

# Frankreich

Joachim Schild

Wenige Wochen nach seinem Amtsantritt hat der französische Staatspräsident Emmanuel Macron seine europäische Vision und eine Vielzahl konkreter Schritte auf dem Weg zu ihrer Verwirklichung detailliert dargelegt, vor allem im Rahmen seiner Rede an der Sorbonne vom 26. September 2017.<sup>1</sup> Sein europapolitisches Programm betont dabei zum einen die Schutzfunktion der Europäischen Union, deren Stärkung er einen zentralen Stellenwert im Umgang mit Euroskeptizismus, Populismus und Nationalismus in Europa beimisst; zum anderen entfaltete er seine Ideen über eine Stärkung europäischer Souveränität. Inwieweit konnte er im ersten Jahr seiner Amtszeit erkennbare Erfolge bei der Umsetzung seines Handlungsprogramms verbuchen?

## Europa, das schützt

Fundamental für die Legitimierung politischer Herrschaftsausübung ist für Macron die Erfüllung des Schutzversprechens des Leviathans gegenüber den Bürgern. Dies gilt auch für die Europäische Union. Dabei wird die von der EU – im Verbund mit ihren Mitgliedstaaten – zu erfüllende Schutzfunktion multidimensional gedacht, im Sinne innerer und äußerer Sicherheit, eines wirksamen Außengrenzschutzes, des Schutzes von Arbeitnehmern und ihren Rechten gegenüber „Sozialdumping“, des Schutzes von Bürgern vor dem Missbrauch ihrer persönlichen Daten und des Schutzes von Unternehmen und ihren Mitarbeitern gegenüber unfairem Wettbewerb innerhalb wie außerhalb der Europäischen Union.

Auf einzelnen dieser Handlungsfelder konnte die französische Europapolitik durchaus schon Erfolge verzeichnen. Von besonderer symbolischer Bedeutung, nicht zuletzt wegen der offensiven Thematisierung im Präsidentschaftswahlkampf, war dabei die Verschärfung der Richtlinie zur Entsendung von Arbeitnehmern innerhalb der EU. Schon vor Macrons Amtsantritt war ein europäischer Kompromiss weitgehend erreicht. Der neue Präsident forderte jedoch – letztlich mit Erfolg – dessen Verschärfung.<sup>2</sup> Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort und eine Verkürzung der Entsendedauer auf zwölf Monate (die Kommission hatte 24 Monate vorgeschlagen) sowie die Einbeziehung des Straßentransportgewerbes in die Entsenderichtlinie gehörten zu Frankreichs Kernforderungen. Elf Mitgliedstaaten hatten sich 2016 gegen die Revision gewandt (Bulgarien, Kroatien, Tschechien, Dänemark, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien und die Slowakei). Gegen die Einbeziehung des Speditionsgewerbes machten jedoch auch Spanien und Portugal mobil. Im Ergebnis konnte Frankreich (im Verbund mit Belgien, Deutschland, Luxemburg, den Niederlanden und Österreich) eine Beschränkung der Entsendedauer auf zwölf Monate mit begründeter Verlängerungsmöglichkeit um sechs Monate und eine Gleichstel-

---

1 Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique, Paris, 26.9.2017, abrufbar unter: <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/> (letzter Zugriff: 10.7.2018).

2 Le Monde: Travailleurs détachés: Paris hausse le ton, au risque de braquer les pays de l'Est, 8.6.2017.

lung bei der Bezahlung erreichen. Paris musste jedoch das Zugeständnis machen, Regelungen für das Transportgewerbe auszuklammern und gesondert zu verhandeln.<sup>3</sup> Zuvor hatte Macron durch intensive Reisediplomatie nach Mittel- und Osteuropa – unter Aussparung Polens – intensiv für diese Verschärfung geworben und einen Spaltkeil in die Gruppe der Visegrád-Staaten getrieben. Als Zugeständnis an Prag und Bratislava ist Macron von der Forderung nach Flüchtlingsumverteilung unter Einschluss der mittel- und osteuropäischen Länder abgerückt.<sup>4</sup>

