

Französische Europapolitik unter Emmanuel Macron. Ambitionen, Strategien, Erfolgsbedingungen

Joachim Schild*

The French presidential elections open a window of opportunity for French European policy and for the European Union. Against the rising tide of Euroscepticism in France, Emmanuel Macron was able to win this electoral contest with an openly pro-European programme. He tabled an ambitious, proactive European policy approach, including reform proposals for key policy areas, and promised a "refoundation" of Europe. These proposals are combined with "protective" elements to assuage the widespread French fears of globalisation and European market integration. Two conditions must be met in order to implement his plans and restore French influence within the European Union: successful social and economic reforms at home and a strong and reenergised bilateral relationship with Germany in order to provide co-leadership for the Union.

Ein hörbares Aufatmen war aus Brüssel, Berlin und anderen europäischen Hauptstädten zu vernehmen, als Emmanuel Macron am 7. Mai 2017 mit 66 Prozent der gültigen Stimmen zum achten Präsidenten der V. Republik gewählt wurde. Die Vorstellung, dass mit Marine Le Pen eine rechtspopulistische Nationalistin in den Elysée-Palast einziehen könnte, hatte nur allzu berechtigte Ängste geweckt. Le Pen hätte die politische Konfrontation mit Deutschland gesucht, wäre in der Lage gewesen, europapolitische Entscheidungsprozesse zu blockieren, wollte zum Franc zurückkehren und die Franzosen über ein Ausscheiden aus der Europäischen Union (EU) abstimmen lassen. Diese Schritte hätten das Ende der EU, wie wir sie kennen, bedeutet und der deutsch-französischen Sonderbeziehung schwersten und möglicherweise dauerhaften Schaden zugefügt. Wie kaum eine nationale Wahl zuvor hat die französische Präsidentschaftswahl in das Bewusstsein der Europäer gerückt, in welchem Ausmaß die Zukunft der Union von innenpolitischen Entwicklungen und Voraussetzungen in ihren Mitgliedstaaten, insbesondere in ihren Kernstaaten, abhängig ist.

Unmittelbar nach der Wahl Macrons schlugen die vor der Wahl geäußerten Befürchtungen in teilweise sehr hochgesteckte Erwartungen an die Europapolitik des neuen Präsidenten um. Ihm wird vielfach zugetraut, nicht nur den wirtschafts- und sozialpolitischen Reformstau in Frankreich aufzulösen, sondern auch der Europäischen Union in einer sehr kritischen Entwicklungsphase neue Impulse zu verleihen, nicht zuletzt gestützt auf einen wiederbelebten deutsch-französischen Bilateralismus im Unionsrahmen.¹

Unter Präsident François Hollande befand sich die französische Europapolitik zuletzt in einer Art Wartephase, bis Frankreich einen Nachfolger für den schwächsten und unpopulärsten Präsidenten der V. Republik gefunden haben würde. Die vor einem zunehmenden

* Prof. Dr. Joachim Schild, Professor für Politikwissenschaft/Vergleichende Regierungslehre, Universität Trier.

1 Vergleiche etwa das Economist-Titelbild und die Titelstory von The Economist: Europe's saviour, 17. Juni 2017.

französischen Einflussverlust in der europäischen Politik warnenden Stimmen hatten sich gemehrt.²

Die Wahl Macrons setzte dem ein Ende. Er wird sich durch eine ambitionierte und proaktive Europapolitik von seinem Amtsvorgänger unterscheiden. Wichtige innenpolitische Voraussetzungen dafür sind gegeben. Die der Präsidentschaftswahl folgende Parlamentswahl hat dem neuen Amtsinhaber eine komfortable Mehrheit in der Nationalversammlung verschafft. Seine 2016 neu gegründete politische Unterstützungsplattform La République En Marche (LREM) erreichte bei den Wahlen zur Nationalversammlung im Juni 2017 eine eigenständige absolute Parlamentsmehrheit mit 308 von 577 Sitzen. Dies verschafft Macron Unabhängigkeit von seinem zentristischen Bündnispartner Mouvement Démocrate (MoDem) unter François Bayrou, mit dem zusammen LREM über 350 Mandatsträger in der Nationalversammlung verfügt.

Der vorliegende Beitrag betrachtet die europapolitischen Ambitionen, Vorstellungen und Leitbilder des neuen Präsidenten und fragt im Anschluss daran, im Rahmen welcher Handlungsstrategie und gestützt auf welche Bündnispartner er diese umzusetzen gedenkt und mit welchen internationalen und europäischen Kontextbedingungen er sich dabei konfrontiert sieht. Zu Beginn sollen jedoch die innenpolitischen und gesellschaftlichen Kontexte und Handlungsrestriktionen seiner Europapolitik, wie sie im Wahlkampf erkennbar wurden, beleuchtet werden. Schließlich wird auch Macrons Agieren auf der europäischen Bühne vom wachsenden Gewicht der Innenpolitik für die Europapolitik der Mitgliedstaaten mitgeprägt sein.³

Europaskepsis und Europapolitik im Wahlkampf

Schon seit fast einem Jahrzehnt ist in Frankreich eine wachsende Europaskepsis zu beobachten. Weniger als ein Drittel der Franzosen geben in den letzten beiden Jahren in Eurobarometer-Umfragen zu Protokoll, der Europäischen Union zu vertrauen.⁴

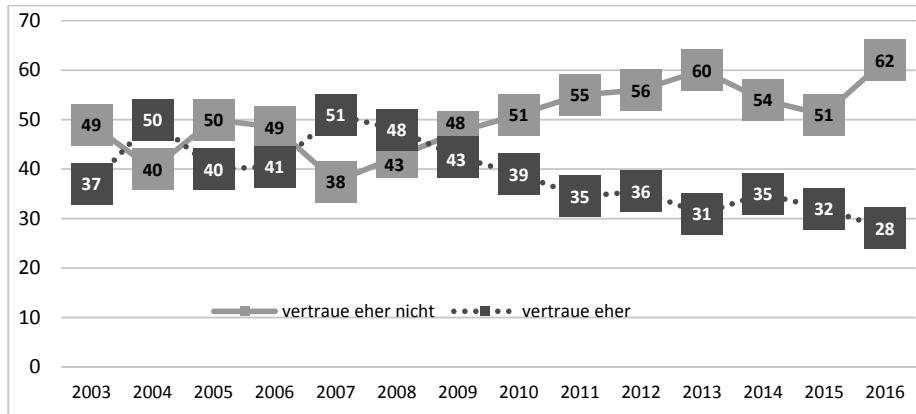
Fragt man danach, welche Handlungsebene im europäischen Mehrebenensystem gestärkt werden soll, so zeigt sich anhand einer vom Meinungsforschungsinstitut Ipsos wiederholt gestellten Frage in jüngeren Jahren eine Nationalisierung der öffentlichen Meinung in Frankreich. In zunehmendem Maße wurde die nationale Ebene als die zu stärkende politische Handlungsebene bevorzugt, selbst wenn dies die Befugnisse der Union verringert.⁵

2 Vgl. beispielhaft Rapport d'information déposé par la Commission des affaires européennes sur l'influence française au sein de l'Union européenne et présenté par MM. Christophe Caresche et Pierre Lequillier, Assemblée nationale N° 3468, 2. Februar 2016.

