

Frankreich

Joachim Schild

Die französische Europapolitik kann im vergangenen Jahr auf einige Erfolge zurückblicken. Dies gilt insbesondere für die Entscheidung der Europäischen Union (EU) zugunsten einer massiven Schuldenaufnahme zur Finanzierung des europäischen Wiederaufbauplans NextGenerationEU (NGEU) und die darin enthaltenen Finanztransfers.¹ Zudem hat das französische Narrativ der strategischen Autonomie und europäischen Souveränität nicht zuletzt als Folge der Covid-19-Pandemie an Anhängern gewonnen. Gleiches gilt für die strategische Industrie- und Außenwirtschaftspolitik mit protektionistischen Akzenten, die Konjunktur auf europäischer Ebene und in einigen Mitgliedstaaten hat. Unterstützung fand Frankreich auch in Bezug auf seine unnachgiebige Haltung zum Brexit und sein Pochen auf Einhaltung der mit dem Vereinigten Königreich abgeschlossenen Abkommen. Auf der anderen Seite sind aber durchaus auch Führungsschwächen der Macron'schen Europapolitik zutage getreten. Das gilt etwa für die Russland- und NATO-Politik. Die französischen Vorstellungen einer strategischen Autonomie der Europäer treffen nicht zuletzt in Osteuropa auf große Skepsis.

Covid-19 und der Wiederaufbauplan

Nach zeitweisen Grenzsicherungen, nicht zuletzt von Seiten Deutschlands, hat sich Paris wiederholt für eine stärkere gesundheitspolitische Koordinierung auf europäischer Ebene stark gemacht. Auch plädierte Frankreich für eine strategische Autonomie der europäischen Gesundheitsindustrie, um in kritischen Bereichen – von der Impfstoffproduktion bis zur Schutzkleidung – nicht von globalen Lieferketten abhängig zu sein.² Europäischen Impfstoffprotektionismus lehnte Paris jedoch ab. Staatspräsident Emmanuel Macron plädierte für umfangreiche europäische Vakzinexporte in Entwicklungsländer, um der Pandemie Herr zu werden.³

Das Hauptaugenmerk der französischen Exekutive lag im Pandemiekontext auf der wirtschaftlichen Krisenbewältigung. Von Beginn an plädierte Paris für rasches und energisches Handeln, sowohl auf der nationalen als auch der EU-Ebene, in der Geld- wie in der Fiskalpolitik. Paris begrüßte die rasche Aussetzung der Fiskalregeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ebenso wie die partielle Nichtanwendung der staatlichen Beihilferegeln.

Eine besonders erfolgreiche politische Führungsleistung gelang der französischen Europapolitik mit Anstößen zu einer Ausgabe europäischer Staatsschuldtitel. Als die italienische Regierung für eine zeitlich befristete Ausgabe gemeinsam garantierter Staatsschuldtitel (so genannte „Coronabonds“) plädierte, fand sie dabei Unterstützung Frankreichs in einer Koalition von neun Mitgliedstaaten. Deren Anliegen stießen in Berlin anfänglich auf Widerstand. Diesen konnte Paris jedoch überwinden.⁴ Beide Länder einig-

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

2 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Gesundheits- und Verbraucherpolitik“ in diesem Jahrbuch.

3 Financial Times: Emmanuel Macron urges Europe to send vaccines to Africa now, 19.2.2021.

4 David Howarth/Joachim Schild: Nein to 'Transfer Union': the German brake on the construction of a European Union fiscal capacity, in: Journal of European Integration 2/2021, S. 207–224.

ten sich am 18. Mai 2020 auf einen gemeinsamen Vorschlag.⁵ Deutschland hatte zwei Bedingungen in Bezug auf die gemeinsame Schuldenaufnahme gestellt: erstens, dass sie temporärer Natur sein müsse; zweitens, dass die Schuldenaufnahme auf EU-Ebene durch die Europäische Kommission erfolge und Deutschland damit nicht für nationale Schuldenaufnahme anderer Mitgliedsländer in Haftung genommen werden könne.⁶

