

## Frankreichs Präsidentschaftswahl 2017 **Was die fünf wichtigsten Kandidaten für Deutschland bedeuten**

*Claire Demesmay (Hrsg.)*

Die weitreichende Fokussierung des französischen Wahlkampfs auf innenpolitische Themen ist insofern paradox, als kaum ein anderes demokratisch gewähltes Staatsoberhaupt so großen außen- und verteidigungspolitischen Handlungsspielraum hat wie der französische Präsident. Je nach Wahlausgang könnte die jahrzehntelange Kontinuität der französischen Außenpolitik zu einem Ende kommen, mit schwerwiegenden Auswirkungen auf Deutschland und die Europapolitik. Die relevantesten außenpolitischen Bereiche sind die Zukunft der Eurozone und Wirtschafts- und Haushaltspolitik, Handelspolitik, Migration und Schengenraum, die Syrienfrage, das Verhältnis zu Russland und die Verteidigungspolitik – die Positionen der fünf aussichtsreichsten Kandidaten zu diesen Themen zeigen, dass nur zwei von ihnen wirklich „Deutschland-kompatibel“ sind: Emmanuel Macron und François Fillon. Mit Jean-Luc Mélenchon oder gar Marine Le Pen wäre eine konstruktive Zusammenarbeit aufgrund ihrer Ablehnung der EU und einer multilateral eingebetteten französischen Außenpolitik nur schwer vorstellbar – sollten die beiden Populisten im Falle ihrer Wahl tatsächlich an ihren Positionen festhalten.

Im Vordergrund des französischen Präsidentschaftswahlkampfs stehen Themen wie die Arbeitsmarktpolitik, der Umgang mit Religion und die „Moralisierung“ des politischen Lebens, also strengere Regeln zur Vermeidung von Interessenskonflikten und zur Gewährleistung größerer Transparenz in der Politik.

Diese weitreichende Fokussierung des Wahlkampfes auf innenpolitische Themen ist insofern paradox, als kaum ein anderes demokratisch gewähltes Staatsoberhaupt so großen außen- und verteidigungspolitischen Handlungsspielraum hat wie der französische Präsident.

Er ist Hauptgestalter von Frankreichs Außenpolitik und Oberbefehlshaber der Streitkräfte. In dieser

Funktion entscheidet er über Auslandseinsätze der französischen Armee – im Gegensatz zu Deutschland, ohne das Parlament einbinden zu müssen – und bestimmt allein über den Einsatz von Kernwaffen.

Dem Amtsinhaber obliegt daher eine große Verantwortung; gerade angesichts der Vielzahl an Krisenherden an Europas Grenzen und der Ungewissheiten nach dem Brexit und der Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten.

Wenn es in diesem Wahlkampf um Außen- und Sicherheitspolitik geht, lassen sich drei Trends erkennen:

- **Je nach Wahlausgang könnte die Jahrzehntelange Kontinuität der französischen Außenpolitik zu einem Ende kommen.**

Dies hätte schwerwiegende Auswirkungen auf Frankreichs Partner, in erster Linie Deutschland.

Unter den fünf aussichtsreichsten Kandidaten herrscht zwar Konsens darüber, dass Frankreichs Sicherheit höchste Priorität hat und seine militärischen Kapazitäten dementsprechend modernisiert werden müssen. Mit Ausnahme des Linken Jean-Luc Mélenchon möchten alle Kandidaten zwei beziehungsweise drei Prozent des BIP auf Verteidigungs- und Sicherheitsausgaben verwenden.

Gleichzeitig stellen jedoch zwei von ihnen Frankreichs multilaterale Einbettung infrage und fordern, seine traditionellen Bündnisse zu kündigen: Genährt von einem tief verankerten Antiamerikanismus teilen Mélenchon und die rechtsextreme Marine Le Pen die Ansicht, dass Frankreich aus der Führungsstruktur der NATO austreten und seine Souveränität in Verteidigungsfragen wiedererlangen muss. Nach derselben Logik planen beide, die EU-Verträge grundlegend zu ändern und schließen, wenn auch in unterschiedlichem Grad, einen „Frexit“ nicht aus.

- **Die außenpolitische Diskussion konzentriert sich auf den Syrienkrieg und den Umgang mit Russland, also zwei Themen, die eng mit der Bekämpfung des IS und so auch mit der Terrorbedrohung in Europa verknüpft sind.**

In diesem Zusammenhang werden in erster Linie die internationalen Bündnisse Frankreichs und die Relevanz des Militärs im Kampf gegen den Terrorismus diskutiert.

Die Terroranschläge seit Januar 2015 prägen wesentlich die Wahrnehmung der internationalen Lage und die Risikoanalyse der politischen Akteure. Die meisten von ihnen teilen François Hollandes Einschätzung aus dem November 2015, dass Frankreich sich im Krieg gegen den internationalen Terrorismus befindet. In Reaktion auf die Anschläge führt Frankreich mehrere Militäreinsätze im In- wie Ausland an. Der Notstand gilt nach wie vor, und die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung spricht sich gegen dessen Aufhebung auf.

Doch nicht nur die französische Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird unter dem Gesichtspunkt der Terrorbedrohung thematisiert, sondern auch die Flüchtlingskrise, Migrations- und Integrationsfragen und das Schengen-Abkommen. Mehrere Präsident-

schaftskandidaten möchten das Abkommen reformieren oder sogar abschaffen.

- **Die Kritik gegenüber der EU hat stark zugenommen, unter anderem aufgrund einer im Land verbreiteten Nostalgie nach Souveränität und Protektionismus.**

Gewiss, der Trend ist älter: Spätestens die Ablehnung der europäischen Verfassung durch eine Mehrheit der französischen Wähler im Jahr 2005 verdeutlichte, dass der „permissive Konsens“ gegenüber der europäischen Integration nicht mehr gilt.

Neu ist allerdings, dass die EU im Wahlkampf außerordentlich negativ dargestellt wird. Dies liegt nicht nur an der starken Präsenz der europafeindlichen Le Pen und des euroskeptischen Mélenchon. Auch in den etablierten Parteien wird der Europakurs gern kritisiert.

So bezeichnet sich der Sozialist Benoît Hamon zwar als proeuropäisch und spricht sich etwa in der Fiskalpolitik für weitere Integrationsschritte aus, doch gleichzeitig schlägt er vor, die Maastrichter Kriterien und den damit verbundenen Stabilitätskurs aufzuheben.

