europapolitisches Programm, das eine Verstärkung des europäischen Budgetföderalismus vorsah, etwa durch die Einführung einer Europasteuer in Form einer europäischen Finanzmarkttransaktionssteuer.⁵

Schuldenkrise und Gouvernanz der Eurozone

Die Dynamik der europäischen Staatsschulden- und Bankenkrise bildete den Hintergrund der Doppelwahlen und stand im Zentrum der Europapolitik des alten wie des neuen Präsidenten. In vielerlei Hinsicht herrscht dabei eine durchaus große Übereinstimmung zwischen beiden, sowohl in der Perzeption der Krise als auch im Hinblick auf die präferierten Instrumente, mit denen sie bekämpft werden soll.

Sarkozy und Hollande eint die Wahrnehmung, dass Deutschland als Schlüsselstaat zur Bewältigung dieser Doppelkrise bislang immer zu spät und zu wenig entschlossen reagiert habe. Das mit dieser Krise verbundene systemische Risiko für die Stabilität des internationalen Finanzsystems wird in Frankreich deutlich höher eingeschätzt als in Deutschland. Entsprechend legten sowohl Sarkozy als auch sein Nachfolger Hollande starkes Gewicht auf die Entwicklung und den Einsatz kurzfristig wirksamer Instrumente zur Eindämmung spekulativer Attacken gegen einzelne Mitglieder der Währungsunion. Sehr viel weniger betonten beide Staatspräsidenten die strukturellen Ursachen mangelnder Wettbewerbsfähigkeit und chronischer Haushaltsdefizite in den „Programmländern“, aber auch in Italien, Spanien und in Frankreich selbst.

Präsident Sarkozy hatte 2011 eine durchaus glaubwürdige Politik der Defizitreduktion betrieben. Frankreich müsse „bei der Konsolidierung seiner öffentlichen Finanzen und sei-

3 Vgl. *Le Monde*: Jean-Luc Mélenchon s'attaque aux nouveaux traités européens, 10.2.2012.

4 Vgl. das Interview von Staatspräsident Sarkozy in *Le Monde*: 'Le sommet de Bruxelles crée les conditions du rebond et de la sortie de crise', 13.12.2011.

5 Vgl. den Namensartikel von François Hollande in *Le Monde*: Une autre voie pour l'Europe, 17.12.2011.

ner Wirtschaft mit gutem Beispiel vorangehen“, so Präsident Sarkozy in einem Brief an alle Abgeordnete und Senatoren.⁶

Die Rentenreform von 2010 und die Haushaltskonsolidierungspolitik dienten dem Ziel, eine Herabstufung Frankreichs durch internationale Ratingagenturen zu vermeiden. Die Einsicht wuchs, dass nicht nur die ökonomischen, sondern auch die politischen Kosten einer Fortsetzung der Verschuldungspolitik hoch wären. Dies gilt insbesondere im Verhältnis zur Bundesrepublik, die mit der Einführung einer „Schuldenbremse“ im Grundgesetz im Jahr 2009 eine Wende hin zur Konsolidierungspolitik vollzogen hatte und ihre europäischen Partner damit unter haushaltspolitischen Anpassungsdruck setzte. Eine fortgesetzte Defizitpolitik droht den politischen Einfluss Frankreich auf der europäischen Bühne zu unterminieren.

Trotz erkennbarer Anstrengungen zur Defizitreduzierung entzog die Ratingagentur Standard & Poor's Frankreich am 13. Januar 2012 sein AAA-Top-Rating – eine Premiere seit der Einführung von Länderratings. Die französische Position auf internationalen Finanzmärkten wird damit verwundbarer, umso mehr als französische Staatsschuldtitel sich überwiegend in der Hand ausländischer Gläubiger befinden und eher kurze Laufzeiten besitzen. Frankreich befindet sich damit nicht mehr in der Ländergruppe der Eurozonenstaaten mit der besten Bonität (Deutschland, Niederlande, Finnland und Luxemburg). Diese Herabstufung schwächt den politischen Einfluss Frankreichs im Rahmen des europäischen Krisenmanagements und verschärft die Asymmetrie im Verhältnis zu Deutschland.