Einen weiteren Erfolg konnte die französische Europapolitik im Hinblick auf die Verschärfung der Anti-Dumping-Regeln und -Verfahren der Europäischen Union verbuchen. So kam es am 5. Dezember 2017 zu einem Kompromiss zwischen dem Rat der Europäischen Union und dem Europäischen Parlament zur Modernisierung der handelspolitischen Schutzinstrumente im Rahmen der autonomen Handelspolitik der EU. Dieser sieht unter anderem eine Beschleunigung von Anti-Dumping-Verfahren seitens der Kommission und die Möglichkeit, höhere Strafen zu verhängen, vor – alte Forderungen Frankreichs.<sup>5</sup>

Schon kurz vor der Wahl Macrons hatten der französische, deutsche und italienische Wirtschaftsminister in einem gemeinsamen Brief vom Februar 2017 an die EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström eine europäische Rechtsetzung zum Schutz europäischer Unternehmen vor strategischen Investitionen in Hochtechnologie- und Infrastrukturbereiche vor allem von Seiten chinesischer Staatsunternehmen gefordert. Widerstand gegen eine solche Verschärfung kam von einer Koalition aus nordeuropäischen Marktliberalen im Verbund mit südeuropäischen und mittel- und osteuropäischen Staaten, die ein starkes Interesse an chinesischen Infrastrukturinvestitionen in ihren Ländern hatten. Die Kommission legte am 13. September 2017 einen Gesetzgebungsvorschlag zu einem europäischen Rahmenwerk zum Investment-Screening vor, der auf einen Interessenausgleich zwischen den Pro- und Kontra-Koalitionen setzt und die Letztentscheidung über die Zulassung der Direktinvestition aus Drittstaaten den Mitgliedstaaten überlässt.

Auch auf einem weiteren Politikfeld, der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, konnte die französische Europapolitik ihre „Schutzagenda“ substantiell vorantreiben. Im engen Schulterschluss mit Berlin gelang es Paris, das Vertragsinstrument der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) zur Teilgruppenbildung zu nutzen. Im Rahmen des 19. deutsch-französischen Ministerrats im Juli 2017 kündigten die Partner eine europäische Initiative zugunsten einer SSZ an und definierten Teilnahmekriterien. Dabei konnte sich Frankreich mit seinem Anliegen, möglichst anspruchsvolle Teilnahmekriterien zu definieren, gegen den Wunsch auf deutscher Seite, möglichst viele Mitgliedstaaten als Teilnehmer zu gewinnen, nicht durchsetzen. Die deutsch-französische Initiative zur SSZ gewann schnell an Fahrt, führte zu einer Vereinbarung zwischen den Außen- und Verteidigungsministern von 23 Mitgliedstaaten am 13. November 2017<sup>6</sup> und wurde dann vom Europäischen Rat im Dezember 2017 offiziell gestartet. Darüber hinaus fassen Deutschland und Frankreich eine gemeinsame Entwicklung und Beschaffung von Hauptwaffensystemen – Panzer, Kampfflugzeuge und Kampfhubschrauber der nächsten Generation – ins Auge.

---

3 Le Monde: Travailleurs détachés: Paris inflexible face aux pays de l'Est, 9.9.2017.

4 Le Monde: En Europe centrale, Macron mise sur les divisions, 23.8.2017; Le Monde: Macron obtient des avancées sur la réforme du travail détaché, 25.8.2017.

