

Frankreich

Joachim Schild

Der Wahlkampf zur Präsidentschaftswahl warf lange Schatten voraus. Spätestens als Präsident François Hollande Ende 2016 ankündigte, dass er nicht erneut kandidieren würde, befand sich die französische Europapolitik in einer Wartephase, bis Frankreich einen Nachfolger für den schwächsten und unpopulärsten Präsidenten der V. Republik gefunden haben würde. Auch schon zuvor waren Präsident und Regierung im Berichtsjahr aufgrund des zunehmenden Ansehens- und Machtverfalls des Präsidenten und der wachsenden internen Zerrissenheit der regierenden Sozialisten kaum noch in der Lage, europapolitische Akzente zu setzen. Die Wahl Emmanuel Macrons am 7. Mai 2017 mit 66 Prozent der Stimmen im zweiten Wahlgang hat dem ein Ende gesetzt. Die Präsidentschaftswahl und die nachfolgende Parlamentswahl, die dem neuen Amtsinhaber eine komfortable Mehrheit in der Nationalversammlung verschaffte, wird innenpolitisch mit hoher Wahrscheinlichkeit als Zäsur in die Geschichte der V. Republik eingehen. Eine klare Abweichung von vergangenen Wahlkämpfen bestand darin, dass Europa und Frankreichs Platz in Europa ein großer Stellenwert im Wahlkampf zukam.

Nicht nur die Rechtspopulistin Marine Le Pen stellte die Mitgliedschaft Frankreichs im Euroraum und in der Europäischen Union infrage; auch das protektionistische und staatsgläubige Programm des linksradikalen EU-Abgeordneten Jean-Luc Mélenchon hätte sich nicht innerhalb der Union verwirklichen lassen. Konsequenterweise forderte er als Plan B ein Austrittsreferendum. Diese politische Offensive der EU-Gegner im Präsidentschaftswahlkampf zwang die proeuropäischen politischen Kräfte dazu, im Wahlkampf europapolitisch Farbe zu bekennen. Der Konflikt um den Grad der äußeren Öffnung Frankreichs im Kontext der Globalisierung und der EU-Integration avancierte zu einer zentralen strukturierenden Konfliktlinie für Kandidatendiskurse und das Wahlverhalten der Franzosen.

Der Sieg des bekennenden Europäers Macron, der seine europapolitischen Ambitionen klar formulierte und einer „Neugründung Europas“ („refondation“) das Wort redete,¹ eröffnet der französischen Europapolitik neue Gestaltungsspielräume und könnte der Europäischen Union neue Impulse verleihen.

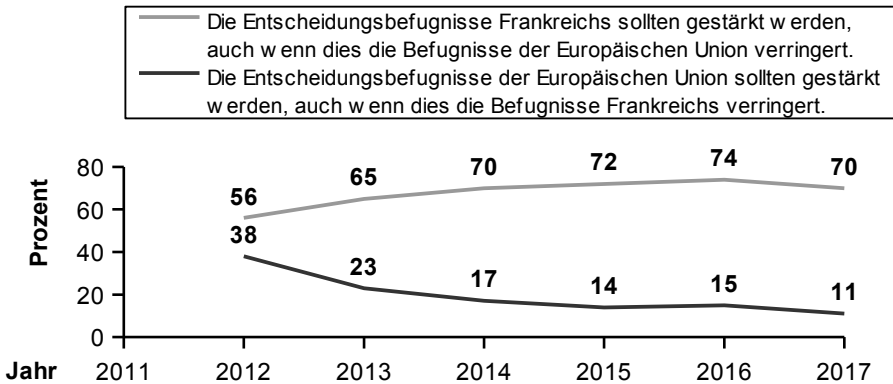
Wahlkampf und wachsende Europaskepsis

Schon seit fast einem Jahrzehnt ist in Frankreich eine wachsende Europaskepsis zu beobachten. Weniger als ein Drittel der Franzosen gaben in den letzten beiden Jahren in Umfragen des Eurobarometers zu Protokoll, der Europäischen Union zu vertrauen.