3 Vgl. hierzu Liesbet Hooghe/Gary Marks: A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus, in: British Journal of Political Science 1/2008, S. 1ff.; in Bezug auf Frankreich vgl. Joachim Schild: Die „Domestizierung“ französischer Europapolitik, in: Deutsch-Französisches Institut (Hrsg.): Frankreich-Jahrbuch 2008, Wiesbaden 2009, S. 29ff.; Joachim Schild: Europapolitik in einer verunsicherten Gesellschaft, in: Joachim Schild/Henrik Utterwedde (Hrsg.): Die verunsicherte Französische Republik. Wandel der Strukturen, der Politik – und der Leitbilder?, Baden-Baden 2009, S. 193ff.

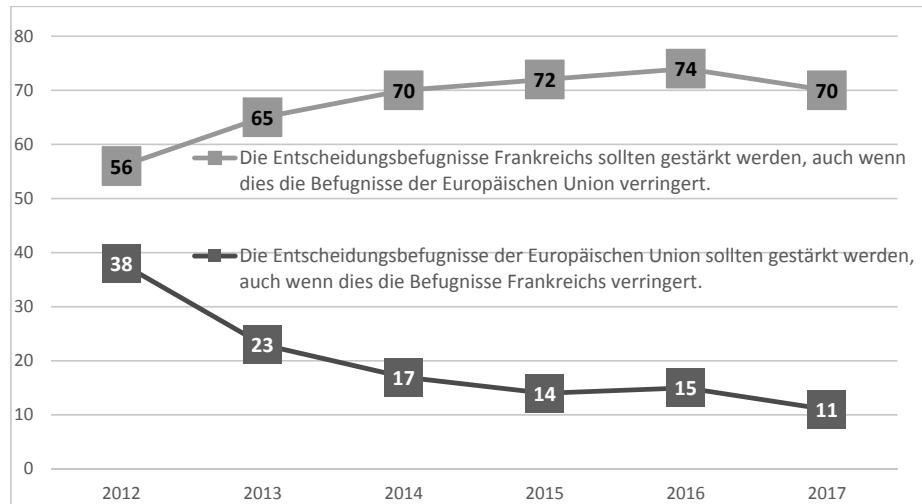
4 Siehe Abbildung 1.

5 Siehe Abbildung 2.

Abbildung 1: Vertrauen in die Europäische Union (in Prozent)

Frage: „Sagen Sie mir bitte für die folgenden Medien und Institutionen, ob Sie diesen eher vertrauen oder eher nicht vertrauen: Europäische Union“.

Quelle: Europäische Kommission: Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Bericht, Standard-Eurobarometer 60, Herbst 2003; bis Europäische Kommission: Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Bericht, Standard-Eurobarometer 86, Herbst 2016 (es wurde für jedes Jahr der Mittelwert aus der Frühjahrs- und Herbstumfrage gebildet).

Abbildung 2: Stärkere Entscheidungsbefugnisse für die EU oder Frankreich? (in Prozent)

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

Diese deutlich gestiegene Europaskepsis und das gesunkene Vertrauen in die politische Gestaltungsfähigkeit auf europäischer Ebene bildeten den Hintergrund für die Wahlkampagnen des Jahres 2017. Auch in vergangenen Wahlkämpfen hatte sich das Bild, das die Hauptkontrahenten von Zustand und Entwicklung der Union zeichneten, schon zunehmend verdüstert.⁶ Selten jedoch ist in nationalen Wahlkämpfen in Frankreich ein so negatives Bild der Europäischen Union und ihres derzeitigen Zustands gezeichnet worden wie in diesem. In besonderem Maße wurde dies anlässlich der Fernsehdebatte vor dem ersten Wahlgang der Präsidentschaftswahl mit allen elf Kandidaten sichtbar, von denen lediglich Macron, François Fillon (Les Républicains) und, mit Abstrichen, der Kandidat der Sozialisten Benoit Hamon nicht als Europaskeptiker eingestuft werden können.

Eine klare Abweichung von vergangenen Präsidentschafts- und Parlamentswahlkämpfen bestand jedoch darin, dass Europa und Frankreichs Platz in Europa ein großer Stellenwert im Wahlkampf zukam. Mit Le Pen (Front National) und Jean-Luc Mélenchon (La France insoumise – das „nicht unterworfenen Frankreich“) erzielten zwei Kandidaten zusammen rund 40 Prozent der Stimmen im ersten Wahlgang der Präsidentschaftswahl, die Frankreich aus der Europäischen Union hinausführen wollten.

Le Pen stellte in ihrem Wahlprogramm gleich im ersten von 144 Versprechen gegenüber den Franzosen klar, wohin die Reise gehen sollte, nämlich dem französischen Volk seine nationale Souveränität in monetären, legislativen, territorialen und wirtschaftlichen Fragen zurückzugeben. Um dies zu erreichen, wollte sie nach Verhandlungen mit Brüssel, die ohne Frage ergebnislos verlaufen wären, die Franzosen in einem Referendum über die EU-Mitgliedschaft ihres Landes abstimmen lassen.

Auch das protektionistische und staatsgläubige Programm des linksradikalen Mélenchon, vormals Europaabgeordneter und nunmehr Mitglied der Nationalversammlung, hätte sich nicht innerhalb der Europäischen Union verwirklichen lassen. Er wollte sofort aus den Verträgen aussteigen und ähnlich wie Le Pen nach dem absehbaren Scheitern einer Neuausrichtung der Unionspolitik als Plan B ein Austrittsreferendum durchführen.⁷

Diese politische Offensive der EU-Gegner 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 europäischen Integration avancierte zu einer zentralen strukturierenden Trennlinie für Kandidatendiskurse. Frankreich lieferte damit ein empirisches Beispiel für die wachsende Bedeutung einer Konfliktlinie, die Gewinner und Verlierer der Globalisierung und der europäischen (Markt-)Integration bzw. Befürworter und Gegner der Öffnung eines Landes nach außen voneinander trennt. Diese ist in der Literatur als Integrations-Demarkations-Cleavage in westeuropäischen Demokratien behandelt worden.⁸ Da diese Spaltung nicht entlang der Links-Rechts-Konfliktlinie verläuft, welche die Politik der V. Republik jahrzehntelang ge-

6 Für den Präsidentschaftswahlkampf 2007 vgl. Joachim Schild/Julia Simon: Welches Europa soll es sein? Europapolitik im französischen Präsidentschaftswahlkampf, Universität Trier/Politikwissenschaft (Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre)/Europäische Akademie Otzenhausen: Arbeitspapiere zur Europäischen Integration/Working Papers on European Integration Nr. 1, April 2007; für 2012 vgl. Francesca Vassallo: The EU Discourse in the 2012 French Presidential Election, in: French Politics, Culture & Society 3/2012, S. 79ff.

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

8 Vgl. Hanspeter Kriesi et al.: West European Politics in the Age of Globalization, Cambridge 2008.

prägt hat, verschoben sich die politischen Koordinatensysteme mit potentiell weitreichenden Wirkungen auf die Struktur und Funktionsweise des Parteiensystems und die Sicherung einer politischen Machtbasis für den amtierenden Präsidenten.