5 Le Monde: L'Europe avance vers un peu plus de protection contre le dumping, 30.12.2017.

6 European Council: Conclusions, European Council meeting, Brussels, 19 Oktober 2017, EUCO 14/17, S. 9.

## Europa der Souveränität

Zentrales Leitmotiv der Macron'schen Europapolitik ist die Stärkung beziehungsweise Wiederherstellung einer europäischen Souveränität. „Allein Europa kann tatsächliche Souveränität gewährleisten, das heißt, die Fähigkeit, in der heutigen Welt zu bestehen, um unsere Werte und unsere Interessen zu verteidigen“, so Macron in seiner Sorbonne-Rede.<sup>7</sup> Dabei geht es dem Staatspräsidenten weniger um eine Verlagerung einer exklusiv auszuübenden Souveränität von der nationalen auf die europäische Ebene. „Europa soll (...) souverän sein im umgangssprachlichen Sinn von stark und handlungsfähig“.<sup>8</sup> Es handelt sich somit um einen dem Charakter eines Mehrebenensystems angemessenen Begriff von Souveränität, der eine Kombination nationaler und europäischer Handlungsinstrumente zur Wahrung und Ausübung der eigenen Souveränität impliziert.

Zahlreiche französische Vorschläge zielen in der Tat auf Kernbereiche hoheitlichen Handelns. Ihre Verwirklichung würde die Europäische Union weit in den Bereich von „core state powers“ vordringen lassen.<sup>9</sup> Das gilt etwa für den Vorschlag einer europäischen Interventionsinitiative mit dem Ziel der Entwicklung einer gemeinsamen strategischen Kultur. Zur Kapazitätsentwicklung im Bereich von „core state powers“ gehören auch das Plädoyer für den Auf- und Ausbau einer europäischen Grenzpolizei als Fortentwicklung der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex), die vorgeschlagene EU-Asylbehörde, die Forderung nach einer EU-Steuererhebungskompetenz und diejenige nach einer effektiven, gemeinsamen Besteuerung von Großunternehmen der Digitalwirtschaft (Google, Amazon, Apple und Facebook). Schließlich fallen hierunter auch die schon in Macrons Wahlprogramm geforderten EU-Instrumente zur Kontrolle strategischer Investitionen aus Drittstaaten.

Dieses Handlungsprogramm knüpft durchaus an das bekannte französische Narrativ eines „Europa als Macht“ an (Europe puissance). Es beschränkt sich aber nicht auf die externe Handlungsfähigkeit der Europäischen Union als internationalem Akteur, sondern zielt ebenso auf die Rekonstruktion der Souveränität nach innen im Sinne der Freiheit der Eigenentwicklung.

Auf einigen dieser Felder hat Frankreich Koalitionspartner gewinnen und Fortschritte erzielen können. Neben den sicherheitspolitischen Entwicklungen wäre etwa der Vorschlag der Kommission von Ende März 2018 zur Wertschöpfungsbesteuerung der Digitalwirtschaftsunternehmen in Höhe von drei Prozent zu nennen, gegen den es allerdings Widerstände aus Irland, Luxemburg, Malta, den Niederlanden und Zypern gibt.<sup>10</sup> Die von Frankreich angeregte europäische Interventionsinitiative hat ihren konkreten Niederschlag in einer Absichtserklärung von neun EU-Staaten einschließlich Großbritanniens gefunden. Sie sieht eine engere Kooperation im Hinblick auf die vier Kernziele einer strategischen

7 Rede von Staatspräsident Macron an der Sorbonne. Initiative für Europa, Paris, den 26. September 2017, in deutscher Fassung dokumentiert in: Frankreich-Info, Französische Botschaft in Berlin, abrufbar unter: [https://de.ambafrance.org/IMG/pdf/macron\\_sorbonne\\_europe\\_integral.pdf?23641/4be243b705d8068173926eeb032184acc4a1f073](https://de.ambafrance.org/IMG/pdf/macron_sorbonne_europe_integral.pdf?23641/4be243b705d8068173926eeb032184acc4a1f073) (letzter Zugriff: 12.7.2018).

8 Christine Landfried: Einigkeit, Recht, Stärke, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.12.2017.

9 Vgl. hierzu Philipp Genschel/Markus Jachtenfuchs (Hrsg.): *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*, Oxford 2014.

10 Le Monde: Macron, leader esulé de l'Europe, 28.1.2018; Le Monde: Eurozone, GAFA: la politique des petits pas de Macron à Bruxelles, 26.3.2018.