Der Republikaner François Fillon beschwert sich wiederum über ein Europa, das Frankreichs Macht schwäche. Seine Forderung nach neuen Impulsen in der Währungs- und in der Verteidigungspolitik hindert ihn nicht daran, die Zusammenarbeit in der EU „auf das Wesentliche beschränken“ zu wollen.

Allein der ehemalige sozialistische Wirtschaftsminister und nun unabhängige Kandidat der Bewegung „En marche!“, Emmanuel Macron, hat einen klaren proeuropäischen Diskurs und ehrgeizige Ziele für die EU-Integration. Dass ihn die Moderatorin der zweiten Fernsehdebatte der Kandidaten am 4. April 2017 fragte, ob er nicht für ein „naives“ Europa stehe, ist bezeichnend für die aktuelle Stimmung.

Nur zwei der Kandidaten sind wirklich „Deutschland-kompatibel“: Emmanuel Macron und François Fillon. Aufgrund ihrer Ablehnung der EU und einer multilateral eingebetteten französischen Außenpolitik wäre eine konstruktive Zusammenarbeit mit Jean-Luc Mélenchon oder gar Marine Le Pen nur schwer vorstellbar – sollten die beiden Populisten im Falle ihrer Wahl tatsächlich an ihren Positionen festhalten.

Im Gegensatz zu ihnen würde sich ein Präsident Hamon der deutsch-französischen Zusammenarbeit zwar nicht widersetzen; doch manche seiner Positionen, etwa in der Haushalts- und in der Handelspolitik, könnten zu Konflikten mit Deutschland führen.

Im Falle einer Präsidentschaft Macrons oder Fillons hingegen wären deutsch-französische Initiativen zu erwarten, sei es im Bereich der Währungsunion oder in der

Sicherheits- und Verteidigungspolitik. In vielen der hier analysierten Aspekte decken sich die Positionen Macrons und Fillons mit denen der Bundesregierung. Dass beide für Frankreich ambitionierte Reformprogramme vorschlagen, bleibt in Deutschland nicht unbemerkt. Ihre Umsetzung dürfte gerade für gemeinsame Initiativen im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion eine Grundvoraussetzung sein. Auch in anderen Fragen der Europa- und Außenpolitik bestehen zwar Meinungsverschiedenheiten, aber Kompromisse sind durchaus realistisch.

In der Russlandpolitik wäre Fillon hingegen ein Problem für Berlin: Er fordert ein Ende der Sanktionen, was der schwer erkämpften Position der Europäer und Deutschlands Prioritäten widerspricht.

Im Folgenden werden die Positionen der fünf aussichtsreichsten Kandidaten zu den meistdiskutierten

außenpolitischen Themen analysiert: Die Zukunft der Eurozone und Wirtschafts- und Haushaltspolitik, Handelspolitik, Migration und Schengenraum, der Syrienkonflikt, das Verhältnis zu Russland und die Verteidigungspolitik. Jeder dieser Bereiche ist von großer Relevanz für die Europapolitik, und somit für die deutsch-französische Zusammenarbeit.

Anhand der Programme und öffentlichen Stellungnahmen der Kandidaten werden die Konfliktlinien und Debatten in den jeweiligen Politikfeldern nachgezeichnet, und herausgearbeitet, welche Divergenzen und gemeinsamen Handlungsansätze sich je nach Wahlausgang mit Deutschland ergeben würden.

**Dr. Claire Demesmay** leitet das Programm Frankreich/deutsch-französische Beziehungen der DGAP.

## Die Zukunft der Eurozone und Wirtschafts- und Haushaltspolitik



Im französischen Wahlkampf ist das Spektrum an Positionen zur Wirtschafts- und Haushaltspolitik sowie der Eurozone breiter aufgefächert als in der deutschen Diskussion. Fragen dieses Politikfelds werden in Frankreich schon seit längerer Zeit kontrovers diskutiert.

Zwei der fünf aussichtsreichsten Kandidaten fallen durch ihre kritische Haltung gegenüber der europäischen Währungsunion auf. Während die Rechtsextremistin Marine Le Pen angekündigt hat, im Falle ihres Wahlsiegs Frankreich aus der Europäischen Währungsunion herauszulösen, strebt der Linke Jean-Luc Mélenchon eine grundlegende Neuverhandlung der europäischen Verträge an und droht – im Falle eines (programmierten) Scheiterns – ebenfalls mit einem Austritt aus der Eurozone.

Die anderen drei Kandidaten stehen indes zur Gemeinschaftswährung. Sie alle werben im Wahlkampf

für Vorschläge, die die Funktionsweise der Eurozone stärker an klassischen französischen Vorstellungen ausrichten würden. François Fillon sieht den Euro als Souveränitätsinstrument und schlägt vor, die Europäische Zentralbank und ihre Geldpolitik als Teil einer umfassenderen, globalwirtschaftlichen Strategie einzusetzen. Dies widerspricht dem deutschen Ansatz, die Unabhängigkeit der Geldpolitik zu wahren und diese ausschließlich an der Erhaltung der Geldwertstabilität auszurichten. Fillon will die Koordinierung innerhalb der Eurozone stärken, allerdings vor allem auf intergouvernementaler Basis. Er schlägt zudem vor, die Schuldenlast der Mitgliedstaaten in einem europäischen Schatzamt zu vergemeinschaften, sobald ein Mindestmaß an fiskalischer Konvergenz erreicht ist.

Wie Fillon argumentiert auch der Sozialist Benoît Hamon, dass innerhalb der EU fiskalische Harmonisierung vorangetrieben werden soll. Hamon fordert allerdings eine Aufweichung des Stabilitäts- und Wachstumspakts: Zunächst soll es ein Moratorium in der Anwendung der Drei-Prozent-Regel geben, durch eine spätere Reform des Pakts sollen investive Ausgaben von der Defizitberechnung ausgenommen und – je nach Konjunkturzyklus – auch Defizite von über drei Prozent zugelassen werden. Erträge aus einer europäischen Unternehmenssteuer sollen Investitionen in alternative Energien finanzieren.