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 befürworten mehr als zwei Drittel der Franzosen den Euro und den gemeinsamen Währungsraum (68 Prozent im Herbst 2016⁹). 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“, so Le Pen in einem Interview mit dem Fernsehsender TF1.¹⁰

Die Bedeutung der Europapolitik unter den wahlbestimmenden Motiven unterschied sich erheblich in der Wählerschaft unterschiedlicher Kandidaten. So rangierten Europafragen unter den Wahlmotiven von Macron-Wählern hoch, unter den Wählern der europaskeptischsten Kandidaten Le Pen und Mélenchon jedoch eher niedrig. Während 41 Prozent der Macron-Wähler im ersten Wahlgang der Präsidentschaftswahlen die Europapolitik als eines ihrer zentralen Wahl motive nannten, nur übertroffen von Beschäftigungsfragen, und im zweiten Wahlgang das Wahlmotiv „Europa“ mit 48 Prozent unter Macron-Wählern gar an der Spitze lag, galt dies nur für 15 Prozent der Wähler Mélenchons und 26 Prozent der Wähler Le Pens im ersten Wahlgang und für 23 Prozent der Le Pen-Wähler im zweiten Wahlgang.¹¹ Allerdings muss dabei berücksichtigt werden, dass die von den Wählern Le Pens und Mélenchons als zentrale Wahl motive genannten Themen – Einwanderung und Terrorismus unter Le Pen-Wählern, Kampf gegen soziale Ungleichheit, Kaufkraft und Beschäftigung unter Mélenchon-Wählern – durchaus enge Europabeziehungen aufweisen und der Europäischen Union von beiden Kandidaten Mitverantwortung für Missstände und Fehlentwicklungen auf diesen Politikfeldern zugeschrieben wurde.

Der tiefe Riss, der die französische Nation spaltet und im Wahlkampf und Wahlverhalten zum Ausdruck kam, verringert die Freiheitsgrade französischer Europapolitik und beschleunigt den Trend zu einer verstärkten Koppelung zwischen der nationalen französischen und der europäischen Handlungsarena. Auch die ebenfalls schon zuvor erkennbaren Langzeitrends einer stärkeren Politisierung der französischen Europapolitik im Sinne einer höheren öffentlichen Sichtbarkeit von Europathemen und einer stärkeren Polarisie-

⁹ Vgl. Europäische Kommission: Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Bericht, Standard-Eurobarometer 86, Herbst 2016.

¹⁰ Zitiert nach Le Monde: Le Front national s'interroge sur son identité, 21.-22. Mai 2017.

¹¹ Vgl. die Studien des Umfrageinstituts Harris Interactive: Le 1er tour de l'élection présidentielle 2017, Paris, 24. April 2017, abrufbar unter: <http://harris-interactive.fr/wp-content/uploads/sites/6/2017/04/Rapport-Harris-Sondage-Jour-du-Vote-1er-tour-de-lelection-presidentielle-M6.pdf> (letzter Zugriff: 23.6.2017); sowie Harris Interactive: Le 2^{ème} de l'élection présidentielle 2017, Paris, 7. Mai 2017, abrufbar unter: <http://harris-interactive.fr/wp-content/uploads/sites/6/2017/05/Rapport-Harris-Complet-Sondage-Jour-du-Vote-2nd-tour-presidentielle-M6.pdf> (letzter Zugriff: 23.6.2017).

rung zwischen politischen Akteuren und ihren Positionen haben durch die zurückliegenden Wahlen in Frankreich eine Bestätigung und Verstärkung erfahren.¹²

Neugründung Europas

Von falscher Bescheidenheit scheint der jüngste Präsident der V. Republik nicht geplagt zu sein, wenn er nichts weniger als eine „Neugründung“ („refondation“) Europas zu seinem Programm erhebt.¹³ Wie passt das zur gewachsenen Europaskapsis im eigenen Land? Macron teilt mit Skeptikern den Ausgangspunkt seiner europapolitischen Überlegungen, dass nämlich die Union ihre zentralen Versprechen, für Frieden, Wohlfahrt und Freiheit zu stehen, heute nicht mehr einlöse. Das Friedensversprechen sei angesichts vielfältiger Krisenherde im Umfeld Europas und des transnationalen Terrors innerhalb der Union brüchig, das Wohlfahrtsversprechen werde angesichts der europäischen Wachstumsschwäche, Austeritätspolitik und hoher Jugendarbeitslosigkeit nicht eingelöst und grundlegende Freiheiten und Werte, für die die Union steht, etwa die Reiseverkehrsfreiheit und ein humaner Umgang mit Flüchtlingen, seien bedroht. Damit hätten die Kernnarrative europäischer Integration an legitimierender Kraft eingebüßt. Macron beschreibt die Union als ein in bürokratischen Routinen, komplexen Verfahren und übermäßig kleinteiligen Interventionen unter Missachtung des Subsidiaritätsprinzips erstarrtes Gebilde ohne Realitätsbezug und ohne politische Vision. Folgerichtig zieht sich durch sein Programm der Anspruch, ganz in der Tradition französischer Europapolitik, die Union durch ein neues, wertebasiertes *politisch*es Projekt jenseits eines reinen Markteuropas wiederzubeleben. Dabei setzt er dem souveränistischen Rückzug auf den Nationalstaat, wie ihn die Populisten von rechts und links propagieren, die Rekonstruktion einer geteilten europäischen Souveränität entgegen, denn souverän zu sein heiße, effektiv handeln zu können, was auf nationalstaatlicher Ebene in zentralen Politikfeldern nicht mehr möglich sei.¹⁴

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 sie dem „Diktat der Banken und der Finanzwelt“,¹⁵ unfairem internationalem Wettbewerb und der Dominanz eines austeritätsversessenen Deutschlands auszuliefern. Auch Macron teilt die Diagnose, dass die EU ihre Bürger und Unternehmen nicht genug schütze, wählt aber eine proaktive Strategie. Eine Öffnung des Nationalstaates nach außen werde von den Bürgern nur akzeptiert, wenn die europäische Ebene eine Schutzfunktion übernehmen kann, die zuvor dem Nationalstaat zufiel.

¹² Zum Prozess der Politisierung französischer Europapolitik vgl. Isabelle Guinaudeau/Simon Persico: EU politicization through the lens of salience: How the EU enters the French, British and German electoral agenda (1986-2009), in: French Politics 2/2013, S. 143ff.; sowie Swen Hutter/Alena Kerscher: Politicizing Europe in Hard Times: Conflicts over Europe in France in a Long-term Perspective, 1974–2012, in: Journal of European Integration 3/2014, S. 267ff.

¹³ Vgl. das „Refonder l’Europe“ überschriebene Kapitel zu seiner Europapolitik, zu finden in Emmanuel Macron: Révolution, Paris 2016, S. 221ff.

¹⁴ Ebenda, S. 222ff.

¹⁵ Mélenchon: L’avenir en commun, 2017, S. 79.