Vorausschau und Informationsteilung, der Szenarienentwicklung, der Operationsunterstützung sowie der Verarbeitung gewonnener Erkenntnisse zur Doktrinfortentwicklung vor.<sup>11</sup>

### Reform der Eurozone

„Man braucht ein Budget, eine Regierung, die über die Allokation dieses Budgets entscheidet, und eine demokratische Kontrolle, die heute nicht existiert“, so Macron in einem Interview.<sup>12</sup> Die Vorschläge Frankreichs zur Reform der Eurozone waren bisher von wenig Erfolg gekrönt. So werden die Ideen eines europäischen Finanzministers und eines Eurozonenparlaments kaum noch diskutiert. Auch das von Frankreich befürwortete gesonderte Eurozonenbudget wurde in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom Juni 2018 nicht einmal eigens erwähnt. Aus französischer Sicht sollte ein solches Eurozonenbudget eine makroökonomische Stabilisierungsfunktion erfüllen und, Macron zufolge, mehrere Prozentpunkte des Eurozonensozialprodukts – mithin einen dreistelligen Milliardenbetrag – umfassen.<sup>13</sup> Die Bundesregierung hat Frankreich in der gemeinsamen Erklärung von Meseberg vom 19. Juni 2018 grundsätzlich Unterstützung für die Idee eines Eurozonenbudgets zugesichert. Allerdings denkt Bundeskanzlerin Merkel an ein Budget „im unteren zweistelligen Milliardenbereich“<sup>14</sup> – kaum ausreichend für eine makroökonomische Stabilisierungsfunktion. Zudem hat sich eine von den Niederlanden angeführte Ablehnungsfront gegen diese Idee gebildet. In einem gemeinsamen Brief signalisierten acht Mitgliedstaaten ihre Bedenken sowohl gegenüber der Substanz französischer Überlegungen als auch gegenüber jeder Form eines exklusiven deutsch-französischen Bilateralismus auf dem Weg zur Reform der Eurozone.<sup>15</sup> Die Tatsache, dass der französische Wirtschafts- und Finanzminister, Bruno Le Maire, das Eurozonenbudget nach der deutsch-französischen Grundsatzvereinbarung in einem Financial Times-Interview für „nicht verhandelbar“ erklärte, ist bei der Überwindung dieser Widerstände aus nördlichen Kreditgeberländern gewiss nicht hilfreich.<sup>16</sup>

Wenig Fortschritte, nicht zuletzt aufgrund deutscher Bedenken, hat Frankreich auch mit seinem Drängen auf eine Vollendung der Bankenunion erzielt, etwa im Hinblick auf die Kernpunkte einer öffentlichen Letztabsicherung im Falle von Bankenabwicklungen sowie vor allem im Hinblick auf die Vergemeinschaftung der Einlagensicherungssysteme. Deutschland beharrt nach wie vor auf der „richtigen“ Reihenfolge: Die Reduzierung von Risiken in Bankenbilanzen sowie regulatorische Reformen, etwa im Hinblick auf verschärfte Eigenkapitalanforderungen, müssen der Vergemeinschaftung von Risiken und Haftung vorausgehen.

---

11 Letter of Intent concerning the development of the European Intervention Initiative (EI2), Luxemburg 25 Juni 2018, unterzeichnet durch Belgien, Dänemark, Estland, Deutschland, Frankreich, die Niederlande, Portugal, Spanien und das Vereinigte Königreich.

12 Ouest-France: EXCLUSIF. Macron: «Je veux conforter la confiance des Français et des investisseurs», 13.7.2017, eigene Übersetzung.

13 Vgl. sein Le Point-Interview, 31.7.2017.

14 Spiegel online: Merkels Antwort auf Macron, 3.6.2018, abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/eurozone-angela-merkels-spaete-antwort-auf-emmanuel-macron-a-1210945.html> (letzter Zugriff: 13.7.2018).