Fragt man danach, welche Handlungsebene im europäischen Mehrebenensystem gestärkt werden soll, so zeigt sich anhand einer vom Meinungsforschungsinstitut IPSOS wiederholt gestellten Frage in jüngeren Jahren eine Nationalisierung der öffentlichen Meinung in Frankreich. In zunehmendem Maße wurde die nationale Ebene als die zu stärkende politische Handlungsebene bevorzugt.

1 Emmanuel Macron: *Révolution. C'est notre combat pour la France*, Paris 2016, S. 221-241.

Schaubild 1: Stärkere Entscheidungsbefugnisse für EU oder Frankreich? (in Prozent)



Quelle: Ipsos/STERIA für Le Monde, Fondation Jean Jaurès und Sciences Po, Paris: Umfragerreihe "Fractures Françaises", 2013-2017, (eig. Übersetzung), letzte Ausgabe abrufbar unter: <https://jean-jaurès.org/nos-productions/fractures-francaises-2017> (Zugriff: 10.8.2017).

Dieses deutlich gesunkene Vertrauen in die politische Gestaltungsfähigkeit auf europäischer Ebene bildet den Hintergrund für die Wahlkampagnen des Jahres 2017. Allerdings hat die im EU-Vergleich seit Jahren überdurchschnittliche Europaskepsis der französischen Bevölkerung eine klare Grenze: Sie führte keineswegs zu einer wachsenden Infragestellung der gemeinsamen Währung. Nach wie vor befürworteten mehr als zwei Drittel der Franzosen den Euro und den gemeinsamen Währungsraum (68 Prozent).² Dies erwies sich als strategisches Dilemma für Le Pen und den Front National, die einen Ausstieg aus dem Euro propagierten. Damit bot Le Pen ihrem Gegner Macron die Möglichkeit, die Mitgliedschaft und Rolle Frankreichs in der Europäischen Union im Einklang mit der Mehrheitsmeinung der Franzosen offensiv zu thematisieren und zu verteidigen. Zu groß war die Angst vieler Bürger vor wirtschaftlichen Abenteuern und dem Verlust eines Teils ihrer Ersparnisse durch eine Rückkehr zum Franc. Dies musste auch Le Pen nach ihrer Niederlage eingestehen: „Das Thema des Euro hat die Franzosen erheblich beunruhigt, das muss man wohl sagen“³, so Le Pen in einem Interview mit dem Fernsehsender TF1.

Gleichwohl wird der neue Präsident nicht über die Tatsache hinwegsehen können, dass offen europaskeptische und souveränistische Kandidaten im ersten Wahlgang der Präsidentschaftswahl zusammengenommen auf rund 48 Prozent der Wählerstimmen kamen, davon 21 Prozent für die Front National-Kandidatin Le Pen, 20 Prozent für den Vertreter des „nicht-unterworfenen Frankreichs“ (La France insoumise) Mélenchon und 5 Prozent für den ehemaligen Gaullisten Nicolas Dupont-Aignan (Debout la France). Selten ist in nationalen Wahlkämpfen ein so düsteres, negatives Bild der Union und ihres derzeitigen Zustands gezeichnet worden. Dies wurde insbesondere sichtbar in der Fernsehdebatte vor dem ersten Wahlgang der Präsidentschaftswahl mit allen elf Kandidaten, von denen lediglich Macron, François Fillon (Les Républicains) und, mit Abstrichen, der Kandidat der Sozialisten Benoît Hamon nicht als Europaskeptiker eingestuft werden können.

2 European Commission: Standard Eurobarometer 86. Autumn 2016, Wave EB86.2.

3 Zitiert nach Le Monde: Le Front national s'interroge sur son identité, 21./22. Mai 2017.

Ein Europa, das schützt

Die populistischen Kandidaten der Rechten und Linken, Le Pen und Mélenchon, kritisierten die Europäische Union dafür, den Völkern Europas keinen Schutz zu bieten und dem „Diktat der Banken und der Finanzwelt“⁴, unfäi rem internationalem Wettbewerb und der Dominanz eines austeritätsversessenen Deutschlands auszuliefern. Sie zogen die Schlussfolgerung daraus, aus den EU-Verträgen auszusteigen (Mélenchon) und die französische monetäre, gesetzgeberische, territoriale und Souveränität wiederherzustellen (Le Pen).⁵