Nichtsdestotrotz ist es Nicolas Sarkozy vor dem Hintergrund der sich zur Jahresmitte 2011 zuspitzenden Situation in Italien und Spanien gelungen, französische Präferenzen erfolgreich in das Management der Eurozonenkrise einzubringen. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die Stärkung der Finanzkraft der Kriseninterventionsinstrumente als auch hinsichtlich der Gouvernanzstrukturen in der Eurozone. Dabei stützte er sich auf deutsch-französische Kompromissbildungsprozesse auf höchster Ebene.⁷

Nicht zuletzt auf französisches Drängen weiteten die EU-Staats- und Regierungschefs das Einsatzspektrum der europäischen Rettungsfonds aus und stärkten ihre „Feuerkraft“, etwa durch höhere Garantiesummen und die im Herbst 2011 beschlossene Möglichkeit der „Hebelung“ von Krediten aus der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) bis auf ein Volumen von 1000 Mrd. Euro. Auch das von Sarkozy betriebene vorzeitige Inkrafttreten des Vertrages über den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) fand Unterstützung im Kreise der Eurozonenstaaten, so dass dieser zeitweise parallel zum EFSF genutzt werden kann, der im Juni 2013 ausläuft.

In einem Kernstreitpunkt hinsichtlich des Umgangs mit der Staatsschuldenkrise konnte Frankreich seine Position gegen die Bundesregierung durchsetzen, nämlich im Hinblick auf die Beteiligung des Privatsektors an Umschuldungen. Angela Merkel hatte auf dem informellen deutsch-französischen Gipfeltreffen von Deauville im Oktober 2010 noch auf der Möglichkeit der Beteiligung privater Gläubiger an Umschuldungen und Schuldenschnitten zugunsten insolventer Staaten bestanden. Dies hatte die Nervosität der Märkte und die von privaten Investoren verlangten Risikoprämien für Staatsanleihen einzelner Eurozonenmitglieder deutlich erhöht und die Situation destabilisiert. Im Herbst 2011 konnte Frankreich – im Schulterschluss mit der EZB und ihrem Präsidenten – erreichen,

6 Die deutsche Fassung dieses Briefes ist von der Französischen Botschaft in Berlin dokumentiert unter: <http://www.ambafrance-de.org/Staatspraesident-Sarkozy-an>.

7 Vgl. hierzu: Jean-François Jamet, Franck Lirzin, Joachim Schild und Daniela Schwarzer: Deutsch-französische Entscheidungsprozesse im Rahmen des Managements der Schuldenkrise. In: Claire Demesmay und Julien Thorel (Hrsg.): Deutsch-französische Entscheidungswege und Kommunikationskanäle, Nomos 2013 (i. Vb.).

dass der Schuldenschnitt mit privatem Forderungsverzicht gegenüber Griechenland innerhalb der Eurozone als einmaliger Sonderfall behandelt wird. Im Hinblick auf Griechenland war es ein zentrales Ziel französischer Politik, einen Zahlungsausfall des Landes und die damit verbundenen Ansteckungseffekte zu verhindern, weswegen Präsident und Regierung mit Erfolg auf einer „freiwilligen“ Beteiligung des Privatsektors insistierten.

Erhebliche „Geländegewinne“ konnte Frankreich im Hinblick auf die Gouvernanz-Strukturen der Eurozone erzielen. Anlässlich ihres informellen bilateralen Treffens am 16. August 2011 in Paris regten Merkel und Sarkozy halbjährliche Gipfeltreffen im Eurozonenformat an und schlugen Herman Van Rompuy als Vorsitzenden dieser Zusammenkünfte vor. Diese von Frankreich betriebene bedeutende Reform der wirtschaftspolitischen *governance* der Eurozone konnte mit Unterstützung Deutschlands auf europäischer Ebene durchgesetzt werden. Der Eurogipfel vom 26. Oktober 2011 kam überein, mindestens zwei Euro-Gipfeltreffen pro Jahr einzuberufen, und ein weiterer Eurogipfel ernannte am 2. März 2012 Van Rompuy zum Präsidenten dieser Gipfeltreffen.⁸ Diese Beschlüsse liegen voll auf der Linie langfristiger französischer Präferenzen für eine „authentische Gouvernanz der Eurozone“ (Sarkozy) auf Ebene der Staats- und Regierungschefs im Kreise der 17 Mitglieder.⁹ Dies gilt zum einen für das Format der EU-17 unter Ausschluss der Mitgliedstaaten, die an ihrer nationalen Währung festhalten; zum anderen gilt dies für den Anspruch einer politischen Gestaltung der Eurozone durch Beschlussfassung auf der Ebene der höchsten politischen Verantwortlichen.

