

Frankreich

Joachim Schild

Die französische Europapolitik erlebte im vergangenen Jahr viele Niederlagen und nur wenige Erfolge. Die Reaktionen auf die europapolitischen Ideen von Präsident Emmanuel Macron waren verhalten. Auch die Beziehungen zu Deutschland wiesen, trotz der Unterzeichnung des Aachener Vertrags im Januar 2019, erhebliche Differenzen auf. Nach einem letztendlich erfolgreichen Europawahlkampf konnte Macron jedoch in den Personalentscheidungen für die europäischen Institutionen punkten und einen Kompromiss aushandeln, der auch Deutschland zufrieden stellt.

Europawahl 2019

Der Europawahlkampf in Frankreich und der Wahlausgang wiesen einige Parallelen zum Wahljahr 2017 auf. Die zentrale Achse der politischen Auseinandersetzung verlief zwischen Macrons Partei La République en Marche (LREM; Europawahlliste „Renaissance“) und dem rechtspopulistischen Rassemblement National (RN) von Marine Le Pen, der knapp als Sieger hervorging. Mit 22 Prozent konnte Macrons Partei jedoch durchaus an dessen Ergebnis im ersten Wahlgang der Präsidentschaftswahlen 2017 anknüpfen, was nach monatelangen Gelbwestenprotesten keineswegs selbstverständlich war.

Erneut hat sich eine Integrations-Demarkations-Konfliktlinie¹ als strukturierend für den parteipolitischen Wettbewerb erwiesen. Diese trennt Globalisierungs- und Europabefürworter von deren nationalistischen, europaskeptischen und populistischen Gegnern und überlagert die traditionelle Links-Rechts-Konfliktachse. Insgesamt gingen die populistischen Kräfte nicht gestärkt aus der Europawahl hervor, während Macrons Partei ihren Platz als zentrale, gemäßigte und europafreundliche Kraft im Parteiensystem bestätigte.

Die traditionell das Mitte-Links- und Mitte-Rechts-Spektrum dominierenden Parteien erlitten schwere Niederlagen. Die konservativen Republikaner (Les Républicains) erreichten nur 8,5 Prozent der Stimmen. Die Strategie ihres Parteivorsitzenden Laurent Wauquiez, die Partei stärker europaskeptisch und immigrationskritisch zu positionieren, um im Wählerreservoir des RN zu fischen, erwies sich als Fehlschlag.

Noch schlechter schnitten die Sozialisten (Parti Socialiste, PS) ab. Ihre Liste „Wunsch nach einem ökologischen und sozialen Europa“ (Envie d'Europe écologique et sociale) erreichte nur 6,2 Prozent. Dies liegt unter anderem an der Zersplitterung im linken Spektrum, wo die französischen Grünen (Europe Écologie – Les Verts, EELV) mit 13,5 Prozent noch das beste Ergebnis erzielten. Die linkspopulistische und europaskeptische Partei La France insoumise (LFI) konnte nicht an den Erfolg ihres Gründers Jean-Luc Mélenchon als Präsidentschaftskandidat 2017 anknüpfen und erhielt nur 6,3 Prozent der Stimmen.

Insgesamt ließ der Europawahlkampf in Frankreich eine Verschiebung der europapolitischen Parteidiskurse in Richtung eines verstärkten wirtschaftlichen Protektionismus und

1 Vgl. Hanspeter Kriesi/Edgar Grande/Romain Lachat/Martin Dolezal/Simon Bornschieer/Timotheos Frey: *West European Politics in the Age of Globalization*, Cambridge 2008.

einer Betonung von Sicherheits- und Schutzversprechen erkennen, auch im Lager der pro-europäischen Kräfte. So forderte die Renaissance-Liste des Präsidentenlagers eine Kohlenstoffdioxidsteuer auf Importe aus Drittstaaten, eine verstärkte Kontrolle ausländischer Direktinvestitionen in die Europäische Union² und innerhalb der Europäischen Union eine Harmonisierung der Unternehmenssteuern, um die eigene Wettbewerbsposition im Vergleich zu Niedrigsteuerländern in der Europäischen Union zu verbessern.³