Emmanuel Macron macht Vorschläge zur Weiterentwicklung der Eurozone, die Teil einer anspruchsvollen europapolitischen Agenda sind. Er betont neben dem Zurückgewinn von Handlungsfähigkeit durch größere Kompetenzen auf EU-Ebene auch die Stärkung der demokratischen Legitimation. In der Eurozone soll ein gemeinsames Budget künftig erlauben, Investitionen zu fördern, finanzielle Nothilfe zu geben und in wirtschaftlichen Krisen unterstützen zu können. Konkrete Zahlen nennt Macron dafür indes nicht. Um Trittbrettfahrerverhalten zu verhindern, soll aber der Erhalt von Mitteln aus diesem EU-Budget an die Einhaltung europäischer Regeln (Fiskalregeln und soziale Standards) geknüpft werden. Ein Wirtschafts- und Finanzminister der Eurozone soll für das Budget und die Kontrolle der Regeleinhaltung verantwortlich sein, unter Aufsicht einer Versammlung von Europaparlamentariern der Eurozone.

Mit den Kandidaten Macron und Fillon dürften Initiativen zur Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion aus deutscher Sicht möglich sein.

Macron betont die Notwendigkeit einer Balance aus Kontrolle und Eigenverantwortung einerseits, und gemeinschaftlichem Handeln und Solidarität andererseits. So zeichnet er eine mögliche deutsch-französische Kompromisslinie vor. Am deutlichsten von allen Kandidaten betont er, dass eine Vertiefung der Eurozone mehr Risikoteilung erfordert – dass dafür aber alle Mitgliedstaaten, so also auch Frankreich, zuvor Reformen umsetzen, Budgets konsolidieren und ihre Wettbewerbsfähigkeit steigern müssen.

Diese Form der Sequenzierung erachtet sonst nur Fillon, der ebenso ein Reformprogramm für Frankreich vorschlägt, als notwendig. Diese kritische Einschätzung zur Situation Frankreichs kommt in Deutschland gut an, insbesondere, da während der Amtszeiten der Präsiden-

ten Nicolas Sarkozy und François Hollande Zweifel an Frankreichs Reformfähigkeit gewachsen sind. Aus deutscher Sicht bedarf eine zukünftige größere Solidarität nicht nur Reformen im Vorfeld der Vertiefung der Eurozone. Es muss überdies gewährleistet sein, dass keine falschen Anreize gesetzt werden: Mehr Solidarität ist nur dann möglich, wenn gleichzeitig etwa die Möglichkeit der staatlichen Insolvenz die Überwachungsmechanismen und Eigenverantwortung von Regierungen stärkt.

Sowohl Fillon als auch Macron befinden sich im Widerspruch zum Sozialisten Hamon, der zunächst eine Stärkung der europäischen Solidarität fordert und so nationale Anpassungskosten vergemeinschaften will, etwa durch eine Stundung der nach 2008 angehäuften Schulden. Seine Infragestellung der Koordinierungsziele und -mechanismen zur Überwachung der nationalen Wirtschafts- und Haushaltspolitik dürfte für die Bundesregierung inakzeptabel sein, denn sie widersprechen dem Ziel einer stärkeren Kontrolle und Selbstverantwortung.

In der Frage, wie in der Eurozone künftig etwa über wirtschafts- und haushaltspolitische Fragen entschieden werden soll, liegt Macron den deutschen Vorstellungen näher als Fillon. Letzterer hat in gaullistischer Tradition vorgeschlagen, auf Kosten der EU-Kommission die Staats- und Regierungschefs sowie einen Generalsekretär zum Steuerungszentrum der Eurozone zu machen. Finanzminister Wolfgang Schäuble hingegen hat angeregt, die Kommission zu stärken, etwa durch Durchgriffsrechte in nationale Budgetprozesse und Wirtschaftspolitik, wenn Regeln verletzt werden. Macron unterstützt die Stärkung europäischer Institutionen und Entscheidungsverfahren.

Die größte potenzielle Belastungsprobe der deutsch-französischen Beziehungen stellt Le Pen dar. Sollte sie an die Macht kommen, würde dies aufgrund ihrer Extremposition zum Euro-Austritt mit großer Wahrscheinlichkeit Marktreaktionen auslösen, die unmittelbar koordiniertes Handeln zwischen Berlin, Paris und Frankfurt erforderlich machen würden. Marktunruhen und die Risiken, die dadurch für Frankreich etwa durch steigende Risikoaufschläge auf französische Staatsanleihen entstünden, könnten Le Pen zwar von Radikalpositionen abbringen. Doch selbst wenn Frankreich unter einer Präsidentin Le Pen in Euro und EU bleiben sollte, würde der Umgang mit ihr äußerst schwierig werden.

**Dr. Daniela Schwarzer** leitet das Forschungsinstitut der DGAP.

## Was die Kandidaten in der Handelspolitik erreichen wollen



Eine Besonderheit in diesem Wahlkampf ist, dass sowohl die Kandidatin des Front National Marine Le Pen als auch der Linke Jean-Luc Mélenchon eine nationale und protektionistische Handelspolitik für Frankreich fordern. Das ist insofern außergewöhnlich, als die Kompetenz in diesem Bereich bei der Europäischen Union liegt. Die Rückkehr zu Protektionismus würde also voraussetzen, dass Frankreich aus der EU austritt.

Genau das will Le Pen. In der Handelspolitik zielt sie vor allem darauf ab, die EU und die gemeinsame Handelspolitik zu verlassen und stattdessen ähnlich wie Trump in den USA in Frankreich eine protektionistische Politik einzuführen. Trotz vorhandenem Misstrauen in der Bevölkerung gegenüber Freihandelsabkommen wie der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) werden diese Ziele in Deutschland generell nicht geteilt. Mit wenigen Ausnahmen wie der AfD bleiben die EU und die gemeinsame Handelspolitik weiterhin im Selbstverständnis der Deutschen verankert. Wie Le Pen lehnt auch Jean-Luc Mélenchon alle Freihandelsabkommen ab. Er schlägt vor, aus internationalen Foren und Organisationen wie G7, G20, IWF und WTO auszutreten und den Welthandel durch UNCTAD als zentraler Organisation zu lenken.

Die drei anderen Kandidaten stellen die europäische Handelspolitik nicht grundsätzlich infrage, ihnen geht es mehr um eine Verschiebung der Akzente. François Fillon und Emmanuel Macron fordern den Ausbau von Anti-Dumping-Instrumenten. Gerade seit der Diskussion um die Anerkennung von China als Marktwirtschaft 2016 besteht hier große Übereinstimmung mit Deutschland und anderen EU-Partnern. Die EU-Kommission arbeitet bereits seit Beginn 2016 an einer solchen Verschärfung.