Der deutsch-französische Vorschlag bildete seinerseits die Basis für den Kommissionsvorschlag vom 27. Mai 2020 und die letztlich erzielte Einigung über NGEU in Höhe von 750 Mrd. Euro auf der Sondertagung des Europäischen Rates vom 17. bis 21. Juli 2020. Die Höhe der vereinbarten Transferzahlungen von 390 Mrd. Euro und deren Finanzierung durch eine gemeinsame Schuldenaufnahme der Union wurden in Paris als Erfolg betrachtet. Europastaatssekretär Clément Beaune sprach in Bezug auf die gemeinsame europäische Schuldenaufnahme von der „wichtigsten Integrationsetappe seit dem Euro“.⁷ Der Umstand, dass das vor der Pandemie verfolgte französische Projekt eines gesonderten Haushalts für die Eurozone nun vollends aufgegeben wurde, schien vor diesem Hintergrund akzeptabel. Es war im Rahmen der Eurogruppe ohnehin schon vor der Pandemie aufgrund des Widerstands der nordeuropäischen „Neuen Hanse“-Länder zu „homöopathischer Bedeutungslosigkeit“ reduziert worden.⁸

Doch Frankreich begnügt sich nicht mit einem temporären schuldenfinanzierten Transferprogramm. Das Poolen fiskalischer Ressourcen auf europäischer Ebene könne Beune zufolge auch in zukünftigen Wirtschaftsabschwüngen als Modell dienen.⁹ Und Staatspräsident Macron formulierte unmissverständlich: „Das entspricht einer Transferunion, die auf einer gemeinsamen Unterschrift, einer gemeinsamen Verschuldung beruht. Dies ist also ein wirklich entscheidender Punkt, um die Souveränität des Euro aufzubauen und um (...) eine Haushaltssouveränität zu schaffen.“¹⁰ Wenn die gemeinsame Verschuldung und eine Transferunion solcherart als entscheidender Beitrag zur Souveränität des Euro und zur Haushaltssouveränität der Union gepriesen werden, steht zu erwarten, dass Macron auf eine Verstetigung der temporären Transfer- und Verschuldungsunion drängen wird. Dies dürfte zu Konflikten mit der Bundesregierung führen.

Europastaatssekretär Beaune warb auch für ein großes gemeinsames EU-Investitionsprogramm, das NGEU auf einen Zeitraum von zehn Jahren folgen soll. Es solle der ökologischen Transformation und dem Ziel der Digitalisierung der EU-Wirtschaft dienen.¹¹ Als bevorzugte Felder für massive europäische Investitionen identifizieren Präsident und Regierung die Halbleiterproduktion, Wasserstofftechnologien und das Gesundheitswesen. Dabei könne die Zusammenarbeit, so Wirtschaftsminister Bruno Le Maire, auch in flexiblen, projektbezogenen und intergouvernementalen Formen jenseits des EU-Rahmens

5 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Pressemitteilung, Deutsch-französische Initiative zur wirtschaftlichen Erholung Europas nach der Coronakrise, 17/3/2020.

6 Le Monde: Pourquoi Merkel s'est convertie au plan de relance, 18.7.2020.

7 Clément Beaune: L'Europe par delà le COVID-19, in: Politique étrangère 3/2020, S. 9–29, hier S. 9.

8 The Economist: The Merkel-Macron plan to bail out Europe is surprisingly ambitious, 23.5.2020.

9 Financial Times: France to push for rule of law sanctions as Part of EU recovery plan, 2.8.2020.

10 Regierung Frankreichs: Interview von Präsident Macron mit der Zeitschrift Le Grand Continent, 12.11.2020, abrufbar unter <https://www.diplomatie.gouv.fr/de/aussenpolitik-frankreichs/neuigkeiten/article/interview-des-franzosischen-prasidenten-emmanuel-macron-in-der-zeitschrift-le> (letzter Zugriff: 27.7.2021).

