

## Frankreich »in Bewegung«

Präsident Emmanuel Macron – Hoffnungsträger und schwieriger Partner für Deutschland

Ronja Kempin/Pawel Tokarski

**Der neue französische Präsident, Emmanuel Macron, steht vor enormen Herausforderungen: Er muss ein gespaltenes Land einen, eine stagnierende Wirtschaft auf Kurs bringen und eine Mehrheit finden, die ihn dabei unterstützt, seine Reformagenda umzusetzen. Er ist zum Erfolg verdammt. Scheitert er, wie François Hollande und Nicolas Sarkozy zuvor, wird Marine Le Pen 2022 in den Élysée-Palast einziehen. Zum Erfolg Macrons muss auch Deutschland einen Beitrag leisten – insbesondere in der Wirtschaftspolitik und bei der Weiterentwicklung des Euro-Währungsgebiets.**

Es ist noch einmal gutgegangen: Am 14. Mai 2017 wird der 39-jährige Emmanuel Macron in den Élysée-Palast einziehen. Das liberale, europafreundliche Frankreich hat – einmal mehr – Nationalismus, Rassismus und Protektionismus die rote Karte gezeigt. Die niedrige Wahlbeteiligung und die Tatsache, dass die rechtsextreme Marine Le Pen über 10 Millionen Stimmen auf sich vereinen konnte, haben jedoch gezeigt: Der neue Staatspräsident an der Seine muss nun Erfolg vorweisen. Scheitert Emmanuel Macron wie seine Vorgänger Nicolas Sarkozy und François Hollande daran, Frankreich wirtschaftlich, politisch und gesellschaftlich zu modernisieren, dürften 2022 Kandidaten der extremen Linken und Rechten das Rennen um das höchste Staatsamt Frankreichs unter sich ausmachen.

Wer in Berlin nun dazu neigt, sich entspannt zurückzulehnen, weil Deutschlands

»Wunschpräsident« schon die richtigen Reformen anstoßen wird, der irrt. Auch unter Macron bleibt die französische Politik ein Risikofaktor für Deutschland und Europa. Denn die zu bewältigenden Herausforderungen sind enorm. Frankreich ist gesellschaftlich so zersplittert, wie lange nicht mehr. Gut die Hälfte der Wahlberechtigten hat im ersten Durchgang der Präsidentschaftswahlen (links- wie rechts-)extremen Positionen ihre Stimme gegeben. Fragen der Werte, der Wirtschafts- und der Weltpolitik spalten das Land. Während das ländliche und vorurbane Frankreich seine »Traditionen« bewahren will, ist die Bevölkerung in Städten über 15000 Einwohnern weltoffen. Junge Wählerinnen und Wähler, die Arbeiterschaft und die Angestellten im höheren Dienst stehen der Globalisierung und der Liberalisierung kritisch bis ablehnend gegenüber. Sie sind der Ansicht, dass

die Wirtschaft des Landes durch protektionistische Maßnahmen besser in Fahrt käme als durch eine Politik der Deregulierung und verstärkten Öffnung in Richtung Welt-handel. Deshalb stößt auch die EU-Integration auf erhebliche Skepsis in Frankreich. Beim Blick auf das Wahlverhalten der Franzosen im ersten Durchgang der Präsidentschaftswahlen von 2017 fällt auf, dass dieses recht genau dem bei der Abstimmung über den Vertrag von Maastricht im Jahr 1992 gleicht. Frankreich hat sich in den vergangenen 25 Jahren nicht weiter mit der EU anfreunden können. Im Unterschied zu seinen Vorgängern kann sich Präsident Macron vermutlich nicht auf eine parlamentarische Mehrheit stützen. Nach den Parlamentswahlen im Juni 2017 wird sich die Frage stellen, wie Macron sein Land überhaupt führen will – und kann. Es ist nicht auszuschließen, dass die französische Politik, die keine Tradition der Koalitionsbildungen hat, einen Prozess der »Italisierung« durchläuft. Der Versuch, eine Regierungsmehrheit zu bilden, dürfte mit schwierigen parlamentarischen Verhandlungen einhergehen, bei denen der Präsident gezwungen sein wird, seinen politischen Gegnern Zugeständnisse zu machen.