Benoît Hamon von der Parti Socialiste fokussiert sich weniger auf die Handelspolitik als auf die Wirtschaftspolitik der Eurozone. Allerdings lehnt auch er TTIP und CETA ab.

Statt dieser Freihandelsabkommen schlägt er ein Modell der Zusammenarbeit vor, das „sozialen und ökologischen Fortschritt“ fördert. Mit diesem Schwerpunkt auf „politischer Ökologie“ trifft er einen Kern der deutschen Diskussionen um Sinn und Ziel von Handelsabkommen, vor allem in der deutschen Zivilgesellschaft und bei den Grünen.

Hamon wendet sich vom klassischen Wachstumsbegriff ab und konzentriert sich auf ein soziales und ökologisches Wirtschaftsprogramm, indem er etwa für ein Grundeinkommen plädiert. In Deutschland hat er starke Übereinstimmungen mit den Grünen und der Linken. Im Bereich Freihandel wären mit ihm keine gemeinsamen Initiativen mit der jetzigen Bundesregierung denkbar. Sollte sich nach der Bundestagswahl im September 2017 eine Rot-Rot-Grün-Koalition bilden, könnte es mit Hamon eher zu einer gemeinsamen Abkehr von der bisherigen europäischen Handelspolitik kommen.

Übereinstimmung mit der Bundesregierung besteht in der Handelspolitik vor allem mit Emmanuel Macron. Wie Angela Merkel ist er ein starker Befürworter von Globalisierung und Freihandelsabkommen, so dass mit ihm Fortschritte in der Ausgestaltung der europäischen Handelspolitik möglich wären. Ähnliche Überschneidungen gibt es auch mit François Fillon, da dessen Forderung nach einer Öffnung der Märkte der Schwellenländer beziehungsweise Reziprozität in der Handelspolitik auch in der Bundesregierung Konsens sind.

Eine Präsidentin Marine Le Pen würde das Ende der deutsch-französischen Zusammenarbeit in Europa bedeuten und auch die Zukunft der EU insgesamt infrage stellen. Auch mit einem Präsidenten Mélenchon wäre es schwierig, eine gemeinsame Basis für die Zusammenarbeit in europäischen Wirtschafts- und Handelsfragen zu finden.

**Dr. Claudia Schmucker** leitet das Programm Globalisierung und Weltwirtschaft der DGAP.

## Migration und Schengen: Öffnung, Reform oder Abschottung



Anders als Deutschland hat Frankreich die Flüchtlingskrise seit 2015 weniger direkt erfahren, da von Anfang an quasi parteiübergreifend Konsens darüber bestand, nur vergleichsweise geringe Zahlen von Flüchtlingen ins Land zu lassen. Und doch spielt bei einigen Kandidaten die Immigrationspolitik eine herausragende Rolle im Wahlkampf. Dabei wird das Thema wesentlich stärker mit den Themen Identität und innere Sicherheit verquickt, als dies etwa in Deutschland der Fall ist. In Reaktion auf diese Ängste in der Bevölkerung führen die Präsidentschaftskandidaten den rigiden migrationspolitischen Kurs der derzeitigen Regierung weitestgehend fort, oder gehen in ihren Forderungen sogar noch weiter.

Die Kandidaten, bei denen das Thema Migration und Grenzen den größten Raum einnimmt, vertreten hier auch die restriktivsten Positionen: Marine Le Pen plant, legale wie illegale Immigration mit einem Maximum von jährlich 10 000 Einwanderern quasi zu „beenden“. François Fillon schlägt vor, durch eine Obergrenze der zu vergebenden Aufenthaltstitel die Einwanderung auf ein nicht näher definiertes „Minimum“ zu reduzieren.

Während Le Pen verlangt, den Schengenraum ganz zu verlassen und damit die nationale Souveränität in Grenzfragen wiederherzustellen, fordert Fillon eine Reform des Schengen-Abkommens, um den Schutz der Außen-grenzen zu stärken. Die Einwanderungspolitik der USA dient ihm hier als Vorbild. Solange das Abkommen nicht reformiert ist, sollen angesichts der Anschlagsgefahr nationale Grenzkontrollen, wie sie derzeit im Rahmen des Notstands bestehen, aufrechterhalten werden. Angela Merkels Flüchtlingspolitik beurteilt er als Fehler.

Emmanuel Macron wiederum würdigte Merkels Politik mehrfach öffentlich als „Europas Stolz“. Jedoch unterscheiden sich seine Vorschläge kaum von der klaren

Haltung, die Ex-Premierminister Manuel Valls gegenüber Deutschland wiederholt in dieser Frage zeigte: Die Asyl- und Rückführungsverfahren sollen beschleunigt, die Zusammenarbeit im Schengenraum durch einen stärkeren Schutz von dessen Grenzen verstärkt und die Agentur Frontex aufgestockt werden.

Benoît Hamon bleibt bei diesen Fragen vage: Er schlägt humanitäre Visa und einen solidarischen Verteilungsmechanismus vor – ohne zu konkretisieren, wie er umsetzen möchte, woran die gesamte EU in den letzten Jahren gescheitert ist.

Für Jean-Luc Mélenchon gilt auch bei Grenzfragen: „Entweder verändern wir die EU oder wir verlassen sie“. Konkrete Vorschläge dazu macht er nicht, abgesehen von einem zivilen statt militärischen Grenzschutz im Mittelmeer. Zugleich plant er als einziger Kandidat, das französische Recht auf Asyl wiederzubeleben und die dafür nötigen Strukturen zu schaffen.

So zahlreich und detailliert Le Pens und Fillons Vorschläge einer restriktiven Migrationspolitik sind, so vage bleiben also die anderen Kandidaten bei ihren Ideen zu europäischen oder deutsch-französischen Ansätzen. Selbst Macron, der sich zumindest im Prinzip an Deutschlands Seite stellt, geht in seinen Vorschlägen nicht wesentlich über den Status quo hinaus. Im Falle seines Wahlsiegs würde er vermutlich weder mit einer Kanzlerin Merkel noch einem Kanzler Schulz auf grundlegende Differenzen stoßen.