Tabelle 1: Ergebnisse der Europawahlen vom 26. Mai 2019 in Frankreich

Partei	Fraktionszuordnung im Europäischen Parlament	Stimmenanteil	Sitze
Rassemblement national (RN) (Liste „Prenez le pouvoir“)	ID (Identität und Demokratie)	23,3 Prozent	22
La République en marche (LREM) (Liste „Renaissance“)	Renew Europe	22,4 Prozent	21
Europe écologie - Les Verts (EELV)	Greens/EFA (Die Grünen/Freie Europäische Allianz)	13,5 Prozent	12
Les Républicains (LR) (Liste „Union de la droite et du Centre“)	EVP (Europäische Volkspartei)	8,5 Prozent	8
La France Insoumise (LFI)	GUE/NGL (Vereinigte Europäische Linke/Nordische Grüne Linke)	6,3 Prozent	6
Envie d'Europe écologique et sociale	S&D (Progressive Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament)	6,2 Prozent	5

Quelle: Französisches Innenministerium, abrufbar unter: [https://www.interieur.gouv.fr/fr/Elections/Les-resultats/Europeennes/electresult_europeennes-2019/\(path\)/europeennes-2019//FE.html](https://www.interieur.gouv.fr/fr/Elections/Les-resultats/Europeennes/electresult_europeennes-2019/(path)/europeennes-2019//FE.html) (letzter Zugriff: 12.7.2019).

Auf der Grundlage dieser Ergebnisse konnte Präsident Macron im Nachgang zur Europawahl eine Reihe von Erfolgen verbuchen. Zunächst ging die liberale Fraktion, die sich auf Betreiben Macrons in „Renew Europe“ umbenannt hat und der sich die französischen Abgeordneten der Renaissance-Liste anschlossen haben, gestärkt aus der Wahl hervor.

Macron fiel im Rahmen der äußerst schwierigen Verhandlungen im Europäischen Rat über die Nominierung eines Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission die entscheidende Rolle zu. Zunächst hatte er das Spitzenkandidatenmodell abgelehnt, die Qualifikation des Spitzenkandidaten Manfred Weber (Christlich-Soziale Union in Bayern, CSU) der Europäischen Volkspartei (EVP) in Frage gestellt und maßgeblich zu dessen Verhinderung beigetragen. Dann brachte Macron in einer blockierten Situation im Europäischen Rat Ursula von der Leyen (Christlich Demokratische Union Deutschlands, CDU) als Kandidatin ins Spiel. Damit arbeitete er nach erheblichen deutsch-französischen Differenzen in der Spitzenkandidatenfrage erfolgreich auf einen Kompromiss hin, da er als Gegenleistung für die Unterstützung von der Leyens eine Nominierung der ehemaligen französischen Finanzministerin und geschäftsführenden Direktorin des Internationalen Währungsfonds (IWF), Christine Lagarde, als Präsidentin der Europäischen Zentralbank (EZB) erreichte. Zudem soll der Belgier Charles Michel aus Macrons liberalem Lager Vorsitzender des Europäischen Rates werden.

2 Und dies obwohl eine Verordnung zur Investitionskontrolle nicht zuletzt auf Betreiben Frankreichs erst im Frühjahr 2019 beschlossen wurde.

3 Vgl. Projet Renaissance: En marche pour l'Europe, Wahlmanifest für die Europawahl 2019, abrufbar unter: <https://en-marche.fr/articles/actualites/programme-rennaissance> (letzter Zugriff: 12.7.2019).

Durchwachsene europapolitische Bilanz 2018 bis 2019

Macrons Erfolge im Kontext dieser europäischen Personalentscheidungen stehen in einem gewissen Kontrast zur bisher eher gemischten Bilanz der französischen Europapolitik.