Die französische Konzeption einer Wirtschaftsregierung in der Eurozone steht dem von Angela Merkel verfochtenen regelbasierten Ansatz diametral gegenüber. So wie Sarkozy in der Frage einer europäischen Wirtschaftsregierung Zugeständnisse von Kanzlerin Merkel erhielt, musste er selbst im Rahmen deutsch-französischer Konsultations- und Kompromissbildungsprozesse im Vorfeld wichtiger europäischer Krisengipfel Konzessionen an die deutsche Position machen.

Dies gilt in erster Linie im Hinblick auf die Verschärfung fiskalpolitischer Regeln. Frankreich und Deutschland schlugen hierzu auf deutsches Betreiben hin gemeinsam am 5. Dezember 2011 eine Änderung des Vertrags von Lissabon vor. Aufgrund der Widerstände vor allem aus Großbritannien gegen eine Vertragsänderung mündete diese Initiative dann in den intergouvernementalen „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“. Dessen Kernelement bildet der in Titel III festgeschriebene „fiskalpolitische Pakt“. Er verpflichtet die Unterzeichnerstaaten auf eine Regel des ausgeglichenen Haushalts („Schuldenbremse“ oder „goldene Regel“) und definiert einen automatischen Mechanismus zur Einleitung von Korrekturmaßnahmen, wenn die Europäische Kommission ein übermäßiges Defizit im betreffenden Mitgliedstaat festgestellt hat. Diese Korrekturmaßnahmen auf Basis von Kommissionsempfehlungen und -vorschlägen kann der betroffene Mitgliedstaat nach Inkrafttreten des intergouvernementalen Vertragswerks nur mit einer qualifizierten Ratsmehrheit verhindern (Art. 7).

Die Verankerung einer „goldenen Regel“ in der französischen Verfassung hatte Staatspräsident schon vor der Unterzeichnung des Fiskalpaktes auf die politische Agenda gesetzt, und die Nationalversammlung verabschiedete ein entsprechendes Gesetz am 13. Juli 2011.¹⁰ Aufgrund der angekündigten Ablehnung seitens der Sozialisten war ein Erreichen der

8 Vgl. die Eurogipfel-Erklärungen vom 26. Oktober 2011 und vom 2. März 2012, dokumentiert unter: www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions?lang=de.

9 Vgl. das Interview Nicolas Sarkozys in *Le Monde*: 'Le sommet de Bruxelles crée les conditions du rebond et de la sortie de crise', 13.12.2011.

erforderlichen Dreifünftelmehrheit im Kongress (gebildet aus Abgeordneten der Nationalversammlung und Mitgliedern des Senats zur Verabschiedung von Verfassungsänderungen) von vorneherein aussichtslos. Daher verzichtete Sarkozy auf dessen Einberufung.

Frankreich konnte den Umfang der Souveränitätsübertragung auf die europäische Ebene im Rahmen des Fiskalpaktbeschlusses begrenzen. Die ursprünglichen Pläne der Bundesregierung hatten eine Überwachung der Anwendung der „goldenen Regel“ zum ausgeglichenen Haushalt durch den Gerichtshof der Europäischen Union vorgesehen. Diese empfindliche Einschränkung der haushaltspolitischen Souveränität der Mitgliedstaaten lehnte Sarkozy strikt ab, ließe sie doch auf eine „Regierung durch Richter“ („gouvernement des juges“) hinaus. So beschränkt sich die Rolle und Anrufbarkeit des Gerichtshofs (EuGH) auf die korrekte Umsetzung der „goldenen Regel“ in nationales Recht, nicht jedoch auf deren korrekte Anwendung in der Praxis der Haushaltsgesetzgebung und des Haushaltsvollzugs.