Inwiefern jedoch mit konkreten Anstößen für eine koordinierte, gesamteuropäische Politik zu rechnen wäre, bleibt fraglich: Auch nach den Wahlen bleibt Frankreichs Gesellschaft gespalten; ein großer Teil der Bevölkerung nimmt Einwanderung als Bedrohung wahr und will, dass sie reduziert wird; Macrons angekündigte

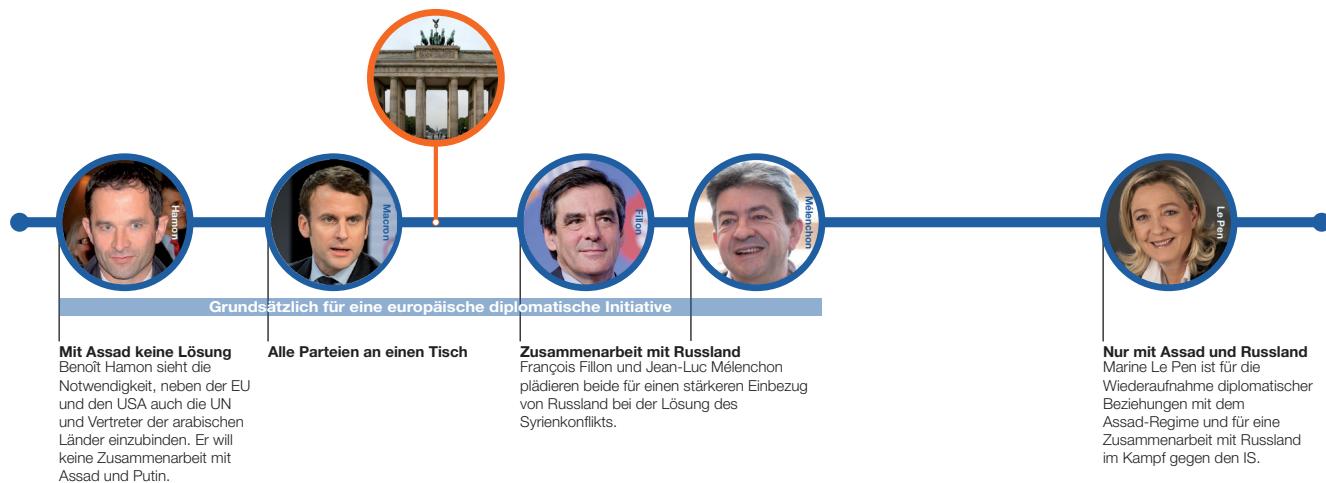
Wirtschaftsreformen würden zudem seine gesamte politische Durchsetzungskraft in Anspruch nehmen.

Fillons Programm enthält nur wenige Ansätze für weitreichende deutsch-französische Initiativen auf europäischer Ebene. Die derzeitige Blockadesituation zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf eine Reform des Dublin-System könnte mit ihm weiterbestehen. Bei einem Präsidenten Fillon oder Macron könnte sich die Zusammenarbeit mit der Bundesregierung auf Fragen des Schutzes der EU-Außengrenzen stützen. Die ande-

ren Mitgliedstaaten sehen hier großen Handlungsdruck, was Raum für Kompromisse öffnet. Eine langfristige Koordinierung im Sinne eines einheitlichen Asylverfahrens scheint dagegen illusorisch. Im Falle des Wahlsiegs Le Pens wiederum wäre eine deutsch-französische Zusammenarbeit undenkbar; es wäre das Ende von Frankreich im Schengenraum.

**Julie Hamann** ist Mitarbeiterin im Programm Frankreich/deutsch-französische Beziehungen der DGAP.

## Die Positionen zum Syrienkonflikt



Frankreich unter Präsident Hollande fliegt bereits seit September 2014 Luftangriffe gegen Stellungen des sogenannten Islamischen Staats (IS) – wie aber sehen die Präsidentschaftskandidaten den Konflikt in Syrien und welche Lösungen schlagen sie vor? Ginge es nach Marine Le Pen, stellte sich die Lage ganz klar dar: Der EU sei die Situation in Syrien anzulasten, sie unternehme alles, Syriens Präsident Baschar al-Assad mittels eines Bürgerkriegs zu stürzen. Russland hingegen, das nach Auffassung Le Pens gegen den IS kämpft, laste man dabei alle Schrecklichkeiten an.

In Deutschland wird eine ähnliche Auffassung nur in Teilen der Linkspartei vertreten, welche die „Urschuld“ am syrischen Bürgerkrieg allerdings nicht der EU, sondern den USA zuweisen. Diese hätten mit ihrer Forderung „Assad muss weg“ und ihrer angeblichen Unterstützung auch islamistischer Milizen den Bürgerkrieg erst ins Rollen gebracht. Russland hingegen (hier trifft man sich mit Le Pen) gelte es gegen den Vorwurf schwerwiegender Kriegsverbrechen wie bei der Bombardierung Aleppos zu schützen und im Kampf gegen den IS zu unterstützen.

Unter den Kandidaten für das Präsidentenamt steht Le Pen mit ihrer Auffassung zu den Ursachen des syrischen Bürgerkriegs ziemlich alleine da. Selbst Jean-Luc Mélenchon, der Putins Handeln in Syrien für positiv hält und keinen Unterschied zwischen Russlands Bombardierungen und denen der Anti-IS-Koalition sieht, geht nicht so weit wie Le Pen.

François Fillon, Benoît Hamon und Emmanuel Macron beurteilen die Lage in Syrien wesentlich differenzierter: Was mit brutal niedergeschlagenen Demonstrationen gegen den diktatorischen Herrscher al-Assad begann, wuchs sich im Lauf der Jahre zu einem Krieg aus, in dem zahlreiche staatliche und nichtstaatliche Beteiligte ihre eigenen Interessen durchzusetzen versuchen. Dies entspricht auch in etwa der Analysegrundlage der deutschen Parteien – jenseits der Linkspartei und der AfD, die sich zu diesem Thema allerdings nicht tiefergehend geäußert hat. Einer solch komplexen Lage müsse man auch in Lösungsansätzen Rechnung tragen.

Stark vereinfachte Analysen ziehen ebenso einfache Lösungen nach sich: Marine Le Pen erwägt die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen mit dem

Assad-Regime und möchte strategische Beziehungen zu Russland im Kampf gegen den IS etablieren. Das übersähe allerdings völlig, dass Russland bislang überwiegend Stellungen der Regimegegner, nicht aber wesentliche Stellungen oder Rückzugsräume des IS bombardiert hat. Eine solche Strategie würde überdies alle anderen staatlichen und nicht-staatlichen Beteiligten im syrischen Bürgerkrieg ausschließen. Diese aber müssten in eine etwaige Lösung eingebunden werden.