Auch Emmanuel Macron teilt die Diagnose, dass die Europäische Union ihre Bürger und Unternehmen nicht genug schütze, wählt aber eine proaktive Strategie und will die Schutzfunktion der Union stärken. „Ich werde schon beim ersten Europäischen Rat Maßnahmen zum Anti-Dumping und für die Reform der Entsenderichtlinie auf den Tisch legen, ebenfalls für Veränderungen bei öffentlichen Aufträgen, damit mindestens die Hälfte der Märkte für europäische Unternehmen reserviert wird, wie es die Vereinigten Staaten halten“, so der Kandidat Macron zwischen den beiden Wahlgängen.⁶ Er plädiert für einen Ausbau des Instrumentariums zum Schutz europäischer Produzenten vor Dumping und vor unlauterem Wettbewerb durch staatliche Subventionen an exportierende Firmen, etwa durch höhere Strafzölle.⁷ Der von ihm geforderte „Buy European Act“ sieht vor, dass nur Unternehmen bei öffentlichen Ausschreibungen zu berücksichtigen wären, die mindestens die Hälfte ihrer Produktion in Europa lokalisiert haben. Auch plädiert er für einen europäischen Investitionskontrollmechanismus, um strategische Industriesektoren vor Firmenübernahmen durch Unternehmen aus Drittstaaten zu schützen.⁸

Im Wahlkampf avancierten die innereuropäische Entsendung von Arbeitnehmern und die Praxis der Entsenderichtlinie zum Symbol für Sozialdumping und unlauteren Wettbewerb innerhalb der Europäischen Union. Schon während der Amtszeit von Hollande hatte Premierminister Manuel Valls offen damit gedroht, das geltende Recht nicht mehr anzuwenden, falls die im März 2016 von der Europäischen Kommission auf Drängen Frankreichs, Deutschlands und Belgiens vorgeschlagene Reform der Entsenderichtlinie von 1996 keine Fortschritte mache.⁹ Sie sieht vor, die Entlohnung von entsandten Arbeitnehmern derjenigen von Arbeitnehmern im Tätigkeitsland anzunähern. Dies stößt in den ost-europäischen Mitgliedstaaten erwartungsgemäß auf erhebliche Ablehnung, sehen sie darin doch einen kaum kaschierten Protektionismus der alten Mitgliedstaaten.

Die Regierung des von Macron ernannten Premierministers Édouard Philippe wurde in dieser Angelegenheit unverzüglich aktiv. Sie unterbreitete in Brüssel eine Reihe von Vorschlägen, die den Richtlinienentwurf der Kommission weiter verschärfen würden. So will sie etwa die maximale Entsendedauer auf zwölf Monate in einem Zwei-Jahres-Zeitraum begrenzen und Kontrollmöglichkeiten verbessern.¹⁰

4 Jacques Généreux et al.: *L'avenir en commun. Le programme de la France insoumise et son candidat Jean-Luc Mélenchon*, Paris 2017, S. 79.

5 Ebenda; Marine Le Pen: 144 engagements présidentiels, abrufbar unter: <https://www.marine2017.fr/wp-content/uploads/2017/02/projet-presidentiel-marine-le-pen.pdf> (letzter Zugriff: 19.7.2017).

6 Thomas Hanke: Macron hat es eilig, in: *Handelsblatt*, 3.5.2017.

7 Geert De Clercq: France's Macron calls for higher European anti-dumping taxes, in: *Reuters*, 2.5.2017.

8 En Marche: Emmanuel Macron président. Programme, abrufbar unter: <https://storage.googleapis.com/en-marche-fr/COMMUNICATION/Programme-Emmanuel-Macron.pdf> (letzter Zugriff: 25.7.2017).

9 *The Economist*: Going posted, 9.7.2016.

10 Cécile Ducourtieux: Travailleurs détachés: Paris hausse le ton, au risque de braquer les pays de l'Est, in: *Le Monde*, 8.6.2017.

