



**FRIEDRICH NAUMANN
FOUNDATION** For Freedom.

European Dialogue

VIVE L'EUROPE DIE FRANZÖSISCHE EUROPAPOLITIK UNTER EMMANUEL MACRON

Éric Pestel, Jeanette Süß

ANALYSE

Impressum

Diese Studie ist das Resultat einer Reihe von Interviews und Recherchen, durchgeführt von Jeanette Süß und Éric Pestel. Die aufgeführten Meinungen und Analysen sind rein personen- gebunden und geben nicht die offizielle Position der Institutio- nen wider, mit denen die Autoren in Verbindung stehen.

Herausgeberin

Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit
Europäisches Dialogprogramm Brüssel
Avenue de Cortenberg 71
B - 1000 Brüssel
Telefon +32 2 28209-35
Fax +32 2 28209-31

/freiheit.org

/fnf.europe

/fnfeurope

Autoren

Éric Pestel
Jeanette Süß

Kontakt

Telefon +49 (0)30 2201 2634
Fax +49 (0)30 6908 8102
E-Mail service@freiheit.org

Stand

April 2022

Lizenz

Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

Hinweis zur Nutzung dieser Publikation

Diese Publikation ist ein Informationsangebot der Friedrich- Naumann-Stiftung für die Freiheit. Die Publikation ist kostenlos erhältlich und nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf nicht von Parteien oder von Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden (Bundes- tags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie Wahlen zum Europäischen Parlament).

Vorwort und Danksagung

Kühn, visionär und disruptiv – so wird der französische Staatspräsident in Deutschland wahrgenommen. Mit seiner Sorbonne-Rede am 26. September 2017 ging Macron auf seinen Partner auf der anderen Seite des Rheins zu und skizzierte einen umfassenden und ehrgeizigen Fahrplan für die Europapolitik.

Mit ihrem Anspruch, sich über das vorherrschende Zweiparteiensystem aus rechtem und linkem Lager hinwegzusetzen, haben Emmanuel Macron und seine Partei *La République en Marche* (LREM) die politische Landschaft Frankreichs grundlegend verändert. Lange Zeit war jedoch unklar, worin genau diese Veränderung bestand. Dieser Frage ist die Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit mit einer ersten Studie zur veränderten politischen Landschaft in Frankreich nachgegangen, die LREM in das politische Spektrum der bereits bestehenden verschiedenen zentristischen Parteien eingeordnet hat.

Diese politischen Umwälzungsprozesse setzten sich auch auf europapolitischer Ebene fort, als sich LREM der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE) anschloss, die sich nach den Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2019 in Renew Europe umbenannte. Trotz anfänglicher Schwierigkeiten gelang es der neuen Fraktion seither zusammenzuwachsen.

Mit den Präsidentschaftswahlen in Frankreich im April 2022 stellt sich heute die Frage nach der Beständig- und Nachhaltigkeit dieses Wandels – sowohl für Frankreich als auch für seine europäischen Partner. In einer zweiten Studie nimmt die Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit nun das Ende der fünfjährigen Amtszeit von Emmanuel Macron zum Anlass für eine Bilanz der französischen Europapolitik.

Die Studie richtet sich an ein deutsch-französisches und europäisches Publikum und ist auf Deutsch, Französisch und Englisch erhältlich. Die Originalversion im Französischen ist Anfang April noch vor der 1. Runde der Präsidentschaftswahlen erschienen. Die Studie selbst ist das Ergebnis einer deutsch-französischen Zusammenarbeit zwischen einer deutschen Autorin und einem französischen Autor und damit zugleich Ausdruck einer interkulturellen Übersetzungsarbeit. Der Autor und die Autorin möchten all jenen herzlich danken, die in Interviews in Paris und Brüssel ihr Fachwissen und ihre Meinungen mit uns geteilt haben oder – wegen der Covid-19-Krise – per Bildschirmübertragung zu diesem Projekt beigetragen haben. Ein besonderer Dank gilt unserer Praktikantin Franziska Knubel, die uns durch ihre Recherchen unterstützt hat.

Jeanette Süß,

European Affairs Manager und Frankreich-Referentin
für das Europäische Dialogprogramm der
Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit

Zusammenfassung

Vor fünf Jahren hat der französische Präsident, Emmanuel Macron, seine Vision der Europäischen Union im Amphitheater der Sorbonne-Universität vorgestellt. Darin rief er zu nichts Geringerem als zur Neugründung einer Renaissance Europas auf. Er erläuterte konkrete Maßnahmen, um das zu erreichen, was seiner Meinung nach der Schlüssel zu dieser Renaissance ist: mehr europäische Souveränität.

Emmanuel Macrons europäisches Denken steht in hohem Maße im Einklang mit den traditionellen französischen Überzeugungen zur europäischen Integration. Die Beobachtungen zu Frankreich, Europa und der Welt, die er in seinem Buch *Révolution* festhielt und später für sein Präsidentschaftsprojekt ausarbeitete, veranlassten ihn dazu, seine Positionen in verschiedenen Bereichen der internationalen Wirtschafts-, Finanz-, Sicherheits- oder Kulturpolitik klar auszubuchstabieren. Dabei hat er seine europäische Ambition in den Mittelpunkt seines Programms gestellt, um die Franzosen und Europäer in sein Projekt der Neugründung Europas mit einzubinden.

Betrachtet man die politischen Initiativen, die der französische Präsident und seine Regierung auf den Weg gebracht haben, so wird deutlich, dass Emmanuel Macron viele politische Dossiers erfolgreich vorangetrieben hat. Seine wichtigsten Errungenschaften sind die Vertiefung der europäischen Verteidigungspolitik und seine Überzeugungsarbeit gegenüber europäischen Partnern, die Handlungsfähigkeit der EU zu steigern. Zudem hat er die Frage nach dem Zustand der europäischen Demokratie zu einem zentralen Thema gemacht, wohlwissend, dass es sich hierbei um eine langfristige Aufgabe handelt. Seine Ideen für eine Reform der Eurozone oder einen Ausweg aus der festgefahrenen Migrationspolitik stießen hingegen bislang auf taube Ohren.

Beobachtet man die Umsetzung dieser Politik und befragt ihre Akteure, wird deutlich, dass Emmanuel Macron einen Plan, wenn nicht sogar eine Methode verfolgt, um das, was er für die französische oder europäische „Trägheit“ hält, zu erschüttern. Er steht vor einem Hindernis, das er als Chance begreift. Am Anfang glich er einem unbeschriebenen Blatt, ohne Partei, ohne wirkliche politische Vorgeschichte und ohne Bekanntheitsgrad in Frankreich, ganz zu schweigen von Europa. Vor diesem Hintergrund entwickelt er sich zu jemandem, der ein eindeutiges politisches Mandat der Franzosen und Europäer anstrebt, in Reden und an hoch symbolischen Orten klare Worte findet und sich ein Netzwerk von Verbündeten aufbaut, um seine Botschaft und sein Handeln zu stärken, unter anderem, indem er Personen seines Vertrauens in Schlüsselpositionen einsetzt.

Die Vergabe von Spitzenpositionen innerhalb der EU-Institutionen und der Einzug der Präsidenten-Partei *La République en Marche* (LREM) ins Europäische Parlament (EP) hatten weitreichende Auswirkungen in Brüssel und führten zu einer Neuordnung der Machtverhältnisse im EP. Nachdem der französische Traum von einer eigenen politischen Bewegung im EP gescheitert war, schloss sich die neue französische Delegation der *Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa* (ALDE) an, die dafür sogar ihren Namen aufgab und sich in *Renew Europe* umbenannte. Anfangs von einigen als feindliche Übernahme empfunden, gelang es der französischen Delegation jedoch, sich in die Fraktion zu integrieren, anstatt diese zu infiltrieren. So konnte *Renew Europe* zum „Königsmacher“ in der Politikgestaltung werden und das traditionelle Duopol von Sozialisten und Konservativen im Europäischen Parlament immer weiter aufbrechen.

Unter der französischen EU-Ratspräsidentschaft werden einige der bereits in der Sorbonne-Rede skizzierten Projekte Wirklichkeit, wie der Strategische Kompass oder der CO₂-Grenzausgleichsmechanismus. Dabei ist mitunter der Eindruck entstanden, dass die Präsidentschaft eher französische Interessen verfolgt, obwohl sie eigentlich die Rolle eines ehrlichen Vermittlers einnehmen sollte.

Durch die seit Ende letzten Jahres bestehende deutsche Regierung könnten neue Initiativen auf den Weg gebracht werden, die an die Vision von Emmanuel Macron anknüpfen. Angesichts des Krieges Russlands gegen die Ukraine, der Schaffung eines umweltverträglichen Wachstumsmodells, des digitalen Wandels und des angeschlagenen Zustands der Demokratie in Europas sind die Herausforderungen vielfältig wie gewaltig. Gleichzeitig besteht aber auch ein Konsens darüber, schrittweise eine Reformagenda auf nationaler und europäischer Ebene umzusetzen. Die Gestaltung der europäischen Politik muss dabei dem Ziel dienen, die Handlungsfähigkeit der EU vollständig zu entwickeln, strategisch autonom zu werden, ohne in eine Protektionismus-Falle zu tappen, die Menschenrechte und ihre Grundsätze weltweit zu verteidigen und eine Wirtschaftsmacht zu bleiben, die Innovationen im Bereich der grünen Zukunftstechnologien hervorbringt.

Mit seiner Wiederwahl im April 2022 fällt Emmanuel Macron nun die Aufgabe zu, nach fünf Jahren der Vorbereitung und Harmonisierung einiger Politikfelder, seine Ziele weiter zu konkretisieren, indem er die ausgestreckte Hand der neuen Koalition in Deutschland ergreift, die Themen Verteidigung und institutionelle Reformen klar adressiert und seine Landsleute endlich von den Vorteilen, die die Europäische Union bietet, überzeugt.

Inhalt

1	EMMANUEL MACRONS VISION FÜR EUROPA	6
1.1.	Grundlagen der europapolitischen Vorstellungen Macrons	6
1.2.	Die europäischen Grundprinzipien: Frankreich als Blaupause der EU?	7
1.3.	Ist die europäische Vision von Emmanuel Macron liberal?	18
2	DIE MACRON-METHODE	19
2.1.	Aktives Agendasetting, das so manchen Partner verärgert	19
2.2.	Schritt 1: Ein klares Mandat der Franzosen für eine europäische Politik	22
2.3.	Schritt 2: Aufbau eines Netzwerks von Verbündeten	22
2.4.	Schritt 3: Reformen in Frankreich für mehr Glaubwürdigkeit in Europa	24
2.5.	Schritt 4: Interessenbasierte Partnerschaften in Europa	24
2.6.	Aus Krisen Kapital schlagen	25
3	NEUE MACHTVERHÄLTNISSE IN BRÜSSEL – EINE „LIBERALE“ FRAKTION À LA FRANÇAISE	26
3.1.	Die französischen zentristischen Parteien im Europäischen Parlament vor den Europawahlen 2019	26
3.2.	Macrons Traum vom großen Umbau in Europa	27
3.3.	Der Realität ins Auge blicken und den Ball flach halten	28
4	DIE FRANZÖSISCHE EU-RATSPRÄSIDENTSCHAFT – EIN VORLÄUFIGER HÖHEPUNKT FRANZÖSISCHER EUROPAPOLITIK	34
5	ZUKUNFTSPERSPEKTIVEN FÜR DIE EUROPAPOLITIK	37

1 Emmanuel Macrons Vision für Europa

Seine Vision für die Europäische Union hat Emmanuel Macron nicht nur in zahlreichen Reden und Ansprachen dargelegt. Vielmehr hat sie während seiner gesamten fünfjährigen Amtszeit seine politischen Entscheidungen geprägt und nicht nur die französische, sondern auch die europäische Politik beeinflusst. Die Konzepte, an denen sich seine Überlegungen orientieren, entstammen oftmals der traditionellen Sicht der Franzosen auf Europa. Durch Kenntnis dieser Konzepte ebenso wie der Feststellungen, die diesen Reflexionen zugrunde liegen, ist es möglich zu verstehen, wie sich der französische Präsident an seine Partner sowie an Unwägbarkeiten angepasst hat und doch gleichzeitig stets seinen eigenen Kurs im Blick behielt.

1.1. Grundlagen der europapolitischen Vorstellungen Macrons

Beobachtungen zu Frankreich

„Um unser Schicksal wieder in die Hand zu nehmen, brauchen wir Europa.“¹ Ausgangspunkt der Überlegungen zu Europa, die er in seinem Buch *Révolution* skizziert, bildet für Emmanuel Macron das Gefühl des Niedergangs der *Grande Nation*, das viele Franzosen empfinden. Seinen Willen zu mehr Europa bettet Macron dabei in das Ziel ein, einen Teil der nationalen Souveränität zurückzuerlangen. Vier Jahre später, im November 2020, bekräftigt er, dass sein Kurs in „einem starken und politischen Europa [besteht] [...], weil ich denke, dass Europa die Stimme Frankreichs nicht schwächt: Frankreich hat seine Konzeption, seine Geschichte, seine Vision der internationalen Angelegenheiten, aber es bringt ein sehr viel angemesseneres und stärkeres Handeln auf den Weg, wenn es auf europäischem Wege agiert.“² Ein europäischer Diplomat formulierte es folgendermaßen: „Früher war Frankreich der Meinung, dass die Europäische Union Frankreich braucht, um zu strahlen. Heute ist es Frankreich, das die Europäische Union braucht, um zu strahlen“. Tatsächlich wird dem Präsidenten der Fünften Französischen Republik von einigen die Kühnheit bescheinigt, diese neue Denkweise hervorgebracht zu haben.

Doch die Ernüchterung ist groß. Laut einer Studie des PEW Research Centre aus dem Jahr 2016³ ist das Vertrauen in die Europäische Union in den 12 Jahren seit 2004 von 69 % auf 38 % gesunken. Frankreich ist das zweit euroskeptischste Land, während die Franzosen gleichzeitig immer noch die größten Befürworter einer noch stärkeren europäischen

Integration sind. Die Euroskepsis scheint mitunter auf das Gefühl zurückzuführen zu sein, dass Frankreich in Europa an Einfluss verliert. Nach der Gründungsphase des Europäischen Einigungswerks beansprucht Frankreich zwischen 1974 und 1995 etwa zwanzig Jahre eine Führungsrolle. Dies sind zwei Jahrzehnte unter der Ägide der beiden bis dahin europäischsten französischen Präsidenten: Valéry Giscard d'Estaing, der 1979 Simone Veils Aufstieg zur Präsidentin des Europäischen Parlaments ermöglichte und François Mitterrand, der 1985 Jacques Delors zum Präsidenten der Europäischen Kommission ernannte. Die innerparteilichen Brüche innerhalb der beiden Regierungsparteien der Konservativen und der Linken haben die nachfolgenden Präsidenten Chirac, Sarkozy und Hollande daran gehindert, in einer ehrgeizigeren Europapolitik mehr zu fordern als die Verteidigung der französischen Interessen und die Aufrechterhaltung des europäischen Einigungswerks.

Diese innerparteilichen Brüche gehen auf die beiden Referenden über Europa in den Jahren 1992 und 2005 zurück. Nachdem sich Jacques Chirac zunächst gegen die Direktwahl des Europäischen Parlaments ausgesprochen hatte, nahm er als französischer Präsident eine wohlwollendere Haltung diesbezüglich ein. Allerdings konnte er einen Teil seines Lagers nicht vom Kampf gegen das erste Referendum über Europa, zum Vertrag von Maastricht, abhalten. Zurück blieben zwei gegensätzliche Positionen innerhalb der Partei der konservativen *Républicains*.

Auf Seiten der Sozialisten kam es beim Referendum im Jahr 2005 zu einer ähnlichen Situation. Diesmal ist es François Hollande, Generalsekretär der Sozialistischen Partei, der für den sogenannten Entwurf zur Europäischen Verfassung ist. Ausgekontert wird er von Laurent Fabius, dem ehemaligen Premierminister, der die Gegenkampagne anführt.⁴ François Hollande gelingt es, die Einheit der Partei zu wahren. Später dann als Präsident scheidet er jedoch davor zurück, eine mutige Europapolitik zu verfolgen, welche die Sozialistische Partei erneut spalten könnte. Diese Niederlage hinterlässt in der französischen Gesellschaft ein nachhallendes Trauma. Sogar einige Vertreter der Gelbwesten-Bewegung in den Jahren 2018 und 2019 griffen dieses Thema wieder auf. Im Mai 2007, direkt nach seiner Wahl zum Staatspräsidenten, verpflichtete sich Nicolas Sarkozy, den Vertrag von Lissabon auf parlamentarischem Wege ratifizieren zu lassen. Die Gegner des Vertrags sehen darin eine Untergrabung der Demokratie, da dieses Verfahren eine mögliche Vertragsablehnung durch ein Referendum umgeht.⁵

1 Emmanuel Macron: *Revolution – Wir kämpfen für Frankreich*, 2017, S. 196. Übersetzung von Christiane Landgrebe der Originalversion: *Révolution – C'est notre combat pour la France*, 2016. Im Folgenden: Emmanuel Macron, *Revolution*, 2016.

2 Le Grand Continent: Die Macron-Doktrin: Ein Gespräch mit dem französischen Staatspräsidenten, 16. November 2020, <https://legrandcontinent.eu/de/2020/11/16/macron/>. Im Folgenden: Interview im Le Grand Continent.

3 Vgl. Bruce Stokes: Euroscepticism beyond Brexit, PEW Research Center, 07. Juni 2016, <https://www.pewresearch.org/global/2016/06/07/euroscepticism-beyond-brexit/>.

4 Vgl. Fabius Laurent: Pourquoi il faut dire non à la Constitution européenne, 23. November 2004, https://www.liberation.fr/tribune/2004/11/23/pourquoi-il-faut-dire-non-a-la-constitution-europeenne_500394/.

5 Vgl. Le Monde: Traité européen : Nicolas Sarkozy se félicite de l'adoption par voie parlementaire, Le Monde, 10. Februar 2008, https://www.lemonde.fr/politique/article/2008/02/10/traité-europeen-nicolas-sarkozy-se-felicite-de-l-adoption-par-voie-parlementaire_1009668_823448.html.

Macron möchte demgegenüber einen echten "Bruch" für Frankreich herbeiführen und seine Hypothese ist drastisch: „Wir hielten in diesem Jahr ein Referendum ab, aus dem hervorging, dass dieses Europa nicht mehr das unsere sei.“⁶ Er bedauert, dass seit jener Zeit, um die Konflikte nicht wieder aufleben zu lassen, „die Verteidiger Europas [...] keine Debatten mehr geführt und keine Ideen mehr entwickelt haben“⁷ und dieses Trauma somit fortbesteht. Sein Fazit zu Europa fällt nicht viel milder aus.

Beobachtungen zur Europäischen Union

2016 vertritt Emmanuel Macron die Ansicht, dass das vorangegangene Jahrzehnt ein verlorenes Jahrzehnt für die Europäische Union gewesen sei, weil es den führenden Politikern an politischem Mut mangelte. Nationale Interessen haben Vorrang vor den Interessen des europäischen Einigungswerks, wie es der Verzicht auf eine Verkleinerung der Kommission, gemäß dem Vertrag von Lissabon vorgesehen, oder die Vollendung der Eurozone zeigen. Die fehlende politische Führung hat zum Verrat an den drei Säulen des ursprünglichen Versprechens des europäischen Projekts geführt: „Frieden, Wohlstand und Freiheit“. Aus dieser Stimmung heraus kam es auch zum Brexit, der die Frage nach der Stärke der Demokratie in einer globalisierten Welt aufgeworfen hat. Laut Emmanuel Macron dürfen diese Konsequenzen jedoch nicht totgeschwiegen werden, so wie es nach der Ablehnung des Referendums zum Verfassungsvertrag durch die Franzosen und Niederländer im Jahr 2005 der Fall war. Vielmehr bietet der Brexit eine doppelte Chance: Zum einen eröffnet sich die Möglichkeit, die Karten neu zu mischen und die Rolle Frankreichs als unverzichtbaren Mitgliedstaat aufzuwerten; andererseits wirft der Brexit neues Licht auf die Frage, auf welche Verbündeten⁸ sich Frankreich stützen sollte, um die ehrgeizigen Pläne des Präsidenten zu verwirklichen.

Beobachtungen zur Weltpolitik

Mit einem umfassenderen Blick auf die neue multipolare Welt verfolgt Emmanuel Macron die Bestrebung, in Europa etwas in Gang zu setzen. Er vertritt den Standpunkt, dass zahlreiche Herausforderungen wie der Klimawandel, der digitale Wandel, Terrorismus, Migration oder zuletzt die Pandemie, nicht auf nationaler Ebene gelöst werden können. In diesem Zusammenhang werden aber auch die Grenzen dessen deutlich, was die in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts geschaffenen Institutionen bewirken können. Macron stellt einen neuen Relativismus in Bezug auf Werte und Prinzipien fest, der von den Machtspielchen von Ländern

wie China und Russland ausgeht – Länder, in denen die internationalen Menschenrechte klein geschrieben werden. Für Emmanuel Macron besteht die zwingende Antwort darin, diese Globalisierung mit allen Mitteln auf zivilisierte Weise durch den Dialog zwischen den verschiedenen Mächten zu regulieren. Der neue Multilateralismus mit ausgewogenen Machtpolen, zu denen auch Europa gehört, soll gemeinsam ausgearbeitet werden.⁹ Im Laufe seiner fünfjährigen Amtszeit sieht sich Emmanuel Macron jedoch zunehmend hin- und hergerissen zwischen diesem versöhnlichen Ansatz und der Anerkennung der Realität, insbesondere in Bezug auf China und Russland. Sinnbildlich dafür steht das Investitionsabkommen mit China, das von Deutschland während der Ratspräsidentschaft 2020 vorangetrieben, aber vor allem auf französischen Druck hin gestoppt wurde, nachdem „sich Brüssel von der von Peking zugewiesenen Rolle des ‚Partners‘ zu der eines ‚systemischen Rivalen‘ gewandelt [hat].“¹⁰ Gegenüber Präsidenten wie Trump und Putin scheint Macron in der Tat „seine verführerischen Kräfte überschätzt“ zu haben¹¹, zum Beispiel bei den Verhandlungen über das Iran-Abkommen. Letztendlich scheint es, dass der einstmals wohlwollende Ansatz gegenüber Russland durch die russische Invasion vom 24. Februar 2022 vollständig revidiert werden und die Idee der „ausgewogenen Machtpole“ zu reinem Wunschdenken werden könnte.

1.2. Die europäischen Grundprinzipien: Frankreich als Blaupause der EU?

Vor dem Hintergrund dieser Beobachtungen kommt Emmanuel Macron zu der Überzeugung, dass die Europäische Union neu gegründet werden müsse, um sie den Bürgern wieder schmackhaft zu machen. Wie seine fünfjährige Amtszeit zeigt, bedient sich der französische Präsident in seiner Europapolitik vorherrschender und typisch französischer Konzepte und Narrative¹², wie dem „Europa, das schützt“ (*Europe qui protège*) und dem „Machteuropa“ (*Europe puissance*), wobei er diese jedoch auf seine eigene Art und Weise prägt. Mit seinem wiederkehrenden Verweis auf die Konzepte der europäischen Souveränität und eines Europas, das schützt, interpretiert Emmanuel Macron das Narrativ der *Europe puissance* neu, das seit den 1950er Jahren in der französischen Europapolitik präsent ist. Ein mächtigeres und souveräneres Europa, das schützt, sollte jedoch nicht als Protektionismus missverstanden werden: Wir wollen „eine weltoffene Macht werden, aber unsere Partner selbst auswählen und uns nicht von ihnen abhängig machen [...]“. Das bedeutet Souveränität. Auf keinen Fall Protektionismus [...]“, stellt Emmanuel Macron bei der Erklärung im Rahmen des Gipfeltreffens in Versailles Mitte März 2022 klar.¹³

6 Emmanuel Macron: Revolution, 2016, S. 199-200.

7 Ibid., S. 200.

8 So näherte sich Macron nach dem Brexit beispielsweise stärker Mark Rutte, dem Sprecher des liberalen Lagers in der EU, an, vgl. Joseph de Weck: Emmanuel Macron, Der revolutionäre Präsident, Juli 2021, S. 128.

9 Vgl. Interview Le Grand Continent, S. 3.

10 Emmanuel Lincot: Relation avec la Chine : le bilan très mitigé du quinquennat Macron, Atlantico, 07. November 2021, <https://www.atlantico.fr/article/decryptage/relation-avec-la-chine---le-bilan-tres-mitige-du-quinquennat-emmanuel-macron-xi-jiiping-france-paris-pekin-diplomatie-emmanuel-lincot>. Originalzitat wurde ins Deutsche übersetzt.

11 Sylvie Kauffmann: Emmanuel Macron, disrupteur stratégique? Ambitions et réalité, Revue Défense Nationale 841, Juni 2021, S. 66. Originalzitat wurde ins Deutsche übersetzt.

12 Eine detailliertere Erklärung dieser Konzepte ist zu finden in Claire Demesmay/Julie Hamann: Frankreich und Europa. Zwischen hohen Erwartungen und großen Enttäuschungen, in Corine Defrance/Ulrich Pfeil: Länderbericht Frankreich 2021, 08. November 2021, S. 542. Im Folgenden: Claire Demesmay/Julie Hamann, Länderbericht Frankreich, 2021.

13 Emmanuel Macron: Rede von Präsident Emmanuel Macron – Pressekonferenz des Gipfeltreffens von Versailles, 11. März 2022, <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/de/aktuelles/rede-von-prasident-emmanuel-macron-pressekonferenz-des-gipfeltreffens-von-versailles/>. Im Folgenden: Pressekonferenz zum Gipfeltreffen in Versailles.

In seinen Vorschlägen vertieft und konkretisiert Emmanuel Macron mehrere Schwerpunkte, die Politikfelder wie Verteidigung, Migration, Industriepolitik und europäische Demokratie betreffen. Und einige davon klingen in der Vorstellung und sogar im kollektiven Unterbewusstsein Frankreichs ganz besonders nach.

Ein souveränes und autonomes Europa – von der Floskel zur Zielsetzung

In Frankreich wird der Begriff der Souveränität üblicherweise dem *Souverainisme* („Souveränismus“) zugeschrieben und von nationalistischen Strömungen beansprucht, die die nationale Souveränität gegen eine supranationale Macht verteidigen. Emmanuel Macron lehnt diese Vermischung ab, die u. a. auch von den *Brexiters* oder von souveränistischen rechten oder linken Strömungen in den traditionellen französischen Parteien propagiert wird, die gegen die Europäische Union sind. Er bedauert, dass Souveränismus und Nationalismus verwechselt werden, und betont seinerseits, dass „[d]ie wahren Vertreter von Souveränität [...] die Proeuropäer [sind].“¹⁴ Steht Souveränität für das Ziel, sein Schicksal frei wählen und sein Staatsgebiet schützen zu können, so bezieht sie sich auf den Wunsch nach mehr Handlungsfähigkeit, geprägt durch die Idee von Unabhängigkeit und Voluntarismus: „die Souveränität ermöglicht es uns, für uns selbst zu entscheiden, unsere eigenen Regeln aufzustellen, unsere eigene Zukunft zu wählen, und unsere Welt zu gestalten.“¹⁵

Konkret unterteilt Emmanuel Macron in seiner Sorbonne-Rede das Konzept der Souveränität in sechs Schlüsselbereiche: Sicherheit, Grenzkontrolle, Außenpolitik, Kampf gegen den Klimawandel, Digitalisierung sowie Wirtschafts-, Industrie- und Währungspolitik. Er nennt eine Frist von zehn Jahren, um diese Souveränität zu schaffen, betont aber auch, dass diese Herausforderung Mut erfordern wird.¹⁶ Macron schlägt sogar vor, eine Gruppe zur Neubegründung Europas einzurichten, in der die Vertreter jedes bereitwilligen Mitgliedstaates ihre Forderungen umsetzen sollten – eine Idee, die rein theoretisch bleibt. Der Vorschlag, die europäische Souveränität zu stärken, ist nicht völlig neu; viel eher ist es das Verständnis bzw. die Interpretation ihrer vielfältigen Aspekte sowie die konkreten und detaillierten Vorschläge sowohl vom französischen Präsidenten als auch von seiner Verteidigungsministerin Florence Parly bzw. seinem Außenminister Jean-Yves Le Drian,¹⁷ die eine neue Dynamik erzeugen sollen.