Eine starke europäische diplomatische Initiative, die alle Parteien zusammenbringt, setzt sich François Fillon zum Ziel, ebenso wie Benoît Hamon, Emmanuel Macron und Jean-Luc Mélenchon. In dieser Grundannahme stimmen sie auch mit den wesentlichen Beteiligten in Deutschland überein. Der ehemalige Außenminister Frank-Walter Steinmeier wurde nicht müde zu betonen, dass nur eine Verhandlungsrounde, die alle Beteiligten involviert, eine stabile Lösung für Syrien bringen könne.

Was die Kooperation mit Russland betrifft, zeigen sich aber doch graduelle Unterschiede zwischen den Kandidaten. Fillon und Mélenchon, die generell eine etwas russlandfreundlichere Politik favorisieren, unterstützen im Kampf gegen den IS eine Kooperation mit Russland.

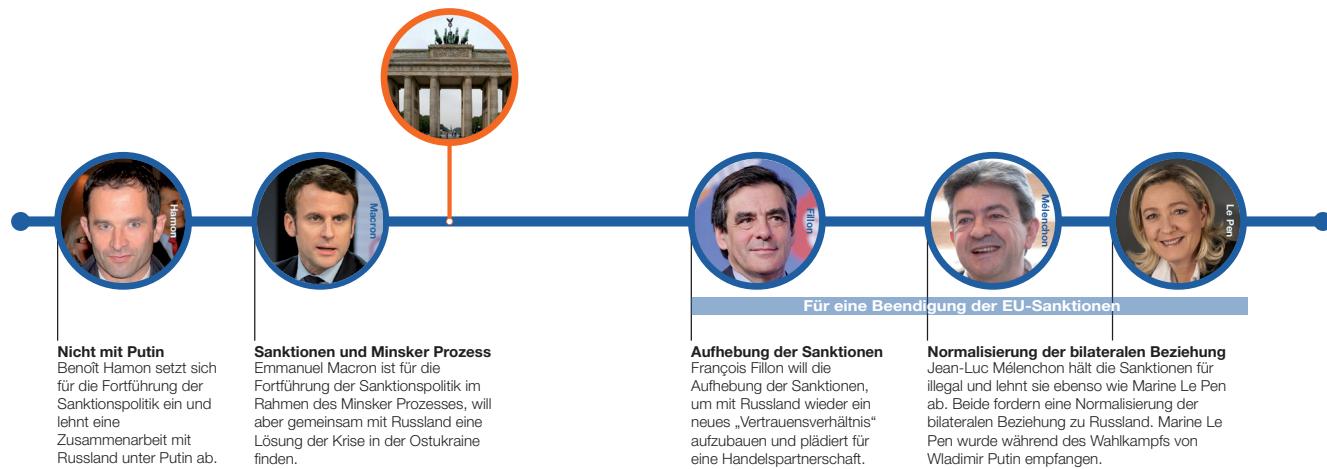
Hamon hingegen beschreibt den „Imperialismus Russlands als nicht hinnehmbar“. Dafür betont er die Notwendigkeit, neben der EU und den USA auch die UN und

Vertreter der arabischen Länder einzubinden. Außerdem spricht er sich dafür aus, dass Frankreich mehr syrische Flüchtlinge aufnimmt. Macron wiederum plant, aktiv eine Initiative für einen Transitionsprozess voranzubringen, die syrische und regionale Parteien, die Europäer, die UN und andere große Mächte involviert. Von einem „Assad muss weg“ halten alle Kandidaten abgesehen von Hamon nichts. Ihre Beurteilungen des syrischen Machthabers unterscheiden sich zwar voneinander: Während Macron in ihm den Chef eines „blutrünstigen Regimes“ sieht, stellt Fillon dessen politischen Legitimität nicht infrage.

Doch alle plädieren dafür, Assad einzubinden – und befinden sich hier durchaus auch auf der Linie der Bundesregierung. Dort sieht man Assad zwar als Hauptverursacher des Bürgerkriegs. Man weiß aber auch, dass ein Machtvakuum in Syrien im Zweifelsfall von radikalen Gruppen gefüllt würde. Hier setzt man fürs Erste auf einen Mittelweg. Ohne Assad ist eine Transition nicht möglich (schon, weil Russland und noch mehr Iran an ihm festhalten). Mit Assad wird es aber langfristig auch keine stabile Nachkriegsordnung geben können.

**Dr. Sylke Tempel** ist Chefredakteurin der von der DGAP herausgegebenen Zeitschriften Internationale Politik und Berlin Policy Journal.

## Das künftige Verhältnis zu Russland



Selbst wenn das Verhältnis zur russischen Regierung weniger emotional diskutiert wird als in Deutschland, polarisiert es auch in Frankreich und gehört im dortigen Wahlkampf zu den meistdiskutierten außenpolitischen Themen. Oft ist Wladimir Putin eine Projektionsfläche für Themen, die weniger etwas mit Russland zu tun haben als mit Frankreich selbst. Insbesondere der Front

National sieht im Verhältnis zu Russland eine Alternative zu Globalisierung und EU-Einfluss. So inszenierte Marine Le Pen ihren Empfang durch Putin Mitte März 2017 als Symbol für ein souveränes Frankreich, das US-Einfluss trotzt und, wie Moskau, für ein traditionelles Wertesystem eintritt.

Der Blick auf Russland und die franko-russische Beziehung variiert stark zwischen den Kandidaten. Am russlandfreundlichsten gibt sich Marine Le Pen, die Putins Wirtschaftspolitik, auch wenn sie noch so perspektivlos ist, immer wieder als patriotisches Modell hervorhebt. Die Krim-Annexion beurteilt sie als legal, die Sanktionen dementsprechend als „ungerecht und ineffizient“. Unter einer Präsidentin Le Pen würde deren Ablehnung der Russland-Sanktionen die europäische Einigkeit bei diesem Thema schwächen und im Normandie-Format, in dem Frankreich gemeinsam mit Deutschland mit Russland und der Ukraine über die Einhaltung des Minsker Abkommens verhandelt, wohl das deutsch-französische Tandem zerstören. Bei einem Wahlsieg Le Pens würde Deutschland seinen wichtigsten außenpolitischen Partner in der EU verlieren und hätte große Probleme, die Sanktionsfront zu erhalten.