15 Finance Ministers of Denmark, Estonia, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, the Netherlands and Sweden underline their shared views and values in the discussion on the architecture of the EMU, 5.3.2018, abrufbar unter: <http://www.government.se/statements/2018/03/finance-ministers-from-denmark-estonia-finland-ireland-latvia-lithuania-the-netherlands-and-sweden/> (letzter Zugriff: 13.7.2018).

16 Financial Times: Le Maire warns critics eurozone budget is 'non negotiable', 26.6.2018, abrufbar unter: <https://www.ft.com/content/c3b4c1ea-786e-11e8-bc55-50daf11b720d> (letzter Zugriff: 12.7.2018).

## Asyl- und Flüchtlingspolitik

In der Asyl- und Flüchtlingspolitik versuchte Frankreich unter Macron zwischen deutscher „Willkommenskultur“ und den Befürwortern einer Flüchtlingsumverteilung im Rahmen einer Dublin-IV-Reform (Deutschland, Griechenland, Italien) einerseits und der kompromisslosen Haltung der Visegrád-Staaten andererseits zu vermitteln. Dabei unterstrich Präsident Macron in Brüssel, dass Frankreich kein Erstaufnahmeland sei.<sup>17</sup> Eine klare Positionierung in der Frage der Umverteilung von Flüchtlingen per Quote vermied die französische Exekutive allerdings.<sup>18</sup> Paris plädierte für „Hot Spots“ in Afrika (Niger, Tschad, Libyen), um Asylbegehren außerhalb Europas zu behandeln,<sup>19</sup> und macht sich für gemeinsame europäische Lösungen im Bereich des Außengrenzschatzes, der personellen Aufstockung und Mandatsausweitung für Frontex sowie für weitere Harmonisierungsschritte im Asylrecht stark, um „Asylshopping“ zu vermeiden. Auch setzte es sich für die Einrichtung einer gemeinsamen europäischen Asylbehörde zur Verfahrensbeschleunigung und -vereinfachung ein. Sollte diese Behörde auch die Entscheidungen selbstständig treffen können, so würde diese eine Einigung über die Verteilung der akzeptierten Asylbewerber voraussetzen, die auf absehbare Zeit allenfalls auf freiwilliger Basis denkbar ist.

## Brexit

Im Rahmen der Brexit-Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich hat Frankreich, schon unter Präsident Hollande, eine eher harte Linie verfochten. So stellte Finanzminister Le Maire im März 2018 klar, dass über ein Freihandelsabkommen zu verhandeln sei, nicht aber über einen vollen Zugang zum Binnenmarkt, da ein Staat nicht gleichzeitig „drinnen“ und „draußen“ sein könne. Will Großbritannien einen Binnenmarktzugang behalten, dann nur unter der Bedingung eines Beitrags zum EU-Budget und der Unterwerfung unter die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union.<sup>20</sup> Finanzdienstleistungen müssten sogar aus einem Freihandelsabkommen mit Großbritannien ausgeklammert bleiben, nicht zuletzt aus Bankenaufsichtsgründen. Ein Finanzpass für britische Banken, der ihnen von Großbritannien aus vollen Zugang zum EU-Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen gewähren würde, komme nicht in Frage.<sup>21</sup>

Paris fürchtet nicht zuletzt, dass ein Entgegenkommen der 27 Mitgliedstaaten gegenüber Großbritannien weitere Mitgliedstaaten zu einer Art Rosinenpicken und zu einer Neudefinition ihrer Beziehungen zur Europäischen Union einladen könnte.

Andererseits hat Frankreich aber ein großes Interesse an einer weiteren engen Einbindung Großbritanniens in die europäische Sicherheitspolitik, wird Großbritannien in Paris doch als der einzige Frankreich ebenbürtige weltpolitische und insbesondere militärische Akteur in der EU-28 betrachtet. Dem Ziel, eine sicherheitspolitisch-militärische Anbindung Londons über den Austrittstermin hinaus zu gewährleisten, diene nicht zuletzt die genannte Europäische Interventionsinitiative.