11 Institut français des relations internationales: Trois questions à Clément Beaune, secrétaire d'État chargé des Affaires européennes, 16.7.2021, abrufbar unter: <https://www.ifri.org/fr/espace-media/videos/trois-questions-clement-beaune-secretaire-detat-charge-affaires-europeennes> (letzter Zugriff: 25.7.2021).

vorangetrieben werden.¹² Diese Forderungen nach einer neuerlichen großen EU-Investitionsanstrengung jenseits von NGEU stoßen in der Eurogruppe bislang allerdings auf wenig Gegenliebe, zumal letzteres ja gerade dem Zweck diene, öffentliche Investitionen zu befördern, so Eurogruppenpräsident Paschal Donohoe.¹³

Brexit

Frankreich hatte sich schon in der Endphase der Brexit-Verhandlungen als wenig konzessionsbereit gegenüber dem Vereinigten Königreich erwiesen.¹⁴ Diese unnachgiebige Haltung setzte sich nach dem Brexit fort. In den Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen drängte Frankreich auf Garantien gegen ein mögliches Auseinanderdriften von Steuern, Sozialabgaben und Umweltstandards zwischen der Union und dem Vereinigten Königreich und stand damit im Kreise der Mitgliedstaaten keineswegs allein. Bezüglich der bis zuletzt umstrittenen Fischereirechte drohte Beaufeu mit einem Veto, würden die französischen Fischer nicht breiten und dauerhaften Zugang zu britischen Gewässern erhalten.¹⁵ Schon kurz nach dem Inkrafttreten des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit zwischen der EU und Großbritannien am 1. Mai 2021 kam es zu einer Konfrontation zwischen Frankreich und dem Vereinigten Königreich über Fischfangrechte um die Kanalinsel Jersey. Als britische Behörden französischen Fischern Fischfangrechte streitig machten, reagierte Frankreich mit Vergeltungsdrohungen. Französische Fischer protestierten vor Jersey. Sowohl die Royal Navy als auch die französische Marine schickten Schiffe zur Kanalinsel. Eine Zuspitzung des Konflikts konnte verhindert werden. Der Streit darüber, ob das Vereinigte Königreich seine vertraglichen Verpflichtungen verletzt hat, schwelt jedoch weiter.¹⁶ Auch in Bezug auf die zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich umstrittene Interpretation von Vertragsbestimmungen zu Kontrollen zwischen Großbritannien und Nordirland nahm Staatspräsident Macron, mit Unterstützung der EU-Partner und der Europäischen Kommission, eine harte Haltung ein: „Nichts ist neu zu verhandeln, alles ist anzuwenden“, so Macron.¹⁷

Konferenz zur Zukunft Europas

Die Konferenz zur Zukunft Europas, deren Arbeiten am 9. Mai 2021 pandemiebedingt deutlich verspätet starteten, geht auf einen offenen Brief von Staatspräsident Macron an die „Bürger Europas“ vom März 2019 zurück.¹⁸ In diesem unterbreitete er Reformvorschläge und regte die Konferenz mit breiter Bürgerbeteiligung an. Er konnte die Bundesregierung für diese Idee gewinnen. Paris und Berlin legten im November 2019 ein Non-Paper zu Inhalt und Prozedere vor. Dieses sah einen Fokus der Konferenz auf die Weiterentwicklung europäischer Politiken vor, erwog aber auch die Möglichkeit institutioneller Reformen und einer Vertragsänderung.¹⁹

12 Le Monde: La France à l'offensive pour un investissement massif des Vingt-Sept, 4.6.2021.

13 Frankfurter Allgemeine Zeitung: 750 Milliarden sind nicht genug, 22.5.2021.

14 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Brexit“ in diesem Jahrbuch.

15 The Guardian: France far from isolated in tough Brexit stance, 7.12.2020.

16 The Economist: A fish fight between Britain and France, 8.5.2021.

17 Le Monde: Brexit: Macron et l'UE demandent à Londres le respect de la "parole donnée", Johnson répond par la menace, 13.6.2021.

18 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Konferenz zur Zukunft Europas“ in diesem Jahrbuch.

19 Regierung Deutschlands/Regierung Frankreichs: Conference on the Future of Europe, Franco-German non-paper on key questions and guidelines, 27.11.2019, abrufbar unter: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf> (letzter Abruf: 27.7.2021).