„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.¹⁶ Unter die verstärkte Schutzfunktion der Union fallen neben der inneren und äußeren Sicherheit auch der Schutz vor unfairen Handelspraktiken von Drittstaaten, v.a. seitens Chinas, und vor dem Ausverkauf von europäischen Hochtechnologien, der Klimaschutz sowie die Stärkung der monetären Souveränität der Eurozone im Weltwährungssystem gegenüber dem Dollar. So plädiert Macron für einen Ausbau des Instrumentariums zum Schutz europäischer Produzenten vor Dumping und vor unlauterem Wettbewerb, etwa durch höhere Strafzölle.¹⁷ Der von ihm geforderte „Buy European Act“ sieht vor, dass bei öffentlichen Ausschreibungen nur die Unternehmen berücksichtigt werden, die mindestens die Hälfte ihrer Produktion in Europa angesiedelt haben. Auch plädiert er für einen europäischen Investitionskontrollmechanismus, um strategische Industriesektoren vor Firmenübernahmen durch Unternehmen aus Drittstaaten zu schützen.¹⁸

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 Hollandes 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.¹⁹ Der Kommissionsvorschlag sieht vor, die Entlohnung von entsandten Arbeitnehmern derjenigen von Arbeitnehmern im Tätigkeitsland anzunähern. Dies stößt in den osteuropäischen Mitgliedstaaten erwartungsgemäß auf 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 Zweijahreszeitraum begrenzen und Kontrollmöglichkeiten verbessern.²⁰

Dem Ziel, die Schutzfunktion der Europäischen Union zu verbessern, dienen auch ambitionierte Pläne zum Ausbau der EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Rahmen einer dazu bereiten Teilgruppe von Mitgliedstaaten. Die von der EU-Kommission vorangestriebene Idee eines europäischen Verteidigungsfonds fand genauso die Unterstützung Frankreichs wie der schon im März 2017 auf den Weg gebrachte Aufbau eines europäischen Hauptquartiers, eines Kommandozientrums in Brüssel zur Durchführung von Aus-

¹⁶ Handelsblatt.com: Macron hat es eilig, 3. Mai 2017.

¹⁷ Reuters.com: France's Macron calls for higher European anti-dumping taxes, 2. Mai 2017.

¹⁸ Vgl. sein Wahlprogramm: Emmanuel Macron président. Programme, S. 21, abrufbar unter: <https://storage.googleapis.com/en-marche-fr/COMMUNICATION/Programme-Emmanuel-Macron.pdf> (letzter Zugriff: 3.8.2017).

¹⁹ The Economist: Going posted, 9. Juli 2016.

²⁰ Le Monde: Travailleurs détachés: Macron hausse le ton, 9. Juni 2017; und Le Monde: Travailleurs détachés: la France joue l'apaisement, 16. Juni 2017.

landseinsätzen – eine alte französische Forderung. Hier wird die Möglichkeit einer engen Verzahnung der Kommissionspläne zur Sicherheits- und Verteidigungsunion, wie sie im Reflexionspapier der EU-Kommission vom 7. Juni 2017²¹ dargelegt wurden, und französischer Reformpläne erkennbar. Diese werden wiederum eng mit Deutschland abgestimmt.²²

Auch besitzt die Sicherung der EU-Außengrenzen eine hohe Priorität. Für die schnell mobilisierbare Reserve der Europäischen Agentur für Grenz- und Küstenwache, die im Oktober 2016 ihre Arbeit aufgenommen hat, sind derzeit mindestens 1.500 Grenzschutzbeamte vorgesehen. Macron plädiert für ihren Aufwuchs auf insgesamt 5.000 Grenz- und Küstenschützer und will qualifiziertes nationales Personal bereitstellen.²³

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 Strukturreformen und europäischer Investitionspolitik gefordert, einen Vorschlag, den er als Präsidentschaftskandidat an gleicher Stelle im März 2017 wiederholte.²⁴ Einen zentralen Bestandteil eines solchen europäischen „New Deals“ bildet die Reform der Eurozonen-Governance. Kernpunkt ist die Einführung eines Eurozonenbudgets, beschlossen von einem Eurozonenparlament und implementiert durch einen europäischen Finanzminister²⁵ bzw. eine „demokratische Regierung“.²⁶ Der Finanzminister soll mit supranationalen Kompetenzen ausgestattet und vom Eurozonenparlament kontrolliert werden. Macron schwebt ein Eurozonenbudget vor, das drei unterschiedliche Funktionen erfüllen soll: Investitionen finanzieren, Regionen in besonderen Notsituationen finanziell unterstützen (aus Mitteln des Europäischen Stabilitätsmechanismus, ESM) und Mitgliedstaaten, die von einem asymmetrischen Schock getroffen sind, durch eine antizyklische Konjunktursteuерung stabilisieren. Das Budget soll also eine Allokations-, eine distributive und eine Stabilisierungsfunktion erfüllen.²⁷ Sollen diese drei Funktionen simultan erfüllt werden, müsste dieses Eurozonenbudget einen ganz erheblichen Umfang annehmen, insbesondere um im Euroraum konjunkturell stabilisierend wirken zu können. Konsequenterweise schlug der Kandidat Macron daher, neben der Finanzierung des Budgets über Eigenmittel, auch die

21 Europäische Kommission: Reflexionspapier über die Zukunft der europäischen Verteidigung, COM(2017) 315.

22 Siehe weiter unten.

23 Vgl. Macron: Programme, 2017, S. 15.

24 Rede Macrons an der Hertie School of Governance in Berlin, vgl. Emmanuel Macron: A New Deal for Europe – Reforms, Investment, and Growth, 31. März 2017, abrufbar unter: <https://www.youtube.com/watch?v=b9TQ21wEPuQ&index=2&list=PLVvW-1uzF8DbQprpyGekCWgZ78BEeYTUy> (letzter Zugriff: 3.8.2017); Podiumsdiskussion mit Emmanuel Macron, dem damaligen Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel und Jürgen Habermas am 16. März 2017, vgl. Hertie School of Governance: Which future for Europe?, abrufbar unter: <https://www.youtube.com/watch?v=cqpViqUB60Y> (letzter Zugriff: 3.8.2017).

25 Macron: Révolution, 2016, S. 235f.; vgl. auch Macron: Programme, 2017.

26 So seine Formulierung in seinem Interview mit mehreren europäischen Zeitungen, vgl. u.a. Süddeutsche Zeitung: „Anfang einer Renaissance“, 22. Juni 2017.

27 Vgl. Macron: Révolution, 2016, S. 235; Rede Macrons an der Humboldt-Universität vom 10. Januar 2017: Emmanuel Macron: The Franco-German relation and the future of the European Union, 10. Januar 2017, abrufbar unter: <https://plone.rewi.hu-berlin.de/de/lf/oe/whi/FCE/2017/rede-macron> (letzter Zugriff: 22.6.2017); vgl. auch sein Interview mit Libération: On ne peut pas être timidement européen, sinon on a déjà perdu, 24. März 2017.

Möglichkeit einer gemeinsamen Schuldenaufnahme auf europäischer Ebene vor – also nicht im Sinne der Ausgabe von Eurobonds durch nationale Schatzämter.

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 – „falls die Mitgliedstaaten wie bisher zu keiner Form von Finanztransfer in der Währungsunion bereit sind, können wir den Euro und die Eurozone vergessen“, und weiter: „eine Währungsunion ohne Finanzausgleich, das gibt es nicht!“²⁸ Diese Forderung nach einem Finanzausgleich erhob er im Wahlkampf nicht mehr, ebenso wenig rührte er am deutschen Tabuthema Eurobonds. Eine Vergemeinschaftung von Altschulden schloss er explizit aus.