Wie Le Pen plädiert auch der Linke Jean-Luc Mélenchon für eine Normalisierung der bilateralen Beziehung. Außerdem soll aus seiner Perspektive die Diskussion über die Grenzen der ehemaligen Sowjetunion wiedereröffnet werden. Mélenchon verbindet seine russlandfreundliche Haltung mit Globalisierungskritik. Zudem plädieren Mélenchon wie Le Pen dafür, dass Frankreich die Führungsstruktur der NATO verlässt.

Ein Gegenbild liefert der Sozialist Benoît Hamon, der die Brutalität russischer Militärführung in Syrien offen kritisiert und sich damit vom russlandfreundlichen Populismus des Front National abgrenzt. Die Krim-Annexion und die Unterstützung separatistischer Gruppen in der Ukraine sieht er als Vertragsverletzung, die eine strenge Reaktion erfordert.

Zwischen diesen beiden Positionen gilt François Fillon in Moskau als ein Vertreter der konservativen französischen Eliten, die eng mit Wirtschaftsinteressen verbunden sind und dementsprechend wohlwollend gegenüber Russland auftreten. Bis zu seinen Geschäftsaffären galt er als Favorit Moskaus. Er sieht in Russland vor allem einen Partner für den Ausbau von Handel sowie im Kampf gegen den IS und hat sich gegen die EU-Sanktionen ausgesprochen.

Fillon würde ein schwieriger Partner für die deutsche Bundesregierung bei der Verlängerung der Sanktionen gegenüber Russland. Fillon mag kompromissbereiter

bei diesem Thema sein als Marine Le Pen, da er auch ein gutes Verhältnis gegenüber Deutschland als zentral für Frankreich sieht. Aber sein persönliches Verhältnis zu Wladimir Putin und die enge Verknüpfung mit französischen Wirtschaftsinteressen in Russland würden ihn zu einem unzuverlässigen Partner im konsequenten Auftreten gegenüber Moskau machen. Fillon appelliert dafür, mit Russland wieder ein „Vertrauensverhältnis“ aufzubauen. Seine russlandfreundliche Haltung müsste sich im Präsidentenamt erst noch an der russischen Realität beweisen; auf jeden Fall wäre er gegenüber Putin kompromissbereiter, als es Merkel derzeit ist.

Seine Vorschläge für eine Handelspartnerschaft mit Russland und eine engere Kooperation bei der Bekämpfung des IS treffen in der Bundesregierung auf Zustimmung. Gleichzeitig wächst dort inzwischen die Erkenntnis, dass ohne politische Veränderungen in Russland der Handel kaum zunehmen wird, und der Kampf gegen den IS vor allem mit Donald Trump diskutiert werden muss.

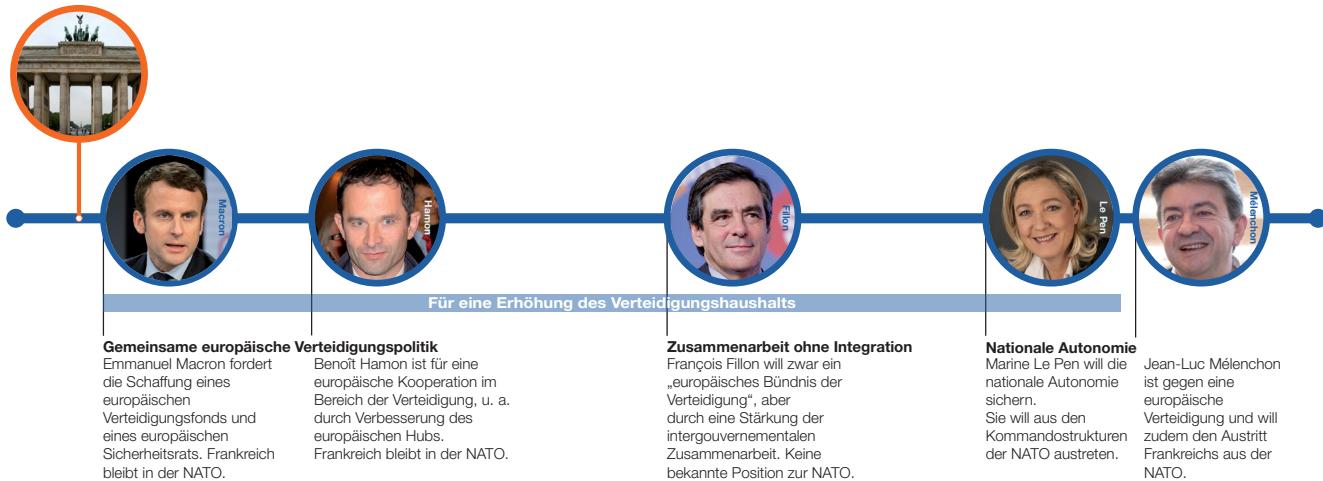
Emmanuel Macron ist in der Russlandpolitik der Gegenpol zu Marine Le Pen und auch Fillon und deshalb ein Ziel von Attacken russischer (Auslands-)Medien. Die dort verbreiteten Gerüchte und Halbwahrheiten über seine Person und seinen Lebensstil sollen seine Glaubwürdigkeit untergraben. Macron steht Angela Merkel in der Russlandpolitik am nächsten: Er spricht sich klar für die Fortführung der Sanktionspolitik im Rahmen des Minsker Prozesses aus, benennt den Bruch internationalen Rechts durch die Krim-Annexion und den Krieg in der Ostukraine, betont aber gleichzeitig, gemeinsam mit Russland eine Lösung der Krise finden zu müssen.

Während Benoît Hamon der Bundesregierung in Bezug auf Russland wenig konzeptionelle Anknüpfungspunkte bietet, da er sich für einen harten Kurs gegenüber Russland ohne konkrete Vorschläge positioniert, würde Macrons Eintreten für internationales Recht, den Erhalt der Sanktionen bis zu einer Verbesserung der Situation in der Ost-Ukraine sowie eine engere Abstimmung in der EU das Tandem mit Deutschland wohl stärken.