Als nicht durchsetzbar erwies sich eine französische Kernforderung zur Krisenbewältigung, nämlich die EZB zum Gläubiger der letzten Instanz zu transformieren, die mit dem (angekündigten) Einsatz ihrer unbegrenzten Liquidität Spekulationsdynamiken brechen und die Risikoprämien für Staatsanleihen einzelner Eurozonenmitglieder deutlich senken könnte. In diese Richtung zielte neben der inzwischen erfüllten französischen Forderung nach der Möglichkeit verstärkter EZB-Ankäufe von Staatsschuldtiteln auf Sekundärmärkten vor allem die Idee, der EFSF eine Banklizenz zu verleihen. Eine solche hätte ihr praktisch unbegrenzte Refinanzierungsmöglichkeiten bei der EZB verschafft. Der französische Präsident scheiterte mit seiner Forderung am vereinten Widerstand der EZB und der Bundesregierung. Ihre Erfüllung hätte zu einer Monetisierung von Staatsschulden durch die EZB geführt – und damit zu einem glatten Vertragsbruch mit unabsehbaren politischen wie ökonomischen Langfristfolgen.

Europapolitische Neuorientierung unter François Hollande?

Inwieweit lässt der Präsidenten- und Regierungswechsel an der Seine neue Akzente in der französischen Europapolitik erwarten? Sowohl der Wahlkampf als auch die ersten Wochen im Amt weisen darauf hin, dass die wichtigsten Veränderungen weniger in der Substanz der von Frankreich formulierten politischen Präferenzen als vielmehr in der Wahl der politischen Strategie zur Durchsetzung französischer Ziele zu suchen sind. Dies gilt insbesondere für die Bedeutung, die Hollande dem deutsch-französischen Bilateralismus beimisst.

Auf dem Schlüsselfeld der Europapolitik, dem Umgang mit der Staatsschulden- und Bankenkrise, herrscht ein hohes Ausmaß an Kontinuität. François Hollande dringt genau wie sein Vorgänger auf eine entschlossene Bekämpfung von spekulativen Dynamiken mittels der Bereitstellung umfangreicher Liquidität für Krisenstaaten, entweder über den EFSF bzw. den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), oder über entschlossene Interventionen der EZB, die auf ihre theoretisch unbegrenzte „Feuerkraft“ der Geldschöpfung zurückgreifen kann, um Spekulanten abzuschrecken. Seine Wahlkampforderung nach Änderung der EZB-Satzung, um ihr eine Rolle als „lender of last resort“ zuschreiben zu können,¹¹ hat er nach der Wahl nicht aktiv eingebracht. Diese wäre fraglos auf entschiedene Ablehnung (nicht nur) durch die Bundesregierung gestoßen und hätte die deutsch-französischen Beziehungen belastet. Die Idee, dem ESM eine Banklizenz zu verleihen, um

10 Vgl. Le Figaro: Règle d'or: projet de loi adopté, 13 Juli 2011, <http://www.lefigaro.fr/flash-eco/2011/07/13/97002-20110713FILWWW00338-regle-d-or-projet-de-loi-adopte.php>.

11 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Hollande kritisiert Fiskalpakt, 19.3.2012.

ihr einen Rückgriff auf EZB-Liquidität zu ermöglichen, unterstützt er jedoch weiterhin. Auch machte er sich für eine Nutzung des EFSF-Hilfsfonds zur direkten Bankenrekapitalisierung stark und befürwortete ein europäisches Bankeinlagensicherungssystem.¹²

In zwei wichtigen Punkten – Eurobonds und Fiskalpakt – unterscheidet er sich jedoch von seinem Vorgänger – und von der bundesdeutschen Position. Hollande verfolgt die Idee von Eurobonds, eine gemeinsame Ausgabe von Staatsschuldtiteln in der Eurozone und damit eine gemeinsame Haftung für Ausfallrisiken, die Sarkozy weder öffentlich noch in internen Gesprächen mit der Bundesregierung aktiv propagierte.¹³ „Die deutsche Haltung ist es, optimistisch betrachtet, Eurobonds als Zielperspektive zu sehen, während sie für uns ein Ausgangspunkt sind“, so der neugewählte Staatspräsident.¹⁴ In einer außenpolitischen Grundsatzrede vor der Botschafterkonferenz brachte er sogar eine Vergemeinschaftung von Altschulden ins Spiel, also nicht nur die Ausgabe neuer Schuldtiteln in Form von Eurobonds.¹⁵ Schnell musste er jedoch einsehen, dass dieses Ziel angesichts der Grundsatzbedenken auf deutscher Seite allenfalls mittelfristig erreichbar sein könnte, wenn überhaupt.