So ist eines seiner zentralen Anliegen, ein substantielles Eurozonenbudget zu institutionalisieren, auf erheblichen Widerstand gestoßen und verwässert worden. Macron hatte ein solches Budget im Umfang von mehreren Prozentpunkten des Eurozonensozialprodukts, also mehreren hundert Mrd. Euro, gefordert.⁴ Es sollte nicht zuletzt makroökonomische Stabilisierungsfunktionen in der Eurozone erfüllen. Bundeskanzlerin Angela Merkel hatte im Juni 2018 grundsätzlich Unterstützung für ein solches Budget signalisiert, dessen Größenordnung allerdings im „unteren zweistelligen Bereich“ gesehen.⁵ In der deutsch-französischen Erklärung von Meseberg unterstützte die Bundesregierung erstmals die Idee einer Stabilisierungsfunktion, die ein solches Instrument erfüllen sollte.⁶ Dies stieß auf hartnäckigen Widerstand einer Gruppe von fiskalisch konservativen Mitgliedstaaten der neuen „Hanseatischen Liga“.⁷ Ihnen gelang es, die Erfüllung von Stabilisierungsfunktionen aus dem Aufgabenspektrum des diskutierten Eurozonenbudgets herauszuhalten. Dieses firmiert unter dem Titel „Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit“ und soll im Kontext der Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen der Europäischen Union (MFR) beschlossen werden – mithin unter Beteiligung von Nicht-Eurostaaten, die kein Interesse an einem wohldotierten Budgetinstrument für die Eurozone haben können. Auch spielt Macrons Idee eines EU-Finanzministers und eines Eurozonenparlaments in Brüsseler Diskussionen praktisch keine Rolle mehr.

Auch in der Außenhandelspolitik musste Frankreich eine Niederlage einstecken. Macron hatte Bedenken gegen den Beginn von Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten von Amerika (USA) über eine revidierte Neuauflage eines transatlantischen Handelsabkommens (TTIP) nach der Blockade der Verhandlungen durch die USA geäußert.⁸ Frankreich wurde jedoch im Rat überstimmt. Grund für die zögerliche Haltung war in erster Linie die Verteidigung französischer Landwirtschaftsinteressen. Daneben wurde von Paris eine sachfremde Verknüpfung von Klimaschutzanliegen mit der Handelspolitik hergestellt und grundsätzlich der Abschluss von Handelsabkommen mit Staaten in Frage gestellt, die das Pariser Klimaschutzabkommen nicht unterstützen. Landwirtschaftliche Interessen und Kritik von Umweltverbänden liegen auch dem Widerstand Frankreichs gegen ein Handelsabkommen mit der Staatengruppe des Gemeinsamen Marktes Südamerikas (Mercosur) zugrunde, über das im Juni 2019 eine politische Einigung erzielt wurde. Die Ratifizierung wurde vom französischen Regierungssprecher in Frage gestellt.⁹

Die hartnäckige Verteidigung von Subventionen für die französischen Landwirte kündigt sich auch im Rahmen der Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen von 2021 bis 2027 an. Es ist bislang kaum erkennbar, wie Frankreich sich die Finanzierung neuer EU-Prioritäten vorstellt, etwa im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik und des Klimaschutzes, ohne die Mittel für eine überholte Agrarpolitik zu kürzen.

4 Le Point: Interview Emmanuel Macron, 31.7.2017. Ein Prozent des Eurozonen-BIP entsprach 2018 rund 120 Mrd. Euro.

5 Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung: Interview Angela Merkel, 3.6.2018.

6 Vgl. Presse und Informationsamt der Bundesregierung: Erklärung von Meseberg, Presseerklärung 214, 19.6.2018.

7 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Haushaltspolitik“ in diesem Jahrbuch.

8 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Macron gegen TTIP-Neuauflage, 28.7.2018.