Dem Ziel, die Schutzfunktion der Europäischen Union zu verbessern, dienen auch ambitionierte Pläne zum Ausbau der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)¹¹ im Rahmen einer dazu bereiten Teilgruppe. Die von der Kommission vorangetriebene Idee eines europäischen Verteidigungsfonds findet genauso die Unterstützung Frankreichs wie der Aufbau eines europäischen Hauptquartiers, eines Kommandoentrums in Brüssel zur Durchführung von Auslandseinsätzen – eine alte französische Forderung. Hier wird die Möglichkeit einer engen Verzahnung der Kommissionspläne zur Sicherheits- und Verteidigungsunion, wie sie im Reflexionspapier der Kommission vom 7. Juni 2017¹² dargelegt wurden, und französischen Reformplänen erkennbar. Diese werden wiederum eng mit Deutschland abgestimmt.

Schon im September 2016 hatten Frankreich und Deutschland Vorschläge zur Fortentwicklung der GSVP in Richtung einer Sicherheits- und Verteidigungsunion unterbreitet.¹³ Neben dem europäischen Kommandozentrum für Auslandseinsätze sind ein gemeinsames europäisches Sanitätskommando und Schritte in Richtung einer europäischen Offiziersausbildung geplant. Frankreich und Deutschland wollen gemeinsam eine Lufttransportstaffel aufbauen und mit Italien und Spanien militärische Drohnen entwickeln und bauen, um diesen Markt nicht US-Firmen zu überlassen. Die nur kurz im Amt befindliche französische Verteidigungsministerin Sylvie Goulard und Bundesverteidigungsministerin Ursula von der Leyen kündigten eine engere Abstimmung von Planungsprozessen an und fassten einen Rückgriff auf die im Vertrag über die Europäische Union verankerte, bislang nicht genutzte Möglichkeit der Teilgruppenbildung im Rahmen einer „Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“ (Art. 42 (6) i.V.m. Art. 46 EUV) ins Auge.¹⁴

Dieser strategische Ansatz, über den Weg der Teilgruppenbildung Integrationswiderstände zu überwinden und dabei auf eine enge Abstimmung mit Deutschland zu setzen, ist kennzeichnend für die Europapolitik des neuen Präsidenten. Dies lässt sich auch auf dem für seine Europapolitik zentralen Gebiet der Weiterentwicklung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion erkennen.

Ein europäischer „New Deal“

Schon als Wirtschaftsminister unter Präsident Hollande hatte Macron in einer Rede in Berlin einen europäischen „New Deal“ beruhend auf einer Kombination nationaler Strukturereformen und europäischer Investitionspolitik gefordert – ein Vorschlag, den er als Präsidentschaftskandidat an gleicher Stelle im März 2017 wiederholte.¹⁵

Einen zentralen Bestandteil eines solchen europäischen New Deals bildet die Reform der Eurozonen-Gouvernance, für die Macron ein eigenes Eurozonenbudget vorsieht, beschlossen von einem Eurozonenparlament und implementiert durch einen EU-Finanzmi-

11 Siehe auch den Beitrag „Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ in diesem Buch.

12 Europäische Kommission: Reflexionspapier zur Zukunft der europäischen Verteidigung, COM(2017) 315.

13 Bundesministerium der Verteidigung: Erneuerung der GSVP – Hin zu einer umfassenden, realistischen und glaubwürdigen Verteidigung in der EU, September 2016.

14 Bundesministerium der Verteidigung: Verteidigungsunion: Ein starkes Europa schaffen, 2.6.2017.

15 Emmanuel Macron: A New Deal for Europe – Reforms, Investment, and Growth, Rede an der Hertie School of Governance, Berlin, 31.3.2015, abrufbar unter: <https://www.youtube.com/watch?v=b9TQ21wEPuQ&index=2&list=PLVyW-1uzF8DbQprpyGekCWgZ78BEeYTUy> (letzter Zugriff: 25.7.2017); Emmanuel Macron/Sigmar Gabriel/Jürgen Habermas: Which Future for Europe?, Podiumsdiskussion an der Hertie School of Governance, Berlin, 16. März 2017, abrufbar unter: <https://www.youtube.com/watch?v=cqpViqUB60Y> (letzter Zugriff: 25.7.2017).

nister.¹⁶ Macrons Forderung nach einem Eurozonenbudget ist keineswegs neu. Auch sein Amtsvorgänger Hollande hatte wiederholt für ein Eurozonenbudget und -parlament plädiert. Als Wirtschaftsminister unter Hollande ging Macron noch deutlich weiter, indem er einen europäischen Finanzausgleich forderte – „eine Währungsunion ohne Finanzausgleich, das gibt es nicht!“¹⁷. Diese Forderung nach einem Finanzausgleich erhob er im Wahlkampf nicht mehr, ebenso wenig rührte er das deutsche Tabuthema Eurobonds an.