Der Umgang mit dem Fiskalpakt bildet den zweiten wichtigen Punkt, in dem sich Hollande von seinem Vorgänger unterscheidet. Im Wahlkampf legte er sich darauf fest, den „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ neu zu verhandeln („renégocier“).¹⁶ Dies war in Berlin auf entschiedenen Widerstand gestoßen, wo man auf das „Pacta-sunt-servanda“-Prinzip europäischer Politik verwies. Kanzlerin Merkel stellte klar, dass eine Neuverhandlung des gerade erst abgeschlossenen und von Frankreich unterzeichneten Vertrags nicht in Frage käme, würde eine solche Arbeitsmethode doch erzielte europäische Übereinkünfte systematisch den Wechselfällen nationaler Wahlen und Regierungsbildungen unterwerfen.¹⁷

Hollande gelang es jedoch auf seinem ersten Europäischen Rat vom 28./29. Juni 2012, die Ergänzung des Fiskalpakts durch einen europäischen „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“ durchzusetzen, ohne jedoch den Vertrag über ersteren aufzuschneiden. Die im Wachstumspakt gebündelten Maßnahmen wie etwa eine Pilotphase für europäische „Projektbonds“, die Nutzung nicht ausgeschöpfter Strukturfondsgelder und eine Kapitalerhöhung der Europäischen Investitionsbank dürften kaum mehr als recht überschaubare Nachfrage- und Wachstumsimpulse zur Folge haben. Ein Paradigmenwechsel im Management der Eurozonenkrise ist damit keineswegs verbunden.

Im Hinblick auf die an Fahrt gewinnende Debatten über eine politische Union mit föderalem Charakter als politischer Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion hält sich der französische Präsident eher bedeckt. Im Wahlkampf hatte er föderalistischen institutionellen Blaupausen einen „Föderalismus der Projekte“ entgegengesetzt.¹⁸ Nach seiner Wahl

12 Vgl. seine gemeinsame Pressekonferenz mit dem italienischen Ministerpräsident Monti nach einem bilateralen Treffen am 14.6.2012, abrufbar unter: <http://www.elysee.fr/president/root/bank/pdf/president-13430.pdf>; vgl. auch Le Monde: M. Hollande ravive les tensions entre Paris et Berlin, 23.5.2012 sowie Handelsblatt: Konflikt um Euro-Bonds spaltet Europa, 25.5.2012.

13 Interview des Autors im Bundeskanzleramt am 14. März 2012.

14 Zitiert nach Le Monde: Autour de la table du Conseil européen, les camps mettent à plat leurs arguments, 25.5.2012.

15 Vgl. Discours de M. le Président de la République – XXème Conférence des Ambassadeurs, Paris, 27. August 2012, abrufbar unter: www.elysee.fr/president/root/bank/pdf/president-13430.pdf.

16 So Hollande in einem Namensartikel in Le Monde: Une autre voie pour l'Europe, 17.12.2011.

17 Vgl. FAZ-Net, 7 Mai 2012: Merkel: Fiskalpakt wird nicht neu verhandelt, abrufbar unter www.faz.net/aktuell/politik/inland/nach-wahlen-in-paris-und-athen-merkel-fiskalpakt-wird-nicht-neu-verhandelt-11742735.html.