Im Laufe der Zeit setzt sich der Begriff der „strategischen Autonomie“ durch, den Macron jedoch als gleichwertig zum

Begriff der Souveränität ansieht. Verwendet wurde erstere Bezeichnung bereits in der Globalen Strategie der Europäischen Union von 2016.¹⁸ Macron räumt ein, dass der Begriff Souveränität ein wenig hoch gegriffen sei, da er impliziere, dass es eine vollständig etablierte europäische Regierungsgewalt gäbe, was noch lange nicht der Fall sei. Daher solle man in diesem Stadium eher von „transitiver Souveränität“ sprechen.¹⁹ Hinzu kommt ein gewisser Vorbehalt anderer Mitgliedstaaten, einschließlich Deutschlands, die den Begriff der Souveränität, im Deutschen kaum übersetzbar oder greifbar, eher als ein theoretisches Konzept der Konstitutionalisierung verstehen. Für eine uneingeschränkte Souveränität im demokratischen Sinne müssten die europäischen Staats- und Regierungschefs allerdings vollständig vom europäischen Volk gewählt werden. Emmanuel Macron weist jedoch darauf hin, dass sich aus den Interaktionen der EU-Kommission, des Europäischen Rates mit den von ihrem jeweiligen Volk gewählten Staats- und Regierungschefs sowie des Europäischen Parlaments eine neue Form der europäischen Souveränität ergebe.²⁰

Wenn Europa nicht „verschwinden“ will, besteht ohne Frage die Notwendigkeit, eine handlungsfähige Europäische Union zu schaffen.²¹ In seiner Rede vor dem Plenum des Europäischen Parlaments im Januar 2022 zur Vorstellung der französischen Ratspräsidentschaft bekräftigt Emmanuel Macron diese Sichtweise: „Souveränität bedeutet Freiheit. Souveränität steht auch im Zentrum unseres europäischen Projekts. Sie ist überdies eine Antwort auf die Destabilisierung, die auf unserem Kontinent stattfindet.“²² Der aktuell stattfindende Krieg in der Ukraine gibt Macron mit dieser Einschätzung Recht – und er lässt die Gelegenheit nicht verstreichen, dies selbst in seiner Erklärung im Rahmen des Gipfeltreffens in Versailles Mitte März 2022 zu betonen: „[...] die europäische Souveränität, wengleich manche sie vor wenigen Jahren noch als Schlagwort, vielleicht sogar als französische Marotte abgetan haben, [wird] heute übereinstimmend als unerlässlich verstanden [...]“²³

Die europäische Verteidigungs- und Sicherheitspolitik – Kernbestandteil der europäischen Souveränität

Die Verteidigungspolitik ist das herausragende Element in Emmanuel Macrons Konzept der europäischen Souveränität. In seiner Sorbonne-Rede legt er mit mehreren konkreten Vorschlägen den Grundstein für eine Neuausrichtung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Die Herausforderung besteht darin,

14 Emmanuel Macron: *Revolution*, 2016, S. 203.

15 Emmanuel Macron: *Discours du Président de la République*, Emmanuel Macron, à la Pnyx, Athènes, 07. September 2017, S. 2-7, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/11/discours-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-a-la-pnyx-athenes-le-jeudi-7-septembre-2017>. Im Folgenden: *Discours d'Athènes*. Originalzitat wurde ins Deutsche übersetzt.

16 Vgl. *ibid.*, S. 4.

17 Vgl. Claudia Major: *Frankreichs Außen- und Sicherheitspolitik unter Präsident Macron*, SWP Studie 2021/04, 31. März 2021, S. 12, <https://www.swp-berlin.org/publikation/frankreichs-aussen-und-sicherheitspolitik-unter-praesident-macron>.

18 Vgl. Barbara Lippert/Nicolai von Ondarza/Volker Perthes: *Strategische Autonomie Europas*, SWP Studie, März 2019, https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2019S02_jpt_orz_prt.pdf.

19 Vgl. *Interview Le Grand Continent*, S. 9.

20 Vgl. *ibid.*, S. 10.

21 Sylvie Kauffmann: *Emmanuel Macron, disrupteur stratégique ? Ambitions et réalité*, *Revue Défense Nationale* 841, Juni 2021, S. 66. Originalzitat wurde ins Deutsche übersetzt.

22 Emmanuel Macron: *Rede von Präsident Emmanuel Macron vor dem Plenum des Europäischen Parlaments – Straßburg*, 19. Januar 2022.

<https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/fr/actualites/discours-du-president-de-la-republique-devant-le-parlement-europeen-strasbourg-le-mercredi-19-janvier-2022/>.

Im Folgenden: Präsentation der französischen EU-Ratspräsidentschaft, 19. Januar 2022.

23 Pressekonferenz des Gipfeltreffens in Versailles.

diese neuen Zielsetzungen mit dem bestehenden Sicherheitsrahmen der NATO und anderen flexibleren Formaten zu verbinden, die v. a. in Frankreich für nützlicher erachtet werden, um ein schnelles Handeln zu ermöglichen.²⁴ Die Verteidigungspolitik gehört sicherlich zu den Feldern, in denen Emmanuel Macron am disruptivsten und mutigsten auftritt und in denen es dank zahlreicher Initiativen die meisten Fortschritte geben wird.

Im September 2017 nennt er eine Frist von etwa fünf Jahren, bis Europa über eine gemeinsame Eingreiftruppe, einen gemeinsamen Verteidigungshaushalt und eine gemeinsame Handlungsdoktrin verfügen soll.²⁵ Verwirklicht werden sollen diese drei Initiativen mit der Europäischen Interventionsinitiative (EI2), dem Europäischen Verteidigungsfonds²⁶ und dem Strategischen Kompass, der unter deutscher Ratspräsidentschaft initiiert und im März während der französischen EU-Ratspräsidentschaft bestätigt wurde. Er setzt sich auch für die Umsetzung der im Vertrag von Lissabon beschlossenen Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) ein, die aber bislang noch nicht eingesetzt wurde.

Trotz dieser erklärten Ambitionen und der vorgeschlagenen und vorangetriebenen Initiativen sorgen Emmanuel Macron und der französische Ansatz insgesamt für erhebliche Irritationen auf Seiten seiner Partner, insbesondere bei Deutschland. So hat die Idee des französischen Präsidenten einer Europäischen Interventionsinitiative (EI2) zu einer Grundsatzdiskussion mit Berlin geführt, die sich im Kern um die Frage drehte, welches das beste Modell für eine europäische Verteidigung sei.²⁷ Das politische Berlin empfand Macrons Ansatz als Angriff auf die GSVP und kritisierte, dass das Projekt außerhalb der EU-Strukturen angesiedelt wurde. Der Konflikt konnte zwar im Juni 2018 durch Zugeständnisse auf beiden Seiten entschärft werden, stand aber dennoch auch modellhaft dafür, wie andere Mitgliedstaaten den französischen Ansatz für die europäische Verteidigungs- und Sicherheitspolitik wahrnehmen: *pragmatisch, flexibel* oder sogar *unilateral*, ohne dabei zwangsläufig europäische Partner einzubeziehen.²⁸ Ein weiteres Beispiel für diese Irritationen ist Macrons positive Reaktion auf Wladimir Putins Vorschlag eines Moratoriums für den INF-Vertrag, die im Gegensatz zur Position der NATO-Verbündeten steht.²⁹ „Mit seinem forschen Auftreten wirkt er stets ein bisschen arrogant. Und wo Frankreichs Präsident vorgibt, im Namen Europas zu sprechen, verfolgt er seine nationalen Interessen auch mal ohne jede Rücksicht

auf EU-Partner – vor allem in der Außenpolitik handelt er oft eigenmächtig“³⁰, so die Einschätzung des Autors Joseph de Weck. Hinzu kommt auch eine gewisse Zurückhaltung führender Vertreter der Rüstungsindustrie Frankreichs gegenüber geplanten Kooperationen,³¹ trotz der zunehmenden Bereitschaft, konkrete Projekte wie das „Luftkampfsystem der Zukunft“ (Future Combat Air System, FCAS), ein gemeinsames Industrieprojekt zwischen Frankreich, Deutschland und Spanien, voranzubringen.

Ein weiteres Thema, das viele Fragen aufwirft, ist Macrons Beziehung zur NATO. Das 2017 von ihm festgelegte Ziel ist, dass Europa über eine autonome Handlungsfähigkeit verfügt, die die NATO ergänzt. Sein plötzliches Urteil, die transatlantische Organisation sei „hirtot“, war unangemessen, da es zu einem beispiellosen Eklat gegenüber den europäischen Partnern führte. Viele Beobachter sehen diesen Vorfall als Macrons größten Fehler an³², manch andere als einen notwendigen Schritt, um Bewegung in die Angelegenheiten zu bringen. Im März 2020 legt Emmanuel Macron als klares Ziel einen Verteidigungs- und Sicherheitsvertrag fest, der die unentbehrlichen Verpflichtungen in Verbindung mit der NATO und den europäischen Verbündeten festlegen soll. Man kann dies als Reaktion auf die Kritik sehen, die Macron sich nach seinen heftigen Äußerungen gefallen lassen musste. Während der französischen Ratspräsidentschaft sollen die weiteren Vorhaben im Einzelnen erläutert werden, um auf dem NATO-Gipfel in Madrid eine gemeinsame europäische Position zur Verabschiedung eines neuen strategischen Konzepts vorzulegen.³³ Er spricht sich außerdem für eine Erhöhung der Militärausgaben aus und dafür, die europäische Beistandsklausel anzuwenden sowie unter Einbeziehung des Vereinigten Königreichs einen Europäischen Sicherheitsrat zu schaffen. Es war zunächst die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel, die die Idee dieses Rates vorantreibt, welche schließlich auch mit der Meseberger Erklärung im Juni 2018 angenommen wurde und nun von Emmanuel Macron aufgegriffen wird.³⁴ Um die Polemik zu beenden, erklärt Emmanuel Macron in seiner Rede zur Vorstellung des Programms für die französische EU-Ratspräsidentschaft im Dezember 2021, dass das Konzept der strategischen europäischen Souveränität und dessen Erarbeitungsprozess es allen EU-Länder, die auch Teil der NATO sind, ermöglicht, ihre Zugehörigkeit zu dieser Organisation zu bekräftigen, welche ihre Nützlichkeit und Wirksamkeit unter Beweis gestellt hat.³⁵

24 Vgl. Ronja Kempin: Die GSVP – ein Instrument, kein Grundpfeiler französischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik, SWP Studie 2021/04, 31. März 2021, S. 21-26,

<https://www.swp-berlin.org/en/publication/die-gsvp-ein-instrument-kein-grundpfeiler-franzoesischer-sicherheits-und-verteidigungspolitik>. Im Folgenden: Ronja Kempin, Die GSVP, 2021.

25 Vgl. Emmanuel Macron: Rede von Staatspräsident Macron an der Sorbonne, 26. September 2017, S. 4,

<https://de.ambafrance.org/Initiative-fur-Europa-Die-Rede-von-Staatspraesident-Macron-im-Wortlaut>. Im Folgenden: Rede an der Sorbonne.

26 Der Europäische Verteidigungsfonds wurde bereits vor Macrons fünfjähriger Amtszeit von Frankreich vorangetrieben und 2016 vom ehemaligen Präsidenten der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, auf den Weg gebracht. Im Zusammenhang mit der Einrichtung des europäischen Wiederaufbaufonds wird er jedoch erheblich gekürzt, vgl. François Pène: Qu'est-ce que le Fonds européen de défense ?, Toute l'Europe, 05. August 2021, <https://www.toutleurope.eu/l-ue-dans-le-monde/qu-est-ce-que-le-fonds-europeen-de-defense/>

27 Vgl. Ronja Kempin, Die GSVP, 2021, S. 22.

28 Mathilde Ciulla/Tara Varma: The lonely leader: The origins of France's strategy for EU foreign policy, ECFR commentary, 06. Januar 2021,

<https://ecfr.eu/article/the-lonely-leader-the-origins-of-frances-strategy-for-eu-foreign-policy/>.

29 Vgl. *ibid.*, S. 14.

30 Joseph de Weck: Emmanuel Macron, Der revolutionäre Präsident, Juli 2021, S. 132.

31 Dies war die einstimmige Feststellung der Experten bei einer Diskussion über FCAS, die von der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit im Frühjahr 2021 organisiert wurde.

32 Diese Feststellung wird von Interviewpartnern wie Jacob Ross und Andrea Baumgartner von der DGAP geteilt.

33 Vgl. NATO 2022: Concept stratégique, https://www.nato.int/strategic-concept/up_/fr/index.html.

34 Vgl. Nicolas Gros-Verheyde: Mettre en place un Conseil de sécurité européen ? Une idée à travailler, B2 – Le blog de l'Europe géopolitique, 16. Februar 2019,

<https://www.bruxelles2.eu/2019/02/mettre-en-place-un-conseil-de-securite-europeen-une-idee-du-futur/>.

35 Vgl. Emmanuel Macron: Präsentation der französischen EU-Ratspräsidentschaft im Elysée-Palast, 09. Dezember 2021, S. 4,

<https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/de/aktuelles/rede-von-praesident-emmanuel-macron-zur-franzoesischen-eu-ratspraesidentschaft/>

Im Folgenden: Präsentation der französischen EU-Ratspräsidentschaft, 09. Dezember 2021.

Trotz dieser Bemühungen um Initiativen und Fortschritte im Narrativ hin zu einer gemeinsamen strategischen Kultur drängt sich der Eindruck auf, dass erst der russische Einfall in die Ukraine Emmanuel Macrons Visionen fundamental beschleunigen und der europäischen Verteidigungspolitik sowie der Beziehung zur NATO einen echten neuen Impuls verleihen wird. Dies zeigt die Einigung auf dem Gipfeltreffen in Versailles, das Mitte März während der französischen

Ratspräsidentschaft stattfand, sowie der in diesem Rahmen erklärte Wille der europäischen Staats- und Regierungschefs – auch Deutschlands, im Rahmen der benannten Zeitenwende – die Verteidigungsausgaben zu erhöhen und mehr sowie gemeinsam in Forschung, Technologie und Rüstung zu investieren, um Falschinformationen, Hybrid- und Cybersicherheitsangriffe stärker zu bekämpfen.³⁶

Tabelle 1 | Emmanuel Macrons wichtigste Vorschläge zur Verteidigungspolitik

Vorschlag	Umgesetzt	Aktuelle Diskussion
Strategischer Kompass (2017)	✓	Am 22. März 2022 von den Außen- und Verteidigungsministern während der französischen Ratspräsidentschaft angenommen
Europäische Interventionsinitiative (EI2) (2017)	✓	Wurde am 25. Juni 2018 gegründet; umfasst heute 13 Staaten
Stärkung der europäischen justiziellen Zusammenarbeit zur Gewährleistung der inneren Sicherheit (2017)	✓	Stärkung von Eurojust im Jahr 2018; 2020: Verabschiedung von Verordnungen über die Zusammenarbeit zwischen den Gerichten der Mitgliedstaaten im Bereich der Beweisaufnahme und der Erlangung von Schriftstücken; Europäische Staatsanwaltschaft, aktiv seit Juni 2021, befasst sich mit Betrug, Korruption und Geldwäsche; Februar 2022: Einigung über die Stärkung des Europol-Mandats
Europäischer Sicherheitsrat (2017) unter Einbeziehung des Vereinigten Königreichs (2019)	✗	
Ständiges europäisches Hauptquartier (2017) / Verteidigungs- und Sicherheitsvertrag mit der NATO (2019)	✗	EU-NATO-Gipfel im Juni 2022 in Madrid über den Umgang mit neuen und disruptiven Technologien, Klimawandel und Sicherheit, Cyberspace und Herausforderungen im Weltraum, hybride Bedrohungen, die Positionierung des Bündnisses gegenüber Russland und China und die Wahrung der internationalen Ordnung

Tabelle wurde auf der Grundlage mehrerer Recherchen erstellt.

Ein Europa, das schützt oder ein protektionistisches Europa?

Die europäische Souveränität kann nur Bestand haben, wenn es ein Europa gibt, das seine Bürger schützt. Dies ist ein Markenzeichen der Europapolitik Frankreichs, eines Landes, das stolz auf sein Sozial- und Wirtschaftsmodell ist, welches es vor den „Auswüchsen“ des Kapitalismus zu schützen gilt.³⁷ Emmanuel Macron greift dieses Narrativ auf, versucht aber, die Wahrnehmung der EU zu ändern, die nicht mehr eine Bedrohung des Sozialmodells darstellen sollte, sondern einen Schutzraum für alle Bürger.³⁸

Für Emmanuel Macron ist bei dem Abschluss von Freihandelsabkommen durch die EU eine unabdingbare Bedingung, die Bürger, das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente früher und regelmäßiger einzubeziehen,

mit dem Ziel, mehr Transparenz zu schaffen. Auch der Ruf nach einem effektiveren Kampf gegen unlautere Praktiken hängt mit dieser Forderung zusammen.³⁹ Zu diesem Zweck schlägt Macron die Ernennung eines Europäischen Handelsstaatsanwalts vor, der über die Einhaltung der Regeln durch die Konkurrenz wacht und unlautere Praktiken sanktionieren soll.⁴⁰ Im Brief an die Bürger Europas, der für die Europawahlen 2019 veröffentlicht wurde, ist der Bereich eines „Europas, das schützt“ eine der drei großen Prioritäten. Dabei kommt der Begriff „Schutz“ dreizehnmal im Brief vor. Schutz umfasst hierbei nicht nur Maßnahmen im Handelsbereich, sondern auch die Klimapolitik mit der Idee einer Europäischen Zivilschutztruppe, einen entschlosseneren Grenzschutz, eine eigene europäische Verteidigung, den Schutz sozialer Rechte und eine selbstbewusstere Digitalpolitik gegen ausländische Einmischung qua einer europäischen Agentur zum Schutz der Demokratie vor Cyberangriffen und Manipulation.⁴¹

37 Vgl. Claire Demesmay/Julie Hamann, Länderbericht Frankreich, 2021, S. 542.

38 Vgl. Emmanuel Macron: Für einen Neubeginn in Europa, 04. März 2019, S. 1, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/fur-einen-neubeginn-in-europa.de>. Im Folgenden: Brief an die Bürger Europas.

39 Vgl. Emmanuel Macron: Revolution, 2016, S. 206.

40 Vgl. Rede an der Sorbonne, S. 16.

41 Vgl. *ibid.*, S. 3-4 und vgl. Discours d'Athènes, S. 3.

Emmanuel Macrons Streben nach einem schützenden Europa birgt jedoch das Potenzial, Irritationen bei anderen Mitgliedstaaten hervorzurufen, insbesondere im liberaleren Lager wie den Benelux-Staaten oder Deutschland, die den Freihandel und den internationalen Handel der Europäischen Union als eine der wichtigsten Errungenschaften der EU betrachten. So gehört beispielsweise Belgien, das seinerseits eine Exportabhängigkeit von 88 % verzeichnet, zu den Ländern, die in einem solchen Schutzkonzept französischen Protektionismus sehen, wie ein belgischer Diplomat im Gespräch erörtert. Insgesamt lässt sich jedoch feststellen, dass die Konzepte des französischen Präsidenten insbe-

sondere im digitalen Bereich bei den europäischen Partnern zunehmend auf Zustimmung stoßen – gerade in Bezug auf Initiativen zur Eindämmung ausländischer Einmischung, wie die aktuellen Gesetzgebungsvorhaben der Europäischen Kommission zeigen. Eine restriktivere Handelspolitik ist hingegen alles andere als unumstritten. Ein weiterer kontroverser Bereich betrifft die Harmonisierung der Sozialpolitik, eine Idee, die der Subsidiarität und der Autonomie der Sozialpartner zuwiderläuft, wie es beispielsweise von den Schweden oder den Deutschen bei den aktuellen Verhandlungen über einen europäischen Mindestlohn deutlich gemacht wird.

Tabelle 2 | Emmanuel Macrons wichtigste Vorschläge für ein Europa, das schützt

Vorschlag	Umgesetzt	Aktuelle Diskussion
Europäischer Handelsstaatsanwalt (2017)	✓	Erster „Leitender Handelsbeauftragter“ in der Europäischen Kommission seit Juli 2020
Europäische Akademie für nachrichtendienstliche Tätigkeit (2017)	✓	4. und 5. März 2019: erste Sitzung des Intelligence College in Europa in Paris mit 30 europäischen Staaten
Europäische Zivilschutztruppe (2017)	✓	Seit Sommer 2019 voll einsatzfähig
Mindestlohn (2017)	(✓)	Ende 2021: Rat und Parlament einigen sich auf ihre jeweiligen Positionen zu einem Richtlinienentwurf über einen Mindestlohn – Verhandlungen zwischen Parlament und Rat können damit beginnen
Eine globale Umweltorganisation (2017)	✗	Macron hat sich für den Entwurf eines globalen Umweltpakts eingesetzt, aber nicht konkret für die Schaffung einer Organisation
Europäische Staatsanwaltschaft für organisierte Kriminalität und Terrorismus (2017)	✓	Im November 2021 gegründet, aber Diskussionen über den Umfang der Kompetenzen
Europäische Agentur für Vertrauen in Digitalität (2017)	✗	Keine Einrichtung einer Agentur, aber Verabschiedung des DMA und des DSA
Überarbeitung der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern (2017)	✓	Überarbeitung der Richtlinie im Juli 2020; Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde im Juni 2019 zur Kontrolle der Einhaltung der neuen Regeln
Kontrollinstanz zur Gewährleistung von Nahrungsmittelsicherheit (2017)	✗	
Europäische Klimabank (2019)	✓	November 2020: Billigung des Klimabank-Fahrplans 2021-2025, durch die EU-Mitgliedstaaten; Ziel: Europäische Investitionsbank (EIB) konzentriert sich auf Klimaschutz und ökologische Nachhaltigkeit
Eine europäische Gesundheitsschutztruppe (2019)	✓	Einrichtung der Europäischen Behörde für die Krisenvorsorge und -reaktion bei gesundheitlichen Notlagen (HERA) im September 2021

Tabelle wurde auf der Grundlage mehrerer Recherchen erstellt.

Migrationssteuerung und Grenzschutz – die ewige Sackgasse

„Ein souveränes Europa ist [...] ein Europa, das seine Grenzen beherrscht.“⁴² Seit langem sind die Themen Migration und Grenzschutz fester Bestandteil der politischen Debatte in Frankreich und werden dabei insbesondere von der extremen Rechten immer wieder neu bedient werden. Die Debatte um diese Themen hat den Präsidentschaftswahlkampf 2017 so sehr beherrscht, dass Emmanuel Macron das Thema mit der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik verknüpft hat. Mit der Wahl zum französischen Staatspräsidenten betrachtet er neben dem Klimawandel, dem digitalen Wandel und der Terrorbekämpfung die Migration als eine der größten Herausforderungen für Europa.⁴³ Um das Projekt eines gemeinsamen Grenz-, Asyl- und Migrationsraums zu fördern, betont er die Notwendigkeit einer menschenwürdigen Aufnahme von Migranten im Einklang mit den europäischen Werten und eine zügige Rückführung derjenigen, die kein Anrecht auf Schutz besitzen.⁴⁴ So wünscht Macron sich die Schaffung einer echten europäischen Asylbehörde als Ersatz für das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), um so die europäischen Verfahren zu beschleunigen und zu harmonisieren. Zu diesem Zweck schlägt er einen solidarischen Finanzierungsplan vor, um ein breit angelegtes Bildungs- und Integrationsprogramm für Flüchtlinge zu gestalten. Um die Effizienz der Europäischen Asylbehörde zu gewährleisten, fordert er, dass Europa über vernetzte Datenbanken und einwandfreie biometrische Ausweisdokumente verfügt. Dies betrifft die Reform der Eurodac-Verordnung, dessen Ausgang aktuell unklar ist. Bei Nichtregierungsorganisationen hat sie zuletzt Bedenken hinsichtlich des Datenschutzes ausgelöst.⁴⁵

Gleichzeitig bekräftigt Macron seinen Wunsch, dass die Europäische Union schrittweise eine Grenzpolizei einrichtet, die einen umfassenden und rigorosen Grenzschutz sowie die Rückführung abgelehnter Asylbewerber gewährleistet. Er schließt sich damit den von der Europäischen Kommission nach der Migrationskrise von 2014/2015 sorgfältig ausgearbeiteten Gesetzgebungsvorhaben aus dem Jahr 2016 an. Aber mit dem deutlichen Rückgang der Migrationsströme seit 2016 schwindet auch der Antrieb, „den Schengen-Raum neu [zu] überdenken“⁴⁶, wie es von Macron im Rahmen der Europawahlen 2019 noch einmal gefordert wurde. Verantwortlich dafür sind vor allem Ungarn und Polen, die weiterhin eine Einigung bei den Fragen rund um die Aufnahmequoten und die Umverteilung von Flüchtlingen blockieren. Es bleibt nur die Koalition mit Deutschland, Italien und Malta, die sich um die Verteilung schiffbrüchiger Migranten bemühen, welche im Herbst 2020 von Nichtregierungsorganisationen gerettet wurden.⁴⁷

Diese Passivität führt zu einer völligen Blockade für Lösungsansätze, welche sogar bis 2020 anhält, als die Kommission erneut die genannten Reformen in Form des neuen Pakts zu Migration und Asyl vorschlägt. Die damit zwingend einhergehende Solidarität führt jedoch wieder zu einer Blockade. Nachdem es den Deutschen nicht gelungen war, während ihrer EU-Ratspräsidentschaft eine Einigung über das Paket der Kommission zu erzielen, ernennt Emmanuel Macron das Thema Migration bei seiner Vorstellung der französischen Ratspräsidentschaft im Dezember 2021 zum ersten wichtigen Schwerpunkt. Während das ursprüngliche Motto „Aufschwung, Kraft, Zugehörigkeit“ lautet, setzt er den Fokus auf das heikle Migrations-Thema, das in Frankreich häufig die Emotionen überkochen lässt – immerhin sind mit Marine Le Pen und Éric Zemmour gleich zwei Kandidaten der extremen Rechten für die Präsidentschaftswahlen angetreten. Somit war der Fokus auf Migrationsthemen zweifellos auch ein Einstieg in den Wahlkampf, der nicht als solcher bezeichnet werden dürfte. Während das Kompromisspaket im Jahr 2020 sorgfältig ausgearbeitet wurde, kündigt Emmanuel Macron an, dass Frankreich versuchen wird, die verschiedenen Vorschläge wieder auseinander zu dividieren, um einen „schrittweisen“ Ansatz zu verfolgen.

Im Rahmen der französischen Ratspräsidentschaft greift er die bereits 2019 eingebrachte Idee eines Rates für innere Sicherheit auf und schlägt eine politische Steuerung durch einen Schengen-Rat vor. Angesichts der politischen Situation seit der Covid-19-Krise, der Erpressung durch Weißrussland und der durch die russische Invasion ausgelösten ukrainischen Flüchtlingswelle, die in erster Linie jene mitteleuropäischen Länder betrifft, die die Solidaritätsprinzipien am stärksten abgelehnt haben, trifft der Vorschlag dieses Mal auf ein Echo.⁴⁸ Die Trennung der jeweiligen politischen Dossiers entspricht einer Realität, die mit der Schaffung der Europäischen Asylagentur (EUAA) als Ersatz für das Unterstützungsbüro EASO und der Reform der Blue-Card-Richtlinie zur Anwerbung hochqualifizierter Arbeitskräfte bereits in Gang gesetzt wurde. Es handelt sich allerdings auch um die einzigen wirklichen Fortschritte in der europäischen Migrationspolitik, die vor der französischen Ratspräsidentschaft erzielt werden konnten.

Um den Herausforderungen in der Migrationspolitik zu begegnen, liegt ein französischer Schwerpunkt bei der Bekämpfung des Menschenhandels und der Grenzverwaltung auf der Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern. Die Partnerschaft mit Afrika, die Gegenstand eines eigenen Gipfels Mitte Februar war, soll zu einem besseren Migrationsmanagement führen und gleichzeitig mehr legale Wege für afrikanische Bürger eröffnen – ein langjähriges Versprechen der Europäischen Union.⁴⁹

42 Präsentation der französischen EU-Ratspräsidentschaft, 09. Dezember 2021, S. 3.

43 Vgl. Rede an der Sorbonne, S. 2.

44 Vgl. *ibid.*, S. 4.

45 Vgl. EDRI: Intensified surveillance at EU borders: EURODAC reform needs a radical policy shift, EDRI, 08. September 2021, <https://edri.org/our-work/intensified-surveillance-at-eu-borders-eurodac-reform-needs-a-radical-policy-shift/>.