Der Erfolg Macrons wird nicht zuletzt auch von Deutschland abhängen. Berlin sollte, um ihn zu stärken, seine Haltung insbesondere in der EU-Wirtschaftspolitik und gegenüber der Weiterentwicklung des Euro-Währungsgebiets überdenken. Der französische Präsident wird sich zuvorderst über ökonomische Reformen im eigenen Land auszeichnen müssen.

### **Grundlagen der »Macronomics«**

Geringes BIP-Wachstum, übermäßige Lohnstückkosten, hohe Arbeitslosigkeit (März 2017: 10,1%), ein hohes Haushaltsdefizit und wachsende Staatsschulden, die laut EU-Kommission 2018 eine Höhe von 97 Prozent des BIPs erreichen werden, sind die gewaltigsten Herausforderungen für den künftigen Präsidenten. In den letzten Jahren hat sich die französische Wirtschaft zwar lang-

sam erholt, allerdings nicht in einem Maße, dass die tiefgreifenden sozialen Probleme dadurch geringer geworden wären.

Ein herausragendes Merkmal der französischen Wirtschaft ist das traditionell hohe Niveau der öffentlichen Ausgaben. Im Jahr 2016 beliefen sich diese auf 56,2 Prozent des BIP – das höchste Niveau unter allen OECD-Staaten und eine deutlich höhere Quote als in Deutschland (44,3%). Macron hat angekündigt, die Zahl der Staatsbediensteten um 120 000 zu verringern. Bei der Umsetzung seines Wirtschaftsprogramms will der neue Präsident gemäß den Maastrichter Konvergenz-Kriterien maximal eine Neuverschuldung von drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts in Anspruch nehmen. Auf der Gegenseite plant Macron 60 Milliarden Euro an Staatsausgaben in fünf Jahren einzusparen. Zusätzlich will Macron Anteile an Firmen verkaufen, an denen der Staat zwar beteiligt ist, aber nicht die Mehrheit hält (z.B. Renault und Orange). Mit dem eingesparten Geld will der Präsident ein großes Investitionsprogramm verwirklichen. So will er im Umfang von 50 Milliarden Euro öffentliche Gelder in Innovationsprojekte stecken, insbesondere im Energiebereich und zugunsten einer besseren Ausbildung junger Arbeitsloser.

Der wichtigste Reformbereich ist allerdings der Arbeitsmarkt. Der gescheiterte Versuch, die Arbeitslosigkeit zu verringern, war einer der Hauptgründe für die schockierend niedrige Unterstützung, auf die Präsident Hollande am Ende seiner Amtszeit noch bauen konnte. Macron plant zwar, den Arbeitsmarkt zu reformieren, aber nicht so einschneidend, wie dies im Rahmen der deutschen Agenda 2010 geschehen ist. Er will die 35-Stunden-Woche weiter flexibilisieren, die Arbeitslosenversicherung für neue Berufsgruppen öffnen und zugleich staatliche Transferleistungen stärker an Bedingungen knüpfen. Das Renteneintrittsalter will er bei 62 Jahren belassen.

Der Staat soll in der Wirtschaftspolitik weiterhin eine starke Rolle einnehmen und jene Unternehmen belohnen, die in Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit Arbeitskräfte

einstellen, aber solche bestrafen, die übermäßig mit befristeten Arbeitsverträgen operieren. Eine Senkung der Steuerbelastung, vor allem zugunsten des privaten Sektors, gehört auch zu seinen Plänen.