Die Verwirklichung der Macronschen institutionellen Vorschläge zur Reform der Eurozone würde Kompetenzen, Ressourcen und Steuerungsformen in ganz erheblichem Maße auf Eurozonenebene zentralisieren, was Macron im Sinne einer Verringerung von Ungleichgewichten und einer Stärkung wirtschaftlicher Konvergenz für geboten hält.

Diese – in vielen Punkten zu präzisierende – institutionelle Blaupause ist weit entfernt von der 2010 von Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble in der Frühphase der Eurozonenkrise ins Spiel gebrachten Idee eines europäischen Finanzministers. Diesem wäre die Überwachung der Einhaltung des europäischen Regelwerks zur Koordinierung der Haushaltspolitik zugefallen, wozu er mit Durchgriffsrechten gegenüber der nationalen Haushaltspolitik ausgestattet werden sollte. Davon ist in Macrons Vorschlägen keine Rede.

In der Gesamtschau ergibt sich der Eindruck, dass die von Macron vertretenen europapolitischen Ideen und Positionen sich nicht grundsätzlich von der Linie seines Amtsvorgängers Hollande unterscheiden. Was ihn von diesem aber sehr wohl unterscheidet, ist die politische Strategie, mit der er französische Präferenzen innerhalb der Union verstärkt zur Geltung zu bringen gedenkt. Zwei Wege zeichnen sich ab: Zum einen setzt Macron ungleich stärker als sein sozialistischer Vorgänger auf eine enge und privilegierte Abstimmung mit dem deutschen Partner; zum anderen will er – gestützt auf die deutsch-französische Sonderbeziehung – Teilgruppenbildungsprozesse in der Union verstärkt vorantreiben. Dabei geht er politischen Konflikten mit Gegnern einer Teilgruppenbildung nicht aus dem Weg, weder mit europäischen Institutionen noch mit skeptischen Mitgliedstaaten, vor allem den mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedern.

„Allianz des Vertrauens“ mit Deutschland

In seinem ersten Interview als Präsident kündigte Macron an, eine „Allianz des Vertrauens“ mit der Bundesrepublik Deutschland schmieden zu wollen. „Ich wünschte mir, wir würden zum Geist der Kooperation zurückkehren, wie er einst zwischen François Mitterrand und Helmut Kohl herrschte“, so Macron.²⁹ Damit verbunden ist die Absicht, durch enge Abstimmungen und Vorklärungen vor jeder Tagung des Europäischen Rates den deutsch-französischen Bilateralismus als strukturierendes Element europäischer Politik wiederzubeleben.

28 Vgl. sein Interview in der Süddeutschen Zeitung: Wollen wir die Totengräber sein?, 31. August 2015.

29 Interview mit mehreren europäischen Zeitungen, vgl. u.a. Süddeutsche Zeitung: „Anfang einer Renaissance“, 2017.

Schon seine ersten wichtigen Personalentscheidungen ließen erkennen, wie ernst es dem neu gewählten Präsidenten mit einer europäischen „refondation“ und einer engen Kooperation mit dem deutschen Nachbarn ist. Premierminister Philippe ist in Bonn aufgewachsen, wo sein Vater das „Lycée français“ leitete. Ein deutliches Signal an Deutschland sandte Macron auch mit der Bestellung von Sylvie Goulard zur Verteidigungsministerin in der ersten Regierung von Premier Philippe. Die profilierte Europaabgeordnete der liberalen ALDE-Fraktion³⁰ im Parlament pflegt seit Jahren enge Beziehungen zu Deutschland.³¹ Wirtschafts- und Finanzminister Bruno Le Maire war während der Präsidentschaft von Nicolas Sarkozy 2008 bis 2009 Staatssekretär für Europa im Außenministerium und Beauftragter für die deutsch-französische Zusammenarbeit. Als diplomatischen Chefberater wählte Macron mit Philippe Etienne einen erfahrenen Europäer, der über fünf Jahre die Schlüsselposition des französischen Ständigen Vertreters bei der Europäischen Union bekleidete (2009-2014) und von 2014 bis zur Präsidentschaftswahl französischer Botschafter in Berlin war.

Schon Macrons obligatorischer Antrittsbesuch in Berlin am Tag nach seiner Amtseinführung ließ erkennen, dass er hohe Erwartungen an Deutschland und die bilaterale Kooperation richtet und dass er in Berlin nicht auf verschlossene Türen stößt. Im Gegenteil: Bundeskanzlerin Angela Merkel und Außenminister Sigmar Gabriel deuteten Positionsänderungen an, die als Entgegenkommen an Paris zu interpretieren sind.

Gabriel sprach sich anlässlich des Antrittsbesuchs seines Amtskollegen Jean-Yves Le Drian für ein Eurozonenbudget aus. Macrons Reformpläne, insbesondere für die Eurozone, würden jedoch eine Vertragsänderung notwendig machen. Eine solche war in Berlin in den letzten Jahren mit Verweis auf Ratifizierungsrisiken stets abgelehnt worden. Nun ließ die Bundeskanzlerin erkennen, dass eine solche Änderung der Verträge kein Tabuthema mehr ist. Auch signalisierte sie die Bereitschaft, über eine „Wirtschaftsregierung“, einen europäischen Finanzminister und ein Eurozonenbudget nachzudenken.³² Die Vorstellungen darüber, was eine europäische „Wirtschaftsregierung“ und ein europäischer Finanzminister leisten sollen, dürften zwischen beiden Ländern jedoch nach wie vor deutlich auseinandergehen.

Unmittelbar nach der Regierungsbildung in Paris haben der neue französische Wirtschafts- und Finanzminister Le Maire und sein deutscher Amtskollege Schäuble anlässlich ihres ersten Treffens in Berlin die Bildung einer deutsch-französischen Arbeitsgruppe angekündigt, die gemeinsame Vorschläge zur Weiterentwicklung der Eurozone erarbeiten soll.³³ Präsident Macron vereinbarte mit der Bundeskanzlerin, dass beide Staaten einen gemeinsamen Fahrplan für die Reform der Währungsunion ausarbeiten.

Allerdings ist nach wie vor mit erheblichen deutschen Bedenken gegen Formen der europäischen Risikoteilung zu rechnen, die in Deutschland als Weg in Richtung einer „Transferunion“ interpretiert werden können. Die innenpolitischen Widerstände gegen sol-

³⁰ Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa.

³¹ Sie musste jedoch aufgrund von Vorwürfen der unerlaubten Finanzierung von Parteimitarbeitern über das Budget des Europaparlaments nach wenigen Wochen wieder von ihrem Amt zurücktreten.

³² Angela Merkel: Rede von Bundeskanzlerin Merkel beim Tag der Deutschen Industrie am 20. Juni 2017 in Berlin, 20. Juni 2017, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2017/06/2017-06-20-rede-merkel-tdi.html> (letzter Zugriff: 23.7.2017).

³³ Frankfurter Allgemeine Zeitung: Schäuble und Le Maire für mehr Integration in der Eurozone, 23. Mai 2017.

che Schritte – etwa in Form eines europäischen Einlagensicherungssystems für Bankguthaben zur Vollendung der Bankenunion oder eines Eurozonenbudgets mit redistributiver Funktion – sind auf deutscher Seite kaum geringer geworden. Bundeskanzlerin Merkel warnte davor, „an der falschen Stelle zu vergemeinschaften“, vielmehr sollten „Risiken, Entscheidungsmöglichkeiten und Haftung immer vernünftig in einer Hand bleiben“, so ihr ordoliberaler Credo.³⁴ Dies setzt einer verstärkten Risikoteilung im Euro-Währungsgebiet klare Grenzen.