46 Brief an die Bürger Europas, S. 2.

47 Vgl. Matthieu Tardis: L'asile et l'immigration. Les enjeux de la présidence française de l'Union européenne, Briefing des Ifri, 25. Januar 2022, S. 3, <https://www.ifri.org/fr/publications/briefings-de-lifri/lasile-limmigration-enjeux-de-presidence-francaise-de-lunion>.

48 Vgl. Rat der Europäischen Union: Espace Schengen: le Conseil adopte une orientation générale sur un mécanisme d'évaluation renforcé, 03. März 2022, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/03/03/schengen-area-council-adopts-general-approach-on-an-enhanced-evaluation-mechanism/>.

49 Vgl. Jeanette Süß: Neue Wege für legale Migration nach Europa: Die Europäische Union im Spannungsfeld zwischen Rhetorik, begrenzten Kompetenzen und mitgliedstaatlichen Interessen, SVR-Forschungsbereich, Januar 2019, <https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2019/06/SVR-FB-Legale-Migration-EU-Kurzinfo.pdf>.

Bei allen Bemühungen, die Reform des Asylsystems voranzutreiben, legale Migration im Rahmen von Partnerschaften mit den Herkunftsländern zu fördern und sich an Koalitionen zur Umverteilung von Geflüchteten zu beteiligen, scheint Emmanuel Macrons Ansatz in der Migrationspolitik auf einen Rechtsruck hinauszulaufen. Der Schwerpunkt liegt auf restriktiven Elementen, die an das Bild von „law and order“ eines Innenministers aus dem rechten Lager anknüpfen.

Darunter fällt auch die Abkehr von einem umfassenden Ansatz mit noch für 2017 angekündigten Maßnahmen wie dem gemeinsamen Integrationsfonds für Flüchtlinge. Dies ist sicherlich auf ein allmähliches Bewusstsein für die Realität der europäischen Politik in einem stark polarisierten Politikbereich zurückzuführen, der von nationalen Egoismen und Souveränitätsgedanken geprägt ist.

Tabelle 3 | Emmanuel Macrons wichtigste Vorschläge zu Migration und Grenzschutz

Vorschlag	Umgesetzt	Aktuelle Diskussion
Bildungs- und Integrationsprogramm für Flüchtlinge (2017)	✗	
Eine vollwertige europäische Asylbehörde (2017)	✓	Asylagentur der Europäischen Union (EUAA)
Einrichtung vernetzter Datenbanken und biometrischer Ausweisdokumenten (2017)	(✗)	Überarbeitung der Eurodac-Verordnung im Rahmen des von der Kommission im September 2020 vorgelegten Pakt zu Migration und Asyl
Gemeinsame Grenzpolizei (2017) / Europäische Grenzschutztruppe mit 5.000 Grenzschützern (2019)	✓	Dezember 2018: Einigung der EU-Mitgliedstaaten, Frontex zu stärken, allerdings nach gestaffeltem Zeitplan – die Agentur wird zwar über 10.000 Mann verfügen, aber erst im Jahr 2027
Europäischer Rat für Innere Sicherheit (2019) / Schengen-Rat (2021)	(✓)	März 2022: Europäischer Rat nimmt Schengener Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus an; endgültige Verabschiedung ausstehend
Nothilfemechanismus an den Grenzen im Krisenfall (2021)	in Arbeit	Angekündigt unter der französischen EU-Ratspräsidentschaft

Tabelle wurde auf der Grundlage mehrerer Recherchen erstellt.

Wirtschafts- und Währungspolitik – das teilfertige Projekt

Europa muss laut Emmanuel Macron eine echte Wirtschafts- und Währungsmacht werden. Um dies zu erreichen, will er eine selbstbewusstere europäische Industriepolitik und eine stärkere Eurozone mit politischer Steuerung schaffen. Macrons Ansatz in der Wirtschafts- und Währungspolitik stößt in mehreren EU-Mitgliedsländern auf großen Widerstand, sei es in den nordischen Ländern, den Benelux-Staaten oder in Deutschland. Während sein Ansatz einer stärkeren Steuerung in der Industriepolitik von der vorherigen deutschen Regierung weitgehend übernommen wurde, ist die Währungspolitik trotz der historischen Zustimmung zum europäischen Wiederaufbaufonds während der Covid-19-Krise sicherlich der Bereich, in dem die wenigsten Reformen unternommen wurden.

Europäische Geldpolitik – ein Wagnis ohne deutsche Beteiligung

„Wie könnten wir ohne den Euro, der die gesamte EU stark macht, den Krisen des Finanzkapitalismus widerstehen?“⁵⁰

Der Euro dient als Schutzschild gegen Währungsschwankungen und stellt gleichzeitig günstige Finanzierungsbedingungen zur Verfügung. In Anbetracht der Schwächung, die die Eurozone in Folge der Finanzkrise von 2008 erfuhr, ist Emmanuel Macron der Ansicht, dass die Währungsunion eigentlich unvollendet bleibt. Daher schlägt er schon seit 2016 vor, einen eigenen EU-Haushalt auf den Weg zu bringen, aus dem gemeinsame Investitionen finanziert, die bedürftigsten Regionen unterstützt und Mittel für die Krisenbewältigung gezogen werden sollen. Ein Finanzminister der Eurozone würde für politische Steuerung sorgen und wäre einem entsprechenden Parlament zur demokratischen Kontrolle rechenschaftspflichtig. Noch auf dem Meseberg-Gipfel 2018 erteilt Deutschland der Einführung eines Haushalts für die Eurozone grünes Licht.⁵¹ Erneut aufgegriffen wird die Idee von den Staats- und Regierungschefs 2019 in Form des Haushaltsinstruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit (BICC), das sich allerdings mehr auf Reformen als auf eine solidarische Risikoteilung konzentriert. Angesichts der Covid-19-Pandemie wurde die Idee jedoch wieder fallen gelassen.⁵²

⁵⁰ Brief an die Bürger Europas, S. 1.

⁵¹ Eine weitere wichtige Entscheidung betrifft die Ausweitung des Stabilitätsmechanismus, vgl. Eileen Keller: Von Meseberg nach nirgendwo? Deutsch-französische Impulse für die Eurozone, Aktuelle Frankreich-Analysen 34, Deutsch-Französisches Institut, Oktober 2018, S. 11, <https://www.dfi.de/pdf-Dateien/Veroeffentlichungen/afa/afa34.pdf>.

⁵² Vgl. Magnus G. Schoeller: Preventing the eurozone budget: issue replacement and small state influence in EMU, Journal of European public policy 28:11, 24. Juli 2020, S. 1732-1733.

Insbesondere für die deutschen Liberalen stehen Emmanuel Macrons Ideen im Widerspruch zu einer stabilitätsorientierten Politik, die die Verantwortlichkeiten für Risiken klar benennt. „Die finanzielle Eigenverantwortung der EU-Mitgliedstaaten erhalten und stärken“ bleibt der Maßstab und „dafür bedarf es klarer Regeln.“⁵³ Der Einsatz von Euro-Kriseninstrumenten darf nicht zum Normalfall einer europäischen Schuldenunion werden, um keine falschen Anreize für die Verstärkung künftiger Vergemeinschaftungen von Schulden zu schaffen.

Trotz des Wiederaufbauplans im Zuge der verheerenden Covid-19-Pandemie, bei dem es zur völligen Kehrtwende Deutschlands in Bezug auf seine Position einer Vergemeinschaftung von Schulden kam, und trotz der zweifellos von Emmanuel Macron unternommenen Anstrengungen, die auf Frankreich lastenden Schulden zu reduzieren und wirtschaftliche Reformen durchzuführen, bestehen die Unstimmigkeiten zwischen Frankreich und Deutschland in Bezug auf die Geld- und Fiskalpolitik fort. Diese Differenzen traten beispielsweise beim ersten Treffen der Minister der Eurozone nach der deutschen Bundestagswahl erneut zutage.

Die Chefin der Europäischen Zentralbank, Christine Lagarde, die dem französischen Wunsch nach mehr politischem Einfluss in der Geldpolitik durchaus zustimmend gegenübersteht, sprach sich für eine flexiblere Auslegung des Stabilitätspakts aus. Sie stimmt den Äußerungen von Emmanuel Macron und seinem Finanzminister Bruno Le Maire zu, die beide die Regeln des Pakts für nicht mehr zeitgemäß halten. Darüber hinaus wiederholten beide die Notwendigkeit einer Haushaltskapazität auf europäischer Ebene – eine Forderung, die vom neuen deutschen Finanzminister Christian Lindner klar zurückgewiesen wurde. Im Gegensatz zu den Franzosen möchte die deutsche Regierung diesbezüglich die Verträge nicht ändern und betont, dass sich die bestehende Flexibilität des Stabilitätspakts bewährt hätte. Eine Botschaft, die bei der französischen Regierung zumindest teilweise angekommen zu sein scheint, welche in nächster Zeit keine Reform des Stabilitätspakts mehr plant.⁵⁴ Während die Ernennung von Christine Lagarde als einer der größten Erfolge von Emmanuel Macron angesehen werden kann, ist es ihm nicht gelungen, seine Vision in der Geldpolitik auf europäischer Ebene durchzusetzen. Dies wird bei seinem industriepolitischen Ansatz weniger der Fall sein, der sich in die Logik einer größeren strategischen Autonomie der EU einfügt.

Tabelle 4 | Emmanuel Macrons wichtigste Vorschläge zur Eurozone

Vorschlag	Umgesetzt	Aktuelle Diskussion
Haushalt der Eurozone (2017)	(X)	Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit, 2019 beschlossen, dann aufgegeben
Finanzminister der Eurozone (2017)	X	
Parlament der Eurozone (2017)	X	

Tabelle wurde auf der Grundlage mehrerer Recherchen erstellt.

Die europäische Industriepolitik – mehr Wirtschaftsstärke durch Planwirtschaft?

Emmanuel Macrons Ansatz und Vision in der Industriepolitik entsprechen zwar einer Kontinuität des französischen Colbertismus, der in öffentlichen Investitionen ein Mittel zur Modernisierung und Entwicklung der Wirtschaft sieht, zeugen jedoch auch von einem liberaleren und disruptiveren Vorgehen im Vergleich zu seinen Vorgängern. Seit seinem Amtsantritt fördert der Präsident private Investitionen, die er durch Steuerreformen in Frankreich zu ermöglichen versucht. Mit dem Ziel, eine Reindustrialisierung herbeizuführen und die Wettbewerbsfähigkeit auf nationaler Ebene zu erhöhen, plädiert Macron gleichzeitig für massive öffentliche Investitionen, insbesondere um die digitalen, technologischen und klimapolitischen Herausforderungen anzugehen.

Zu diesem letzten Punkt schlägt er bereits 2017 auf europäischer Ebene die Einführung eines europäischen Industrieprogramms zur Förderung sauberer Fahrzeuge sowie den Aufbau gemeinsamer Infrastrukturen vor.⁵⁵

Macron befürwortet zwar, die Wirtschaft zu einem stärkeren Fokus auf klimafreundliche Technologien und Praktiken zu verpflichten, warnt aber auch vor dem, was sich zu einem aus seiner Sicht unfairen Wettbewerb entwickeln könnte. Dazu gehört seiner Ansicht nach eine Reform der Wettbewerbspolitik und die Neubegründung der europäischen Handelspolitik. Macron zufolge bedeutet dies auch, Unternehmen zu bestrafen oder in Europa zu verbieten, die strategische Interessen und zentrale Werte untergraben wie Umweltstandards, Datenschutz oder die Entrichtung von Steuern in angemessener Höhe. Aus diesem Grund möchte

53 FDP: Europa darf keine Schuldenunion werden, 06. Dezember 2017, <https://www.fdp.de/europa-darf-keine-schuldenunion-werden>.
 54 Vgl. Nikolaus Kurmayer: L'assouplissement des règles budgétaires n'est « pas urgent », déclare Bruno Le Maire à Christian Lindner, Euractiv, 14. Dezember 2021, <https://www.euractiv.fr/section/politique/news/lassouplissement-des-regles-budgetaires-nest-pas-urgent-declare-bruno-le-maire-a-christian-lindner/>.
 55 Vgl. Rede an der Sorbonne, S. 7.

er darüber hinaus eine CO₂-Steuer an den Grenzen Europas einführen – eine Maßnahme, die im Rahmen der französischen Ratspräsidentschaft kurz vor dem Durchbruch steht.⁵⁶

Außerdem erklärt Macron sich bereit, in strategischen Branchen und bei öffentlichen Aufträgen für eine bevorzugte Behandlung europäischer Unternehmen einzutreten, wie es die Konkurrenten in den USA oder China bereits tun.

Durch mehrere deutsch-französische und europäische Initiativen nimmt die französische Vision Gestalt an – nicht zuletzt mithilfe der damaligen Regierungspartei CDU und mit Peter Altmaier, zu der Zeit Wirtschaftsminister und enger Freund seines französischen Pendanten Bruno Le Maire. Die deutsche Regierung greift bislang undenkbar Konzepte auf, wie die Bereitschaft, „europäische Champions“ zu schaffen. Dies entspricht einer vollständigen Abkehr von der deutschen ordoliberalen Wirtschaftskultur und einer auf kleinen und mittelständischen Unternehmen basierenden Industrie.⁵⁷ Die deutschen Liberalen vertreten hierzu den Standpunkt: „[...] nationale und europäische Champions zu züchten, [verzerrt] nicht nur den Wettbewerb und [schadet] dem Verbraucher, sondern [kann] am Ende auch noch dazu führen, dass Steuerzahler diese Scheinriesen retten müssen.“⁵⁸ 2019 richten sich beide Länder an einem „deutsch-französischen Manifest über eine Industriepolitik für das 21. Jahrhundert“ aus, nachdem Altmaier eine nationale Industriestrategie auf den Weg gebracht hat, die von einigen Wirtschaftswissenschaftlern und Unternehmensvertretern scharf kritisiert wird. Er folgt der Industriestrategie der Europäischen Kommission unter der Leitung des französischen Kommissars Thierry Breton.

Das Vorhaben wird nach der Covid-19-Pandemie mit einer gemeinsamen deutsch-französischen Position⁵⁹ für die Aktualisierung der Kommissionsstrategie vom Mai 2021 erneuert. Die Initiativen umfassen die Bereiche der künstlichen Intelligenz, „Vorhaben von gemeinsamem europäischen Interesse“ zur Erleichterung von Subventionen für die Herstellung von Batteriezellen in Kraftfahrzeugen, eine Halbleiter-Allianz zur Ankurbelung der Chip-Produktion und eine Wasserstoff-Allianz. Weitere Allianzen sollen für Cloud-Anwendungen, die Nutzung von Industriedaten, die emissionsfreie Luftfahrt, die Pharmaindustrie und Raumfahrtprojekte folgen. Noch kurz zuvor, Ende 2020, mahnte Emmanuel Macron in einem Interview in Le Grand Continent an, dass Europa in der Industrie von anderen abhängig sei. Wenn Europa über keine Technologie in der Telekommunikation verfüge, könne es den EU-Bürgern auch nicht die Vertraulichkeit von Informationen und den Schutz ihrer privaten Daten garantieren.⁶⁰ Ebenso müsse Europa als politische Macht Lösungen für die Daten-

speicherung („Cloud“) anbieten können, da ansonsten die Daten der Europäer an Orten abgespeichert werden, die nicht dem europäischen Rechtssystem unterliegen.

Von der Idee, mit öffentlichen Geldern massiv in Schlüssel-sektoren zu investieren, sind jedoch bei weitem nicht alle europäischen Partner begeistert, auch wenn es im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie erhebliche Lockerungen gibt. So stellt ein belgischer Diplomat in einem unserer Interviews fest, dass „die Belgier aufgrund mangelnder Kapazitäten im Bereich des Finanzhaushalts oder dem diplomatischen Parkett befürchten, dass Unternehmen möglicherweise den Preis zahlen müssen und bei großen Investitionsprojekten nicht berücksichtigt werden. [Die kleineren Länder] haben nicht die gleichen Mittel, um massive öffentliche Investitionen in einzelnen Bereichen zu stemmen. Der belgische Ansatz verläuft daher „bottom-up“, wobei insbesondere Forschungsinstitute einbezogen werden. Frankreich verfolgt eher einen „top down“-Ansatz. Wir müssen große Planungsvorhaben und das Silicon Valley in Einklang bringen.“ Und selbst innerhalb der Kommission gibt es Meinungsverschiedenheiten über den Ansatz. Die Veröffentlichung der neuen Version der EU-Strategie muss um eine Woche verschoben werden, da die dänische Wettbewerbskommissarin und Vizepräsidentin der Kommission, Margrethe Vestager, vor einem Interventionismus warnt, der gegen den Grundsatz des freien Wettbewerbs verstöße.⁶¹

Nachdem die französische Vision bereits an Gewicht gewonnen hatte, wie die Initiativen bis 2020 zeigen, verändert die Covid-19-Pandemie die Lage in Europa völlig. Sie löst eine Debatte über den Niedergang Frankreichs und anderer europäischer Länder als Industriemächte aus. In diesem Zusammenhang nutzt Emmanuel Macron mit dem Konjunkturpaket „France Relance“ in Höhe von 100 Milliarden Euro (40 Milliarden Euro davon stammen aus dem „Next Generation EU“-Fonds der Europäischen Union) und dem Plan „France 2030“ im Herbst 2021 die Gelegenheit, durch beispiellose öffentliche Subventionen seine Industriepolitik mit entsprechendem Zeithorizont voranzutreiben. Besonders aus deutscher Sicht folgt Macron damit der französischen Tradition der staatlichen Wirtschaftsplanung (*planification*). Die Position des Präsidenten wird von seiner Partei voll und ganz gestützt, wie ein Mitarbeiter von En Marche im Gespräch mitteilt: „Die Covid-Krise hat uns Recht gegeben und uns die Möglichkeit gegeben, Europa im Einklang mit unserer ideologischen Linie vorwärts zu bringen.“ Ein anderer französischer Mitarbeiter der Renew-Fraktion im Europäischen Parlament findet, dass „Covid das beste Zeugnis, der beste Anwalt für Macrons Vision war“.

56 Vgl. Cédric Vallet: Taxe carbone aux frontières de l'Union européenne : le début d'un long chemin, Le Monde, 16. März 2022, https://www.lemonde.fr/planete/article/2022/03/16/taxe-carbone-aux-frontieres-de-l-union-europeenne-le-debut-d-un-long-chemin_6117820_3244.html.

57 Vgl. Cécile Boutelet: Comment l'Allemagne s'est convertie à la politique industrielle, Le Monde, 24. Januar 2021, https://www.lemonde.fr/economie/article/2021/01/24/comment-berlin-s-est-converte-a-la-politique-industrielle_6067439_3234.html.

58 FDP: Industriestrategie 2030: Europa braucht mehr Wettbewerb und Mittelstand, 05. Mai 2019, <https://www.fdp.de/industriestrategie-2030-europa-braucht-mehr-wettbewerb-und-mittelstand>.

59 Vgl. French – German Non-paper. The European industrial policy strategy and its Spring-2021 Update, 17. Februar 2021, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/G/german-non-paper-european-industrial-policy.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

60 Vgl. Interview Le Grand Continent, S. 8.

61 Vgl. Hendrik Kafsack/Svea Junge: Mit dieser Industriestrategie soll Europa aufholen, faz.net, 21. Mai 2021, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/mit-dieser-industriestrategie-soll-europa-aufholen-17327353.html>.

Tabelle 5 | Emmanuel Macrons wichtigste Vorschläge für die Industrie

Vorschläge	Umgesetzt	Aktuelle Diskussion
Mechanismus zur Kontrolle ausländischer Investitionen in strategischen Sektoren (2017)	✓	EU-Rahmen für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen (ADI) ist seit dem 11. Oktober 2020 voll funktionsfähig
Steuer-, Sozial- und Umweltklauseln in europäischen Handelsübereinkommen (Gegenseitigkeitsklauseln) (2017)	offen	Oktober 2021: Kommission veröffentlicht einen Vorschlag für eine neue offene, nachhaltige und entschlossene Handelsstrategie; weitere Diskussionen folgen im Rahmen der französischen Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union
Bürgerliche Aufsichtsausschüsse für europäische Handelsabkommen (2017)	✗	
Festlegung eines Mindestpreises für eine Tonne CO ₂ (2017)	✗	
Eine CO ₂ -Steuer an den Grenzen (CO ₂ -Grenzausgleichssystem CBAM) (2017)	(✓)	15. März 2022: Rat erzielt Einigung über CBAM-Verordnung; sobald im Rat ausreichende Fortschritte erzielt wurden, werden die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament aufgenommen
Bekämpfung der Steueroptimierung durch große Internetkonzerne / Umsatzsteuer auf elektronische Dienstleistungen / Festlegung eines Steuerkorridors für die Körperschaftssteuer (2017)	(✓)	Juli 2019: GAFA-Steuer tritt in Frankreich in Kraft; 2021: Einigung zwischen 136 Ländern auf eine weltweite Steuer von 15 %, die 2023 in Kraft treten könnte (um wirksam zu werden, muss sie von den Parlamenten der 136 beteiligten Länder ratifiziert werden)
Europäischer Fonds für Risikokapitalfinanzierung zur Unterstützung des Wachstums europäischer digitaler Start-ups (2017)	(✓)	Februar 2022: Einrichtung des Fonds „European Tech Champions Initiative“ wird angekündigt; Fonds ist Teil der im März auf den Weg gebrachten Initiative „Scale-up Europe“
Europäische Agentur für bahnbrechende Innovation (2017)	✓	März 2021: Europäischer Innovationsrat wird von der Kommission ins Leben gerufen
Industrieprogramm zur Förderung ökologisch sauberer Fahrzeuge (2017)	(✓)	Ausschreibung für Forschungsprojekte für die Evaluierung der Maßnahme „Förderung ökologisch sauberer Fahrzeuge“ im Rahmen des französischen Konjunkturprogramms „France Relance“; laufende Gespräche im Rahmen von „Fit for 55“ mit dem Ziel, Emissionen von Neuwagen bis 2030 um 55 % und bis 2035 um 100 % zu senken

Tabelle wurde auf der Grundlage mehrerer Recherchen erstellt.

Ein demokratisches, kulturelles und vielfältiges Europa – ein französischer Wunschtraum?

Für Emmanuel Macron machen Demokratie, Werte, Kultur und Vielfalt die Identität der Europäischen Union aus, die sie von anderen Machtblöcken in einer multipolaren Welt unterscheidet. Mit seiner ersten Rede in Athen, der Wiege der europäischen Demokratie, setzt er ein starkes symbolisches Zeichen. Er überschüttet das Europäische Parlament mit Lob und bezeichnet es als „europäisches Wunder“⁶² – das Herzstück dieser Demokratie. Seiner Ansicht nach verfügt Europa über eine einzigartige Kultur, die Freiheit, Sinn für Gleichheit und das Bekenntnis zur Vielfalt von Ideen, Sprachen und Landschaften verbindet.⁶³ Der Vorschlag, darüber zu diskutieren, was die Demokratie und die europäische Identität ausmacht, sei „abstrakt, intellektuell und typisch französisch“, wie der Schweizer Autor Joseph de Weck anmerkt.⁶⁴ Doch eigentlich hat sich Frankreich oft da-

mit hervorgetan, dass es das Konzept der „kulturellen Sonderstellung“ (*exception culturelle*) hochgehalten hat, z. B. bei Verhandlungen über internationale Handelsabkommen⁶⁵, auch wenn dieser Ausdruck dem positiveren Terminus der „kulturellen Diversität“ weicht.

Für den französischen Präsidenten ist die Kultur ein Kitt für Europa, welches seine Besonderheit hervorhebt und eben jenes Zugehörigkeitsgefühl schafft, das für ihn die Voraussetzung für die Stabilität des europäischen Projekts ist. Emmanuel Macron rühmt das Erasmus-Programm, das er stärken und ausweiten will, und schlägt die möglichst schnelle Schaffung europäischer Universitäten vor. Kultur ist nur so reich wie ihre Vielfalt – damit wird letztere gleichzeitig auch zur Voraussetzung der Kultur. Einer der Pfeiler der Vielfalt ist die Mehrsprachigkeit: Emmanuel Macron setzt sich für ein Europa der Übersetzer ein und knüpft damit nahtlos an den langjährigen und konstanten Kampf Frankreichs um

62 Emmanuel Macron: Die Rede des französischen Staatspräsidenten vor dem europäischen Parlament in Straßburg, 17. April 2018, S. 2, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/04/17/die-rede-des-franzosischen-staatsprasidenten-vor-dem-europaischen-parlament-im-wortlaut.de>.

63 Idem.

64 Joseph de Weck: Emmanuel Macron, Der revolutionäre Präsident, Juli 2021, S. 145.

65 Vgl. Claude Esclatine: Exception culturelle française : étatisme ou chance historique ? *Géoeconomie* 2013/2 (n° 65), Februar 2013, S. 183-193.

eine besondere Stellung der französischen Sprache in der Europäischen Union und ihren Institutionen an. In diesem Sinne spricht Emmanuel Macron auch von kultureller, akademischer, industrieller und forschungsbezogener Souveränität.⁶⁶ Seinem Wunsch folgend, dass Europa in diesen Bereichen seine Spitzenstellung verteidigt, fordert Macron im Rahmen der Konferenz zur Zukunft Europas die Europäer dazu auf, zehn oder fünfzehn Jahre in die Zukunft zu denken, sich dabei große kulturelle Projekte vorzustellen und die großen Träume und Ambitionen der EU wieder aufleben lassen.⁶⁷

Macron regt vor allem angesichts der Gefahren und Feinde Europas eine Debatte über die europäische Identität und die europäischen Werte an. In seinem Brief an die Bürger Europas im Jahr 2019 schlägt er gegen die Gefahr der Einmischung durch ausländische Mächte vor, dass eine Europäische Agentur für den Schutz der Demokratie gegründet wird. Diese soll Experten in die Mitgliedstaaten entsenden, um deren Wahlen vor Hackerangriffen und Manipulationen durch ausländische Mächte zu schützen.⁶⁸ Im Jahr 2020 identifiziert Macron drei weitere Gefahren für die Demokratie: „eine Rückkehr des Mehrheitsprinzips“, eine „Enthierarchisierung aller Äußerungen“ aufgrund der sozialen Netzwerke und eine Abkehr von der Mittelschicht.⁶⁹ Eine neokonservative Strömung würde sich gegen Minderheiten wenden, die zu viel Macht erlangt hätten. So schlägt er vor, ihren Einfluss zu begrenzen, da sie bestimmte gesellschaftliche Errungenschaften rückgängig machen wollen. Meinungsäußerungen in den sozialen Netzwerken sind von gesellschaftlichen Strukturprinzipien entkoppelt – dies führe zu einer Infragestellung jeder Form von Autorität, die ein strukturiertes Zusammenleben in der demokratischen Gesellschaft überhaupt erst ermögliche, ob politisch, akademisch oder wissenschaftlich. Die dadurch entstehende soziale Unsicherheit in der Mittelschicht lässt schließlich Zweifel an der Demokratie wachsen.

Um auf diese Bedrohungen reagieren zu können, spricht sich Emmanuel Macron im Jahr 2019 für die Organisation „einer Konferenz für Europa“ aus und folgt damit seinen zuvor auf nationaler Ebene unternommenen Schritten, im Einzelnen der *Grand Débat* und der Klimakonvent „Convention Citoyenne pour le Climat“.⁷⁰ Konkret schlägt Macron vor, Versammlungen abzuhalten, bei denen die Bürger über das Europa ihrer Wünsche diskutieren – ein Projekt, das am 9. Mai 2022 mit der Konferenz zur Zukunft Europas unter französischer Präsidentschaft Realität wird. Nach langen internen Diskussionen über ihren Ablauf soll die Konferenz den Reformideen zu Europa in jedem Bereich zu neuem Schub verhelfen. Einige Analysten wie Julien Thorel warnen vor ei-

ner Enttäuschung, falls die Vorschläge der Bürger aufgrund der begrenzten Zeit nicht berücksichtigt werden. Dies könnte den Vorgang auf eine persönliche Profilierung Emmanuel Macrons reduzieren, anstatt auf den echten demokratischen Willen hinzuweisen.⁷¹ Der Ausgang dieser Initiative, die ursprünglich für zwei Jahre geplant war, aber auf nur ein Jahr komprimiert wurde, bleibt also offen, da einige Mitgliedstaaten zögern, die Erkenntnisse in die Politik zu übernehmen und nationale Vorrechte aufzugeben. Die Frage findet mit der neuen deutschen Regierung zurück auf die Agenda, da diese die Initiative offensichtlich mit mehr Enthusiasmus unterstützt, im Januar erstaunlich schnell nationale Debatten ansetzt und sogar die Absicht formuliert, auf Grundlage der Vorschläge einen (neuen) Verfassungsprozess einzuleiten. Das wäre im Prinzip alles, was Emmanuel Macron sich wünscht, gäbe es da nicht den deutschen Vorschlag, die EU in ein föderales Europa umzuwandeln.