Im Gegensatz zu seiner mit Reformvorschlägen gespickten Sorbonne-Rede von 2017 hielt Macron zum Auftakt der Zukunftskonferenz am 9. Mai 2021 eine Rede, die viel Rhetorik, aber wenig Substanz enthielt.²⁰ Prioritätensetzung und konkrete Vorschläge ließ sie vermissen. Mögliche Vertragsänderungen erwähnte er mit keinem Wort. Substantielle Ergebnisse und weitreichende Reformen sind von dieser Konferenz angesichts des engen Zeitplans nicht zu erwarten. Daran wird die pandemiebedingt erschwerte Bürgerbeteiligung gewiss nichts ändern. Insbesondere sind kaum Vorschläge zur Vertragsänderung zu erwarten. Nicht weniger als zwölf Mitgliedstaaten – Dänemark, Estland, Finnland, Irland, Lettland, Litauen, Malta, die Niederlande, Österreich, die Slowakei, Schweden und die Tschechische Republik – haben sich in einem gemeinsamen Positionspapier gegen institutionelle Reformdiskussionen und Vertragsänderungen gewandt.²¹ Auch wäre das Risiko einer Ratifizierungskrise viel zu hoch. Die gesamte Veranstaltung und der für März 2022 geplante Konferenzabschluss dienen wohl in erster Linie als Plattform zur Selbstinszenierung eines Präsidenten auf dem Höhepunkt seines Präsidentschaftswahlkampfes. Wäre Macron ernsthaft an Ergebnissen interessiert, hätte er sich gewiss für eine Verlängerung der Arbeitsphase der Konferenz eingesetzt.

EU-Außen- und Sicherheitspolitik

Altbekannte französische Vorstellungen eines „Europa als Macht“ (Europe puissance) werden von Präsident Macron und seiner Regierung unter dem Label „strategische Autonomie“ zu einem Kernpunkt ihres Europadiskurses erhoben. Insbesondere die Europäische Kommission hat sich diesen Begriff in der modifizierten Form einer „offenen strategischen Autonomie“ zu eigen gemacht. Die durch die Covid-19-Pandemie offengelegte Verwundbarkeit von weltweiten Lieferketten hat diesem Diskurs und seinen protektionistischen Seiten Auftrieb gegeben. Allerdings ist gerade nach der Wahl Joe Bidens zum US-Präsidenten und seinem Bekenntnis zum Multilateralismus und zur Pflege kooperativer Beziehungen zu den NATO- und EU-Partnern auch Kritik an dem französischen Projekt laut geworden, nicht nur in Osteuropa. So bezog die deutsche Verteidigungsministerin Annegret Kramp-Karrenbauer in ungewöhnlich offener Form Stellung und betonte, dass Illusionen über eine strategische Autonomie Europas enden müssten, da die Europäerinnen und Europäer nicht in der Lage wären, die Rolle der USA als Sicherheitsgarant zu ersetzen.²² Staatspräsident Macron reagierte umgehend – und verärgert. Er warf Kramp-Karrenbauer eine „Fehlinterpretation der Geschichte“ vor, ein seltener Vorgang in den deutsch-französischen Beziehungen: „Die Vereinigten Staaten werden uns nur als Verbündete akzeptieren, wenn wir uns selbst ernst nehmen und wenn wir in unserer Verteidigung souverän sind“, so Macron.²³

Einen wichtigen Baustein europäischer verteidigungspolitischer Souveränität bilden aus Pariser Sicht gemeinsame Rüstungs großprojekte, vor allem mit Deutschland.²⁴ Diese Projekte – ein Kampffpanzersystem und das größere Projekt eines Kampfflugzeugsystems

20 Regierung Frankreichs: Discours du Président de la République à l’occasion du lancement de la Conférence sur l’avenir de l’Europe, 9.5.2021, abrufbar unter: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/05/09/lancement-de-la-conference-sur-lavenir-de-leurope> (letzter Zugriff: 27.7.2021).

21 Financial Times: EU’s dirty dozen pour cold water on Conference on Future of Europe, 23.3.2021.

22 Annegret Kramp-Karrenbauer: Europe still needs America No matter who is in the White House, we are in this together, in: Politico, 2.11.2020.