Ein mögliches Feld der Verständigung könnte die von Schäuble angeregte Weiterentwicklung des ESM zu einem Europäischen Währungsfonds sein, die er als pragmatischen, zwischenstaatlichen Weg zur Vertiefung der Währungsunion sieht, solange die Alternative einer Vertragsänderung nicht verfügbar ist.³⁵

Eine wichtige Voraussetzung für die Rückgewinnung europapolitischer Glaubwürdigkeit und Initiative, das hat Präsident Macron klar erkannt, ist die Einhaltung europäischer Regeln, insbesondere der Fiskalregeln des reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakts und des „Fiskalpakts“³⁶ von 2012: „Ich will der Präsident eines verantwortlichen Frankreichs sein, das die Spielregeln beachtet und seine Verpflichtungen einhält“, so Macron.³⁷

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 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 2017 auf 2,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu senken, sei „sehr schwer zu erreichen“, so der Rechnungshof.³⁸ In der nationalen Haushaltspolitik musste die Regierung unter Premierminister Philippe daher sehr rasch Farbe bekennen und ihre Bereitschaft durch Taten dokumentieren, den jahrzehntelang eingeschlagenen Weg in eine übermäßige Staatsverschuldung³⁹ zu verlassen und damit auch die Glaubwürdigkeit und Geltungskraft europäischer Regelwerke zu stärken. Die ersten Entscheidungen zur Haushaltspolitik für das laufende Jahr sowie die veröffentlichte Finanzplanung für die gesamte Legislaturperiode lassen den ernsthaften Willen erkennen, den Defizitabbau und eine Senkung der Staatsschuldenquote entschlossen in Angriff zu nehmen und dabei insbesondere auf der Ausgabenseite des Budgets anzusetzen.⁴⁰ Allein im laufenden Jahr sollen 4,5 Milliarden Euro eingespart werden, um die im Stabilitätsprogramm zugesagte Rückführung des Defizits auf 3 Prozent des BIP 2017 si-

³⁴ Merkel: Rede beim Tag der Deutschen Industrie, 2017.

³⁵ Vgl. La Repubblica: Schäuble: „Così Francia e Germania cambieranno la Ue“, Interview, 11. März 2017, deutsche Übersetzung abrufbar unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Interviews/2017/2017-05-12-welt.html> (letzter Zugriff: 23.5.2017). In diese Richtung zielen auch die Vorschläge in Henrik Enderlein/Enrico Letta/Aart De Geus: Seizing the Moment for Euro Area Reform. Jacques Delors Institute, Berlin/Notre Europe/Bertelsmann Stiftung, Mai 2017.

³⁶ Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion.

³⁷ Rede Macrons an der Humboldt-Universität, vgl. Macron: The Franco-German relation, 2017.

³⁸ Cours des Comptes: Le rapport annuel 2017. Tome I: Les observations, Paris 2017, S. 54 (eigene Übersetzung).

³⁹ Vgl. hierzu Joachim Schild: Frankreichs steiniger Weg zur Haushaltskonsolidierung, in: Deutsch-Französisches Institut (Hrsg.): Frankreich-Jahrbuch 2013, Wiesbaden 2014, S. 81f.

⁴⁰ Vgl. République française: Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques. Tome 1: Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, Paris 2017, abrufbar unter: https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2017/DOFP/DOFP_2017_Tome_01.pdf (letzter Zugriff: 3.8.2017).

cherzustellen und damit die Einstellung des Defizitverfahrens gegen Frankreich zu ermöglichen.⁴¹

Erst eine erfolgreiche Umsetzung nationaler Strukturreformen, vor allem am Arbeitsmarkt, und eine konsequente Haushaltskonsolidierung werden dem neuen Präsidenten europapolitische Glaubwürdigkeit und „soft power“ verleihen – und damit eine solide Basis für seine ambitionierten Pläne einer „Neugründung Europas“ und einer „Allianz des Vertrauens“ mit Deutschland bieten. Je ambitionierter und erfolgreicher das wirtschafts- und haushaltspolitische Reformprogramm und seine Umsetzung in Frankreich ausfallen, 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, etwa im Hinblick auf eine europäische Investitionsoffensive und Schritte zur Reform der Governance-Strukturen der Eurozone.

Gerade auf dem Feld europäischer und koordinierter nationaler Zukunftsinvestitionsprogramme, etwa im Bereich der digitalen Ökonomie, erneuerbarer Energien und ihrer Speicherung sowie Investitionen in Forschung, sind Gemeinsamkeiten vorstellbar. Macron plädiert für eine Verlängerung und erhebliche Ausweitung des Juncker-Plans mit seinem Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) und für die Gewährung von Mitteln in Form von Subventionen, nicht nur Darlehen und Darlehensgarantien. Mit einer solchen koordinierten Investitionsoffensive müssen keine dauerhaften Verpflichtungen und Schritte zu einer institutionalisierten „Transferunion“ verbunden sein, weswegen sie gerade in Deutschland eher auf Zustimmung stoßen dürfte als jede Form von verstärkter Risikoteilung (ohne wirksame europäische Kontrolle) oder Vorschläge für Finanzausgleichssysteme, mit denen Deutschland angesichts massiver Fehlanreize im deutschen Föderalismus selbst denkbar schlechte Erfahrungen gemacht hat.

Macron hat die Konturen eines deutsch-französischen Deals vorzuzeichnen versucht: Frankreich setzt unverzüglich wirtschaftliche Strukturreformen um und erarbeitet einen Plan zur Haushaltskonsolidierung für die gesamte Amts- und Legislaturperiode. Deutschland forderte er im Gegenzug auf, eine expansive Haushaltspolitik auf den Weg zu bringen, die Idee des Eurozonenbudgets zu unterstützen und die Ausklammerung von Zukunftsinvestitionen aus den Defizitberechnungsregeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts mitzutragen.⁴²

Ähnlich wie im Politikfeld der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zeichnet sich in Bezug auf Reformen in der Eurozone 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, und eine deutsch-französische Arbeitsgruppe der Finanzministerien soll nach den Bundestagswahlen, aber vor Ende des Jahres gemeinsame Vorschläge zur Weiterentwicklung der Eurozone vorlegen.⁴³

Da auf beiden Seiten des Rheins innenpolitische Restriktionen und Zwänge die Gestaltung der Europapolitik stärker als in der Vergangenheit beeinflussen und die Präferenzen

41 Vgl. La Tribune.fr: Budget 2017: les pistes de Darmanin pour économiser 4,5 milliards d'euros, 11. Juli 2017.

42 Macron: Révolution, 2016, S. 237.

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

beider Länder in der Kernfrage der Weiterentwicklung der Eurozone weiterhin erheblich voneinander abweichen,⁴⁴ sollten die mögliche Dynamik und die Reichweite der Eurozonenreformen jedoch realistisch betrachtet werden. Auf deutscher Seite wären insbesondere bei einer möglichen Regierungsbeteiligung der Freien Demokraten nach der Bundestagswahl im September 2017 politische Widerstände gegen die Macronsche Agenda der Zentralisierung von Handlungsinstrumenten, der Harmonisierung von Steuer- und Sozialregelwerken sowie der verstärkten Risikoteilung zu erwarten, zumindest solange Risiken in Bankenbilanzen und Staatshaushalten noch nicht hinreichend reduziert sind und wirtschaftliche Strukturreformen auf nationaler Ebene keine großen Fortschritte gemacht haben, und zwar nicht nur in Frankreich.