Denn das Wort „Föderalismus“ taucht in keiner Äußerung Emmanuel Macrons während seiner gesamten fünfjährigen Amtszeit auf. Als er nach der Vorstellung des Programms der EU-Ratspräsidentschaft hierzu befragt wird, antwortet er, dass dies zu weit ginge und nicht das sei, was er wolle.⁷² Er wiederholt damit seine Position von 2017, als er in der Sorbonne-Rede feststellt: „Was ich Ihnen vorschlage, ist nicht der Föderalismus“.⁷³ Gleichzeitig setzt er sich für die Einführung von transnationalen Listen ein, die eine Voraussetzung für einen europäischen „Demos“ und das erklärte Ziel der Föderalisten sind. Ebenso wie das Wort „Liberalismus“ führt auch das Wort „Föderalismus“ in einem stark zentralisierten Land zu wildesten Interpretationen. Der Abgeordnete der Nationalversammlung Frédéric Petit veranschaulicht es so: Spricht man in Frankreich von Föderalismus, stellen sich die Menschen sofort die Vereinigten Staaten von Amerika vor, eine zentralistische und föderierte Organisation mit einem einzigen Entscheidungszentrum in Brüssel. Er fügt hinzu, dass es wünschenswert wäre, die Thematik eher wie den Föderalismus der deutschen Bundesländer zu begreifen.

Während es unwahrscheinlich erscheint, dass letztere Perspektive in Frankreich großen Anklang findet, geht es bei der aktuellen französischen Vorstellung von einem föderaleren Europa zunächst einmal um finanzielle und steuerliche Solidarität und nicht um ein politisches Projekt, wie es die Deutschen anstreben. Mit dem Konjunkturprogramm hat Emmanuel Macron auf einen föderaleren Ansatz hingearbeitet, urteilt der Abgeordnete der Nationalversammlung Sylvain Waserman. Die Verwirklichung des Konzepts eines demokratischeren und geeinteren Europas scheint also reichlich Stoff für neue Debatten zu bieten.

66 Vgl. Emmanuel Macron: Discours du Président de la République à l'occasion du lancement de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, 09. Mai 2021, S. 3, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/05/09/lancement-de-la-conference-sur-lavenir-de-leurope>.

67 Vgl. *ibid.*, S. 4.

68 Vgl. Brief an die Bürger Europas, S. 2.

69 Interview Le Grand Continent.

70 Vgl. Jeanette Süß: Eine moderne Agora, Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, 06. Januar 2022, <https://www.freiheit.org/de/europaeische-union/eine-moderne-agera>.

71 Vgl. Julien Thorel: Welche Zukunft für die EU mit der Zukunftskonferenz, Podcast Liberté, Friedrich-Naumann Stiftung für die Freiheit, 16. Februar 2022, <https://www.freiheit.org/de/europaeische-union/libertee-der-neue-frankreich-podcast-des-europaeischen-dialogprogramms-der-fnf>.

72 Vgl. Michaela Wiegel bei einer Podiumsdiskussion im Heinrich-Heine-Haus: Emmanuel Macron, un président insaisissable ?

Bilan de son quinquennat pour la France, les relations franco-allemandes et pour l'Europe, 18. Januar 2022, <https://www.maison-heinrich-heine.org/manifestations-culturelles/2022/janvier/emmanuel-macron-un-president-insaisissable-bilan-de-son-quinquennat-pour-la?lang=fr>.

73 Geoffroy Clavel: Discours de la Sorbonne : Macron ne propose pas une Europe fédérale, Mais c'est tout comme, Huffington Post, 26. September 2017, https://www.huffingtonpost.fr/2017/09/26/discours-de-la-sorbonne-macron-ne-propose-pas-une-europe-federale-Mais-cest-tout-comme_a_23223592/.

Tabelle 6 | Emmanuel Macrons wichtigste Vorschläge zu Demokratie und Werten

Vorschläge	Umgesetzt	Aktuelle Diskussion
Bürgerbefragungen (2017) / Demokratische Konvente (2017) / Konferenz über Europa (2019)	✓	Konferenz zur Zukunft Europas mit Abschlussbericht am 9. Mai 2022
Verkleinerung der Europäischen Kommission auf 15 Mitglieder (2017)	✗	
Einführung von transnationalen Listen (2017)	(✓)	Das Europäische Parlament hat einen gemeinsamen Standpunkt angenommen, um den Trilogprozess einzuleiten
Europäische Agentur für den Schutz der Demokratie (2019)	(✓)	Keine europäische Agentur, aber der Europäische Aktionsplan für Demokratie verfolgt vergleichbare Ziele
Erasmus für Kulturschaffende (2017)	✗	Trotz viel Unterstützung nicht umgesetzt
Europäisches Netflix (2017)	✗	Fehlender europäischer Markt für audiovisuelle Medien, Aufnahme von Netflix und Co. im Juli 2021 in die Regelungen über audiovisuelle Medien, die zur Finanzierung des kreativen Schaffens beitragen
Europäische Universitäten (2017)	✓	41 Allianzen, an denen fast 300 Hochschuleinrichtungen mit 7 Millionen Studierenden beteiligt sind; Frankreich will im Juni 2022 eine Zusammenkunft der Universitäten organisieren

Tabelle wurde auf der Grundlage mehrerer Recherchen erstellt.

1.3. Ist die europäische Vision von Emmanuel Macron liberal?

Für das allgemeine politische Bild in Frankreich wurde Emmanuel Macron sehr schnell als „liberal“ oder sogar „ultra-liberal“ eingestuft, was hier im Gegensatz zur Wahrnehmung in anderen Ländern wie Deutschland und den Niederlanden mit einer negativen Konnotation verbunden ist. Am Bild des Liberalismus in Frankreich haftet die schnelle, ja sogar gewaltsame Liberalisierung der Wirtschaft nach einem Umschwung in den 1990er Jahren, der durch einen politischen Wechsel von der linken zur rechtskonservativen Seite herbeigeführt wurde.

Ein parlamentarischer Assistent beschreibt es so: Sich in Frankreich als liberal zu bezeichnen, bedeutet, sich als rechts zu bezeichnen. In einer über Frankreich hinausgehenden Analyse kommt Emmanuel Macron zu dem Schluss, dass im Europa der Nachkriegszeit der Sozialliberalismus vorherrschte, sich die Entwicklung jedoch zugunsten der Öffnung der Märkte und zu Lasten der sozialen Absicherung, insbesondere der Mittelschicht, vollzogen hat. Der französische Präsident scheint sowohl eine liberale Position zu gesellschaftlichen Fragen wie den Rechten von Minderheiten oder Rechtsstaatlichkeit in Europa zu vertreten als auch einen wirtschaftsliberalen Ansatz, was insgesamt wie eine französische Interpretation der Sozialdemokratie wirkt.⁷⁴

Zu den Vorschlägen von Emmanuel Macron gehört die Unterstützung des Freihandels, aber mit klaren und fairen Regeln. Hierzu zählt auch die Kontrolle von Internet-Giganten und insbesondere, diese dort zu besteuern, wo sie ihre Gewinne erwirtschaften. Strategische Autonomie bedeutet auch, dass der Staat ausgewählte wichtige Sektoren unterstützt, um „europäische Champions“, bzw. in der Welt der Start-ups „Einhörner“, zu schaffen. Emmanuel Macron spricht sich außerdem dafür aus, dass Investitionsausgaben nicht wie Betriebsausgaben in den künftigen Stabilitäts- und Wachstumspakt aufgenommen werden. Auf europäischer Ebene war eine der ersten Amtshandlungen von Emmanuel Macron die Verhandlung der Entsenderichtlinie gegen Sozialdumping.⁷⁵ Nach Ansicht einiger Mitglieder der FDP Paris geht es nicht darum, ob der französische Präsident „liberal oder nicht liberal“ sei. Seine Politik ist im Laufe der Zeit protektionistischer geworden, insbesondere seit der Covid-19-Pandemie, jüngst sogar mit Widersprüchen in seinem Wahlprogramm, in dem er sich für die industrielle Produktion gemäß 100 % made in France⁷⁶ ausspricht, während er gleichzeitig den europäischen Markt unterstützen will. Vielleicht ist die passendste Einschätzung, dass Macron einfach nur Franzose ist.

74 Vgl. Daniela Kallinich: Zwischen Polarisierung und Moderation, Frankreichs Präsident Macron und sein Dritter Weg auf dem Prüfstand, Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Januar 2021, S. 24, <https://shop.freiheit.org/#/Publikation/971>.

75 Vgl. Claire Demesmay/Julie Hamann, Länderbericht Frankreich, 2021, S. 542-544.

76 Vgl. Regierungsmehrheit (majorité présidentielle): Présentation du projet présidentiel pour la France d'Emmanuel Macron, 17. März 2022, <https://avecvous.fr/projet-presidentiel>.

2 Die Macron-Methode

Seine Vision, seine Vorschläge und sein europapolitisches Projekt hat Emmanuel Macron für Frankreich und für Europa auf seine ganz eigene Weise, mit seiner *Methode* versucht umzusetzen. Als er mit 39 Jahren ohne Partei oder große politische Karriere als Kandidat für die französischen Präsidentschaftswahlen antritt, präsentiert sich Macron selbst als „disruptiven“ Kandidaten. Ein Begriff, der für eine „neue Welt“ steht, für die er sich einsetzt, und der bereits von vielen Kommentatoren immer wieder aufgegriffen wurde. Hat ihm der Elan eines jungen Präsidenten, wie er selbst bei der Abschiedszeremonie für Angela Merkel formulierte, bei seinem Vorhaben geholfen oder stand er sich vielmehr manchmal selbst im Weg? Wie weit konnte er seine Methode in die Tat umsetzen?

2.1. Aktives Agendasetting, das so manchen Partner verärgert

Eines der Markenzeichen von Macrons europapolitischem Vorgehen ist, mutige Ideen ungeniert und offen darzulegen. Um die Bürger und Bürgerinnen zu erreichen, scheut er dabei auch nicht davor zurück, öffentliche Debatten um Konzepte und Begriffe auszulösen. Indem er sich dazu verpflichtet, seinen Worten auch Taten folgen zu lassen, versucht der französische Präsident, neues Vertrauen in das europäische Projekt zu schaffen. Schon in seinem Wahlkampf bemühte er sich darum, das Vertrauen der desillusionierten Bürger wiederherzustellen. Er startete eine Kampagne, die die wiedererlangte Strahlkraft eines Europas, das seinen Bürgern Schutz bietet, in den Mittelpunkt stellte. Seine Bereitschaft zu schnellen Reformen gegenüber den europäischen Partnern wird dabei von diesen als Zeichen der Seriosität quotiert. Die Strategie, seine Karten offenzulegen, dient demselben Ziel. Die Analystin Georgina Wright betont im Interview, dass es historisch gesehen „ein allgemeines Misstrauen gegenüber den französischen Bestrebungen gibt, aber auch, dass Emmanuel Macron den Willen hat, dies zu ändern. Es braucht allerdings Zeit, bis die Mitgliedstaaten Vertrauen fassen“, zumal er sich mit seinem Stil selbst im Weg stehen könnte. Das fehlende Vertrauen bleibt für den Präsidenten eine große Besorgnis und er geht sogar soweit, dass die europäischen Nationen in einen „Bürgerkrieg“ hineingeraten seien, weil sie kein Vertrauen mehr zueinander hätten, wobei er auf die Finanzkrise von 2008 und ihren Folgen, insbesondere für Griechenland, anspielt.

Emmanuel Macrons *Initiative für Europa*, die sogenannte Sorbonne-Rede, wird zum Symbol seines Willens, seine eigene und die französische Position mit den europäischen

Partnern zu teilen. Sogar seine politischen Berater geben zu, dass diese Rede nicht nur völlig neue Ideen präsentiert, sondern eher die Positionen Frankreichs bündelt und eine umfassendere sowie in sich geschlossene Vision darlegt. So sprach schon Nicolas Sarkozy ab 2007 vor dem Europäischen Parlament von einem „Europa, das schützt“, François Hollande ab 2015 von der europäischen Souveränität und einer stärkeren Integration der Eurozone. Dennoch kann die Erarbeitung eines theoretischen Rahmens der europäischen Souveränität sowie eine thematische Aufgliederung dieses Konzepts einen neuen Ausgangspunkt und eine neue Diskussionsgrundlage bieten. Aber eine offizielle Reaktion seiner Partner auf die Sorbonne-Rede bleibt aus. Auch Deutschland, an das sich die Rede besonders richtet, bleibt eine Antwort schuldig. Ein Diplomat aus einem anderen EU-Land kommentiert, andere Länder als Frankreich würden keine Kultur der großen Reden und Ansprachen pflegen und eine Vorgehensweise der kleinen Schritte bevorzugen. Es wird befürchtet, dass ideologische Debatten zu angespannten Situationen führen könnten und noch kann Vertrauen durch diese Ansprachen nicht ausreichend geschaffen werden. Einem Berater seiner Parlamentsmehrheit zufolge will Emmanuel Macron das europäische Einigungswerk jedoch aus der Hinterzimmerdiplomatie herausführen und eine politische Debatte auf europäischer Ebene in Gang bringen.

Emmanuel Macron fordert einen Paradigmenwechsel und Transformationsprozesse für Europa, welche nur langfristig zu erzielen sind. Wenn er von Zeithorizonten spricht, taucht am häufigsten der Horizont von 10 Jahren auf, z. B. um die Rahmenbedingungen für mehr Souveränität zu schaffen oder um die Harmonisierung der EU in den Bereichen Steuern, Soziales und Energie voranzubringen. Diese Spanne von zwei Amtszeiten als französischer Präsident verbindet sein europäisches Projekt mit der nationalen Perspektive. Die Veränderungsprozesse im Rahmen demokratischer Konvente oder der Konferenz zur Zukunft Europas setzt Macron auf 15 Jahre oder sogar noch länger an.

Der französische Präsident ist sich bewusst, wie viel Zeit für sein Projekt wirklich benötigt wird und wie viel Zeit ihm tatsächlich zur Verfügung steht. Kaum gewählt, beginnt er seinen während des Wahlkampfes angekündigten „Feldzug“ für Europa. Zauderern wirft er vor, dass sie unter dem Vorwand, die Bevölkerung nicht vor den Kopf stoßen zu wollen, Europa gelähmt und so paradoxerweise den Populisten in die Hände gespielt hätten. Doch muss er sich zugleich eingestehen, seinen Elan auch manchmal zurücknehmen zu müssen, da er nicht immer unmittelbar und mitreißend Wirkung entfalten konnte.

Für eine Referentin in der französischen Vertretung der Europäischen Kommission ist Emmanuel Macron hinter der lyrischen Rhetorik des Visionärs eher ein Pragmatiker, der etwas ankündigt, es dann versucht und sich wenn nötig an die Situation anpasst. So konnte er beispielsweise das Pariser Abkommen retten, nachdem Donald Trump beschloss, dieses aufzukündigen. Auch Macrons Reaktion auf die Anschläge von Christchurch, mit Koalitionen aus verschiedenen Ländern, Städten, NGOs und Privatunternehmen die Trägheit des staatlichen Multilateralismus zu umgehen, ist auf Macrons Pragmatismus zurückzuführen. Erneut wirbt Macron hier für mehr Realismus und versucht zu zeigen, dass es vorangeht und Ergebnisse schnell erzielt werden können. Aus dieser Einstellung heraus schlägt er vor, dass sich die Mitgliedstaaten auf konkrete Ziele einigen sollten, bevor sie über entsprechende Mittel und Gesetzgebung diskutieren, was die Positionen nur verfestigen würde und in der Vergangenheit meist in eine Sackgasse geführt hat.

Aber es wird schnell klar, dass seine Forderungen bei manch europäischem Staatschef nicht immer auf Zustimmung stoßen. Der Bruch mit dem Status quo, der seinen Präsidentschaftssieg in Frankreich erst möglich machte, hat Macron umgekehrt von den europäischen Staats- und Regierungschefs entfernt, die der Ansicht sind, Frankreich gebe oft vor, für Europa zu sprechen, tue dies jedoch ohne Mandat, da Emmanuel Macron es versäume, zuerst mit Europa zu sprechen. Insbesondere für die deutsche Regierung ist Frankreich zwar eines der wenigen Länder, die ein umfassendes und ehrgeiziges Projekt für die Zukunft Europas verfolgen; Macrons unilaterale Forderungen werden jedoch als provokativ empfunden, darunter nicht nur seine Kritik an der NATO, sondern auch seine Alleingänge in Bezug auf Libyen oder Russland.⁸⁰

Abbildung 1 | Europas Baumeister Macron

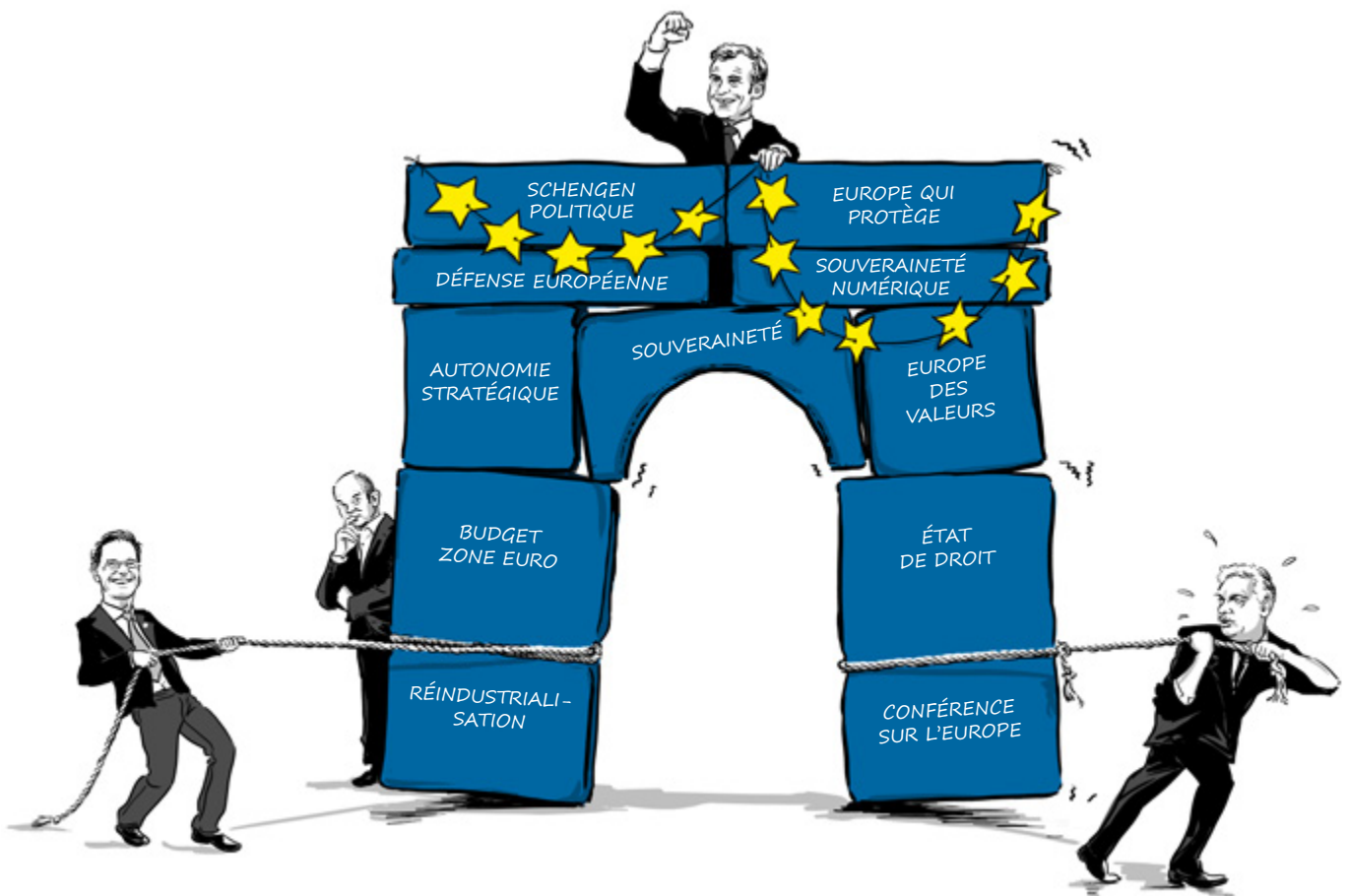


Illustration: © Studio Nippoldt, Berlin.

80 Siehe zu diesen beiden Fällen die Beiträge von Wolfram Lacher: Macron als Spoiler in Libyen und Susan Stewart: Macrons Russlandpolitik: Bereits gescheitert?, in Frankreichs Außen- und Sicherheitspolitik unter Präsident Macron, SWP Studie 2021/04, 31. März 2021, S. 16-20 und 32-36, https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2021S04_Macron.pdf

Um sein europäisches Projekt zu verwirklichen, will Emmanuel Macron es an die verschiedenen Akteure herantragen und so eine Hebelwirkung erzielen. Zunächst an das französische Volk und dann – und das ist ein Novum – an das europäische Volk. Sichtbarstes Zeichen dafür ist der Brief für einen Neubeginn in Europa, der an alle europäischen Bürger und Bürgerinnen gerichtet und in allen Sprachen der Union aufrufbar ist. Der im Vorfeld der Europawahlen verfasste Brief setzt sich über geografische Grenzen und die anderen europäischen Regierungen hinweg. Gleichzeitig betreibt er damit auf europäischer Ebene Wahlkampf für seine Partei. Macron rechtfertigt diesen außergewöhnlichen Schritt damit, dass die europäische Idee unmittelbar gefährdet sei, wie der Aufstieg des Populismus und sogenannter illiberaler Demokratien zeige. Darüber hinaus nimmt der französische Präsident bei seinen Reisen durch Europa im Rahmen der organisierten Bürgerkonvente an Debatten mit der Jugend vor Ort teil und stellt seine Vorhaben in der Presse vor.

Um den Dialog rund um seine Vorschlägen zu vertiefen, sucht Emmanuel Macron auch nach institutionellen Verbündeten. Unmittelbar nach seiner Wahl beginnt er, ebenso wie später sein Staatssekretär für europäische Angelegenheiten Clément Beaune, eine Reise durch alle europäischen Länder. Auch das ist ein Novum für einen französischen Präsidenten. Wie seine Vorgänger trägt Macron seine Pläne vor dem Europäischen Parlament vor, der Volksversammlung der EU, wo die notwendigen Kompromisse geschlossen werden, die Europa voranbringen sollen.

Die „Macron-Methode“ besteht darin, dass der französische Präsident seine Überlegungen und Vorschläge sowohl in seinen Reden als auch in langen Presseinterviews ausführlich darlegt, aber auch Debatten führt, in denen er sich als Zuhörer präsentiert. Seine Reisen in alle europäischen Länder zeugen von der Bereitschaft zum Dialog und zur Berücksichtigung anderer Standpunkte. Eine luxemburgische Diplomatin bestätigt, dass die europäischen Partner Frankreich als Mitglied wahrnehmen, das um mehr Inklusivität bemüht ist und dass die französische Position sichtbarer geworden ist. Der Wille, Debatten aktiv zu gestalten, zeige sich auch in der Organisation von Bürgerkonventen und anschließend der Konferenz zur Zukunft Europas.

Emmanuel Macron hat während seiner gesamten fünfjährigen Amtszeit versucht, seine europäischen Überzeugungen mit einem stilvollen Ausdruck zu verleihen, das an die französische Trias „*Liberté, Egalité, Fraternité*“ (Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit) anknüpft. So kommt er von den Begriffen „Souveränität, Ausblick auf die Zukunft, Demokratie“ im Jahr 2016 zu „Aufschwung, Stärke, Zugehörigkeit“ als Leitsatz für den französischen Vorsitz des Rates der Europäischen Union. Souveränität erscheint systematisch und häufig an erster Stelle seiner Slogans und stellt damit den wichtigsten Pfeiler seiner europapolitischen Konzeption dar. Die nachfolgende Tabelle gibt Aufschluss über die Kernkonzepte Macrons und wie sich diese in ihrer Form dem jeweiligen Kontext angepasst haben.

Tabelle 7 | Entwicklung der Konzepte von Emmanuel Macron zwischen 2016 und 2022

2016	Frieden	Wohlstand	Freiheit
2016	Souveränität	Ausblick auf die Zukunft	Demokratie
2017	Souveränität	Demokratie	Vertrauen
2017	Souveränität	Demokratie	Kultur
2017	Souveränität	Einigkeit	Demokratie
2018	Ambition	Souveränität	Demokratie
2019	Freiheit	Schutz	Fortschritt
2021	Aufschwung	Stärke	Zugehörigkeit
2022	Demokratie	Fortschritt	Frieden

Tabelle: Eigene Darstellung.

Nach der Darlegung seiner Vision für Europa, die er anschließend zur Debatte stellte, scheint es, als hätte Macron einen schrittweisen Ansatz in mehreren Etappen verfolgt, um klare Ergebnisse zu erzielen. Diese Vorgehensweise stieß dennoch manchmal an seine Grenzen, aber Macron wäre nicht Macron, wenn er diesen Herausforderungen nicht strategisch begegnet wäre.

2.2. Schritt 1: Ein klares Mandat der Franzosen für eine europäische Politik

Der erste Schritt besteht darin, die Wahl mit einem klaren Mandat für ein europäisches Projekt zu gewinnen, um mit gestärkterer Handlungsfähigkeit als seine Vorgänger auf die europäischen Partner zugehen zu können. Diese Strategie fußt auf der Einsicht, dass die französischen Regierungsparteien der Sozialisten und Konservativen, die sich 30 Jahre lang in ihrer Machtausübung abwechselten, an europapolitischer Gestaltungskraft eingebüßt haben. Mehreren Beobachtern zufolge ist Macron der erste Kandidat seit dem Referendum von 2005, der eine Wahlkampf-Kampagne mit europapolitischem Bezug führt und diese Thematik sogar zu einem der Eckpfeiler seines Programms macht. Bei Kundgebungen wird neben der französischen Flagge auch die Europaflagge gehisst, bei seiner ersten Rede vor der Louvre-Pyramide lässt sich der französische Präsident von der Ode an die Freude begleiten. Die Spaltung zwischen beiden Seiten ist immer noch sehr präsent, wie die Kritik zeigt, die sich daran entzündet, dass zur Feier des Starts der französischen EU-Ratspräsidentschaft am 1. Januar 2022 die Europaflagge unter dem Arc de Triomphe weht. Und obwohl die EU eine eher untergeordnete Rolle im Präsidentschaftswahlkampf gespielt hat, ist diese Geste gleichzeitig auch Beginn eines indirekt ausgetragenen Wahlkampfes gegen die Rechtsaußen-Parteien in Frankreich. „Dass Emmanuel Macron die Wahl mit diesem Thema [Europa] gewonnen hat, hat die Frage der europäischen Zugehörigkeit Frankreichs für mindestens 20 Jahre ausgeräumt“, so der Kolumnist Joseph de Weck im Januar 2022 über den damaligen Wahlkampf 2017.⁸¹ Ganz so eindeutig scheint die Lage jedoch nicht mehr zu sein, wie die letzte Strecke des Wahlkampfes 2022 zwischen Marine Le Pen und Emmanuel Macron erneut demonstriert hat. Denn auch wenn das Europa-Thema nicht strukturbildend war, ist angesichts der hohen Zustimmungswerte für die Rechtsaußen-Positionen Le Pens eine breite Verankerung einer europapolitischen Grundüberzeugung in der französischen Gesellschaft weiterhin alles andere als selbstverständlich.