9 Vgl. Spiegel Online: Frankreich will Mercosur-Abkommen nicht ratifizieren, 2.7.2019.

Insgesamt fanden die hochfliegenden Europaideen Macrons, die er in einem in Tageszeiten aller 28 EU-Mitgliedstaaten veröffentlichten Brief an die Europäer¹⁰ fortgeschrieben hat, wenig Widerhall. Die meisten Mitgliedstaaten sind kaum gewillt, europäische Grundsatz- und Zukunftsdebatten zu führen, die Macron auch mit Vorschlägen zur differenzierten Integration der Europäischen Union in unterschiedlichen Kreisen vorantreiben wollte.¹¹

Die französische Schutzagenda

Gewisse Erfolge verzeichnet die französische Europapolitik hingegen mit ihrer umfassenden Schutzagenda, nicht zuletzt im Bereich der Außenwirtschaftspolitik.

Der Umgang mit China hat sich verändert, nicht nur in Frankreich. Deutliche Worte fand Staatspräsident Macron anlässlich des Staatsbesuchs des chinesischen Präsidenten Xi Jinping in Paris, zu dem Macron auch Bundeskanzlerin Merkel und Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker eingeladen hatte, um europäische Gemeinsamkeit im Umgang mit dem „strategischen Rivalen“ zu demonstrieren. So verlangte er von China „Respekt vor der Einheit der EU“ und kritisierte damit chinesische Versuche, die Europäer durch selektive Zusammenarbeit bei Investitionsprojekten und durch die Beteiligung von EU-Staaten an der chinesischen Seidenstraßeninitiative zu spalten.¹²

Eine konkrete Manifestation dieses veränderten Umgangs mit China ist die von Frankreich, Deutschland und Italien betriebene Verabschiedung einer Verordnung, die einen europäischen Rahmen für nationale Überprüfungsregime für ausländische Direktinvestitionen liefert. „Die Zeit der Naivität ist vorbei“, so Macron mit Blick auf staatlich gelenkte chinesische Investitionen in ausgewählte Hochtechnologiesektoren und kritische Infrastrukturen in der Europäischen Union.¹³

Der Schutz europäischer Schlüsselindustrien vor unfairer chinesischer Konkurrenz spielt auch im deutsch-französischen Manifest für eine aktive Industriepolitik der Wirtschaftsminister Peter Altmaier und Bruno Le Maire vom Februar 2019¹⁴ eine zentrale Rolle, ebenso in der deutsch-französischen Initiative zur Reform der europäischen Wettbewerbsregeln, um die Herausbildung europäischer Champions zu erleichtern, die sich gegen chinesische Wettbewerber behaupten können.¹⁵

Wenig Erfolg war den von Frankreich sehr aktiv verfolgten Plänen zur Besteuerung der Giganten der Digitalwirtschaft auf EU-Ebene beschieden (insbesondere Google, Amazon, Apple und Facebook), eine der wirtschaftspolitischen Prioritäten der französischen Europapolitik im vergangenen Jahr.¹⁶ Die Europäische Kommission hatte im März 2018 einen entsprechenden Richtlinienvorschlag unterbreitet. Die Idee stieß in Deutschland auf Vorbehalte, unter anderem wegen befürchteter handelspolitischer Gegenmaßnahmen der

10 Emmanuel Macron: Für einen Neubeginn in Europa, Elysée, 4.3.2019.

11 Le Monde: L'Europe à trois vitesses d'Emmanuel Macron, 29.-30.7.2018.

12 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Seidenstraße ohne Pferd, 27.3.2019; Le Monde: Front européen face à la Chine de Xi Jinping, 27.3.2019.

13 Vgl. Jörn-Carsten Gottwald/Joachim Schild/Dirk Schmidt: Das Ende der Naivität gegenüber China? Die Reform des europäischen Investitionskontrollregimes, in: *Integration* 2/2019, S. 135-149.

14 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Französisches Ministerium für Wirtschaft und Finanzen: A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century, 19.2.2019.

15 Vgl. Peter Altmaier/Bruno Le Maire: Adapter le droit européen de la concurrence, in: *Le Monde*, 9.2.2019; vgl. hierzu auch den Beitrag „Wettbewerbspolitik“ in diesem Jahrbuch.