18 Vgl. Fußnote 17.

wartete er offenbar zunächst ab, wie das Merkel'sche Schlagwort von der „politischen Union“ von deutscher Seite mit konkreten Inhalten gefüllt wird. Hollande selbst beschränkte sich darauf, Vorstellungen einer Stärkung europäischer Organe und ihrer Durchgriffsrechte gegenüber der nationalen Politik die Idee einer „solidarischen Integration“ entgegenzusetzen und damit anzudeuten, welchen Preis er für eine institutionelle Stärkung der Unionsorgane einfordern würde: „Ohne Solidarität kann es keine Integration, das heißt Souveränitätstransfer“ geben, so Hollande.¹⁹

Klar scheint jedoch, dass tiefe und direkte Eingriffsrechte europäischer Organe in die nationale Haushaltspolitik für Paris zumindest derzeit nicht zustimmungsfähig sind. Genau wie Sarkozy verteidigt Hollande sowohl den Primat der Politik – gewährleistet über Entscheidungen im Rat – als auch nationale Souveränitätsvorbehalte. „Niemals“, so der Wahlkämpfer Hollande, „werde ich zulassen, dass im Namen der haushaltspolitischen Koordinierung der Europäische Gerichtshof die Ausgaben und Einnahmen eines souveränen Staates beurteilen darf.“²⁰

Die Absicht, der nationalen Haushaltspolitik keine zu engen rechtlichen Bindungen aufzuerlegen, kommt auch darin zum Ausdruck, dass Hollande der im Fiskalpakt festgeschriebenen Verpflichtung zum Haushaltsausgleich keinen Verfassungsrang verleihen wollte. Erleichtert wurde dies durch ein Urteil des von ihm angerufenen Verfassungsrats (Conseil constitutionnel). Dieser konnte in seiner Entscheidung zur innerstaatlichen Ratifizierung des „Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ keinen Verfassungsänderungsbedarf erkennen.²¹ In seinem Interview zum Nationalfeiertag am 14. Juli 2012 betonte der Präsident, dass er keine Notwendigkeit sehe, ein Engagement – die Schuldenregel – in Marmor zu meißeln, das nur für ein paar Jahre gebraucht werde.²²

So wurde statt eines verfassungsändernden Gesetzes der Weg einer Verankerung dieser völkerrechtlichen Verpflichtung im nationalen Recht mittels eines Organgesetzes gewählt. Dieses ist in der Normenhierarchie zwischen der Verfassung und einfachen Gesetzen angesiedelt. Es besitzt Bindewirkung im Verhältnis zu den jährlichen Haushaltsgesetzen, kann aber mit der Mehrheit der Nationalversammlungsmitglieder geändert oder aufgehoben werden.

Gleichwohl scheint es dem Präsidenten und der Regierung ernst zu sein mit der Haushaltskonsolidierung. Auch angesichts sich eintrübender Wachstumsaussichten halten sie am Ziel fest, die jährliche Neuverschuldung in 2013 auf Maastricht-konforme 3 Prozent des BIP zu bringen und bis 2017 einen Haushaltsausgleich zu erreichen. Der erste Nachtragshaushalt für 2012 lässt erkennen, dass dieses Ziel stärker über Steuererhöhung (7,2 Mrd. Euro) als über Ausgabenkürzungen (1,5 Mrd. Euro) angestrebt wird. Bei einer aktuellen Staatsquote (Verhältnis der gesamten Staatsausgaben zum BIP) von 56,5 Prozent – der höchsten im Euroraum – dürfte diese Schwerpunktsetzung kaum dazu angetan sein, Wachstumskräfte freizusetzen und könnte somit mittelfristig zur Hypothek für den Konsolidierungskurs werden.

Sowohl die Positionierung des Kandidaten Hollande im Wahlkampf als auch seine ersten Schritte als Präsident lassen erkennen, dass er ein weniger exklusives Verhältnis zu Deutsch-

19 Vgl. seine beiden Pressekonferenzen im Rahmen des Europäischen Rats vom 28. und 29.6.2012, abrufbar unter: www.elysee.fr. (Übersetzung: Joachim Schild).

20 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Hollande: EU darf Frankreichs Haushaltspolitik nicht beurteilen, 2.12.2011.

21 Vgl. Conseil Constitutionnel, Décision n° 2012653 DC du 09 août 2012, abrufbar unter : www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-115444.pdf.