2.3. Schritt 2: Aufbau eines Netzwerks von Verbündeten

Aufbauend auf diesem Erfolg setzt Emmanuel Macron auf Vermittler und Verbündete für sein europäisches Projekt, um seine Vision und Ideen zu verbreiten. Zunächst durch die quasi aus dem Nichts erfolgte Gründung der Bewegung *La République En Marche* (LREM), mit Aktivisten, die meist keinen politischen Hintergrund haben und ein breites Spektrum an Gesinnungen abdecken, aber durch die europäische Klammer zusammengehalten werden.⁸² Schon die Organisationsstruktur der Bewegung zeigt, wie wichtig diese Überzeugung ist: Für jedes *Département* gibt es „Europakoordinatoren“, welche die interne politische Meinungsbildung anregen und die Mobilisierung in Zusammenarbeit mit dem *Pôle Europe* in der Zentrale in Paris unterstützen sollen. Dieser *Pôle* soll die Leitung von Arbeitsgruppen übernehmen, in denen Abgeordnete, Think Tanks, Verbände und Wissenschaftler zusammenkommen, und damit Ideen hervorbringen. Ein Ergebnis dessen ist beispielsweise der Simone-Veil-Pakt für mehr Frauenrechte in der Europäischen Union.

Nach Ansicht des MoDem-Abgeordneten Sylvain Waserman eint die europäische Frage die Parteien der Parlamentsmehrheit am meisten. Darüber hinaus sorgt das Bekenntnis zu Europa für den Rückhalt durch François Bayrou, dem Gründer von MoDem, der durch sein langjähriges Engagement für eine „pro-europäische“ Mitte der Bewegung LREM Substanz und Legitimität verleiht. Emmanuel Macron kann also auf seine Partner in ihrer Funktion als Vermittler zählen. Aus derselben Motivation heraus wird 2021 die *Association pour une Renaissance européenne* gegründet. In Anlehnung an Emmanuel Macrons Brief an die Bürger Europas bemüht sich diese Vereinigung, die Arbeit rund um die Mobilisierung von Wählern für die kommenden Wahlen fortzusetzen und auszuweiten.⁸³

Eine Studie des Jacques Delors Instituts zeigt, dass die französische Entscheidungsträger und Mitglieder der sogenannten Elite oft nur wenig über die Europäische Union wissen.⁸⁴ Der politische Umbruch ab 2017 sollte diesem Umstand entgegenwirken. Die Bewegung En Marche bietet Abgeordneten einen Schulungsplan zu europäischen Themen an. Ebenso wurde in den Wahlprogrammen für die Regionalwahlen unterstrichen, welche Vorteile die Regionen aus der Mitgliedschaft der Europäischen Union ziehen und wie sie sich stärker einbringen könnten. Der Erfolg dieser Strategie blieb jedoch zumindest bei diesen Wahlen aus, da die lokale Etablierung von En Marche schwach blieb.⁸⁵

81 Eigene Übersetzung des Originalzitats von Joseph de Weck bei einer Podiumsdiskussion im Heinrich-Heine-Haus: Emmanuel Macron, un président insaisissable ? Bilan de son quinquennat pour la France, les relations franco-allemandes et pour l'Europe, 18. Januar 2022,

<https://www.maison-heinrich-heine.org/manifestations-culturelles/2022/janvier/emmanuel-macron-un-president-insaisissable-bilan-de-son-quinquennat-pour-la?lang=fr>.

82 Vgl. Bruno Cautrès/Thierry Pech/Marc Lazar/Thomas Vitiello: La République en Marche : Anatomie d'un mouvement, Oktober 2018,

https://tnova.fr/site/assets/files/11894/rapport_terra-nova_la-rem-anatomie-d-un-mouvement_081018.pdf?10xv0.

83 Vgl. Association pour une Renaissance européenne, <https://renaissanceeuropeenne.eu/>.

84 Vgl. Bruno Cautrès/Thierry Chopin/Emmanuel Rivière: Un euroscepticisme à la française, Institut Jacques Delors, Bericht Nr. 119/2, Dezember 2021,

<https://institutdelors.eu/en/publications/un-euroscepticisme-a-la-francaise/>.

85 Vgl. Jeanette Süß: Zweite Runde der französischen Regionalwahlen bestätigt Konservative und Sozialisten im Amt, 28. Juni 2021, Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, <https://www.freiheit.org/de/europaeische-union/zweite-runde-der-franzoesischen-regionalwahlen-bestaetigt-konservative-und->

Um den Abgeordneten die Möglichkeit zu geben, ein europäisches Sendungsbewusstsein zu entwickeln und die Interaktion zwischen europäischen und nationalen Abgeordneten zu fördern, hat die Fraktion Renew Europe des Europäischen Parlaments eine Verbindungsstelle in Paris geschaffen. Die Europaabgeordneten sind verstärkt bemüht, Kontakt mit den Menschen vor Ort zu suchen, wobei ihnen der proaktive Diskurs des französischen Präsidenten Glaubwürdigkeit verleiht. Gerade sie werden damit auch zu Botschaftern seiner Politik. Dennoch sind die Verbindungen zwischen europäischer und nationaler Ebene noch bruchstückhaft, wie der französische Europaabgeordnete Dominique Riquet erörtert. Vielmehr hänge der Austausch zwischen beiden Ebenen stark von dem Willen des Einzelnen ab.

Natürlich ist die Hinwendung zur Europäischen Union in den verschiedenen politischen Institutionen unterschiedlich stark ausgeprägt. Angestellte in Verwaltungsbehörden fühlen sich grundsätzlich zunächst einer nationalen Tradition verpflichtet, wenngleich eine Mitarbeiterin der Europäischen Kommission feststellt, dass Macrons Europa-Bekenntnis einen echten Zäsur für sie dargestellt hat und selbst bei einigen eher konservativen Beamten zu einer veränderten Perzeption beigetragen hat. In einer der allerersten Ministerratssitzungen (*Conseil des Ministres*) lässt Emmanuel Macron seine Regierung eine europabezogene Arbeitsmethode verabschieden, um die Verfahren zwischen der nationalen Exekutive und den verschiedenen europäischen Institutionen zu beschleunigen und reibungsloser zu gestalten.⁸⁶

Zusätzlich zur möglichst breit angelegten Vermittlung seiner Europa-Botschaft durch seine verschiedenen Verbündeten setzt Emmanuel Macron einige Schlüsselpersonen ein, um seine Ideen voranzutreiben. Im Januar 2019 beauftragt er einen seiner engen Berater, Stéphane Séjourné, den Wahlkampf für die Europawahlen zu führen und die Kampagne zu leiten. Séjourné soll auch die neuen Europaabgeordneten einführen, schließlich sind sie Sprachrohr der Europapolitik des Präsidenten im Europaparlament, auch wenn die Inthronisierung nicht ohne Stolpersteine vonstatten geht.

Im Juli 2020 ernennt Macron Clément Beaune zum Staatssekretär für europäische Angelegenheiten. Schon seit 2014, als Macron gerade zum Wirtschaftsminister ernannt worden war, war Beaune dessen Europa-Berater und hat für ihn ausführlich an seinem Europakonzept gearbeitet. Er ist damit schon der dritte Staatssekretär für europäische Angelegenheiten nach Nathalie Loiseau, die Abgeordnete im Europäischen Parlament wird, und Amélie de Montchalin, die andere Ministerämter übernimmt. Diese Unbeständigkeit hätte das Amt schwächen können, wenn Clément Beaune dem Präsidenten nicht auch als Sherpa bei den EU-Gipfeln zur Seite gestanden hätte. Um die französische EU-Ratspräsidentschaft, die in die heikle Phase des Wahlkampfs für die Präsidentschaftswahlen in Frankreich gefallen ist, erfolgreich zu

gestalten, ernennt Macron damit einen Experten und Mann seines Vertrauens. Direkt nach seiner Ernennung legt der neue Staatssekretär sein Augenmerk darauf, sein Amt zu einem politischen und nicht wie zuvor hauptsächlich zu einem technischen Amt umzugestalten, indem er allein 2021 seine Präsenz in den Medien und vor Ort mit rund 40 Dienstreisen in Frankreich massiv ausbaut.

Auch das Kräftemessen um den Einfluss in Europa kann Macron nachhaltig für sich entscheiden, setzt er sich doch erfolgreich bei der Besetzung von Schlüsselposten in den EU-Institutionen durch. Zunächst macht er sich für Nominierungen von Ursula von der Leyen von der CDU, deren politische Einstellungen große Gemeinsamkeiten mit denen Macrons aufweisen, und des liberalen Charles Michel stark. Danach gelingt es Macron aber auch noch, die Ernennung von Christine Lagarde zur EZB-Direktorin und von Thierry Breton zum EU-Kommissar zu erwirken. Wie die *Le Monde*-Journalistin Sylvie Kauffmann zusammenfasst, bahnt sich der französische Diskurs seinen Weg. Ursula von der Leyen spricht in ihrer Antrittsrede von einer *geopolitischen* Kommission und der neue Hohe Vertreter, Josep Borrell, hofft, dass Europa die *Sprache der Macht* lernt.

Emmanuel Macron schlägt Thierry Breton als Kommissar vor, nachdem er mit der Ablehnung von Sylvie Goulard durch das Europäische Parlament aufgrund des Verdachts der Veruntreuung von EU-Geldern einen Rückschlag erlitten hat. Der neue Posten des EU-Kommissars für Binnenmarkt und Dienstleistungen, Thierry Breton, scheint wiederum maßgeschneidert, um die strategischen Interessen Frankreichs zu vertreten. Neben seiner ehemaligen Funktion als französischer Wirtschaftsminister, war er vor allem Chef des Telekommunikationsunternehmens *France Télécom* (später *Orange*) und zuletzt von *Atos*, einem der weltweit führenden Unternehmen im Digitalbereich.⁸⁷ So gehören neben dem Binnenmarkt auch der Kampf gegen den Klimawandel, der digitale Wandel in der Industrie, die technologische Souveränität Europas, die Regulierung des Marktes für digitale Dienste inkl. Bekämpfung von Desinformation, die Cybersicherheit, die Raumfahrt und die Entwicklung der Verteidigungsindustrie in sein Ressort. Der logische Zusammenhang der einzelnen Bereiche erschließt sich nur, wenn diese mit den verschiedenen Eckpfeilern der Konzeption zur europäischen Souveränität gedacht werden – die Herzensangelegenheit des französischen Präsidenten.

Trotz all dieser Multiplikatoren ist es Emmanuel Macron am Ende seiner fünfjährigen Amtszeit trotz allem nicht gelungen, die Euroskepsis der Franzosen, gegen die sich sein gesamtes Projekt richtete, wirklich zu überwinden. Laut einer Umfrage im Januar 2022, die in zwölf europäischen Ländern durchgeführt wurde, sind die Franzosen noch immer diejenigen, die sich am wenigsten für Europa begeistern lassen.⁸⁸

86 Vgl. *Compte rendu du Conseil des ministres du 14 juin 2017: La méthode de travail européen*, 14. Juni 2017, <https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2017-06-14/la-methode-de-travail-europeen>.

87 Vgl. *Ouest France: Portrait. Thierry Breton, le candidat multicaltes de Macron à la Commission européenne*, *Ouest France*, 24. Oktober 2019, <https://www.ouest-france.fr/europe/ue/portrait-thierry-breton-le-candidat-multicaltes-de-macron-la-commission-europeenne-6580491>.

88 Vgl. Susi Dennison/Tara Varma: *Une certaine idée de l'Europe: quel leadership pour le prochain Président français*, ECFR policy brief, 09. März 2022, <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/2022/03/une-certaine-idee-de-leurope-quel-leadership-pour-le-prochain-president-francais.pdf>.

2.4. Schritt 3: Reformen in Frankreich für mehr Glaubwürdigkeit in Europa

Wie seine Vorgänger weiß auch Emmanuel Macron, dass greifbarer Einfluss in Europa nur über eine Politik auf nationaler Ebene funktioniert, die von Haushaltsdisziplin zeugt und dadurch Vertrauen schafft.⁸⁹ So reiht sich bis Juli 2018 in Frankreich eine Sozialreform an die nächste: Arbeitsgesetzbuch, Senkung der Sozialversicherungsbeiträge, berufliche Bildung, Berufsausbildung, Arbeitslosenversicherung, Status der SNCF.⁹⁰ Fünf Jahre später wird Macron die Früchte dieser Reformen ernten, die zu einer wirtschaftlichen Verbesserung beigetragen haben: Die Arbeitslosenquote ging von 9,5 % Mitte 2017 auf 7,4 % 2022 zurück, die Zahl der Auszubildenden stieg von 400.000 im Jahr 2016 auf 720.000 Ende 2021, während sie in den 20 Jahren zuvor nur um 90 000 Jugendliche gestiegen war.⁹¹

Doch dieser Aufschwung wurde durch die Gelbwestenbewegung im Herbst 2018 und die dann folgende Covid-19-Pandemie unterbrochen. Gerade die Verabschiedung der Rentenreform, die Anfang März 2020 Gegenstand eines Gesetzentwurfs war, wurde hierdurch verhindert. Im steuer- und haushaltspolitischen Bereich versprach Emmanuel Macron, Steuersenkungen für Privathaushalte und Unternehmen in Höhe von insgesamt 55 Milliarden Euro vorzunehmen, unter Einhaltung der Maastricht-Kriterien.⁹² Symbolträchtiger Meilenstein hierfür ist, dass das Staatsdefizit von 3,6 % im Jahr 2016 bis 2019 auf 3 % gesenkt werden konnte, was es der Europäischen Kommission ermöglichte, das 2009 eröffnete Defizitverfahren einzustellen.⁹³ Für die Regierung ist dies nicht nur ein Erfolg, sondern auch Beweis dafür, dass die europäische Haushaltsdisziplin endlich wieder den Regelfall ausmacht. In Bezug auf das zweite Kriterium des Stabilitäts- und Wachstumspakts begnügt sich das Frankreich von Emmanuel Macron damit, die Staatsschuldenquote bei rund 98 % des BIP zu halten. Trotz der Steuersenkungen stagniert die Abgabenquote leicht unter 45 %, während die öffentlichen Ausgaben in den ersten drei Jahren seiner fünfjährigen Amtszeit weiter anstiegen.⁹⁴ Daraus lässt sich schließen, dass Emmanuel Macron in diesem Bereich nur das Minimum getan hat, um guten Willen zu beweisen, ohne dabei wirklich von der französischen ausgabenorientierten Staatsräson abzuweichen. Nach Ansicht des Wirtschaftswissenschaftlers Philippe Martin ist es für Emmanuel Macron wichtig, Deutschland seine Entschlossenheit zu zeigen, die Kriterien einzuhalten. Der Präsident ist zwar von der Notwendigkeit struktureller Sozialreformen überzeugt, meint aber auch, dass diese nicht in völliger haushaltspolitischer Austerität erfolgen können. So lassen sich die Entscheidungen erklären, die in der ersten Phase zumindest bis zum Frühjahr 2020 getroffen wurden, bis die Covid-19-

Pandemie alle Kalkulationen und Prognosen gänzlich in Frage stellte.

2.5. Schritt 4: Interessenbasierte Partnerschaften in Europa

Im Anschluss an diese ehrgeizige nationale Politik hofft Emmanuel Macron, seine Pläne für die Europapolitik in Angriff nehmen zu können und versucht, die deutsch-französische Partnerschaft wiederzubeleben. Unmittelbar nach dem Amtsantritt des französischen Präsidenten beginnt jedoch der Wahlkampf für Bundeskanzlerin Merkel um den erneuten Einzug in den deutschen Bundestag. Hiernach beginnen die Koalitionsverhandlungen, die ganze sechs Monate andauern während Emmanuel Macron seine Sorbonne-Rede hält, bei der er die Kanzlerin direkt adressiert.⁹⁵ Eine Antwort auf seine Rede bleibt jedoch aus. Und statt zur Feier des 55. Jahrestags des Élysée-Vertrags muss Emmanuel Macron fast das ganze erste Halbjahr 2018 warten, bis es zum Meseberg-Abkommen kommt. Darin werden immerhin verschiedene bedeutende Vereinbarungen getroffen und außerdem der Vertrag von Aachen angekündigt, der schließlich am 56. Jahrestag unterzeichnet wird – und damit ein Jahr später als gewünscht. Wie schon seine Vorgänger, Nicolas Sarkozy mit Großbritannien und François Hollande mit den südlichen EU-Ländern, zieht Emmanuel Macron aber auch weitere Allianzen in Betracht, um auf diese Weise mehr Einfluss auf Deutschland und dessen Kanzlerin ausüben zu können.

Bereits 2016 nennt Macron Italien als möglichen dritten Partner eines Dreierbündnisses gemeinsam mit Deutschland und Frankreich. Dieser Plan wird im Juni 2018 durch den Amtsantritt der Koalition aus den Parteien *Cinque Stelle* und *Lega* durchkreuzt, die sich beide gegen die europäischen Institutionen stellen und Emmanuel Macron zu ihrem Sündenbock machen wollen, eine Fehde, die so weit geht, dass die Gelbwesten-Bewegung Unterstützung aus diesen Teilen Italiens erhält. Erst Anfang 2021 mit der Ernennung von Mario Draghi zum italienischen Ministerpräsidenten erhält Macron die Möglichkeit, eine echte Partnerschaft aufzubauen, die sich sogar so intensiv entwickelt, dass in weniger als einem Jahr der Quirinal-Vertrag ausgehandelt wird.

Sowohl aus Überzeugung als auch in Anerkennung der Realität wendet sich Emmanuel Macron den anderen EU-Ländern zu und bietet jedem Land die Bildung einer pragmatischen Partnerschaft an. Der strategische Vorteil besteht darin, dass Frankreich sich in verschiedenen Koalitionen mit unterschiedlichem Aktionsradius positionieren kann, um Einfluss nehmen zu können. Im Gegenzug für Unterstützung bei einem Thema wird eine entgegenkommendere Haltung

89 Vgl. Emmanuel Macron: Revolution, November 2016, S. 209.

90 Vgl. Valérie Mazuir: Macron : Six réformes sociales en 18 mois, Les Echos, 30. März 2018, <https://www.lesechos.fr/2018/03/macron-six-reformes-sociales-en-18-mois-987889>.

91 Vgl. Dominique Seux: Macron, le bilan économique désormais connu, Les Echos, 27. Januar 2022, <https://www.lesechos.fr/idees-debats/editos-analyses/macron-le-bilan-economique-desormais-connu-1382639>.

92 Vgl. Isabelle Couet: Impôts : Un quinquennat Macron marqué par des baisses soutenues malgré la crise, Les Echos, 09. August 2021, <https://www.lesechos.fr/economie-france/budget-fiscalite/impots-un-quinquennat-macron-marque-par-des-baisses-soutenues-malgre-la-crise-1337594>.

93 Vgl. französisches Wirtschaftsministerium (Ministère de l'économie, des finances et de la relance): La Commission européenne recommande que la France sorte de la procédure de déficit excessif, 28. Mai 2018, <https://www.economie.gouv.fr/fin-procedure-deficit-excessif-ue-pour-france>.

94 Vgl. Insee: Indicateurs de richesse nationale : dette privée et dette publique, 07. Dezember 2021, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3281639?somMaire=3281778>.

95 Emmanuel Macron hat seine Rede sogar zuvor Angela Merkel gezeigt, vgl. Ursula Welter: Michaela Wiegel „Emmanuel Macron. Ein Visionär für Europa“, Deutschlandfunk, 07. Mai 2018, <https://www.deutschlandfunk.de/michaela-wiegel-emmanuel-macron-ein-visionaer-fuer-europa-100.html>.

in Bezug auf ein anderes Thema eingenommen. So führen Macron seine ersten Reisen in die mitteleuropäischen Länder, wo er die Staatsoberhäupter von Österreich, Tschechien, der Slowakei, Bulgarien und Rumänien trifft. Er will die Entsende-richtlinie nachbessern, die zu dieser Zeit verhandelt wird, so wie er es als Präsidentschaftskandidat versprochen hat. Hierzu bevorzugt er direkte Verhandlungen, zumal Frankreich dieses Gebiet seit dem Fall der Mauer immer als Teil des deutschen Einflussbereichs betrachtet und daher politisch vernachlässigt hat. Die direkte Kritik an den polnischen und ungarischen Regierungschefs bzgl. der Einhaltung europäischer Werte hat die Beziehungen nicht gerade einfacher gemacht, dennoch wurde der Kontakt immer aufrechterhalten, insbesondere mit Polen in Bezug auf Verteidigungsfragen. Und auch die baltischen Staaten versucht Emmanuel Macron für seine Verteidigungspolitik zu gewinnen, auch wenn die Covid-19-Pandemie das Treffen bis auf das Jahr 2021 verzögert hat. Das Ergebnis sind die Beteiligung Estlands und später auch Litauens an der Takuba-Truppe in der Sahelzone.

Die Beziehung zu den Niederlanden ist durch ernste Differenzen charakterisiert, die sich am Haushaltsentwurf der Eurozone festmachen lassen. Die Niederlande gründen eine „liberale hanseatische Liga“, die nordische und baltische Länder zusammenbringt. Die Auseinandersetzungen setzen sich bei den Verhandlungen über den europäischen Wiederaufbau-fonds fort, als Mark Rutte die Führung der sogenannten „Sparsamen Vier“ übernimmt. Nachdem schließlich doch eine Einigung über den Aufbauplan erzielt wird, schlägt Emmanuel Macron Mark Rutte im August 2021 vor, regelmäßige Beratungen zwischen den französischen und niederländischen Ministern einzuführen, wie dies bereits mit Deutschland, Italien oder Spanien praktiziert wird. Hiermit versucht Macron, Spannungen abzubauen und die Bedeutung des „größten der kleinen Länder“ anzuerkennen, das sich seit dem Brexit als Verfechter des Freihandels versteht.

Mit seinem in der Sorbonne-Rede vorgestellten Kurs im Hinterkopf, baut Emmanuel Macron seit 2017 seine themenbezogenen Koalitionen auf und hofft, während der französischen EU-Ratspräsidentschaft die entsprechenden Früchte ernten zu können. Er legt seine Vorschläge dar und setzt seine Verbindungsleute in Frankreich und in den EU-Institutionen ein. Nach der Neubesetzung des EU-Parlaments und der Kommission im Herbst 2019 klärt sich auch die Brexit-Situation: Damit ist alles bereit, um „einen Gang hochzuschalten“, als das unerwartete Ereignis der Pandemie seine Pläne durchkreuzt, ihm allerdings auch die Möglichkeit bietet, viele seiner visionären Ideen noch weiter zu beschleunigen.

2.6. Aus Krisen Kapital schlagen

Um der Covid-19-Pandemie, die plötzlich über Europa hereinbricht, zu begegnen, tritt der Europäische Rat bereits

am 10. März 2020 zusammen und erteilt der Kommission ein Mandat für eine umfassende europäische Strategie.⁹⁶ Emmanuel Macron nutzt diese schnelle Reaktion, um seine erste Erklärung an die Nation zur Covid-19-Krise mit starken europäischen Akzenten zu versehen.⁹⁷ Gleich zu Beginn verweist er auf die Suche nach Gegenmitteln und Impfstoffen auf europäischer Ebene sowie auf Maßnahmen zur Unterstützung der Wirtschaft und bereits jetzt auf ein Wiederaufbau-fonds für die Zeit nach der Krise. Im Namen der europäischen Staats- und Regierungschefs wird feierlich zugesichert, in allen Bereichen nachdrücklich und schnell zu reagieren. Macron hat verstanden, dass sich hier eine einmalige Gelegenheit bietet, die Vorteile eines *Europas, das schützt*, unter Beweis zu stellen.

Die Covid-19-Krise wird die Europäische Union dazu veranlassen, die EU stärker als Gesundheitsunion weiterzuentwickeln. Und mit dem Beschluss über eine gemeinsame und solidarische Verschuldung im Rahmen des Wiederaufbau-programms *NextGenerationEU* wird ein historischer Schritt getan. Nach intensiven Verhandlungen mit der Gruppe der „Sparsamen Vier“, der die Niederlande, Österreich, Dänemark und Schweden angehören, erreicht Frankreich zusammen mit den südlichen Ländern sein Ziel, indem es Deutschland auf seine Seite zieht, das vor allem die Gefahr eines Einbruchs für die europäische und damit auch für die deutsche Wirtschaft sieht. Die „Sparsamen Vier“ wie auch die FDP mahnen jedoch, dass es sich hierbei um eine einmalige Aktion handeln müsse, die nicht auf Dauer angelegt werden dürfe. Nach Ansicht einer Mitarbeiterin der Europäischen Kommission habe die Krise nichtsdestotrotz die Richtigkeit früherer französischer Positionen unter Beweis gestellt. Zwar sei dies noch nicht die dauerhafte Solidarität, die Emmanuel Macron mit einer Verwaltung der Eurozone fordert, aber ein Tabu sei gefallen. Es ist wahrscheinlich, dass sich Macron in Zukunft stark für diese Vereinbarung einsetzen wird, und dabei betont, dass sie ein entscheidender Punkt für eine zukünftige Konsolidierung des Euro sei,⁹⁸ sofern die Folgen der Covid-19-Krise nachlassen, ohne einem langen Krieg mit Russland zu weichen.

Europa hat mit der Bewältigung der Covid-19-Krise auf gesundheitspolitischer und wirtschaftlicher Ebene an Ansehen gewonnen, aber selbst Emmanuel Macron räumt ein, dass sich einige Schritte, wie die Impfkampagne, verzögert haben. Er ergreift die Gelegenheit, um die europäischen Staats- und Regierungschefs, die nicht an eine schnelle Entwicklung von Impfstoffen geglaubt haben, für ihren Mangel an Ehrgeiz und Kühnheit zu kritisieren und nutzt den Impuls, der durch diese Krise entstanden ist, zu seinem Vorteil.⁹⁹

Im Sinne seiner Politik der Partnerschaft mit Afrika plädiert Macron erneut für eine Koalition um die WHO herum mit Staaten, Regionalmächten, Laboratorien und privaten Stiftungen. Auf diese Weise wurde das Covax-Programm ins Leben gerufen, um die Impfung in 92 Ländern mit niedri-

⁹⁶ Vgl. Europäische Kommission: Zeitliste der EU-Maßnahmen, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_de.

⁹⁷ Vgl. Emmanuel Macron: Déclaration de M. Emmanuel Macron, président de la République, sur la lutte contre l'épidémie de COVID-19, l'engagement des personnels soignants et la protection des personnes vulnérables, 12. März 2020, <https://www.vie-publique.fr/discours/273869-emmanuel-macron-12032020-coronavirus>.

⁹⁸ Vgl. Interview Le Grand Continent, S. 11.

⁹⁹ Vgl. Les Échos: Covid : l'Union européenne a « manqué d'ambition » sur les vaccins, estime Macron, Les Echos, 24. März 2021, <https://www.lesechos.fr/politique-societe/gouvernement/covid-lunion-europeenne-a-manque-dambition-sur-les-vaccins-estime-macron-1301302>.

gem Einkommen zu erleichtern.¹⁰⁰ Frankreich steht mit den USA, China und Japan an der Spitze der Geberländer¹⁰¹ und ernennt eine treue Anhängerin von Emmanuel Macron als Co-Vorsitzende des Aktionärsrats der Organisation. Die Bilanz des Covax-Programms bleibt jedoch gemischt, da das Ziel, bis Mitte 2022 eine weltweite Impfquote von 70 % zu erreichen, nicht erfüllt werden wird.¹⁰²

Die Gesundheitskrise hatte für Emmanuel Macron auch den Vorteil, dass er die Abhängigkeit Europas von bestimmten Schlüsselprodukten wie Masken oder Paracetamol zum Thema machen konnte. Zudem konnte er so seiner Vision der „strategischen Autonomie“ und der Notwendigkeit, bestimmte Produktionsstätten nach Europa zu verlagern, Nachdruck verleihen. Die Kommission erkannte, was auf dem Spiel stand, als Ursula von der Leyen auf Drängen von Angela Merkel und Emmanuel Macron Thierry Breton beauftragte, die Impfstoffproduktion in Europa auszubauen.¹⁰³ Der Ruf nach mehr Autonomie hat nicht nur symbolischen Charakter –

bereits im Sommer 2021 konnten erste Erfolge verzeichnet werden, als Europa China als weltgrößten Impfstoffproduzenten einholte.¹⁰⁴

In vielen Bereichen hat die Covid-19-Krise den Integrationsprozess der Mitgliedsländer beschleunigt und die Angemessenheit einiger Vorschläge der Sorbonne-Rede bestätigt. Aber auch darüber hinaus kann Emmanuel Macron argumentieren, dass alle ergriffenen Maßnahmen und die Einstellung der neuen Kommission es der Europäischen Union ermöglicht haben, schneller und stärker zu reagieren, als dies noch vor ein paar Jahren der Fall gewesen wäre. Dieser Mentalitätswechsel wurde auch durch die Fraktion im Europäischen Parlaments weiter vorangetrieben. Die liberal-zentristische Renew Europe Fraktion befürwortet Entwicklungen hin zu mehr strategischer Autonomie, insbesondere durch die Einflussnahme der 2019 gewählten französischen Abgeordneten, die naturgemäß die Vorhaben des französischen Staatspräsidenten unterstützen.