16 Vgl. Eric Bothorel/Marietta Karamanli: Sur la fiscalité numérique, *Assemblée Nationale* N° 1455, 28.11.2018.

Trump-Administration in den USA und auch mit Verweis auf Fortschritte bei parallelen multilateralen Gesprächen im Rahmen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).¹⁷ Frankreich brachte daraufhin eine solche Steuer im Juli 2019 im nationalen Alleingang auf den Weg.

Im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik konnte Frankreich seine Schutzagenda durchaus vorantreiben. So ist die Finanzierung des von Frankreich unterstützten Europäischen Verteidigungsfonds im Zuge des mehrjährigen Finanzrahmens für den Zeitraum 2021 bis 2027 zu erwarten. Der Kommissionsvorschlag, dem der Rat weitgehend zugestimmt hat, sieht hierfür 13 Mrd. Euro vor. Auch gibt es eine Vereinbarung zur Entwicklung eines gemeinsamen Kampfflugzeugs mit der Bundesrepublik Deutschland, der sich auch Spanien anschloss. Allerdings dürfte Macrons Vorschlag, einen Verteidigungs- und Sicherheitsvertrag zwischen EU-Staaten abzuschließen, kaum auf ungeteilte Zustimmung stoßen. Der Vorschlag sieht eine Verpflichtung zur Erhöhung der Verteidigungsausgaben, eine Präzisierung der Vertragsklausel über die gegenseitige Verteidigung und einen europäischen Sicherheitsrat unter Einbeziehung Großbritanniens vor.¹⁸

Macrons Idee, zur Rückgewinnung von Handlungs- und Kontrollfähigkeit an den EU-Außengrenzen eine Verkleinerung des Schengenraums zu erwägen und die Mitgliedschaft in einem reformierten Schengenraum an eine weitreichende Harmonisierung des europäischen Asylrechts zu knüpfen, dürfte ebenfalls kaum politisch durchsetzbar sein.

Harte Linie in den Verhandlungen zum britischen EU-Austritt

In den Verhandlungen über den EU-Austritt Großbritanniens haben die französische Regierung und Macron eine wenig konzessionsbereite Haltung vertreten und den Interessen der Europäischen Union und ihrer zukünftigen Handlungsfähigkeit stets den Vorrang eingeräumt. Dies fand zuletzt anlässlich des Sondergipfels zum geplanten britischen EU-Austritt am 11. April 2019 seinen Ausdruck. Macron sprach sich klar gegen die Idee eines Aufschubs des Austrittstermins bis Ende März 2020 aus, wie er vom Präsidenten des Europäischen Rates, Donald Tusk, vorgeschlagen wurde. Großbritannien habe hierfür keine plausible Begründung geliefert und könnte in dieser Zeit die Arbeit der Europäischen Union blockieren. Außerdem müsse letztere sich anderen Prioritäten widmen. Dahinter stand auch der Wunsch, die europäische Politikagenda stärker auf die von Macron vorgeschlagenen Reformprojekte fokussieren zu können.¹⁹

In der Frage des britischen EU-Austritts sind deutliche Unterschiede zwischen Deutschland und Frankreich erkennbar geworden. Während Merkel wiederholt erkennen ließ, dass die Europäische Union Großbritannien nicht zu einem ungeordneten Austritt drängen sollte, verfocht Macron eine harte Linie, die genau dieses Risiko beinhaltete. Ein konzertiertes deutsch-französisches Vorgehen war nicht erkennbar. Hierin spiegelt sich die unterschiedliche Bedeutung der bilateralen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen mit Großbritannien wider, aufgrund derer der Exportweltmeister Deutschland mehr zu verlieren hat als Frankreich.

17 Le Monde: L'Europe bute sur la taxe des géants du numérique, 8.9.2018; Frankfurter Allgemeine Zeitung: Paris drängt auf Digitalsteuer, 24.10.2018.

18 Macron: Für einen Neubeginn in Europa, 2019.

19 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Macrons Hausmeisterin, 12.4.2019; Le Monde: L'UE s'oriente vers un long report du Brexit, 11.4.2019.