22 Dokumentiert auf www.elysee.fr/president/espace-presse/espace-presse-communiques-de-presse.9.html.

land und zur Bundeskanzlerin Merkel sucht als Sarkozy. Dieser hatte sich zu Beginn seiner Amtszeit durchaus ähnlich geäußert, jedoch mangels alternativer Partner für eine gemeinsame europäische Führungsrolle und unter dem Eindruck der Eurozonenkrise einen zunehmend engen Bilateralismus mit Deutschland gepflegt. Das politische Gewicht der Bundesregierung in den europäischen Entscheidungsprozessen zum Management der Eurozonenkrise ließ Hollande für eine bilaterale Beziehung auf Augenhöhe plädieren, geprägt durch „Gleichheit und Respekt“ und „ohne Schiefelage“, wie es der Präsidentschaftskandidat Hollande als Gastredner auf dem SPD-Parteitag im Dezember 2011 formulierte.²³

Hollande sieht Frankreich als Gravitationszentrum mit einer Scharnierstellung zwischen Nord- und Südeuropa und gleichzeitig als Anführer der europäischen Linken. Er beschrieb Frankreichs Rolle als diejenige eines Bindeglieds („trait d'union“), was auf Frankreichs geographischer, ökonomischer und politischer Position in der EU beruhe.²⁴ Der dafür zu zahlende Preis ist ein Ende des unter Sarkozy gepflegten engen Schlußschlusses mit dem deutschen Partner („Merkozy“). Eine solche Positionierung als Scharnier zwischen unterschiedlichen Lagern bzw. Ländergruppen in der EU impliziert aber auch, dass Frankreich darauf verzichtet, als Anführer der „Südländer“ zu agieren und im Management der Eurokrise in die Rolle des Hauptkontrahenten einer von der Bundesrepublik politisch angeführten Gruppe von „Nordländern“ zu schlüpfen.

Es finden sich aber auch erste Anzeichen für einen neuerlichen deutsch-französischen Bilateralismus unter Präsident Hollande. So trafen sich Hollande und Merkel am 23. August 2012 unmittelbar vor ihren getrennten Gesprächen mit dem griechischen Ministerpräsidenten Samaras, der für mehr Zeit zur Defizitreduzierung warb, und stimmten ihre Linie sorgsam aufeinander ab. Auch haben der französische und deutsche Finanzminister, Wolfgang Schäuble und Pierre Moscovici, eine hochrangig besetzte bilaterale Arbeitsgruppe eingesetzt, um europäische Entscheidungen zum Umgang mit der Staatsschulden- und Bankenkrise vorzubereiten.²⁵

Stärker als Sarkozy will Hollande die Unionsinstitutionen in Entscheidungsprozesse vor allem zur Verschuldungskrise mit einbeziehen, deren Umgehung durch die stark intergouvernementale Praxis Sarkozys er kritisiert hatte.²⁶ Gleichzeitig favorisiert er, ganz auf der Linie Sarkozys, ein Europa der mehreren Geschwindigkeiten, mit einer Integrationsvertiefung innerhalb der Eurozone und einem flexibleren Rahmen für Mitgliedstaaten wie Großbritannien, die an einem gemeinsamen Markt, aber keiner engeren Union interessiert sind.²⁷

Weiterführende Literatur

- Guérot, Ulrike und Thomas Klau: After Merkozy: How France and Germany can make Europe work, European Council on Foreign Relations, Policy Brief ECFR/56, May 2012.
- Kempin, Ronja und Daniela Schwarzer: Stabwechsel an der Seine. Konsequenzen der Präsidentschaftswahlen für Frankreich, Deutschland und die EU, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 26, Mai 2012, www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2012A26_kmp_swd.pdf.
- Drevet, Jean-François: Le couple franco-allemand et la discipline budgétaire, in: *Futuribles*, Nr. 384, April 2012, S. 67-72.

23 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Hollande zu Gast bei den Pickelhauben, 6.12.2011.

24 Vgl. seine Pressekonferenz zum Abschluss des Europäischen Rates vom 29.6.2012, <http://www.elysee.fr/president/root/bank/pdf/president-13521.pdf>.

25 Vgl. *Le Monde*: Allemands et Français créent un groupe de travail sur la crise de la zone euro, 29.8.2012.

26 Vgl. *Le Monde*: M. Hollande face aux sujets sensibles de l'UE, 9.5.2012.

27 Vgl. *Le Monde*: M. Hollande en visite cordiale à Londres, 12.7.2012 ; vgl. auch seine Grundsatzrede vor der Botschafterkonferenz, Anm.16.