Im Großen und Ganzen hat Macron damit keinen radikalen Wechsel in der Wirtschaftspolitik angekündigt. Seine Vorhaben in diesem Bereich wurden so ausgewogen formuliert, dass eine größtmögliche Menge an Wählern ihnen zustimmen konnte. Der Präsident wird offenbar versuchen, einen dritten Weg zwischen Haushaltskonsolidierung und expansiver Fiskalpolitik zu finden. Während er an einer Stelle eine Vereinfachung der Produkt- und Dienstleistungsmärkte fordert, stimmt er an anderer in die für den öffentlichen Diskurs in Frankreich typische Argumentation mit ein, dass externe Einflussfaktoren wie zum Beispiel das Sozialdumping der ostmitteleuropäischen EU-Mitgliedstaaten für die Probleme der französischen Wirtschaft verantwortlich seien. Die hohen Erwartungen und der gleichzeitige Widerwille der französischen Gesellschaft, die Kosten nötiger wirtschaftlicher Reformen zu akzeptieren, werden für den neuen Präsidenten ein sehr schwieriges Umfeld schaffen.

### **Eurozone als Gradmesser der deutsch-französischen Beziehungen**

Ökonomische Reformen haben auch eine wichtige außenpolitische Bedeutung für Macron. Er will durch eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage Frankreichs die Position seines Landes in Europa stärken und so das Ungleichgewicht in den deutsch-französischen Beziehungen reduzieren.

Der Beginn eines neuen Politikzyklus in beiden Ländern könnte eine neue Dynamik in die Eurozone bringen. Allerdings sind die Positionen Berlins und Paris sehr weit voneinander entfernt.

Die Vorschläge Macrons für die Eurozone sind manchmal widersprüchlich und es fehlt bisher noch an Details. So hat der neue Präsident einerseits betont, dass Frankreich das Vertrauen Deutschlands durch eine Be-

achtung der Defizitregeln zurückgewinnen müsse. Er will jedoch mehr Flexibilität durch die Hintertür bekommen, denn er fordert zugleich, dass staatliche Investitionen nicht mehr Teil der Maastricht-Kriterien sein sollten. Auch will Macron, dass zügig umgesetzte Strukturreformen sozusagen als Vorleistung anerkannt werden, für die Deutschland Frankreich in Fragen der weiteren Integration der Eurozone entgegenkommen muss. Der wichtigste Punkt seiner Forderungen ist die Schaffung eines gemeinsamen Budgets für die Eurozone. Dieses könnte als Investitionsinstrument und anti-zyklischer Mechanismus dienen. Das Budget unterstünde dem künftigen Finanzminister der Eurozone und der Kontrolle des Europäischen Parlaments. Allerdings ist nicht klar, wie sich dies ohne EU-Vertragsänderungen realisieren lässt und wie sich dann das Verhältnis der Eurozone zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) darstellen würde.

Macron muss in den Beziehungen zu Deutschland zumindest symbolisch einen Verhandlungserfolg herausholen. Aber auch Berlin hat ein Interesse am Erfolg des Präsidenten, weil Frankreich für die Stabilität der Eurozone maßgeblich ist. Daher wird Deutschland früher oder später seine Position in puncto Eurozonenreform aufweichen müssen. Die Bundesregierung sollte sich deshalb überlegen, ob die schrittweise Schaffung des Eurozonenbudgets nicht ein angemessener Preis wäre, um die innenpolitische Position Macrons zu stärken. Doch Frankreich muss seine Ideen und Reformpläne zuvor konkretisieren und darlegen, wie das Eurozonenbudget nach seinen Vorstellungen finanziert werden, welchen Umfang es haben und wie es funktionieren soll. Ansonsten bilden die geäußerten Ideen eine einfache Angriffsfläche für Kritiker aus Deutschland und den anderen »nördlichen« Staaten der Eurozone.

Die Verlängerung der Laufzeit des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) bis 2020 hinaus, wie sie die Europäische Kommission vorschlägt und von Frankreich unterstützt wird, könnte Macron

ebenfalls innenpolitisch nützen. Da Deutschland ein großer Importeur aus dem Euro-Raum ist, wäre die Steigerung der öffentlichen Investitionen Deutschlands (die das Land durchaus benötigt) für die anderen Mitglieder der Eurozone vorteilhaft. Ein solcher Schritt könnte auch die französischen Vorwürfe leiser werden lassen, dass Deutschland mit seinem massiven Handelsüberschuss eine egoistische Wirtschaftspolitik betreibe. Es gibt auch andere Herausforderungen in Deutschland (Rückgang der Erwerbsbevölkerung, wachsende Ungleichheiten etc.), die eine aktivere Umverteilungspolitik erfordern. Es sollte jedoch auch klargemacht werden, dass die französischen Probleme mit der Wettbewerbsfähigkeit hausgemacht sind und nur in Paris und nicht in Brüssel oder in Berlin dauerhaft gelöst werden können.