3 Neue Machtverhältnisse in Brüssel – eine „liberale“ Fraktion à la française

Traditionell erhebt Frankreich Anspruch auf eine Führungsrolle in der Europapolitik.¹⁰⁵ Frankreichs Präsenz in den EU-Institutionen war vor den Europawahlen 2019 und der Umbesetzung der Spitzenposten in Brüssel nicht besonders stark. Zwei Jahre nach dem Amtsantritt von Emmanuel Macron bieten die Europawahlen dem Präsidenten und seiner politischen Bewegung die Gelegenheit, den französischen Einfluss in den Institutionen auszubauen. Wenngleich die parlamentarische Ebene in Frankreich institutionell weniger wichtig ist als beispielsweise in Deutschland, und Emmanuel Macron vorgeworfen wird, den parlamentarischen Prozess zu Hause öfters mal zu übergehen (insbesondere wenn die Regierung von Artikel 49.3 der Verfassung Gebrauch macht), scheint er dennoch die Bedeutung der Volksversammlung auf europäischer Ebene erkannt zu haben. Er wollte „dafür sorgen, dass die Stimme Macrons im Europäischen Parlament vertreten ist“, wie Sylvain Maréchal, stellvertretender Generalsekretär von Renew Europe, im Gespräch erläutert. Die Ankunft an den Schauplätzen in Brüssel wird lange vor den Wahlen geplant und verläuft in mehreren Etappen.

Drei Jahre später kann die Integration der Europaabgeordneten im Großen und Ganzen als erfolgreich angesehen werden, auch wenn nicht alles ohne Schwierigkeiten abläuft. Insbesondere stellt sich die Frage nach der politischen Zugehörigkeit der zentristischen Bewegung mit En Marche als neuer starker Kraft, die sich als „weder rechts noch links“ versteht.¹⁰⁶ En Marche wird Teil der liberal-zentralistischen ALDE-Fraktion (Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa), die sich später in Renew Europe umbenennt und der bereits die deutsche FDP, die niederländische VVD oder auch die liberale Partei des luxemburgischen Premierministers Xavier Bettel angehörten. Ist dies ein Schritt in Richtung eines neuen europäischen Liberalismus?

3.1. Die französischen zentristischen Parteien im Europäischen Parlament vor den Europawahlen 2019

Vor der Wahl von Emmanuel Macron gab es in der politischen Landschaft Frankreichs eine Handvoll Parteien, die der „Mitte“ zugerechnet wurden, meist in der Tradition der

100 Vgl. Interview Le Grand Continent, S. 16.

101 Vgl. Französische Regierung Covax, la solidarité vaccinale contre la Covid-19, 02. Dezember 2021, <https://www.gouvernement.fr/actualite/covax-la-solidarite-vaccinale-contre-la-covid-19>.

102 Vgl. Pauline Fréour: Covid-19: de grandes disparités dans la couverture vaccinale à l'échelle du globe, Le Figaro, 02. März 2022, <https://www.lefigaro.fr/sciences/covid-19-de-grandes-disparites-dans-la-couverture-vaccinale-a-l-echelle-du-globe-20220302>.

103 Vgl. Henry Lauret: Europe : Thierry Breton chargé de bâtir l'« Airbus des vaccins », Le Télégramme, 04. Februar 2021, <https://www.letelegramme.fr/coronavirus/europe-thierry-breton-charge-de-batir-l-airbus-des-vaccins-04-02-2021-12699689.php>.

104 Vgl. Emmanuel Berretta: Production vaccinale : l'Europe veut rattraper et dépasser la Chine, Le Point, 08. Juni 2021, https://www.lepoint.fr/europe/production-vaccinale-l-europe-veut-rattraper-et-depasser-la-chine-08-06-2021-2429966_2626.php.

105 Vgl. Claire Demesmay/Julie Hamann, Länderbericht Frankreich, 2021.

106 Vgl. Jeanette Süß: Weder rechts noch links – ist das System der 5. Republik überholt?, Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, 25. März 2021, <https://www.freiheit.org/de/europaische-union/weder-rechts-noch-links-ist-das-system-der-5-republik-ueberholt>.

UDF von Präsident Giscard d'Estaing. Bei nationalen und insbesondere europäischen Wahlen schlossen sich diese Parteien entweder mit der rechtsgerichteten gaullistischen Partei zusammen oder traten im Alleingang an.¹⁰⁷ Einige saßen daher in der EVP-Fraktion, doch seit 2014 gehört die zentristische französische Delegation der liberalen ALDE-Fraktion an, die mit 69 Abgeordneten nur die viertgrößte ist, aber 22 Länder vertritt. Die Franzosen stellen davon sieben Abgeordnete, vier von dem MoDem und drei von der UDI und ihren zugehörigen Parteien, und bilden somit die zweitgrößte Delegation – gleichauf mit den Niederlanden und knapp hinter Spanien. Deutschland ist seinerseits mit drei FDP-Abgeordneten und einem der Freien Wähler vertreten.¹⁰⁸ Es herrscht also ein relatives Gleichgewicht zwischen den wichtigsten nationalen Delegationen, was die Wortmeldungen und Entscheidungen erleichtert.

Das MoDem (Mouvement Démocrate) wurde auf Initiative der EDP (Europäische Demokratische Partei) eine der beiden Teilgruppen der ALDE-Fraktion. Insbesondere bei Themen wie der Umwelt oder dem internationalen Handel vertritt die Partei eine sozialere Position als die liberalen Parteien der ALDE-Partei (die denselben Namen wie die ALDE-Fraktion auf Englisch und Deutsch/ADLE-Fraktion auf Französisch im Europäischen Parlament trägt) und der anderen Teilgruppe der Fraktion, wie die FDP oder die VVD. Bis zu ihrer Ernennung zur Ministerin im Mai 2017 leitet Marielle de Sarnez, die damalige Vizepräsidentin des MoDem, die französische Delegation, und ihre Aufgabe bestand insbesondere darin, eine gemeinsame französische Position zu finden und mit den anderen nationalen Delegationen zu verhandeln. Zu diesem Zeitpunkt, während der Präsidentschaft von François Hollande, befinden sich MoDem und UDI in der Opposition und ihre Entscheidungen sind ebenso von nationalpolitischen Überlegungen wie von europäischen Themen geprägt. Das MoDem schließt sich jedoch im Gegensatz zur UDI dem Kandidaten Macron an. Zwei der einflussreichsten Modem-Abgeordneten verlassen das Europäische Parlament sofort nach seiner Wahl, um ein Ministeramt zu übernehmen: Marielle de Sarnez sowie Sylvie Goulard, die später erfolglos als EU-Kommissarin vorgeschlagen wird. Der Präsident verzichtet damit auf starke Stimmen aus seinem eigenen Lager in Brüssel und Straßburg. Gleichwohl haben sich andere Abgeordnete, die für die UDI gewählt wurden, von ihrer ursprünglichen Partei abgewandt und stehen der Europapolitik von Emmanuel Macron aufgeschlossen gegenüber. Dies gilt insbesondere für den neuen Vorsitzenden der französischen Delegation, Dominique Riquet. Diese Abgeordneten vermitteln Emmanuel Macron im Übrigen wichtige Einblicke in den europäischen Parlamentarismus, als sie ihn bei seiner ersten Rede in Straßburg im April 2018 begrüßen, ebenso wie zwei seiner Berater, die ihn begleiten, Clément Beaune und Stéphane Séjourné.

3.2. Macrons Traum vom großen Umbau in Europa

Europa und der Einfluss Frankreichs für die europäische Integration haben im Projekt von Emmanuel Macron und En Marche einen so hohen Stellenwert, dass der Einzug ins europäische Parlament von allen Akteuren als nahezu existentiell erlebt wird. Eine parlamentarische Assistentin, die die Verhandlungen über die Aufnahme neuer LREM-Europaabgeordneter und die Umstrukturierung der Fraktionen verfolgt hat, erklärt, dass die wichtigste Frage weniger darin bestehe, wer im Parlament sitzen würde, sondern mit wem man zusammensitzen würde.

Seit der ersten Direktwahl zum Europäischen Parlament wird dieses vom Fraktionsduopol der EVP und der Sozialdemokraten (S&D) dominiert. Innerhalb dieser Fraktionen sind die größten Delegationen die der Deutschen – die CDU/CSU auf der einen und die SPD auf der anderen Seite. Nachdem die neue Partei LREM in Frankreich in der Lage war, durch ihre Positionierung in der Mitte die beiden Konkurrenten rechts und links zu verdrängen, versucht sie nun auch auf europäischer Ebene, die traditionelle Vormachtstellung zwischen Christdemokraten und Sozialisten zu beenden und die Machtverhältnisse zu verändern.

Die Verhandlungen mit den europäischen Parteien vor den Europawahlen 2019

Bereits im Jahr 2016 reisen LREM-Vertreter durch Europa, um verschiedene Handlungsmöglichkeiten auszutesten. Schnell entsteht ein Kontakt zu Ciudadanos, einer ebenfalls jungen Partei, und zu Persönlichkeiten wie Dacian Cioloș, ehemaliger EU-Kommissar und damals rumänischer Ministerpräsident, Robert Biedron von der polnischen Partei Wiosna oder Guy Verhofstadt, Vorsitzender der ALDE-Fraktion.¹⁰⁹ Die ALDE-Parteien in den nordeuropäischen Ländern fühlen sich politisch weniger mit En Marche verbunden, befürworten aber zur Erhöhung der Mitgliederzahl pragmatisch den Beitritt der Partei. In den liberal-zentralistischen Reihen rechnet man bereits mit einer erheblichen Verstärkung der Fraktion durch etwa 20 neue französische Abgeordnete. Spannungen entstehen durch die Unklarheit darüber, ob En Marche wirklich Allianzen eingehen oder nicht vielmehr unabhängig von den bestehenden Parteien eine neue Partei auf europäischer Ebene – En Marche pour l'Europe – gründen will.¹¹⁰ Es werden Gespräche mit den beiden Parteien der ALDE-Fraktion, der ALDE-Partei und der Europäischen Demokratischen Partei (EDP), geführt. Die ALDE-Partei erkennt, dass es En Marche gelingen könnte, um sich herum eine Parlamentsfraktion aufzubauen, und lädt Astrid Panosyan, Mitbegründerin von En Marche und Delegierte für

107 Für eine detaillierte Erklärung der zentristischen Parteien in Frankreich und ihrer Entwicklung, siehe Daniela Kallinich: Zwischen Polarisierung und Moderation, Frankreichs Präsident Macron und sein Dritter Weg auf dem Prüfstand, Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Januar 2021, <https://shop.freiheit.org/#/Publikation/971>.

108 Vgl. Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa, Europäisches Parlament, <https://www.europarl.europa.eu/elections-2014/de/political-groups/alliance-of-liberals-and-democrats-for-europe>.

109 Interview mit Vertrauten dieser Personen.

110 Vgl. Cécile Barbière: Macron veut faire émerger « En Marche » au niveau européen, Euractiv, 14. Februar 2018, <https://www.euractiv.fr/section/elections/news/macron-veut-faire-emergence-en-marche-au-niveau-europeen/>.

internationale Angelegenheiten, ein, auf ihrem Parteitag in Madrid im November 2018 zu sprechen, um die Absichten der neuen Partei zu erkunden. Ihr klares Fazit lautet: „ALDE ist der neue Kern, um den herum wir [unsere] Koalition mit En Marche schmieden wollen.“¹¹¹

Gleichzeitig stocken die Verhandlungen mit der EDP. Zum einen wegen der von En Marche geforderten Namensänderung der Partei EDP, was von den nicht-französischen Mitgliedern abgelehnt wird, und zum anderen, weil das Vertrauen zwischen En Marche und ihrem Partner MoDem, einem wichtigen Akteur der EDP, noch nicht vollständig vorhanden ist.¹¹² Das Bündnis in Frankreich ist neu und das MoDem, das noch versucht, seinen Platz in der Mehrheitskoalition zu festigen, verbreitet immer noch einige Zweifel innerhalb der Parteiführung von En Marche. Die mit En Marche verbundene Jugendbewegung Jeunes avec Macron (JAM), die bereits 2015 gegründet wurde und damals besser strukturiert war als die neue Bewegung, beteiligt sich aktiv an der Kontaktaufnahme, um mehr über die pro-europäischen Parteien in allen EU-Ländern herauszufinden.

Als Newcomer Vertrauen schaffen

Schwierigkeiten bei der Umgestaltung der politischen Landschaft in Brüssel bereitet En Marche der Umstand, dass die Spaltungslinien im EU-Parlament nicht die gleichen wie in Frankreich sind. Zudem stößt sich En Marche an der Trägheit, die der parlamentarischen Arbeitsweise immanent ist und an dem Mangel an Vertrauen seitens der etablierten Parteien gegenüber dem Neuankömmling.

Zum einen gibt es im Europäischen Parlament innerhalb der Fraktionen der EVP und der S&D nicht die gleichen ideologischen Gräben, welche die französischen Parteien der konservativen *Républicains* (LR) und der sozialistischen Partei (PS) in Bezug auf ihre Europapolitik schwächen. Nach Angaben eines Assistenten eines Europaabgeordneten haben die Verantwortlichen von En Marche den historischen Hintergrund der einzelnen europäischen Parteien und die Schwierigkeit, etablierte politische Beziehungen zu verändern, unterschätzt. Zudem gibt es auch einen dem Parlament immanenten organisatorischen Grund für diese Trägheit. Die Macht einer Fraktion hängt von der Anzahl ihrer Mitglieder ab. Diese bestimmt die Anzahl der Posten, ihre Qualität und die Bedeutung der Dossiers, mit denen sich die Abgeordneten befassen, d.h. deren Berichterstatte sie sein können. Beispielsweise fühlte sich der Europaabgeordnete Dominique Riquet degradiert, als er von der EVP-Fraktion zur ALDE-Fraktion wechselte. Die Abgeordneten einer starken Fraktion wie der EVP oder S&D verlieren also an Einfluss und Macht im Parlament, wenn sie sich einer kleineren Fraktion anschließen.

Schließlich wussten die potenziellen Partner nicht genau, welche politische Linie die neu gegründete Bewegung verfolgen würde. Es braucht Zeit und messbare Resultate, um das für eine neue Allianz notwendige Vertrauen aufzubauen, zumal einige Fehler, wie die Veröffentlichung einer Pressemitteilung, in der die Gründung einer neuen europäischen Partei angekündigt wurde, während die Verhandlungen über die mögliche Allianzbildung noch liefen, weiter Vertrauen erodiert haben. Emmanuel Macrons Europeam musste die Europawahlen 2019 daher mit mehr Realismus angehen.

3.3. Der Realität ins Auge blicken und den Ball flach halten

Herausforderung Europawahlen: Die französische Wahlliste *Renaissance*

Die Europawahlen 2019 sind für Emmanuel Macron in Frankreich der erste Stimmungstest seit seiner Wahl zum französischen Staatspräsidenten 2017. Er darf nicht scheitern. Die Opposition auf der rechten und linken Seite der Regierung (die LR und die PS) lauert auf eine Niederlage, um das „Macron-Intermezzo“ zu beenden, das dann nur ein „Unglücksfall der Geschichte“ wäre. Außerdem wollen die LREM-Verantwortlichen mit einer großen und hochkarätigen Delegation antreten, um schnell an Einfluss zu gewinnen und das Projekt von Emmanuel Macron zu verwirklichen. Die Liste und das Programm müssen daher sorgfältig zusammengestellt werden.

Die Logik der Verhältniswahl zwingt die Parteien der Regierungsmehrheit (LREM, MoDem, Agir, Parti radical), sich zu einer gemeinsamen Liste zusammenzuschließen. Den Interviewpartnern zufolge gibt es dabei keine nennenswerten Bedenken auf ideologischer Ebene, da sich all diese Parteien Emmanuel Macrons europäischem Projekt angeschlossen haben. Das MoDem nimmt für sich ein größeres Bewusstsein für demokratische Prinzipien und Rechtsstaatlichkeit in Anspruch. Agir kommt mit einem eigenen Programm zu den Verhandlungen, das jedoch weitgehend mit dem der neuen Liste übereinstimmt. Es geht eher um die Gewichtung der einzelnen Aspekte. Die Bandbreite der politischen Nuancen ermöglicht es, die Wählerschaft zu vergrößern und andererseits nach der Wahl die Übereinstimmungen mit den Abgeordneten anderer nationaler Delegationen in derselben oder sogar in anderen Fraktionen zu erhöhen.

Um in der zukünftigen Fraktion Einfluss zu haben, ist die Auswahl der Kandidaten von zentraler Bedeutung. Die sorgfältig vorbereitete Liste muss eine echte Erneuerung darstellen und mit alten Gewohnheiten brechen, damit es nach dem Amtsantritt möglich ist, schnell und effizient zu arbeiten. Die erste Regel lautet daher, Personen auszuwählen, die zum ersten Mal kandidieren. Auf die Liste der Kandidaten werden

111 Astrid Panosayn: Opening speech at ALDE Congress 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=iaEYZLDbF3E>. Eigene Übersetzung.

112 Laut einem der Verhandlungsführer auf der EDP-Seite.

nur Personen gesetzt, die ein starkes europäisches Engagement bewiesen haben und durch die Unterzeichnung einer Ethik-Charta versprechen, sich voll und ganz auf ihr Mandat zu konzentrieren und nicht in nationale Verantwortlichkeiten zurückzukehren, solange sie Abgeordnete des Europäischen Parlaments sind. Es gibt nur zwei verbleibende Kandidaten: Dominique Riquet und Pascal Durand. Der erste bringt sein Fachwissen als ehemaliger Vorsitzender der französischen Delegation ein, der zweite seine Erfahrung als Abgeordneter der Grünen-Fraktion und beide ihre Kenntnisse über die Arbeitsweise und die offiziellen und inoffiziellen Abläufe im Parlament. Es ist ein riskantes Unterfangen, so viele politische Neulinge zur Wahl zu stellen.

Die Liste erfüllt nicht nur die gesetzliche Paritätsregel, sondern weist auch eine Altersvielfalt auf – mit einem Durchschnittsalter der Kandidaten, das dem Durchschnittsalter der Franzosen entspricht – und eine geografische Verteilung, die 12 der 13 Regionen des Mutterlandes (ohne die Überseegebiete) abdeckt. Das Auswahlkomitee rechnet mit etwa 20 neuen Abgeordneten, was der Anzahl der Ausschüsse im Parlament entspricht. Der Ausschuss nimmt also eine Auswahl nach Kompetenzen vor, um sicherzustellen, dass Fachleute für jeden Bereich auf der Liste stehen. Das gilt insbesondere für die in Brexit-Zeiten wichtige Fischerei oder den internationalen Handel, üblicherweise ein Schwachpunkt der Franzosen. So stellt die französische Delegation sicher, dass sie in jedem Ausschuss mit gewählten Abgeordneten vertreten sein kann, die die Dossiers kennen und schnell konkrete Vorschläge machen können. Laut den Interviewpartnern ist dieser Ansatz neu und weit entfernt vom sogenannten „Fallschirmabwurf“ (*parachutage*) nach Brüssel, bei dem es darum geht, sich des nationalen politischen Personals zu entledigen.

Das Programm umfasst 79 konkrete, in neun Themenbereiche gegliederte Vorschläge – eine Anspielung auf die Anzahl der für Frankreich reservierten Sitze im Europäischen Parlament.¹¹³ An erster Stelle wird der ökologische Wandel und an zweiter Stelle das soziale Europa genannt. Die Anlehnung an das Projekt des Präsidenten ist unmissverständlich. Zum einen, weil die meisten dieser Vorschläge an die Vorschläge der Sorbonne-Rede anknüpfen, wie z.B. an die einzelnen Länder angepasste Mindestlöhne, ein europäischer Staatsanwalt für den Handel oder europäische Universitäten. Zum anderen, weil die Liste in Anlehnung an Emmanuel Macrons Brief „*pour une Renaissance européenne*“ („für einen Neubeginn in Europa“) *Renaissance* heißt. Ein parlamentarischer Assistent bestätigt, dieses Programm sei noch immer Fahrplan und Bezugsrahmen der französischen Europaabgeordneten der Renew-Fraktion.

Einzug der großen Renaissance-Delegation von neuen Abgeordneten

Die Renaissance-Wahlliste erhält 22,42 % der Stimmen und liegt damit knapp hinter der Liste der nationalistischen Partei Rassemblement National mit 23,34 %. Das Ergebnis enttäuscht, bringt der zentristischen Mehrheitskoalition aber dieselbe Anzahl an Sitzen, nämlich 23.¹¹⁴ Nach der Bestätigung der Prognosen stellen sich nun konkret die Fragen nach der Parlamentsfraktion und der erfolgreichen Integration der neu gewählten Abgeordneten in die Kultur des Europäischen Parlaments.

Die Verhandlungen mit der ALDE-Fraktion

Die Verhandlungen zwischen den Parteien, die zu einer gemeinsamen Fraktion zusammengeführt werden sollen, beginnen bereits am Tag nach den Europawahlen. Nach Aussage unserer Gesprächspartner seien die Franzosen mit großen Ambitionen gekommen, insbesondere mit dem Ziel, den Fraktionsvorsitz zu übernehmen. Dominique Riquet, wiedergewählter Abgeordneter, der als Mitglied der Parti radical der ALDE-Partei angehört, hält den Kontakt zu Guy Verhofstadt, dem bisherigen Vorsitzenden der ALDE-Fraktion, und Hans Van Baalen, dem Vorsitzenden der ALDE-Partei, aufrecht. Er räumt selbst ein, dass er mit Verhofstadt vereinbart habe, die Franzosen in die liberale Fraktion aufzunehmen. Gleichzeitig verhandelt Stéphane Séjourné, Emmanuel Macrons enger Berater, der die europäische Kampagne von En Marche leitet, mit der spanischen Partei Ciudadanos und dem Rumänen Dacian Cioloș, der gerade seine Partei PLUS ins Leben gerufen hat. Laut denselben Gesprächspartnern hätten die französischen Forderungen, das mangelnde Vertrauen, die Schroftheit, die einige bei früheren Verhandlungen empfanden, und das Bekanntwerden von unpassenden Bemerkungen von Nathalie Loiseau, der Spitzenkandidatin der Renaissance-Liste, in einem Gespräch hinter verschlossenen Türen¹¹⁵, verhindert, dass die Franzosen eine neue Fraktion um sich herum aufbauen.

Die letzte Option bleibt, sich der bestehenden ALDE-Fraktion anzuschließen und dabei unabhängig von den beiden europäischen Parteien ALDE und EDP zu bleiben. Der Beitritt würde im Übrigen im Wesentlichen nur die Abgeordneten von En Marche betreffen, da die Abgeordneten der MoDem bereits der EDP und die Abgeordneten des Mouvement radical der ALDE angehören. Bei der Bildung dieser neuen Fraktion fordern die Verantwortlichen der französischen Delegation, wie schon bei den Gesprächen mit der EDP über den Anschluss an ihre Partei, eine Namensänderung; zum einen, um die verwirrende Namensgleichheit von ALDE-Partei und ALDE-Fraktion zu beenden, und zum anderen, weil es für die Franzosen unmöglich ist, sich einer Fraktion anzuschließen, die sich als „liberal“ bezeichnet.¹¹⁶

113 Élections européennes : Le programme de la liste Renaissance, En Marche, 09. Mai 2019, <https://en-marche.fr/articles/actualites/programme-rennaissance>.

114 Französisches Innenministerium (Le Ministère de l'Intérieur): Résultats des élections européennes 2019, [https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Europeennes/electresult_europeennes-2019/\(path\)/europeennes-2019/index.html](https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Europeennes/electresult_europeennes-2019/(path)/europeennes-2019/index.html).

115 Vgl. Maia De La Baume: Nathalie Loiseau drops bid to lead centrist group in European Parliament, Politico, 13. Juni 2019,

<https://www.politico.eu/article/nathalie-loiseau-centrist-group-european-parliament/>.

116 Vgl. Euractiv: EU liberals change name to appease new French members, 13. Juni 2019, <https://www.euractiv.com/section/eu-elections-2019/news/eu-liberals-change-name-to-appease-new-french-members/>.

Die französischen Verantwortlichen nehmen nicht am Treffen zur Entscheidung über den neuen Namen teil, da sie der Meinung sind, dass die Gründung einer neuen Fraktion an sich schon eine große Errungenschaft darstelle. Es ist anzunehmen, dass sie der Ansicht sind, man dürfe sich nicht mehr allzu sehr aufdrängen. Die Strategie erweist sich als erfolgreich, denn der Name der neuen Fraktion, *Renew Europe*, knüpft einmal mehr ausdrücklich an den Brief von Emmanuel Macron an. Nach Auskunft eines britischen LibDem-Abgeordneten hindert dies den bereits existierenden Flügel der ehemaligen Liberalen jedoch nicht daran, sich weiterhin als die ‚liberale‘ Fraktion zu bezeichnen.¹¹⁷

Nach diesen Reibereien steht jedoch ein Franzose als Vorsitzender der neuen Mitte-Fraktion nicht länger zur Debatte. Dacian Cioloș setzt sich aufgrund seines europäischen Profils als ehemaliger Kommissar und seiner nationalen Bedeutung als ehemaliger Premierminister durch. Er ist Vorsitzender einer neuen, von ALDE und EDP unabhängigen Partei. Außerdem ist er Rumäne und kommt damit aus einem der zuletzt beigetretenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, während alle Präsidenschaften der Kommission, des Rates, der EZB und des Parlaments von Staatsangehörigen der Gründerstaaten gehalten werden. Die neue *Renew Europe*-Fraktion hebt sich damit ab und sendet ein Signal der Offenheit.¹¹⁸

Die Strategie zur Integration der neuen Abgeordneten

Die französische Delegation steht nun sowohl vor der Aufgabe, die neuen Abgeordneten ohne Erfahrung in die Arbeitsweise des Parlaments einzuarbeiten als auch vor der Herausforderung, die Akzeptanz einer zahlenmäßig dominierenden Delegation sicherzustellen – insbesondere nach dem Ausscheiden der britischen LibDem-Abgeordneten nach dem Brexit, im Februar 2020. Als Vorsitzender der französischen Delegation hält Stéphane Séjourné, ein treuer Anhänger von Emmanuel Macron und Leiter der Wahlkampagne, die Fäden in der Hand.

Die neuen Abgeordneten stützen sich also auf die beiden wiedergewählten Abgeordneten Dominique Riquet und Pascal Durand, stellen aber in erster Linie auch parlamentarische Assistenten ein, die Erfahrung und Kenntnisse über die Arbeitsweisen des Parlaments aus früheren Legislaturperioden mitbringen; egal, ob aus der ALDE oder aus anderen Fraktionen.

Die Abgeordneten wurden insbesondere aufgrund ihres Fachwissens in Bezug auf europäische Themen ausgewählt. Dieses Fachwissen verschafft ihnen mehrere wichtigen Posten, darunter zwei für Frankreich strategisch wichtige Ausschussvorsitze. Der Vorsitz im Ausschuss für Umweltfragen (ENVI) ist für Emmanuel Macron von Bedeutung, da er dieses Thema als eine der größten Herausforderungen

ansieht, und auch, weil die Grünen bei den Europawahlen gut abgeschnitten haben. Die Grünen erscheinen daher als erstzunehmende Herausforderer auf der nationalen politischen Bühne. Zweiter Ausschuss ist der Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung (SEDE), ein für Frankreich besonders wichtiges politisches Feld. Die Vorsitze gehen an die beiden Ersten auf der Kandidatenliste, Pascal Canfin und Nathalie Loiseau. Mit dem Brexit und dem Ausscheiden der britischen Delegation kommt ein dritter Vorsitz, der Fischereiausschuss (PECH), hinzu. Die französische Delegation erlangt zudem für Gilles Boyer einen Posten als Quästor, einer Position, die für die Arbeit im Parlamentsbetrieb von entscheidender Bedeutung ist. Als dritte Fraktion kann *Renew Europe* zwei Vizepräsidenten stellen, zum Einen mit der Abgeordneten der tschechischen ANO-Partei Dita Charanzová, Vizepräsidentin der ALDE-Partei, zum Anderem mit Nicola Beer, Vizepräsidentin der FDP und Vorsitzende der deutschen Delegation.