23 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Macron: Teile Kramp-Karrenbauers Position “ganz und gar nicht”, 17.11.2020.

24 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ in diesem Jahrbuch.

– haben im vergangenen Jahr jedoch mehrfach Schlagzeilen wegen langsamer Fortschritte gemacht, sehr zur Verärgerung in Paris.²⁵ Der Haushaltsausschuss des Bundestages hat jedoch am 23.6.2021 neue Tranchen und Vertragsvergaben bis 2027 im Umfang von 4,4 Mrd. Euro freigegeben.²⁶ Konkrete Rüstungsprojekte und ad-hoc-Koalitionen für militärische Einsätze, insbesondere in Afrika, sind Paris derzeit wichtiger als eine Weiterentwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), die aufgrund der Risikoaversion der EU-Partner und der Fähigkeitslücken ihrer Streitkräfte in Paris skeptisch betrachtet wird.²⁷

Auch andere außen- und sicherheitspolitischen Themen sorgten für deutsch-französische Irritationen. So hat Staatssekretär Beaune die Bundesregierung aufgefordert, aus dem Bauprojekt der Gaspipeline Nord-Stream-2 auszusteigen.²⁸ In der Russlandpolitik gab es jedoch auch gemeinsame deutsch-französische Initiativen. Beide Länder betätigten sich als treibende Kräfte bei der Ausweitung der Sanktionen gegen russische Staatsbürger im Kontext des Mordanschlages auf den Kremlkritiker Alexej Nawalny.²⁹ Weniger Erfolg war hingegen einer schlecht vorbereiteten gemeinsamen Initiative beschieden. Unmittelbar vor dem Treffen des Europäischen Rates am 24. Juni 2021 überraschten beide Länder ihre Partner mit dem Vorschlag, zur Verbesserung des Dialogs mit Russland Gipfeltreffen wiederzubeleben – nach dem Vorbild des Treffens der Präsidenten Biden und Putin. Sie scheiterten damit. Zu stark war der Widerstand vor allem von Seiten zentral- und osteuropäischer Mitgliedsländer. Von französischer Seite handelte es sich dabei um den Versuch, die im August 2019 ebenfalls unkoordiniert gestartete unilaterale Initiative zu einem strategischen Dialog mit Russland zu europäisieren. Letztere hatte ebenfalls zu Irritationen geführt und, trotz der Einsetzung von 14 bilateralen Arbeitsgruppen, aufgrund der Pandemielage und nicht zuletzt wegen des Mordanschlages auf Nawalny keine sichtbaren Ergebnisse gezeitigt.³⁰ Macrons Reisen nach Litauen und Lettland im Oktober 2020 dienten nicht zuletzt dem Ziel, um Verständnis und Unterstützung für seine Russlandpolitik und für seine Vorstellung einer Stärkung der strategischen Autonomie der Union zu werben.³¹

Gegenüber Washington hat Macron, unterstützt von Bundeskanzlerin Angela Merkel, im Rahmen des G7- und des NATO-Gipfels im Juni 2021 darauf gedrungen, die von der Biden-Administration gewünschte Wortwahl in Bezug auf China abzuschwächen und sich nicht in eine konfrontative Strategie gegen China einspannen zu lassen. Paris beobachtet aber mit einer gewissen Sorge, dass die Biden-Administration Deutschland zum privilegierten europäischen Partner zu machen gedenkt, obwohl Frankreich dank seiner Projektionsfähigkeit und Bereitschaft zum Einsatz militärischer Macht für die USA von Afrika bis zum Indo-Pazifik auf militärischer Ebene ein wichtigerer Partner ist als die Bundesrepublik.

25 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Rollt der deutsch-französische Kampfpanzer?, 20.11.2021; Frankfurter Allgemeine Zeitung: Berlins Tempo verärgert Paris, 25.3.2021.

26 Bundesministerium der Verteidigung: Investitionen in die Luftwaffe der Zukunft, 24.6.2021.

27 Christian Deubner: Frankreichs langer Rückzug aus der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU, in: SIRIUS 1/2021, S. 28–40.