### **Zukunft des politischen Systems Frankreichs**

Anders als seine Amtsvorgänger dürfte sich Emmanuel Macron im Anschluss an die Parlamentswahlen im Juni 2017 nicht auf eine parlamentarische Mehrheit stützen können. Seine Bewegung »La République en Marche« wird zwar in allen 577 Wahlkreisen eigene Kandidatinnen und Kandidaten aufstellen. Dass sich diese – zum Teil unbekannt und unerfahrenen – Personen flächendeckend gegen die etablierten politischen Kräfte durchsetzen können, erscheint aber unwahrscheinlich.

Bislang hat Macron nicht preisgegeben, wie er das politische System Frankreichs reformieren will. Zwei Wege stehen ihm offen: Verbleibt er im Institutionengefüge der V. Republik, wird er sich auf eine Co-habitation einlassen müssen. Präsident und Premierminister entstammen dann unterschiedlichen politischen Lagern. Die gegenwärtige Zersplitterung des französischen Parteiensystems könnte dazu führen, dass sich zwei, vielleicht sogar drei Parteien zusammenschließen müssen, um eine Regierungsmehrheit zustande zu bringen. Diese Konstellation wäre nicht nur neu für Frank-

reich, wo die politischen Kräfte traditionell gegen-, nicht aber miteinander arbeiten. Sie würde den Präsidenten überdies zu Kompromissen zwingen und sich sowohl auf das Tempo als auch den Umfang der Reformen negativ auswirken. Politisch umstrittene Projekte, wie etwa die Reform des französischen Arbeitsmarkts, dürfte der Präsident dann nicht unmittelbar angehen. Vielmehr wird er diese Vorhaben in den Herbst 2018 verschieben. Im Juni 2018 könnte Macron die Nationalversammlung auflösen; Neuwahlen könnten ihm eine parlamentarische Mehrheit verschaffen. Für Deutschland und Europa würde dieses Szenario bedeuten, dass sie ein weiteres Jahr auf die dringend benötigten Wirtschaftsreformen in Frankreich warten und den Stillstand in der EU weiter verwalten müssen.

Vor diesem Hintergrund erscheint es plausibel, dass Präsident Macron einen zweiten Weg einschlägt, eine Modifizierung des parlamentarischen Systems Frankreichs. Eine relative Mehrheit seiner Bewegung »La République en Marche« würde ihm ausreichen, um künftig mittels »Projektmehrheiten« zu regieren, die sich je nach Reforminitiativen zusammenfinden. Unter dieser Prämisse wäre der Präsident weniger stark gezwungen, Kompromisse einzugehen und das Tempo seiner Reformen zu drosseln. Zudem wäre er weniger abhängig vom Machtkalkül seiner Koalitionspartner, die er in der Nationalversammlung überdies unter Rückgriff auf den Verfassungsartikel 49.3 (Vertrauensfrage der Regierung) disziplinieren könnte. (Partei-)politischen Interessen wären künftig enge Grenzen gesetzt. Auf lange Sicht dürfte dies das Handeln der Regierung effizient machen. Die Stellung des Staatspräsidenten würde darüber hinaus weiter gestärkt. Der demokratischen Auseinandersetzung über die Zukunft des Landes, die Frankreich in Anbetracht seiner Zersplitterung dringend führen muss, würde man mit diesem Vorgehen indes nicht gerecht. Hier ist Deutschland gefordert, seinen Wunschpräsidenten auf die Bedeutung der richtigen Balance von Effizienz und Legitimität hinzuweisen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autoren wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364