Nachdem die Koalitionäre der Renaissance-Delegation der Namensänderung zugestimmt hatten, bot die Delegation an, die aus der vorherigen Legislaturperiode übernommene Organisation der ALDE-Fraktion beizubehalten. Gemäß einer Haushaltsregel des Parlaments bleibt die Zahl der Berater, die der pro-europäischen zentristischen Fraktion zustehen, für mindestens sechs Monate gleich, auch wenn die Zahl der Abgeordneten von 68 auf 108 (vor dem Brexit) steigt. Die neuen französischen Abgeordneten „sehen sich durch die bestehenden Teams mit 20 Jahren nordisch-liberal inspirierter Kultur konfrontiert“, wie ein Berater der französischen Delegation es ausdrückt. Seiner Meinung nach habe diese Konfrontation mit der Realität die Einarbeitung in die parlamentarischen Strukturen und das Begreifen bestimmter Verhaltensweisen als politische Minderheit beschleunigt. Umgekehrt habe die französische Delegation die Mehrheitskultur einer Regierungspartei vermittelt.

Die französische Delegation ist davon überzeugt, dass Vertrauen in sie vor allem dann wachsen wird, wenn sie Ergebnisse vorweisen kann. Laut einer Beraterin von *Renew Europe* stehen französische Europaabgeordnete in dem Ruf, wenig zu arbeiten, daher sei es eine Frage der Ehre, diesen Eindruck zu widerlegen. Die Auswahl der Kandidaten nach europäischer Überzeugung und Fachwissen scheint sich aber auszuzahlen, wie verschiedene Gesprächspartner betonen: Die französischen Abgeordneten werden allgemein als engagiert und als vertraut in ihren Themenbereichen wahrgenommen. Wenngleich dies natürlich kein Alleinstellungsmerkmal der Franzosen ist, weder in der Fraktion *Renew Europe*, noch in anderen Fraktionen, so wird es doch allgemein hin als eine Besonderheit wahrgenommen. Bei strittigen Themen, wie Migration oder dem Wiederaufbaufonds, bemüht man sich um eine Annäherung der Standpunkte, indem im Vorfeld Positionen vorbereitet werden. Die französische Delegation macht mittlerweile ein Viertel der Fraktion

¹¹⁷ Vgl. *ibid.*

¹¹⁸ Vor der Bekanntgabe seiner Ernennung wurde er jedoch aufgefordert, seine Haltung zum Recht auf Abtreibung und zu LGBT+ Rechten offiziell klarzustellen, wie uns ein Assistent eines Abgeordneten der Renaissance-Delegation anvertraute.

aus. Seit der Gründung der Fraktion befürchten einige Parteien wie die VVD oder die FPD eine Art feindliche Übernahme der Fraktion durch En Marche, wie die der EVP durch die CDU/CSU. Ein Abgeordneter einer anderen Delegation empfindet die Gefahr der Hegemonie als die eines „Elefanten im Porzellanladen“. Um bei den Treffen der Delegationen zur Festlegung der Fraktions-Position nicht zu dominant aufzutreten, bemüht sich die französische Delegation diszipliniert und geschlossen in ihren Reihen zu einer Übereinstimmung der Standpunkte zu gelangen. Laut mehreren Interviewpartnern sind die Mitglieder der Delegation dazu angehalten, mit ihren Kollegen innerhalb von Renew Europe zu diskutieren, ohne um jeden Preis mit ihren eigenen Positionen überzeugen zu wollen. Auch wenn es immer noch zu individuellen Stellungnahmen und freier Abstimmung kommen kann, scheint dieser Ansatz im Großen und Ganzen gut befolgt zu werden. Bei Themen, die in der Fraktion zu den größten Meinungsverschiedenheiten zwischen dem eher liberalen und dem eher sozialen Flügel führen, nämlich im Haushaltsausschuss (BUDG) und im Ausschuss für internationalen Handel (INTA), konnten die beiden neuen Co-Vorsitzenden der französischen Delegation, Valérie Hayer und Marie Pierre Vedrenne, die verschiedenen nationalen Delegationen auf diese Weise wieder zusammenbringen.

Ein französischer Abgeordneter räumt ein, dass die Delegation immer noch dominant sei, dies aber mittlerweile besser akzeptiert werde. Diesem Eindruck schließt sich ein Abgeordneter einer anderen Delegation nach anfänglicher Skepsis an. Die französischen Abgeordneten seien mittlerweile gut integriert und die Fraktion Renew Europe arbeite zunehmend als Team. Letztlich wurde dank der Unterstützung der französischen Delegation „aus der mittelständischen [ALDE-]Fraktion ein multinationales Unternehmen“, resümiert eine ehemalige parlamentarische Assistentin.

Gemeinsamkeiten und Unterschiede innerhalb der Renew Europe-Fraktion

Auf die Frage nach der ideologischen Grundlage der Fraktion nennen die Gesprächspartner übereinstimmend den gesellschaftlichen Fortschritt und die Verteidigung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Hinzu kommt die Überzeugung, dass sich ökologischer Wandel und Wirtschaftswachstum, insbesondere durch Innovation, miteinander vereinbaren lassen.

Darüber hinaus sehen Analysten des Zentrismus eine Parallele zwischen dieser Ideologie der Überwindung von Spaltungen und der Funktionsweise des Europäischen Parlaments, dem Ringen um Mehrheitsentscheidungen. Vielleicht resultiert daraus eine größere Vorliebe der zentristischen Parteien für ein Europa der Kompromisse. Der französische Europaabgeordnete Dominique Riquet erklärt, dass trotz einiger inhaltlicher Differenzen alle Delegationen innerhalb der Renew Europe-Fraktion äußerst pro-europäisch eingestellt

seien, einige föderalistischer, überwiegend aber integrationsorientiert. Wie es eine politische Beraterin von Renew Europe ausdrückt, zeige sich die ganze Bandbreite des Föderalismus am Beispiel des italienischen Europaabgeordneten Sandro Gozi, der auf der französischen Liste Renaissance/Renew gewählt wurde und Präsident der Union der Europäischen Föderalisten ist.

Nach Auffassung einer französischen Abgeordneten unterscheidet sich die Kultur der Renew Europe-Fraktion allerdings nicht wesentlich von der der EVP oder S&D. Anders als diese beiden Fraktionen vermittele Renew Europe jedoch noch kein über das Europäische Parlament hinausgehendes Gefühl einer „großen politischen Familie“. Eine parlamentarische Assistentin führt dies darauf zurück, dass die Fraktion – anders als etwa die um die Sozialistische Partei herum aufgebaute S&D-Fraktion – nicht um eine einzige etablierte Partei herum strukturiert ist. Selbst wenn jeder aufgefordert würde, den anderen an ihrem Nationalfeiertag zu gratulieren, werde sich dieses Zusammengehörigkeitsgefühl erst mit der Zeit einstellen.

Im September 2021 nutzt die Renaissance-Delegation die Vorbereitungen auf die französische EU-Ratspräsidentschaft, um in Paris ein Seminar der Renew Europe-Fraktion auszurichten, dessen Höhepunkt ein Empfang im Élysée-Palast mit Präsident Macron ist.¹¹⁹ Bei einem früheren Seminar in Frankfurt ging es in erster Linie darum, eine erste Zusammenarbeit auszuloten und einen gemeinsamen Fahrplan zu erarbeiten. Ziel des Herbstseminars ist es, allen Teilnehmern ein Gefühl der Zugehörigkeit zu einer gemeinsamen politischen Familie zu vermitteln.

Wengleich die politischen Grundprinzipien die Abgeordneten einer Fraktion verbinden, führen nationale politische Kulturen und Interessen oftmals zu Meinungsverschiedenheiten. Dementsprechend variieren die Themen, bei denen es von Land zu Land zu Differenzen und Spannungen kommt. Die Diskussionen mit den nördlichen Ländern und Deutschland drehen sich um Haushalt und Verschuldung, aber auch um die Rolle des Staates und den freien Wettbewerb im Allgemeinen. Die skandinavischen Länder, die in sozialen Fragen bereits weit fortgeschritten sind, tun sich schwer damit, in diesem Bereich Rechtsvorschriften zu erlassen. Mit Spanien gibt es vor allem Differenzen in Bezug auf landwirtschaftliche Themen und den Mercosur. Der internationale Handel ist ein allgemeineres Thema für Meinungsverschiedenheiten, je nachdem, ob die jeweiligen Wirtschaftsmodelle auf Angebot oder Nachfrage basieren.

Die französische Delegation ist durchaus bemüht, ihren Duktus anzupassen, indem das Konzept des „Europas, das schützt“, das als Protektionismus empfunden werden könnte, zunehmend dem der „offenen strategischen Autonomie“ weicht. Angesichts der Bedeutung der deutsch-französi-

119 Vgl. France 24: Macron insiste sur "l'autonomie stratégique" de l'UE face à des eurodéputés, 06. September 2021, <https://www.france24.com/fr/info-en-continu/20210906-macron-insiste-sur-l-autonomie-strat%C3%A9gique-de-l-ue-face-%C3%A0-des-euro%C3%A9put%C3%A9s>.

schen Beziehungen pflegt die französische Delegation ihre Beziehungen zu ihrem deutschen Pendant und insbesondere zur FDP. Und tatsächlich führt eine Einigung mit der FDP in der Regel zu einer Einigung innerhalb der Fraktion. Interne Beobachter betonen die guten Beziehungen zwischen den beiden Delegationsvorsitzenden Stéphane Séjourné und Nicola Beer, der stellvertretenden Vorsitzenden der FDP und Vizepräsidentin des Europäischen Parlaments. Dabei könnte der Eintritt der FDP in die Regierungskoalition in Deutschland auch behilflich gewesen sein.

Die diskrete Führungsperson Stéphane Séjourné

Stéphane Séjourné ist ein enger Vertrauter von Emmanuel Macron. Er war sein politischer Berater, als dieser Wirtschaftsminister und später Präsident wurde. Im Januar 2019 überträgt Macron ihm die Leitung der Wahlkampagne für die Europawahlen. Anders als die Kandidaten auf der Renaissance-Liste verfügt Stéphane Séjourné nicht über umfassende Kenntnisse in europäischen Fragen, aber über ein feines Gespür für Verhandlungen und politische Gleichgewichte.

Darüber hinaus haben seine Jugend in Spanien und Argentinien ihm eine gewisse interkulturelle Offenheit vermittelt, die ihm laut Beobachtern, wie einer politischen Beraterin, die ihn als „Mister Konsensbildung“ bezeichnet, dabei hilft, andere Vorgehens- und Denkweisen zu akzeptieren. Es gelang ihm schnell, sich mit den Regeln des Parlaments vertraut zu machen und seine Rolle als Delegationsvorsitzender auszufüllen. Ein Abgeordneter aus einer anderen Delegation lobt seine Teamfähigkeit und meint sogar, dass er kein Ego habe. Obwohl er ursprünglich keine europapolitische Rolle angestrebt hatte und vielleicht zunächst enttäuscht war, dass er von der Pariser Politikwelt Abschied nehmen musste,¹²⁰ gilt er im Europäischen Parlament nunmehr als sehr engagiert.

Nach dem Rücktritt von Dacian Cioloș, der in die nationale Politik zurückkehrt, stellt sich erneut die Frage nach der Übernahme der Fraktionsführung. Zwei Kandidaten stehen zur Wahl: die Niederländerin Sophie In't Veld, die der niederländischen Partei D66 angehört und seit 2004 Mitglied des Europäischen Parlaments ist, und Stéphane Séjourné. Sophie In't Veld hat sich mit ihrem Kampf für Freiheiten und Bürgerrechte einen Namen gemacht, findet jedoch keine ausreichende Unterstützung innerhalb der Fraktion.¹²¹ Interessanterweise, so formuliert es eine politische Fraktions-Mitarbeiterin, habe Stéphane Séjourné, indem er sich mit jeder Delegation und sogar mit jedem Abgeordneten traf, um sich ihre Wünsche anzuhören, eine parlamentarische Kampagne nach deutschem Vorbild geführt. Dabei habe er Führungskompetenz und methodisches Vorgehen bewiesen. Sophie In't Veld habe demgegenüber primär ihre eigene politische Agenda in den Vordergrund gestellt und damit eine persönlichere Kampagne nach französischem Vorbild geführt.

Dennoch ist die Wahl Séjournés nicht unumstritten. Wie schon 2019 gibt es Vorbehalte, einen Franzosen an die Spitze der Renew Europe-Fraktion zu berufen, zumal die Präsidentschaftswahlen, für die ihn einige bereits als Schlüsselfigur sahen, und die französische Ratspräsidentschaft bevorzugen.¹²² Es gibt Befürchtungen, dass der französische Einfluss zu dominant werden könnte und der bestehende liberalere Flügel innerhalb der Fraktion nicht mehr angemessen berücksichtigt würde. Mit seinem Bekanntheitsgrad und seiner Neigung zur Konsensbildung gelingt es Séjourné jedoch, diese Bedenken zu zerstreuen.

Nach seiner Wahl setzt er sich als erste Priorität die Schaffung von Synergien zwischen der Fraktion, liberalen Ministern, Staatschefs, Kommissaren und den einzelnen Parteien innerhalb von Renew Europe, um der Fraktion auch außerhalb des Parlaments Gewicht zu verleihen. Zu diesem Zweck und um dem Image entgegenzuwirken, zu französisch zu sein, beginnt er eine Europatour mit dem Ziel, jedes Land bis zum Ende der Legislaturperiode zu besuchen. Er baut enge Beziehungen zu den Bewegungen auf, die Renew Europe bereits nahestehen, und findet Politiker, die die gleichen Werte teilen und Parteien dort gründen könnten, wo die Fraktion nicht oder nicht ausreichend vertreten ist. Laut derselben Quelle sei er „besessen“ davon, auf europäischer Ebene zu erreichen, was mit seiner Unterstützung 2017 in Frankreich gelungen war, und die liberal-zentristische Familie bis zum Jahr 2024 zur stärksten oder zumindest zweitstärksten Fraktion im Europaparlament zu machen.

Renew Europe: Die neuen Königsmacher

2019 ist ein historisches Jahr für das Europäische Parlament. Zum ersten Mal seit Einführung der Direktwahl im Jahr 1979 verlieren die beiden Fraktionen EVP und S&D die gemeinsame absolute Mehrheit und damit ihre etablierte Duopolstellung. Valérie Hayer, Co-Vorsitzende der Renaissance-Delegation, berichtet, dass in beiden Fraktionen und insbesondere in der EVP „große Aufregung“ geherrscht habe, da niemand wusste, welche Linie die neue Fraktion verfolgen würde. In den ersten Wochen ging es daher darum, Machtverhältnisse zu klären. Die französische Delegation überzeugte die Renew Europe-Fraktion davon, sich gegen die CDU/CSU in Person von Manfred Weber, dem Vorsitzenden der EVP-Fraktion, an der Spitze der Europäischen Kommission und damit gegen das System der ‚Spitzenkandidaten‘ auszusprechen – eine Position, die von Emmanuel Macron im Europäischen Rat unterstützt wird.

Strategisch und weil sie aufgrund ihrer politischen Zusammensetzung sowohl zum rechten als auch zum linken Flügel des Parlaments passt, zieht es die Renew-Fraktion vor, gemeinsam mit der EVP und der S&D eine Dreier-Mehrheit der Mitte zu bilden anstatt eine rechte oder linke politische

120 Vgl. Jeanette Süß: Stéphane Séjourné übernimmt den Fraktionsvorsitz der liberalen Fraktion im Europaparlament, 21. Oktober 2021, Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, <https://www.freiheit.org/de/europaeische-union/stephane-sejourne-uebernimmt-den-fraktionsvorsitz-der-liberalen-fraktion-im->

121 Vgl. Karl De Meyer: Stéphane Séjourné seul candidat à la présidence de Renew Europe, Les Echos, 12. Oktober 2021, <https://www.lesechos.fr/monde/europe/stephane-sejourne-seul-candidat-a-la-presidence-de-renew-europe-1354351>.

122 Vgl. Maia De La Baume: Macron's man in Brussels takes control of the liberals, Politico, 25. Oktober 2022, <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-stephane-sejourne-european-parliament-brussels-liberals>.

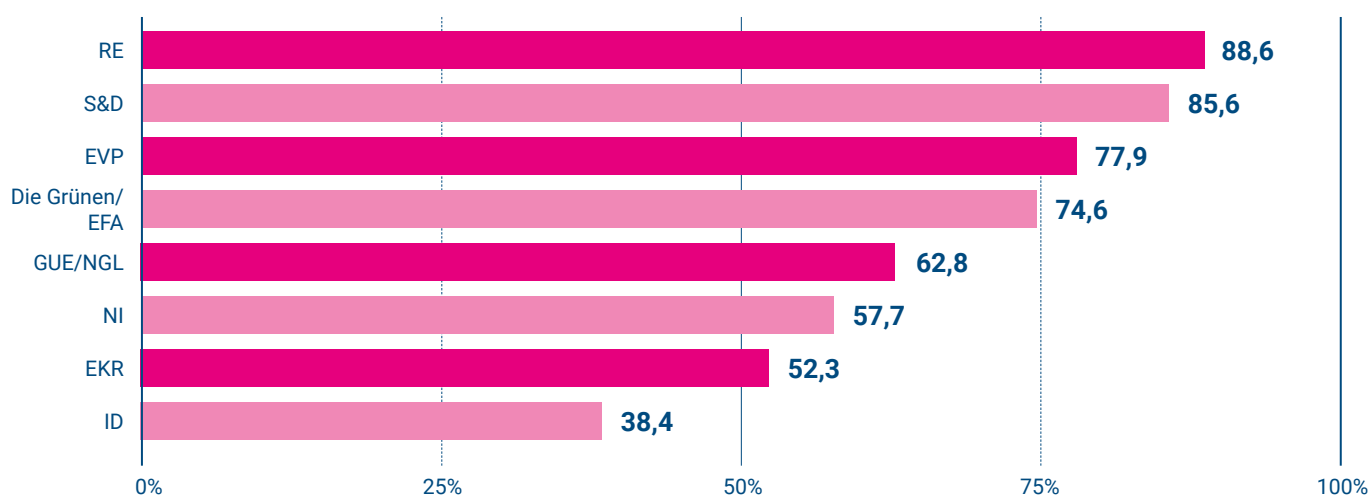
Mehrheit mit einer der beiden Fraktionen zu bilden. Ein solcher Schritt hätte die Fraktion dazu gezwungen, sich potentiell auch mit extremeren Parteien zusammenzuschließen. Eine parlamentarische Assistentin merkt an, dass Renew Europe sich zwar bei gesellschaftlichen Themen wie Frauenrechten oder Rechtsstaatlichkeit mit der Fraktion der Grünen oder sogar der Linken zusammenschließen könnte, bei anderen Themen jedoch keine Gemeinsamkeiten bestünden. Im Jahr 2019 gelingt es der Fraktion nicht, diese von ihr als „von der Leyen-Mehrheit“ bezeichnete Mehrheit durch eine Vereinbarung zu formalisieren. Die neue Mehrheit etabliert sich faktisch dennoch im Laufe der Legislaturperiode und nimmt eine Schlüsselposition bei der Gesetzgebung ein.

Die Fraktion nutzt ihre Position, um Einfluss auf die vom Parlament verabschiedeten Richtlinien zu nehmen und Änderungen zu erwirken. Die Abgeordneten glauben, dass ihr Handeln Präsidentin von der Leyen dazu veranlasst habe, den Grünen Deal zur obersten Priorität zu machen. Mit der Fraktionsbildung im Jahr 2019 sollen die bestehenden Machtverhältnisse und die bisherige „große Koalition“ von EVP und S&D in Frage gestellt werden. Wie die nachstehende Abbildung zeigt, hat sich Renew Europe de facto als „Königsmacher“ etabliert, da die Fraktion am häufigsten Mitglied der obsiegenden Mehrheit ist – eine Rolle, die traditionell der EVP vorbehalten war.¹²³

Grafik 1 | Auf der Gewinnerseite

Renew Europe ist die Fraktion, die am meisten mit der Mehrheit abstimmt, die den Gewinn davon trägt

Abgeordneten-Stimmen der Mehrheit im prozentualen Verhältnis zu den Gesamtstimmen, nach Parteigruppen



Fraktionen im Europäischen Parlament: Europäische Konservative und Reformer (EKR); Europäische Volkspartei (EVP); Grüne/Europäische Freie Allianz (Verts/ALE); Identität und Demokratie (ID); Progressive Allianz der Sozialisten und Demokraten (S&D); Renew Europe (RE); Die Linke im Europäischen Parlament (GUE/NGL); Fraktionslos (NI).

Quelle: Politico Pro.

Bei der Neubesetzung des Präsidiums des Europaparlaments zur Halbzeit der Legislaturperiode im Januar 2022 gewinnt die Renew Europe-Fraktion einen Posten¹²⁴, wodurch sie eine rein rechte oder linke Mehrheit blockieren kann. Jede der beiden größten Fraktionen ist daher dazu gezwungen, mit der Fraktion der Mitte, die so zum zentralen Akteur wurde, zusammenzuarbeiten. Genau dies war das Ziel von Stéphane Séjourné. Beamte der Europäischen Kommission räumen ein, dass in ihren Beziehungen zum Parlament die Renew Europe-Fraktion zur Schlüsselfigur geworden sei.

Abkommen zur Halbzeit der Legislaturperiode: Einbindung der französischen Prioritäten

Die Unterzeichnung des Abkommens für die zweite Hälfte der Legislaturperiode zwischen den drei größten Fraktionen steht für einen Sinneswandel mit Blick auf das Vertrauensverhältnis zwischen den Fraktionen im Europaparlament. Die Übereinstimmung der Schwerpunkte der Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen mit denen von Präsident Emmanuel Macron veranlassen die EVP mit Renew Europe zusammenzuarbeiten. Das Abkommen soll Stabilität schaffen, um die Umsetzung des Kommissionsprogramms, das

¹²³ Vgl. Laurens Cerulus/Cornelius Hirsch: 5 takeaways on Parliament's power dynamics, Politico, 19. Januar 2022, <https://www.politico.eu/article/european-parliament-report-card-2022-5-takeaways-power-dynamics/>.

¹²⁴ Vgl. Europäisches Parlament: Die neuen Vizepräsidenten und Quästoren des Parlaments, 19. Januar 2022, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20220114IPR21013/die-neuen-vizepraesidenten-und-quastoren-des-parlaments>.

sich aufgrund der Covid-19-Krise verzögert hat, zu beschleunigen. Die S&D-Fraktion, die nun weniger Einfluss auf die EVP hat, da sie nicht mehr ihr einziger möglicher Verbündeter ist, hat ebenfalls ein Interesse an diesem Abkommen, um die für sie wichtigen Grundsätze festzuschreiben. Nachdem beide Renew Europe eine Zeit lang mit distanzierendem Interesse beäugen konnten und mit ihr zusammengearbeitet haben, betrachten sie die Fraktion nun als zuverlässigen Partner.

Die Einigung kommt jedoch nicht ohne vorherige Verhandlungen und Kräfteressourcen zustande. Die Kandidatur der maltesischen Vizepräsidentin Roberta Metsola als Nachfolgerin von David Sassoli löst sowohl bei der S&D-Fraktion als auch bei Renew Europe Widerstand aus. Die S&D-Fraktion bricht die Vereinbarung über den turnusgemäßen Wechsel der Präsidentschaft während der Legislaturperiode, da sie nun ohne einen einzigen wichtigen Posten dasteht. Die Präsidentschaften der Kommission, des Rates und der EZB

werden entweder von der EVP oder von Renew Europe gestellt. Renew Europe sieht in der Haltung der Kandidatin Metsola zur Abtreibung die Überzeugung ihrer Mitglieder in Bezug auf Frauenrechte verletzt. Für die französischen Zentristen ist dies ein besonders heikles Thema, da sie den Simone-Veil-Pakt, der Frauenrechte verbessern soll, vorgeschlagen haben. Stéphane Séjourné fordert daher, dass Roberta Metsola diesen Pakt, den er auch in das Abkommen nach Ablauf der ersten Hälfte der Legislaturperiode aufnimmt, persönlich unterstützt und sich für Frauenrechte ausspricht.

Dieses Abkommen, das die zentralen Themen der Fraktion Renew Europe aufgreift, legt eine Agenda bis zu den nächsten Europawahlen im Jahr 2024 fest, um insbesondere die Projekte fortzusetzen und abzuschließen, die während der französischen EU-Ratspräsidentschaft vorangetrieben oder in Gang gesetzt werden.

4 Die französische EU-Ratspräsidentschaft – ein vorläufiger Höhepunkt französischer Europapolitik

Frankreich übernimmt während der ersten Hälfte des Jahres 2022 die Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union – zeitgleich mit den französischen Präsidentschaftswahlen Mitte April. Das Zusammenfallen dieser beiden Ereignisse ist ein Höhepunkt der Präsidentschaft Macrons, da sie den Zeitraum als Abschluss eines Projekts erscheinen lässt, welches er in seiner 5-jährigen Amtszeit verfolgt hat, und gibt damit Anlass zu einer Analyse von „Erfolge[n], Misserfolge[n], und Justierungen“, wie es die Le Monde-Journalistin Sylvie Kauffmann beschreibt.¹²⁵

Dieser zeitliche Ablauf wurde während der Präsidentschaft von François Hollande auf einer Tagung des Europäischen Rates im Juli 2016 nach dem Brexit festgelegt. Weder seine Regierung noch die von Emmanuel Macron haben versucht, die Reihenfolge der EU-Präsidentschaften zu ändern, um diese Überschneidung zu vermeiden. Die Beibehaltung des Zeitplans resultiert somit sowohl aus dem Ziel, bis zur letzten Sekunde zu regieren,¹²⁶ als auch aus dem Wunsch, konkrete Erfolge einer proaktiven Europapolitik während des Wahlkampfes nutzen und präsentieren zu können. Darüber hinaus wurden die meisten und insbesondere die für Frankreich wichtigen Veranstaltungen im ersten Quartal und damit vor den Präsidentschaftswahlen im April abgehalten.¹²⁷

Um der Kritik an einer französischen EU-Ratspräsidentschaft als verkürzte oder unnötige Präsidentschaft vorzu-

beugen, scheint Frankreich diese Präsidentschaft gründlich vorbereitet zu haben. Noch weit vor ihrem offiziellen Auftakt startete die Präsidentschaft bereits mit der Ernennung von Clément Beaune zum Staatssekretär für europäische Angelegenheiten Ende Juli 2020 durch Emmanuel Macron, der ihm die Federführung übertrug. Bei seiner Ankunft am Quai d'Orsay hatte der Berater für europäische Angelegenheiten von Macron sein Netzwerk in den europäischen Institutionen und Hauptstädten längst geknüpft. Um gleichzeitig enge Beziehungen zu allen Mitgliedstaaten aufrechtzuerhalten, organisierte er sein Ministerium um, indem er die 27 Länder auf mehrere Berater verteilte, die thematische Dossiers übernommen haben, die mit dem jeweiligen geografischen Gebiet verknüpft sind. Gleichzeitig wurde die von Philippe LÉglise-Costa geleitete Ständige Vertretung Frankreichs bei der Europäischen Union in Brüssel personell erheblich verstärkt, ebenso wie das Generalsekretariat für europäische Angelegenheiten, dessen Leiterin Sandrine Gaudin gleichzeitig Europa-Beraterin des Premierministers ist.