28 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Schwierige Kooperation, 6.2.2021.

29 Le Monde: Affaire Navalny: Paris et Berlin pour des sanctions contre Moscou, 9.10.2020.

30 Le Monde: Les Vingt-Sept se divisent sur l'idée d'un sommet avec Poutine, 26.6.2021.

31 Claire Demesmay/Milan Nič: Macron looks East, in: DGAP Kommentar 29/2020.

Ausblick auf die Präsidentschaftswahlen und die französische Ratspräsidentschaft

Inwieweit Frankreich seine europapolitischen Kernanliegen erfolgreich weiter verfolgen kann, hängt entscheidend vom Ausgang der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Frühjahr 2022 ab. Gelingt Staatspräsident Macron eine Wiederwahl und sollte er in der Nationalversammlung eine präsidentielle Mehrheit hinter sich versammeln, könnte er auf europäischer Bühne das Gewicht und den Einfluss Frankreichs stärken. Dies gilt um so mehr, als ein neuer deutscher Bundeskanzler gewisse Zeit benötigt, um sich sein eigenes Standing in Brüssel zu erarbeiten. Zu erwarten wäre im Falle einer Wiederwahl Macrons eine beharrliche Fortführung seiner Bemühungen, dem Schlagwort einer europäischen strategischen Autonomie und Souveränität Substanz zu verleihen, die wirtschaftliche Gouvernanz der Eurozone im Sinne französischer Vorstellungen einer Wirtschaftsregierung mit schuldenfinanzierten europäischen Investitionen fortzuentwickeln und die Fiskalregeln der Währungsunion zu lockern.

Mit dem ehemaligen EU-Kommissar und Brexit-Chefunterhändler Michel Barnier hat ein zweiter erfahrener Europapolitiker, neben Macron, seinen Hut als Präsidentschaftskandidat in den Ring geworfen. Barnier könnte als Kandidat der gemäßigten Rechten eine Wiederholung des Duells zwischen Macron und der europafeindlichen Rechtspopulistin Marine Le Pen verhindern. Allerdings muss er sich erst gegen gewichtige Konkurrenten im rechten Lager behaupten. Auf der linken Seite des politischen Spektrums ist nach derzeitigem Stand eine Vielzahl von Kandidaturen zu erwarten. Sollte die Linke das Bewerberfeld nicht durch strategische Absprachen und Bündnisse lichten können, dürfte kein Kandidat den entscheidenden zweiten Wahlgang erreichen. Steigende Migrantenzahlen und Asylbewerberzahlen, nicht zuletzt aus Afghanistan, dürften die Asyl- und Flüchtlingspolitik sowie die Zukunft des Schengen-Systems zu wichtigen europapolitischen Wahlkampfthemen werden lassen.

Der Präsidentschaftswahlkampf verkürzt die Zeit, die für die aktive Gestaltung der französischen Ratspräsidentschaft der Union zur Verfügung steht auf etwa drei Monate. Als ein Schwerpunkt zeichnet sich der Versuch ab, Elemente und Bausteine zu entwickeln, die dem Diskurs über eine strategische Autonomie und Souveränität Europas Substanz verleihen könnten. Die Arbeiten am strategischen Kompass der Union als sicherheitspolitisches Grundlagendokument sollen im März 2022 abgeschlossen werden. Auch die EU-Klimapolitik wird einen Schwerpunkt der französischen Ratspräsidentschaft bilden. Dabei dürfte sich Paris insbesondere für eine CO₂-Grenzausgleichsabgabe stark machen. Daneben wird Frankreich versuchen, Dossiers wie die europäische Mindestlohnrichtlinie und die Regulierung der Digitalwirtschaft (Digital service act und Digital market act) voranzubringen.

Weiterführende Literatur

Ronja Kempin (Hrsg.): Frankreichs Außen- und Sicherheitspolitik unter Präsident Macron, in: SWP-Studie 4/2021.

Ulrich Krotz/Lucas Schramm: An Old Couple in a New Setting: Franco-German Leadership in the Post-Brexit EU, in: *Politics and Governance* 1/2021, S. 48–58.