Eine von beiden Seiten energisch vorangetriebene Redynamisierung des deutsch-französischen Bilateralismus in der Union ist schon wenige Wochen nach dem Amtsantritt Macrons klar erkennbar und die Fortsetzung dieser neuen Dynamik ist auch nach der Bundestagswahl im September 2017 zu erwarten. Schon der 19. deutsch-französische Ministerrat im Juli 2017, der erste unter Präsident Macron, hat ein ehrgeiziges Programm der Kooperationsvertiefung auf bilateraler Ebene in verschiedenen Politikfeldern formuliert, vielfach verbunden mit der Perspektive gemeinsamer Initiativen auf europäischer Ebene und mit ambitionierten Zeitplänen.⁴⁵

Integrationsdifferenzierung und Teilgruppenbildung

Schon Macrons Vorgänger haben sich wiederholt für die Möglichkeit einer vertieften Integration von Teilgruppen von Mitgliedstaaten in bestimmten Politikfeldern der Union eingesetzt, zuletzt Hollande in engem Schulterschluss mit Berlin. Ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten mit unterschiedlichen Teilgruppen je nach Politikfeld ist fester Bestandteil des europapolitischen Leitbilds Macrons. Neben den für den Binnenmarkt, digitale Wirtschaft, Energie- und Außenhandelspolitik zuständigen EU-27 sieht er die Schengen-Staaten als geeignetes Format zur Vertiefung der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit im Bereich der Außengrenzsicherung sowie der Kooperation in Fragen der inneren Sicherheit. Die Eurozone und deren institutionelle Vertiefung bilden einen weiteren Integrationskreis. Diese Ländergruppe betrachtet er auch als geeigneten Rahmen, um eine Harmonisierung und Konvergenz von Steuerregeln (insbesondere der Unternehmensbesteuerung) und sozialen Regulierungsstandards voranzutreiben, um innereuropäisches Sozial- und Steuerdumping zu vermeiden. Innerhalb der Eurozone, so Macron, könnten einzelne Staaten noch enger als die Gesamtheit der Eurozone kooperieren und innerhalb von zehn Jahren fiskalische, soziale und energiepolitische Konvergenz verwirklichen.⁴⁶

Eine weitere Teilgruppe von Mitgliedstaaten um Frankreich, Deutschland, Italien und Spanien würde die Verteidigungscooperation vertiefen und nach Wegen suchen, das Vereinigte Königreich als externen Partner einzubinden.⁴⁷ Schon im September 2016 unterbreiteten Frankreich und Deutschland Vorschläge zur Fortentwicklung der Gemeinsamen

⁴⁴ Grundlegend hierzu Markus K. Brunnermeier/Harold James/Jean-Pierre Landau: *The Euro and the Battle of Ideas*, Princeton 2016.

⁴⁵ Vgl. Conseil des Ministres Franco-Allemand/Deutsch-Französischer Ministerrat, Paris, 13. Juli 2017.

⁴⁶ Macron: *Révolution*, 2016, S. 237f.

⁴⁷ Vgl. Libération: *Macron: l'Europe, l'Allemagne et nous*, Interview, 24. März 2017.

Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) in Richtung einer Sicherheits- und Verteidigungsunion.⁴⁸ 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.

„Paris“ und „Berlin“ machen sich gemeinsam für die bislang nicht genutzte Möglichkeit der Teilgruppenbildung im Rahmen einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit⁴⁹ in der Verteidigungspolitik stark. Dies wurde anlässlich der Tagung des Deutsch-Französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrates am 13. Juli 2017 in Paris deutlich. Beide Regierungen planen, den EU-Partnern die Vereinbarung einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit vorzuschlagen. In ihrem Rahmen sollen „alle Mitgliedstaaten zusammenfinden, die dies möchten und die in Bezug auf anspruchsvolle Missionen bindende Verpflichtungen eingehen“, verbunden mit der „langfristige[n] Vision [...], ein Streitkräftepositiv in der gesamten Bandbreite“ in Ergänzung zur NATO und ihrer kollektiven Verteidigungsfunktion zu entwickeln.⁵⁰ „Paris“ und „Berlin“ haben sich diesbezüglich auf bindende Verpflichtungen, einen Zeitplan und Überprüfungsmechanismen verständigt, die sie ihren Partnern vorschlagen wollen.

Auch wird mit der Einsetzung einer hochrangigen bilateralen Arbeitsgruppe ein neuer Anlauf zur Intensivierung der Rüstungskooperation bei Entwicklung und Herstellung der nächsten Generation von zentralen Waffensystemen – Kampfpanzer, Kampfflugzeuge, Hubschrauber, Artilleriesysteme – unternommen, wo möglich in Kooperation mit weiteren europäischen Partnern.

Das aktive Vorantreiben einer stärkeren Ausdifferenzierung der Integration nach Teilbereichen und -gruppen trifft auf Widerstände von Seiten der Visegrád-Staaten, allen voran Polens, die neue Grenzziehungen und eine Art Zwei-Klassen-Europa befürchten.⁵¹ Auch in anderen Fragen wird eine Frontstellung zu den mittel- und osteuropäischen Staaten erkennbar. Dies gilt für die Macronsche Harmonisierungsagenda für steuer- und sozialpolitische Regelwerke und ebenso für die von ihm geforderte Verschärfung der Entsenderichtlinie.⁵² All dies droht die Wettbewerbsvorteile der mittel- und osteuropäischen Staaten zu schmälern. Auch hat er durch seine harte Kritik an der Verletzung europäischer Werte durch mittel- und osteuropäische Staaten – durch illiberale Angriffe auf den Rechtsstaat und durch die Verweigerung von Solidarität in der europäischen Flüchtlingspolitik – seine Bereitschaft zum Konflikt gezeigt und ihnen Sanktionen angedroht.⁵³

⁴⁸ Erneuerung der GSVP. Hin zu einer umfassenden, realistischen und glaubwürdigen Verteidigung in der EU. Deutsch-französische Verteidigungsinitiative, 12. September 2016, abrufbar unter: http://augengeradeaus.net/wp-content/uploads/2016/09/20160909_DEU_FRA_EU-Verteidigung.pdf (letzter Zugriff: 3.8.2017).

⁴⁹ Art. 42 Abs. 6 i.V.m. Art. 46 Vertrag über die Europäische Union.

⁵⁰ Deutsch-französischer Verteidigungs- und Sicherheitsrat: Schlussfolgerungen, Paris, 13. Juli 2017.

⁵¹ The Economist: Multi-speed EU may lead to growing rifts with Visegrád Group, 5. Juni 2017.

⁵² Vgl. Joint Statement of the Prime Minister of the Visegrád Group on the Amendment of the Posting of Workers Directive, 11. Mai 2017, abrufbar unter: <http://www.visegradgroup.eu/calendar/selected-events-in-2017-170203/joint-statement-of-the> (letzter Zugriff: 23.7.2017).