Ähnlich wie im Politikfeld der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zeichnet sich in Bezug auf Eurozonenreformen eine Dynamisierung der Diskussion durch europäische und deutsch-französische Initiativen ab. Die Europäische Kommission hat am 31. Mai 2017 ein Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion vorgestellt, das verschiedene Szenarien enthält.¹⁸ Unmittelbar nach der Regierungsbildung in Paris haben der neue französische Wirtschafts- und Finanzminister Bruno Le Maire und sein deutscher Amtskollege Wolfgang Schäuble anlässlich ihres ersten Treffens in Berlin die Bildung einer deutsch-französischen Arbeitsgruppe angekündigt. Sie soll dem deutsch-französischen Ministerrat Vorschläge zur Reform der Eurozone vorlegen.¹⁹ Macrons Vorschläge zur Reform der Eurozone würden eine europäische Vertragsreform notwendig machen. Bundeskanzlerin Angela Merkel schloss diese Option anlässlich des Antrittsbesuchs von Macron in Berlin nicht mehr völlig aus.

Allerdings ist nach wie vor mit erheblichen deutschen Bedenken gegen Formen der europäischen Risikoteilung zu rechnen, die in Deutschland als Schritte zu einer „Transferunion“ interpretiert werden können. Die innenpolitischen Widerstände gegen solche Schritte – von einem europäischen Einlagensicherungssystem für Bankdepots zur Vollendung der Bankenunion bis hin zu Ideen, eine europäische Komponente einer Arbeitslosenversicherung als Antwort auf asymmetrische Schocks in der Währungsunion aufzubauen – sind auf deutscher Seite kaum geringer geworden.

Ein mögliches Feld der Verständigung könnte die von Schäuble angeregte Weiterentwicklung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zu einem Europäischen Währungsfonds sein, die er als pragmatischen, zwischenstaatlichen Weg zur Vertiefung der Währungsunion sieht, solange die Alternative der Änderung der europäischen Verträge nicht verfügbar ist.²⁰

Eine wichtige Voraussetzung für die Rückgewinnung europapolitischer Glaubwürdigkeit und Initiative, das hat Präsident Macron klar erkannt, ist die Einhaltung europäischer Regeln. Eine Beendigung des Verfahrens wegen eines übermäßigen Defizits gegen Frankreich, in dem sich das Land seit 2009 ununterbrochen befindet, ist erklärtes Ziel der neuen französischen Exekutive. Dazu sind in 2017 laut französischem Rechnungshof noch weitere Sparanstrengungen nötig, nicht zuletzt wegen großzügiger Wahlgeschenke Hollandes – etwa in Form der Erhöhung von Beamtenbezügen. Das Ziel, das Defizit in 2017 auf 2,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu senken, sei „sehr schwer zu erreichen“.²¹

16 Macron: *Révolution*, 2016, S. 235f.

17 Süddeutsche Zeitung: Emmanuel Macron im Interview. „Wir wollen eine Neugründung Europas“, 31.8.2015.

18 Europäische Kommission: Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion, COM(2017) 291.

19 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Schäuble und Le Maire für mehr Integration in der Eurozone, 23.5.2017.