Ambivalentes Verhältnis zum deutschen Partner

Auch in anderen europapolitischen Fragen bestanden im vergangenen Jahr deutliche deutsch-französische Differenzen. Dies war in der Außenhandelspolitik gegenüber den USA und Mercosur sowie in der Frage der Besteuerung von Unternehmen der Digitalwirtschaft zu beobachten. Zudem lieferten die Nord-Stream-2-Pipeline²⁰ und die Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien nach der Ermordung des Regimekritikers Jamal Khashoggi bilateralen Konfliktstoff. Auch stieß in Frankreich das weitgehende Ausbleiben einer deutschen Antwort auf das europapolitische Ideenfeuerwerk des Staatspräsidenten auf erhebliche Kritik. Macron zog daraus den Schluss, offenere Kritik an Deutschland, der Bundesregierung und auch am deutschen Wirtschaftsmodell zu üben. Er sprach sich öffentlich für eine „fruchtbare Konfrontation“ mit Deutschland aus.²¹ Dieser Strategiewechsel im Umgang mit Berlin stellt die Priorität deutsch-französischer Kooperation zur Verfolgung französischer europapolitischer Ziele nicht grundsätzlich in Frage; er dürfte Paris aber zu einem unbequemen Partner deutscher Europapolitik machen, der seine Interessen unnachgiebiger und mit weniger Rücksicht auf deutsche Präferenzen vertritt.

Dies steht in einem eigentümlichen Kontrast zur weiteren vertraglich-institutionellen Vertiefung der bilateralen Sonderbeziehung zwischen beiden Staaten. Der am 22.1.2019 unterzeichnete Aachener Vertrag sieht nicht nur eine vertiefte rein bilaterale Kooperation vor, sondern auch eine regelmäßige deutsch-französische Konzertierung vor wichtigen europäischen Treffen. So heißt es in Art. 2: „Beide Staaten halten vor großen europäischen Treffen regelmäßig Konsultationen auf allen Ebenen ab und bemühen sich so, gemeinsame Standpunkte herzustellen und gemeinsame Äußerungen der Ministerinnen und Minister herbeizuführen“²². Im Umgang mit dem Dossier des britischen EU-Austritts und zuletzt in den Beratungen über die Besetzung von EU-Spitzenposten war jedoch eher das Gegenteil des vereinbarten abgestimmten Vorgehens beider Staaten zu beobachten.

Weiterführende Literatur

Claire Demesmay/Julie Hamann: Ein Jahr Macron: der gebremste Präsident, DGAP-Standpunkt, 11/2018.

Anastasia Iliopoulou-Penot: Le projet de refondation de l'Union européenne du Président Macron: enjeux et premières réalisations, in: *Annuaire français de relations internationales*, Paris 2018, S. 417–432.

Joachim Schild: Emmanuel Macron: europapolitischer Visionär, Revolutionär, Reformier?, in: *Deutsch-Französisches Institut (Hrsg.): Frankreich-Jahrbuch 2018. Das Phänomen Macron und die Krise der Demokratie in Europa*, Wiesbaden 2019, S. 61–77.

Michaela Wiegel: Ein Zuspätkommender? Wie Emmanuel Macron Europa und Frankreich erneuern will, in: *Deutsch-Französisches Institut (Hrsg.): Frankreich-Jahrbuch 2018. Das Phänomen Macron und die Krise der Demokratie in Europa*, Wiesbaden 2019, S. 79–91.

20 Vgl. *Le Monde*: Paris et Berlin s'opposent sur le gazoduc Nord Stream 2, 9.2.2019.

21 Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Macron sucht „fruchtbare Konfrontation“ mit Berlin, 27.4.2019; vgl. auch Michaela Wiegel: *Konfrontation?*, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 12.5.2019.

22 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/1570126/c720a7f2e1a0128050baaa6a16b760f7/2019-01-19-vertrag-von-aachen-data.pdf?download=1> (letzter Zugriff: 12.7.2019).