⁵³ Vgl. Libération: Macron: l'Europe, 2017; sowie Süddeutsche Zeitung: „Anfang einer Renaissance“, 2017.

Internationale und europäische Kontextbedingungen

Der europäische und der internationale Kontext erscheinen günstig für die von Macron angestrebte Redynamisierung europäischer Politik. Nach den französischen Wahlen werden die Bundestagswahl im September 2017 und die Parlamentswahlen in Italien spätestens im Frühjahr 2018 weitere innenpolitische Klärungen in wichtigen Mitgliedstaaten bringen. Rechts- und Linkspopulisten blieben bei den letzten Wahlen in Österreich, den Niederlanden und Frankreich – zumindest bei den Parlamentswahlen – deutlich hinter ihren Erwartungen zurück.

Auf internationaler Ebene setzt die Relativierung der US-amerikanischen Sicherheitsgarantie für Europa seitens des Präsidenten Donald Trump starke Anreize für die Europäer, ihre eigenen Verteidigungsanstrengungen zu verstärken und Schritte auf dem Weg zur strategischen Autonomie gegenüber den USA zu gehen. Dies befähigt Pläne zur Teilgruppenbildung mit dem Ziel der Verwirklichung einer Sicherheits- und Verteidigungsunion mit Frankreich und Deutschland als Kernstaaten. Auch der Brexit erleichtert die Kooperation auf diesem Feld, da britische Widerstände gegen verteidigungspolitische Initiativen hinfällig werden. Die Brexit-Entscheidung hat zudem – zumindest temporär – die EU-27-Staaten enger zusammenrücken lassen und den Bevölkerungen der Mitgliedstaaten die wirtschaftlichen und politischen Kosten eines Austritts anschaulich vor Augen geführt. Zudem können die EU und die Eurozone in den nächsten beiden Jahren mit einer Fortsetzung und Beschleunigung des wirtschaftlichen Aufschwungs rechnen. Die Einhaltung der Defizitregeln wird damit erleichtert, auch wenn der Handlungsdruck zur Umsetzung von Strukturreformen gleichzeitig zu sinken droht.

Damit sind die Rahmenbedingungen für den Versuch, die europäischen Krisenjahre zu überwinden und mit Zukunftsvorhaben die interne Problemlösungsfähigkeit und äußere Handlungsfähigkeit der Union zu verbessern, günstiger denn je seit Beginn des Krisenzyklus im Kontext der internationalen Finanzkrise 2008.

Fenster der Gelegenheit – Schlüsselrolle für Berlin

Die Wahl Macrons könnte eine Gelegenheit zur Wiedergewinnung europäischer Handlungsfähigkeit und zur zumindest partiellen Überwindung der „Polykrise“ der Union bieten. Die europapolitischen Erwartungen an den neuen französischen Präsidenten sind hoch, nicht zuletzt aufgrund seiner eigenen aktivistischen Rhetorik und ambitionierten Pläne. Ein kohärenter europapolitischer Fahrplan Macrons ist erkennbar, der auf Zentralisierung von Handlungsinstrumenten vor allem in der Eurozone, auf eine Erneuerung der deutsch-französischen Sonderbeziehung in der Union und auf verstärkte Teilgruppenbildungen und Flexibilisierung von Integrationsformen und -formaten setzt.

Mit seinen Plänen wird er auf Widerstände der Nord- und Osteuropäer stoßen, bei ersten wegen seiner Forderung nach verstärkten Solidaritätsleistungen und erhöhten Resourceneinsätzen zur dauerhaften Stabilisierung der Eurozone, bei letzteren wegen der sich abzeichnenden Vertiefung innerunionaler Trennlinien zwischen unterschiedlichen Gruppen von Mitgliedstaaten aufgrund der zunehmend variablen Geometrie europäischer Integrationsstrukturen.

Eine Schlüsselrolle in der angestoßenen Reformdiskussion und -politik wird Deutschland zufallen. Berlin hat das allergrößte Interesse am Erfolg Macrons.⁵⁴ Von der Bereitschaft Berlins zum Eingehen auf französische Kernanliegen wird es abhängen, inwieweit französische Präferenzen erfolgreich europäische Politik prägen können. Am leichtesten dürfte dies bei der Unterstützung einer europäischen Investitionsoffensive durch Verlängerung und Ausweitung des Juncker-Plans fallen. Die französische Forderung nach verstärkter wirtschaftlicher und finanzieller Solidarität wird der Bundesregierung insbesondere in Fragen der Risikoteilung in Europa einen schwierigen Balanceakt abverlangen. Sie muss die beiden partiell widerstreitenden Ziele zwischen einer Erneuerung deutsch-französischer Führung in der Europapolitik einerseits und der Vermeidung von destabilisierenden wirtschaftlichen Fehlanreizen für Banken und Staaten durch europäische Risikoteilung und das Auseinanderfallen von Risiken und Haftung in der Eurozone andererseits kompatibel halten. Auch wird sich die Bundesregierung die Frage stellen müssen, ob die europäischen Harmonisierungs- und Zentralisierungspläne der neuen französischen Exekutive nicht die Solidaritätsbereitschaft und Legitimationsressourcen der Union als politische Gemeinschaft überfordern. Ist ferner ein Integrationsleitbild, das Einheit in der Vielfalt betont und auf dem Subsidiaritätsprinzip aufbaut, der Heterogenität der EU-Mitgliedstaaten nicht angemessener, und zwar normativ wie politisch-praktisch? Eine nicht nur als temporär gedachte variable Geometrie, eine nach Politikfeldern differenzierte Teilgruppenbildung könnte hier einen Ausweg bieten.

Auf französischer Seite muss Macron unter Beweis stellen, dass er wirtschafts-, arbeitsmarkt- und sozialpolitische Strukturreformen auch gegen ohne Frage erhebliche innergesellschaftliche Widerstände erfolgreich implementieren, den Weg in den Schuldenstaat umkehren und Unternehmen entlasten kann. In dem Maße, wie ihm das gelingt, kann er die gewachsene Machtasymmetrie in den deutsch-französischen Beziehungen reduzieren, was in Anbetracht der wiederkehrenden Kritik an einer „deutschen Hegemonie“ in Europa auch im ureigensten deutschen Interesse liegt. Zudem würde eine erfolgreiche Reformpolitik auch die Chancen erhöhen, die tiefe gesellschaftliche und politische Spaltung Frankreichs zu reduzieren, die den Nährboden für die gewachsene Europaskepsis bildet. Die beiden letzten Vorgänger Macrons sind an dieser Aufgabe gescheitert, mit der Folge eines sich beschleunigenden Einflussverlusts Frankreichs auf europäischer Bühne. Scheitert auch der neue Präsident daran, so droht nicht nur Frankreich, sondern auch Europa zu scheitern.

⁵⁴ Vgl. Ronja Kempin/Pawel Tokarski: Frankreich „in Bewegung“. Präsident Emmanuel Macron – Hoffnungsträger und schwieriger Partner für Deutschland, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 34, Mai 2017; sowie Claire Demesmay/Jana Puglierin: Freude, schöner Götterfunken. Wie der deutsch-französische Motor wieder auf Touren kommen kann, in: Internationale Politik 4/2017, S. 78ff.