20 Interview von Wolfgang Schäuble mit La Republica, 11.5.2017.

21 Cours des Comptes: Le rapport annuel 2017. Tome I: Les observations, Paris 2017, S. 54.

Erst eine erfolgreiche Umsetzung nationaler Strukturreformen vor allem am Arbeitsmarkt und eine konsequente Haushaltskonsolidierung werden dem neuen Präsidenten Macron europapolitische Glaubwürdigkeit und „soft power“ verleihen – und damit eine solide Basis für seine ambitionierten Pläne zu einer „Neugründung Europas“. Je ambitionierter und erfolversprechender das wirtschafts- und haushaltspolitische Reformprogramm in Frankreich ausfällt, desto größer dürfte auch die Bereitschaft auf deutscher Seite sein, von bisherigen Positionen abzuweichen und wichtige Punkte der europapolitischen Agenda des neuen Präsidenten zu unterstützen, so im Hinblick auf eine EU-Investitionsoffensive und auf Schritte zur Reform der Governance-Strukturen der Eurozone.

Positionierung zum Brexit und zur Türkei

Hollande hatte in Bezug auf den Brexit und das zukünftige Verhältnis Großbritanniens zur Union eine unnachgiebige Haltung eingenommen. Er wollte Großbritannien „einen Preis“ für den Austritt zahlen lassen und verhindern, dass die Union Kernprinzipien wie Personenfreizügigkeit opfert. Die Positionierung Macrons steht in der Kontinuität zu derjenigen seines Vorgängers: Er lehnt ein zu großes Entgegenkommen bezüglich eines privilegierten Zugangs Großbritanniens zum Binnenmarkt ohne Personenfreizügigkeit ab. Er ließ jedoch ein pragmatisches Herangehen an die Gestaltung der zukünftigen bilateralen Beziehungen zu Großbritannien erkennen. Zwar will er das bilaterale Le Touquet-Abkommen zu vorgelegerten Passkontrollen von Migranten mit Auswanderungsziel Großbritannien durch britische Beamte auf französischem Boden überprüfen lassen.²² Gleichzeitig zeugt die Veröffentlichung eines Aktionsplans zur Terrorbekämpfung anlässlich des Besuchs von Theresa May in Paris am 13. Juni 2017 vom fortdauernden Interesse Frankreichs an engen Beziehungen zu London im Bereich der Sicherheitspolitik, die offen für die Beteiligung weiterer EU-Staaten sein können.²³ Schon im Wahlkampf hatte er klargestellt, dass er die Beziehungen zu Großbritannien im Verteidigungsbereich, insbesondere in der Rüstungskooperation, auf der Linie der bilateralen Lancaster House-Verträge von 2010, vertiefen wolle.²⁴

In Bezug auf die EU-Türkei-Beziehungen stellte der neue Präsident klar, dass ein Voranschreiten in Richtung einer vertieften EU-Integration des Landes derzeit nicht vorstellbar sei. Allerdings betonte er gleichzeitig die Schlüsselrolle der Türkei für die Politik der Union in der Region als Nachbar Syriens, für den gemeinsamen Kampf gegen den Terror und im Rahmen der Flüchtlingspolitik und die Notwendigkeit einer engen Beziehung der Europäischen Union zur Türkei.²⁵

Weiterführende Literatur

Claire Demesmay (Hrsg.): Frankreichs Präsidentschaftswahl 2017. Was die fünf wichtigsten Kandidaten für Deutschland bedeuten, DGAP kompakt 4/2017.

Henrik Enderlein/Enrico Letta/Aart De Geus: Seizing the Moment for Euro Area Reform, in: Jacques Delors Institute/Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Berlin/Paris/Gütersloh 2017.

Ronja Kempin/Pawel Tokarski: Frankreich „in Bewegung“, SWP aktuell 34/2017.

Daniela Schwarzer: Three challenges for a Macron presidency and two recommendations for Germany. DGAP-Standpunkt 5/2017.

22 The Guardian.com: UK can expect Macron to be tough on Brexit, key adviser warns, 8.5.2017.

23 Vgl. Déclaration d'Emmanuel Macron lors de la déclaration conjointe avec Theresa May, Paris, 13.6.2017, abrufbar unter: <http://www.elysee.fr/declarations/article/declaration-d-emmanuel-macron-lors-de-la-declaration-conjointe-avec-theresa-may/> (letzter Zugriff: 11.8.2017).

24 Vgl. Emmanuel Macron: Discours sur la Défense, Rede in Paris, 18.3.2017.

25 Vgl. sein Interview mit der Tageszeitung Le Figaro, 22.6.2017.