Auch wird die britisch-französische Zusammenarbeit in Migrationsfragen notwendigerweise auch nach dem Austritt Großbritanniens eng bleiben. Im Wahlkampf hatte Macron noch laut über eine Neuverhandlung des Le Touquet-Vertrags von 2003 nachgedacht, der

17 Frankfurter Allgemeine Zeitung: In der Rolle des geschickten Vermittlers, 30.6.2018.

18 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Macron für Härte bei Asyl, 25.11.2017.

19 Le Monde: La Libye: banc d'essai de la diplomatie Macron, 29.8.2017.

20 Le Monde: Mésentente cordiale entre Paris et Londres, 20.1.2018.

21 Ministère de l'Economie et des Finances: Discours de Bruno Le Maire à Chatham House, London, 6.3.2018, Pressemitteilung Nr. 369.

es britischen Polizisten erlaubt, Migranten in französischen Häfen an der Reise nach Großbritannien zu hindern. Davon ist inzwischen nicht mehr die Rede. Paris fordert lediglich stärkere finanzielle Beiträge des Nachbarn jenseits des Ärmelkanals für dieses Dispositiv.<sup>22</sup>

### **Mehrjähriger Finanzrahmen der EU**

In der beginnenden Diskussion über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU fällt vor allem eine widersprüchliche Positionierung Frankreichs auf. Zum einen plädierte Präsident Macron leidenschaftlich für neue Geldmittel und Fonds, um neue Aufgaben der Europäischen Union zu finanzieren, vom Verteidigungsfonds über die Mobilisierung von Mitteln zur Finanzierung von disruptiven Innovationen bis hin zu Mitteln für die Bewältigung von migrationsbezogenen neuen Aufgaben, etwa in der Grenzsicherung. Auf der anderen Seite haben Vertreter der französischen Regierung, allen voran der Agrarminister Stéphane Travert, aber auch Premierminister Edouard Philippe, harten Widerstand gegen die von Seiten der Europäischen Kommission unterbreiteten Vorschläge zur Reduzierung der Agrarausgaben angekündigt, die für französische Landwirte im Zeitraum 2021 bis 2017 eine Minderung ihrer Direktbeihilfen um etwa 5 Mrd. Euro mit sich brächten.<sup>23</sup> Wie bei einem durch den Austritt Großbritanniens verringerten Gesamtbudgetrahmen neue Aufgaben und Prioritäten finanziert werden können, ohne bei den Hauptausgabenblöcken Abstriche zu machen, lässt Paris offen.

### **Weiterführende Literatur**

- Thierry Chopin: Emmanuel Macron, France and Europe “France is back in Europe”: on which terms? Fondation Robert Schuman, in: *European Issues* 473/2018.
- Henrik Enderlein/Lukas Guttenberg: Why Meseberg matters. A short explainer of the Franco-German position on euro area reform, 22.6.2018, abrufbar unter: [https://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2018/06/Meseberg-formatiert\\_final.pdf](https://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2018/06/Meseberg-formatiert_final.pdf) (letzter Zugriff: 13.7.2018).
- Markus Kaim/Ronja Kempin: Kooperation ohne strategischen Überbau? Rahmenbedingungen der deutsch-französischen Verteidigungspolitik, in: *integration* 1/2018, S. 49-57.
- Ulrich Krotz/Joachim Schild: Back to the future? Franco-German bilateralism in Europe’s post-Brexit union, in: *Journal of European Public Policy*, 8/2018, S. 1174-1193.
- Joachim Schild: Französische Europapolitik unter Emmanuel Macron. Ambitionen, Strategien, Erfolgsbedingungen, in: *integration* 3/2017, S. 177-192.
- Michaela Wiegel: Emmanuel Macron: Ein Visionär für Europa – eine Herausforderung für Deutschland, Berlin u.a. 2018

---

22 Le Monde: Paris veut développer les accords migratoires avec Londres, 28.11.2017.

23 Le Monde: Avis de tempête sur la politique agricole commune, 1.6.2018.