Angesichts der Wahlen steht Frankreich unter dem Verdacht, französischen Positionen und Interessen den Vorrang zu geben. Frankreich sollte es sich daher zur Priorität machen andere Länder davon überzeugen, dass die Reformen, für die es sich einsetzt, in erster Linie einem europäischen Interesse dienen. Die Frage ist letztlich, ob Frankreich wirklich an das europäische Projekt und die europäischen

125 Vgl. Europäisches Parlament: Die neuen Vizepräsidenten und Quästoren des Parlaments, 19. Januar 2022, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20220114/PR21013/die-neuen-vizepräsidenten-und-quästoren-des-parlaments>.

126 Vgl. Erwan Bruckert: Réformes : comment Macron compte "présider jusqu'au dernier quart d'heure", L'Express, 19. August 2021, https://www.lexpress.fr/actualite/politique/reformes-comment-macron-compte-presider-jusqu-au-dernier-quart-d-heure_2156618.html.

127 Dies ist üblich, um eine Präsidentschaft erfolgreich zu bewältigen, aber für große Mitgliedstaaten wie Frankreich oder Deutschland leichter zu bewerkstelligen.

Institutionen glaubt und seine eigenen Ambitionen ändern, einen Konsens herstellen und seine Ideen so gestalten kann, dass sich andere Länder anschließen.¹²⁸

Auch die französische Regierung scheint sich dieser Herausforderung bewusst zu sein. Während der langen Vorbereitungszeit werden vermehrt Konsultationen mit der Zivilgesellschaft durchgeführt: So betont Clément Beaune etwa, dass er im Laufe des Jahres 48 Reisen innerhalb Europas unternommen habe, und bestätigt damit, dass er sein Versprechen, ebenso wie Emmanuel Macron, jeden europäischen Mitgliedsstaat zu besuchen, eingehalten hat.¹²⁹ Die europäischen Überzeugungen des französischen Präsidenten, die nationalen Herausforderungen während der Zeit vor den Wahlen in einem Land, das nach wie vor von großer Europaskepsis geprägt ist, sowie das Bemühen um Konsens, führen zu einem Programm, das laut der Analytistin Georgina Wright „sehr macronistisch, sehr französisch und sehr europäisch“ sei.¹³⁰

Es ist ein ehrgeiziges, gradezu schwindelerregendes Programm mit 60 Vorschlägen, 250 Rechtsetzungsvorhaben und über 2.000 abzuhaltenden Treffen. Frankreich hat den Anspruch, die von seinen Vorgängern ausgehandelten Abkommen zum Abschluss zu bringen, die übrigen 26 Mitgliedstaaten zu einer gemeinsamen Position zu führen, aber auch eigene Initiativen einzubringen. Alle Minister wurden gebeten, informelle Treffen mit ihren Amtskollegen und dem zuständigen Kommissar zu organisieren, um die Vorteile einer europäischen Koordination ihrer Themen zu prüfen. Macrons Aktivismus wird jedoch durch die Tatsache gedämpft, dass sich die Kommission und das Parlament erst bei der Hälfte ihrerer Amtszeit befinden und angesichts der üblichen 24-monatigen Verzögerung zwischen einem Kommissionsvorschlag und seiner Annahme nach dem Trilog viele Projekte folglich noch nicht abgeschlossen sein können.

Da Frankreich an der Ausarbeitung der wichtigsten Schwerpunkte der Europäischen Kommission beteiligt war und diese zum Teil an die Sorbonne-Rede von 2017 anknüpfen, überrascht es nicht, dass mehrere dieser Vorschläge während der Ratspräsidentschaft wieder aufgegriffen werden. Emmanuel Macron unterstreicht diese Tatsache, indem er in seine Rede zur Vorstellung des Programms der französischen Ratspräsidentschaft zahlreiche Verweise auf seine Rede an der Sorbonne einfließen lässt, in der er den Grundstein für seine europäische Vision legte.

In der Tat sind alle Punkte, von denen Frankreich überzeugt ist, diese abschließen oder zumindest beschleunigen zu können, Vorschläge aus der Sorbonne-Rede, etwa der strategische Kompass, der CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM), die Regelungen über den Markt und über digitale Dienste (DMA/DSA), die Richtlinie über angemessene Mindestlöhne und die Konferenz zur Zukunft Europas. Das-

selbe gilt für die Reform des Schengen-Raums mit einigen konkreten Vorschlägen, eine neue Partnerschaft mit Afrika, neue Haushaltsregeln, d.h. der Stabilitäts- und Wachstumspakt, sowie ein neues Wachstumsmodell, das sowohl die Folgen des ökologischen Wandels als auch Investitionsschwerpunkte und neue Finanzierungsmöglichkeiten umfasst.

Indem sowohl in die Beziehung zu Afrika als auch zu den Balkanstaaten investiert wird, scheinen Bedenken anderer Mitgliedstaaten berücksichtigt zu werden. Die Bemühungen, die Beziehungen zu beiden Regionen zu stärken, zielen darauf ab, Stabilität und Wohlstand im Rahmen der EU-Nachbarschaftspolitik zu fördern, welche die Sicherheit und Unabhängigkeit Europas gewährleisten soll. Während die Beziehungen zu Afrika, die für Frankreich traditionell von entscheidender Bedeutung sind, bereits in der Rede von 2017 sehr ausführlich thematisiert werden, finden die Westbalkanstaaten nur am Rande Erwähnung. Eine weitere europäische Integration mit der Region könne nur nach Erreichen demokratischer Fortschritte in Betracht gezogen werden. Die Tatsache, dass der EU-Afrika-Gipfel bereits Mitte Februar stattfand, während der Westbalkan-Gipfel erst für Juni angesetzt ist, verdeutlicht jedoch die Prioritätensetzung während der französischen Ratspräsidentschaft. Emmanuel Macron bleibt bei seinen Überzeugungen, aufgrund derer er die Beitrittsverhandlungen mit Nordmazedonien und Albanien im Jahr 2018 verschoben hatte. Dieser Gipfel findet bewusst nach den Schlussfolgerungen aus der Konferenz zur Zukunft Europas im Mai statt, deren Forderungen Macron vor dem Gipfel mit einbeziehen möchte.¹³¹ Emmanuel Macron bekräftigt seine Priorität der politischen Neuordnung vor einer Erweiterung der Europäischen Union. Das zweite Zugeständnis gegenüber seinen europäischen Partnern ist ein ausdrücklicherer und positiverer Verweis auf die NATO. Im Jahr 2017 tritt Emmanuel Macron für eine selbstständige Verteidigungsfähigkeit Europas, ergänzend zur NATO, ein. Nachdem er den Nutzen und die Wirksamkeit des transatlantischen Bündnisses bekräftigt hat, stellt er im Jahr 2022 klar, dass ein europäischer Vorschlag zum Aufbau einer neuen Sicherheitsordnung erarbeitet und dann innerhalb der NATO abgestimmt werden soll.

Jede EU-Ratspräsidentschaft eines Mitgliedstaats sollte auch dazu dienen, die pro-europäische Haltung in der Bevölkerung zu stärken und ihr die Vorteile der Mitgliedschaft in der Europäischen Union deutlich vor Augen zu führen. In einem Land, in dem die Europaskepsis vor allem mit Politikverdrossenheit verbunden wird, konnte die französische Regierung dennoch einen relativen Erfolg darin verzeichnen, wie sie die französische Bevölkerung mit der Ratspräsidentschaft erreicht. Laut einer Umfrage, die zu Präsidentschaftsbeginn durchgeführt wurde, gaben 86% der Franzosen an, über das Ereignis informiert zu sein, ohne jedoch wirklich Einzelheiten nennen zu können, so dass weiterer Erklärungsbedarf bestand.¹³²

128 Dies ist üblich, um eine Präsidentschaft erfolgreich zu bewältigen, aber für große Mitgliedstaaten wie Frankreich oder Deutschland leichter zu bewerkstelligen.

129 Vgl. Clément Beaune auf Twitter, 13. Dezember 2021, <https://twitter.com/cbeaune/status/1470310370288050180>.

130 Interview im Januar 2022 beim Institut Montaigne.

131 Vgl. Präsentation der französischen EU-Ratspräsidentschaft, 19. Januar 2022, S. 5.

132 Vgl. Théo Moy: Les Français déplorent de ne pas être informés de ce qui se passe au niveau européen, entretien Emmanuel Rivière, La Croix, 21. Januar 2022, <https://www.la-croix.com/Debats/Francais-deplorent-pas-etre-informes-passe-niveau-europeen-2022-01-21-1201196097>.

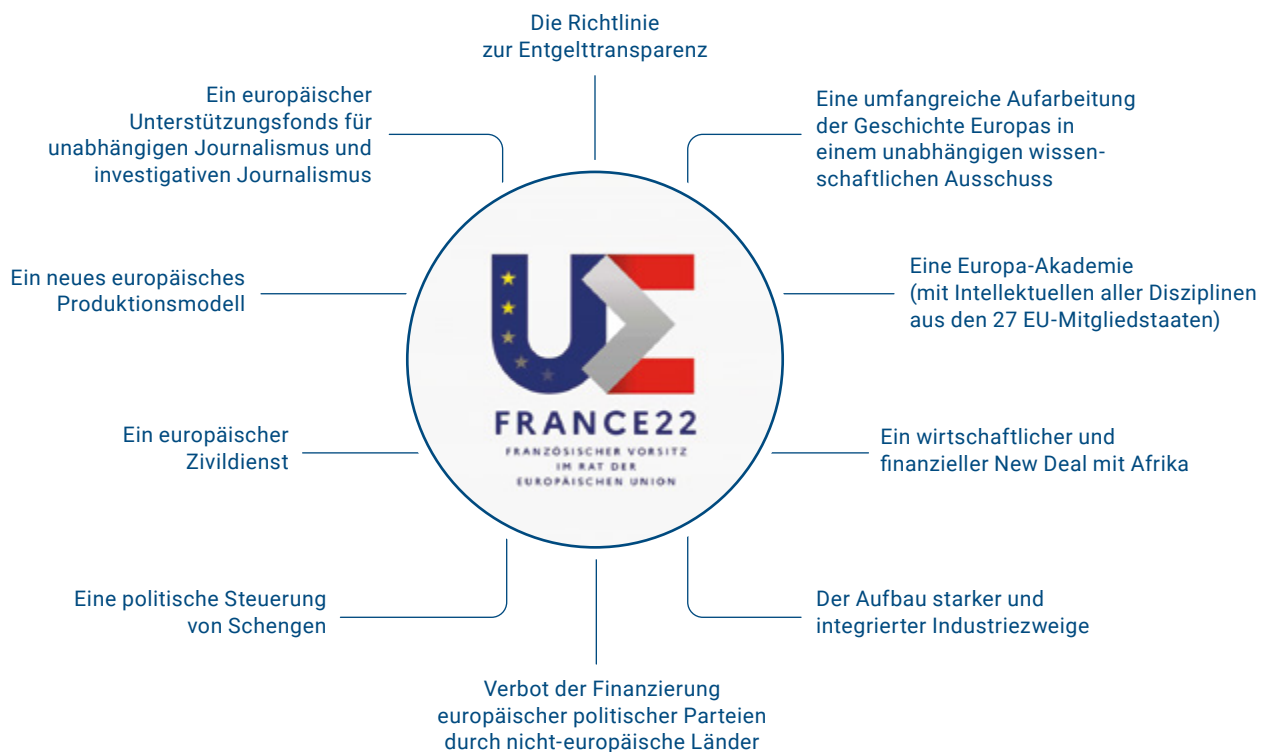
Um die Präsidentschaft bekannter zu machen, finden etwa 20 Zusammenkünfte in einem Dutzend Städte in allen französischen Regionen statt. Thematisch stehen diese Treffen soweit wie möglich in direktem Zusammenhang mit lokalen Aktivitäten, wie z.B. der „One Ocean Summit“ in Brest und das zur Raumfahrt in Toulouse. Auf diese Weise können in den lokalen und regionalen Medien die Vorteile der Europäischen Union herausgestellt werden. Es fanden auch zahlreiche Gespräche mit gewählten Volksvertretern, Vertretern von Verbänden oder Vereinigungen, die sich für Europa einsetzen, statt, um Anregungen für die EU-Präsidentschaft einzuholen. So wird beispielsweise der Vorschlag eines europäischen Zivildienstes offiziell der Bewegung der Jungen Europäischen Föderalisten zugeschrieben.

Stellt Europa für Macron und die Franzosen nur eine Projektionsfläche für Frankreich dar? Die Antwort lässt sich aus einem Vergleich der beiden Reden Macrons zur Vorstellung des Programms der französischen Präsidentschaft ableiten, wobei er die eine im Élysée-Palast vor vorwiegend französischen Journalisten und die andere im Europäischen Parlament gehalten hat. In seiner ersten Rede hebt er gleich sechs Mal hervor, wie erfolgreich Frankreich in der Europapolitik gewesen sei und wie wichtig es sei, gemeinsam weitere Erfolge als geeinte Europäerinnen und Europäer umzusetzen. In der zweiten Rede werden diese französischen Leistungen nicht derartig herausgestrichen. Der Zweck dieses unterschiedlichen Auftretens könnte darin bestehen, die von der

französischen Regierung erbrachten Leistungen zu würdigen, und den Franzosen gleichzeitig zu versichern, dass sie weiterhin Einfluss auf die Europapolitik haben werden. Aus derselben Grundhaltung heraus bestand Frankreich zum Missfallen seiner Partner darauf, dass während der französischen Präsidentschaft so viel Französisch wie möglich in der Kommunikation verwendet werden soll.¹³³

Mit seinem Programm ist Frankreich aber auch zwei große Risiken eingegangen. Zum einen können hohe Versprechungen und zu viele Vorhaben schnell zu Enttäuschung führen. So beschreibt auch ein hoher Beamter der EU, dass die Devise „under-promise and over achieve“ am erfolgversprechendsten für eine gelungene Präsidentschaft sei.¹³⁴ Zum anderen lässt eine solche Agenda wenig Handlungsspielraum in Krisenfällen. In der Tat wird die Präsidentschaft ab Februar 2022 von der Krise und dem anschließenden Krieg in der Ukraine überschattet. Frankreich hält an seinem Programm fest, aber der für Anfang März geplante Gipfel über das neue Wachstumsmodell muss der Frage der europäischen Unabhängigkeit bei der Energieversorgung und der Stärkung der gemeinsamen Verteidigung weichen. Diese Ereignisse bestärken Macron in seiner Position, die Notwendigkeit von mehr Autonomie und Handlungsfähigkeit anzuerkennen. Auch wenn sich viele Konzepte noch in der Anfangsphase befinden, ist sich die EU während der letzten fünf Jahre dennoch über die ihr bevorstehenden Herausforderungen bewusst geworden.

Grafik 2 | Auszug einiger innovativer Vorschläge der französischen EU-Ratspräsidentschaft



Quelle: eigene Darstellung.

133 Vgl. Maia de la Baume: France plots an EU presidency in français, s'il vous plaît, Politico, 07. Juni 2021, <https://www.politico.eu/article/in-2022-make-french-language-great-again-eu-presidency/>.

134 Gilles Gressani/Thierry Chopin: La PFUE vue d'ailleurs, Groupe d'études politiques, 24. Januar 2022, <https://geopolitique.eu/2022/01/24/la-pfue-vue-dailleurs/>.

5 Zukunftsperspektiven für die Europapolitik

Seit dem Zusammenbruch der Finanzmärkte im Jahr 2008 war die europäische Politik maßgeblich von einem Jahrzehnt geprägt, in dem eine Krise auf die andere folgte (Migration, Brexit, Gesundheit). Die Europäische Union hat darauf so gut wie möglich reagiert, verharrte aber angesichts der vielfältigen Herausforderungen in einem Reaktionsmodus, anstatt eine proaktive und strategische Politik zu entwickeln. In seiner Sorbonne-Rede versuchte Emmanuel Macron diese Trägheit mit einer ehrgeizigen und langfristigen Vision für Europa zu erschüttern, doch die übrigen Staats- und Regierungschefs waren der Reformdiskussionen müde geworden. Dieser Mangel an Enthusiasmus, insbesondere von Deutschland unter Angela Merkel, überließ Frankreich die Führungsrolle in Europa, die ihren Höhepunkt in der französischen EU-Ratspräsidentschaft findet. Diese Vorreiterrolle stößt jedoch auf vielfältigen Widerstand und führt regelmäßig zu Irritationen bei Frankreichs europäischen Partnern, auch wenn sie von der europäischen Bevölkerung selbst mehrheitlich unterstützt zu werden scheint, wie die Umfrage des Think Tanks ECFR¹³⁵ belegt. Emmanuel Macrons Wiederwahl wird diese Führungsrolle vermutlich dauerhaft sichern. Es ist jedoch klar, dass echte Fortschritte in der Europapolitik nur mit einem umfassenderen und einvernehmlicheren gemeinsamen Ansatz zwischen allen oder zumindest mehreren europäischen Partnern möglich sind. Die schnellen Reaktionen und die Mechanismen, die seit der russischen Invasion in der Ukraine eingeführt wurden, wie die Ausübung der Friedensfazilität, die harten Sanktionen gegen Russland oder gemeinsame Gaskäufe, scheinen in diese Richtung zu weisen. Die Europäische Union zeigt, dass sie alle Akteure auf verschiedenen Ebenen mobilisiert, um gemeinsam vorzugehen und ein einheitliches Bild von Europa, das mit einer Stimme spricht, zu präsentieren. Dennoch handelt es sich wieder einmal nur um eine Reaktion auf eine Krise ohnegleichen, die die Existenz des europäischen Friedensprojekts bedroht.

Diese starke und einstimmige Reaktion darf nicht dazu führen, dass andere Herausforderungen, die eine europäische Antwort erfordern, aus den Augen verloren werden, wie die Frage der Ökologisierung der Wirtschaft, ein nachhaltigerer und gerechterer Umgang des Migrationsmanagements, die Digitalisierung, die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und eine wirksamere und gestärkte europäische Demokratie. Im Rahmen der französischen EU-Ratspräsidentschaft unter dem Motto „Aufschwung, Stärke, Zugehörigkeit“ hat Frankreich die wichtigsten politischen Bereiche der Zukunft thematisiert. Trotz zahlreicher Partnerschaften, die Frankreich in den letzten Jahren eingegangen ist, scheint die deutsch-französische Achse immer noch von größter Bedeutung zu sein, um Antworten für 27 oder mehr Länder im Rahmen

einer vertieften Zusammenarbeit zu finden. Viele sehen im Koalitionsvertrag der neuen deutschen Regierung eine Antwort auf die Sorbonne-Rede. So zum Beispiel der Abgeordnete Christophe Arend, Mitglied des Vorstands der Deutsch-Französischen Parlamentarischen Versammlung. Er sieht zwischen seiner politischen Bewegung LREM und der neuen Koalition eine bessere Vereinbarkeit, die sich als „Fortschrittskoalition“ versteht: „Das Wort Fortschritt trifft einen Nerv bei République en Marche, da wir uns dem Progressivismus verschrieben haben.“¹³⁶

In der Tat scheint die Agenda der neuen deutschen Regierungskoalition ohne Weiteres kompatibel mit Macrons Vorstellungen, insbesondere durch die Verpflichtung für eine selbstbewusstere, an Werten orientierte Außen- und Verteidigungspolitik, den Kampf für Chancengleichheit und progressive gesellschaftliche Werte, die Modernisierung des Landes (Digitalisierung und Infrastruktur), den Ausbau der erneuerbaren Energien, von Innovation und neuen Technologien. In diesem Zusammenhang wirft allerdings die Ankündigung des französischen Präsidenten, wieder zu 100 % französische Produktionszweige aufbauen zu wollen und damit ein Konzept der industriellen Verlagerung zu verfolgen, erneut die Frage auf, ob Frankreich in Europa tatsächlich eine Zusammenarbeit anstrebt. Die Reindustrialisierung Frankreichs und Europas und das Versprechen eines neuen Wachstumsmodells erweisen sich als die wahren Herausforderungen für die Zukunft Frankreichs und Europas. Zudem ist das Vertrauen der europäischen Partner in die Durchführbarkeit der Reformen in Frankreich sicherlich noch nicht vollständig wiederhergestellt. Die Beziehungen zu Deutschland haben sich angesichts der Besuche der wichtigsten deutschen Minister bei ihren französischen Amtskollegen aber gut eingependelt, auch wenn es Bedenken gab, ob insbesondere Christian Lindner und Bruno Le Maire zu einer guten Zusammenarbeit finden. Dieses Ergebnis muss im Gegenzug, unabhängig vom Ergebnis der Präsidentschaftswahlen, bei der nächsten französischen Regierungsbildung im Mai bekräftigt werden.

Die Ukraine-Krise hat den ursprünglichen Plan der französischen Ratspräsidentschaft, einen Gipfel zum europäischen Wachstumsmodell abzuhalten, überschattet, und es bleibt abzuwarten, wie Paris, Berlin und andere die richtige Balance zwischen einem stärkeren und innovativeren Europa finden können, ohne in die Falle des Protektionismus und des „süßen Gifts staatlicher Förderungen“ zu tappen.¹³⁷

Mit der historischen Kehrtwende Deutschlands, im Rahmen welcher massiv in die deutsche Armee investiert und das Zwei-Prozent-Ziel für Militärausgaben erreicht werden soll,

135 Vgl. Susi Dennison/Tara Varma: Une certaine idée de l'Europe : quel leadership pour le prochain Président français, ECFR policy brief, 09. März 2022, <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/2022/03/une-certaine-idee-de-leurope-quel-leadership-pour-le-prochain-president-francais.pdf>.

136 Christophe Arend bei einer Veranstaltung der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit und des Ifri: Deutsch-französische Perspektiven auf die liberale Agenda der Ampelkoalition, 17. Januar 2022, <https://www.ifri.org/de/verfahren/deutsch-franzoesische-perspektiven-auf-die-liberale-agenda-der-ampelkoalition>.

137 Die Abgeordnete Sandra Weeser (FDP) bei einer Veranstaltung der DGAP und der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit: Fünf Jahre Macron. Bilanz einer Amtszeit vor der französischen Präsidentschaftswahl, 23. März 2022, <https://dgap.org/de/veranstaltungen/fuenf-jahre-macron-bilanz-einer-amtszeit-vor-der-franzoesischen>.

hat Deutschland einen wichtigen Schritt in Richtung der von Frankreich propagierten strategischen Souveränität getan. Es war eine schmerzhaft Entscheidung für die Koalitionsparteien, die alle drei einige ihrer Grundprinzipien aufgeben mussten. Es handelt sich jedoch in erster Linie um eine Neuausrüstung der deutschen Streitkräfte und nicht um eine echte Aufrüstung, da Deutschland vorerst seinen Rückstand aufholt. Die Aufgabe besteht jetzt darin, ganz klar festzulegen, zu welchem Zweck die neuen Mittel eingesetzt werden sollen und die volle Verantwortung für die getroffenen Entscheidungen zu übernehmen. Die neue deutsche Regierung sollte daher ihre Bereitschaft zeigen, weitere Schritte zu unternehmen, um die Vision einer gemeinsamen strategischen Kultur auf europäischer Ebene zu verwirklichen. Emmanuel Macron sowie die neue französische Regierung werden Deutschland die Hand reichen und sich stärker in einem Dialog engagieren müssen, um die Beziehung zur NATO neu zu definieren. Der Gipfel im Juni 2022 in Madrid wird eine erste Gelegenheit dazu bieten.

Der Krieg in der Ukraine wirkt letztlich als Katalysator für Frankreich und Europa in Bezug auf die von der französischen Präsidentschaft aufgeworfene Frage der europäischen Zusammengehörigkeit. Während Europa in den französischen Präsidentschaftswahlkämpfen traditionell einen geringen Stellenwert einnimmt, gewann das Thema nun an Aktualität und ließ die Spaltung der Kandidaten und Kandidatinnen in Euroskeptiker und Europabefürworter noch deutlicher zu Tage treten. Emmanuel Macron hatte es sich zur Aufgabe gemacht, die Franzosen von den Vorteilen der Europäischen Union zu überzeugen. Dieses Ziel hat er bislang nicht erreicht. Macron muss daher stets die Europadebatte systematischer in die nationale Debatte einbeziehen.¹³⁸ Gemeinsam mit Deutschland, das die verpasste Gelegenheit, eigene nationale Konvente im Rahmen der Europäischen Zukunftskonferenz zu organisieren, nachgeholt hat, sollte Frankreich, wie auch von Macron angekündigt, diese Chance wirklich nutzen und nicht die Gelegenheit verpassen, einen neuen Prozess institutioneller Reformen anzustoßen – für ein effizienteres, demokratischeres und widerstandsfähigeres Europa.

Interviews

- Philippe Martin, Professor an der Wirtschaftsfakultät der Sciences Po, Interview am 17. Januar 2022
- Fraktionsmitarbeiterin, Renew Europe, Interview am 17. Januar 2022
- Sylvain Wasserman, Abgeordneter in der Assemblée Nationale (MoDem), Interview am 18. Januar 2022
- Berater, Botschaft von Luxemburg, Interview am 18. Januar 2022
- Ehemaliger Berater von En Marche, Interview am 18. Januar 2022
- Frédéric Petit, Abgeordneter in der Assemblée Nationale (MoDem), Interview am 19. Januar 2022
- Berater, Botschaft von Belgien, Interview am 20. Januar 2022
- Joseph de Weck, Direktor für Europa bei Greenmantle und Autor, Interview am 20. Januar 2022
- Julien Huez, Assistenz des Direktors, European Liberal Forum, Interview am 25. Januar 2022
- Fraktionsmitarbeiter, Renew Europe, Interview am 25. Januar 2022
- Parlamentarischer Assistent einer französischen Europaabgeordneten, Renew Europe, Interview am 26. Januar 2022
- Referent, Renew Europe, Interview am 26. Januar 2022
- Sylvain Maréchal, Stellvertretender Generalsekretär, Renew Europe, Interview am 27. Januar 2022
- Parlamentarische Assistentin einer französischen Europaabgeordneten, Renew Europe, Interview am 27. Januar 2022
- Ehemaliger Berater des Staatssekretärs für europäische Angelegenheiten, Interview am 29. Januar 2022
- Dominique Riquet, Europaabgeordneter (MR), Interview am 31. Januar 2022
- Nicht französischer Europaabgeordneter, Interview am 01. Februar 2022
- Wissenschaftliche Referentin, MoDem, Interview am 02. Februar 2022
- Referentin, Europäische Kommission in Frankreich, Interview am 03. Februar 2022
- Valérie Hayer, Europaabgeordnete, Renew Europe (En Marche), Interview am 14. Februar 2022
- Jacob Ross, Andrea Baumgartner, Programm Frankreich/ deutsch-französische Beziehungen, DGAP, Interview am 23. Februar 2022
- Berater des Staatssekretärs für europäische Angelegenheiten, Interview am 18. März 2022

¹³⁸ Dies ist insbesondere das Fazit der Empfehlungen, die von mehreren Think Tanks bei der Vorbereitung der französischen EU-Ratspräsidentschaft ausgearbeitet wurden, vgl. Sachverständigenausschuss für die Ausrichtung der französischen Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union, unter Leitung von Thierry Chopin: Ein Europa für jetzt und für die Zukunft, https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/medias/9782111575462_PFUE_Extrait_Synthese-DE.pdf.

Über die Autoren



Eric Pestel

ist seit Dezember 2021 Generalsekretär des Vereins *Association pour la Renaissance Européenne Paris*. Gemeinsam mit Vertretern liberal-zentralistischer europäischer Parteien in Frankreich, darunter die FDP, initiierte er im Juni 2019 das *Relais Paris Renew Europe*. Zuvor leitete er die Nationale Koalition Europa von LREM mit. Er war Mitbegründer und Leiter eines Bildungsinstituts, das er bis 2020 in Europa und auf internationaler Ebene ausbaute. Als begeisterter Anhänger innovativer Technologien hat er im Bereich Metaversum gearbeitet. *Éric Pestel* ist Absolvent der *École Supérieure de Commerce de Paris* und der Chuo-Universität in Tokio.



Jeanette Süß

ist seit Mai 2020 als European Affairs Managerin beim Brüsseler Büro der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit. Sie ist für die Analyse aktueller und grundsätzlicher Entwicklungen der EU zuständig und verantwortet die Frankreich-Projekte der Stiftung. Vor Ihrem Eintritt in die Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit war sie bei deutsch-französisch und europäisch ausgerichteten Think Tanks und Stiftungen tätig. Jeanette Süß hat einen deutschen und einen französischen Masterabschluss in Politik- und Europawissenschaften von der *Sciences Po Paris* und der Freien Universität Berlin.