---

**Dr. Stefan Meister** leitet das Robert Bosch-Zentrum für Mittel- und Osteuropa, Russland und Zentralasien der DGAP.

## Sicherheits- und Verteidigungspolitik zwischen europäischer Initiative und nationalem Rückzug



Insgesamt ist die Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der französischen Bevölkerung weniger umstritten als in Deutschland und im Wahlkampf als Thema viel präsenter. Einig sind sich bis auf den extrem linken Jean-Luc Mélenchon die anderen vier bestplatzierten Kandidaten in der Forderung nach einer Erhöhung des Verteidigungshaushalts, im Bekenntnis zur nuklearen Abschreckung und darin, dass die Rüstungsindustrie maßgeblich ist. Zudem möchten sie alle die Armee mindestens in ihrer derzeitigen Größe erhalten, wenn nicht sogar vergrößern, und das Verhältnis zwischen Bevölkerung und Armee verbessern.

Der am klarsten proeuropäische Kandidat ist Emmanuel Macron, der sich dezidiert für eine europäische Verteidigung ausspricht. Dafür möchte er einen europäischen Verteidigungsfonds für den Erwerb gemeinsamer Militärausstattung einrichten und einen europäischen Sicherheitsrat schaffen.

Der Konservative François Fillon situiert sich im Mittelfeld: Er plädiert zwar für ein „europäisches Bündnis der Verteidigung“, hält aber nichts vom Aufbau integrierter Strukturen. Er will vielmehr die intergouvernementale Zusammenarbeit im Verteidigungspolitischen Bereich stärken.

Bei den Sozialisten ist europäische Verteidigung kein großes Thema: Benoît Hamon wünscht sich eine europäische Kooperation im Bereich der Verteidigung, aber ohne klare Vorschläge.

Neue Initiativen für die deutsch-französische Kooperation finden sich in keinem der Wahlprogramme unmittelbar. Doch die Programme Fillons und mehr noch Macrons bieten eine Basis, auf der man aufbauen kann. Insbesondere Macron hat die bestehenden Ideen und Initiativen auf der EU-Ebene und aus gemeinsamen Papieren Deutschlands und Frankreichs in sein Programm aufge-

nommen, wie etwa den Verteidigungsfonds, den Sicherheitsrat oder das militärische EU-Hauptquartier.

Mit einem Präsidenten Mélenchon oder einer Präsidentin Marine Le Pen hingegen stünden der deutsch-französischen Kooperation im Bereich Sicherheit und Verteidigung schwere Zeiten bevor. Beide wollen eine rein nationale Verteidigungspolitik, die die strategische Autonomie Frankreichs sichert. Le Pen möchte aus den Kommandostrukturen der NATO aussteigen, Mélenchon sogar komplett aus der Organisation, in der Frankreich erst seit 2009 wieder Vollmitglied ist.

Vor allem Le Pen wirbt um das Wählerpotenzial des französischen Militärs, das im Wesentlichen den nationalen Horizont im Blick hat. Sie fordert bei klassischen militärischen Fähigkeiten wie Panzern, Flugzeugen und Schiffen mehr Gerät und zeichnet so ein Bild französischer Verteidigungspolitik des 20. Jahrhunderts. Demgegenüber sehen Macron und Fillon modernere Streitkräfte vor, die sich auf Cyber-Fähigkeiten und eine größere Handlungsfähigkeit der Geheimdienste konzentrieren. Beide verbinden so auch die klassische Verteidigungspolitik mit der inneren Sicherheit, die in Frankreich ein weit wichtigeres Thema ist.

Die Unterschiede zur deutschen Debatte sind thematisch bemerkenswert und bergen erhebliches Potenzial, um die deutsch-französischen Beziehungen zu erschweren.

Ein erster Unterschied besteht darin, dass in Frankreich Sicherheit sehr stark in der Vernetzung von innerer und äußerer Sicherheit gedacht wird: So gilt die Terrorismusbekämpfung als ein globales Problem, und Militäreinsätze als Teil der Lösung. Diese Position ist in Deutschland erheblich umstritten und die Trennung von innerer und äußerer Sicherheit bis auf Weiteres fest in den politischen Normen und Gesetzen verankert.

Doch die größten Unterschiede mit direkter Relevanz für Deutschland betreffen die künftige Rolle von Allianzen (EU, NATO) in der französischen Sicherheitspolitik sowie das Verhältnis zu Russland – und damit die Frage nach der zukünftigen Rolle Frankreichs bei den EU-Sanktionen und im Normandie-Format.

Für Deutschland bleibt die multilaterale Einbettung seiner Politik zentral. Deshalb wäre ein Frankreich, das lieber außerhalb als innerhalb dieser Strukturen handelt, und kein Interesse mehr daran hat, insbesondere die EU weiterzuentwickeln, kein so wertvoller Partner mehr. Viel gemeinsame Gestaltungsmacht, die sich etwa im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik durch zahlreiche gemeinsame Initiativen gezeigt hat,

würde verlorengehen. Sollte die künftige französische Regierung das Interesse an dieser gemeinsamen Gestaltung Europas und der gemeinsamen Verantwortung für Europa verlieren, wäre dies gerade in einem Moment der Unsicherheit für die europäische Entwicklung (angesichts des Brexits und differenzierter Integration) für Deutschland problematisch. Deutschland würde neue Partner in der EU und NATO suchen müssen und auch finden – diese hätten jedoch kaum den Einfluss und das Gewicht Frankreichs.

**Dr. Christian Mölling** ist stellvertretender Direktor des Forschungsinstituts der DGAP.

#### Bildrechte:

Brandenburger Tor: von Stephan Czuratis (Jazz-face) (Eigenes Werk) [CC BY-SA 2.5 (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.5>)], via Wikimedia Commons  
 François Fillon: By Marie-Lan Nguyen (Own work) [CC BY 3.0 (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0>)], via Wikimedia Commons  
 Benoît Hamon: Thomas Bresson [CC BY 3.0 (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0>)], via Wikimedia Commons  
 Marine Le Pen: Foto-AG Gymnasium Melle [CC BY-SA 3.0 (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0>)], via Wikimedia Commons  
 Emmanuel Macron: Mutualité Française [CC BY-NC 2.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.0>)], via Flickr  
 Jean-Luc Mélenchon: Par Cancillería Ecuador from Ecuador [CC BY-SA 2.0 (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0>)], via Wikimedia Commons

DGAPkompakt / Nr. 4 / April 2017

 Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz](#).  
 This work is licensed under a [Creative Commons Attribution – NonCommercial – NoDerivatives 4.0 International License](#).



Deutsche Gesellschaft  
für Auswärtige Politik  
German Council on  
Foreign Relations

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Rauchstraße 17/18 · 10787 Berlin  
 Tel. +49 (0)30 25 42 31 -0 / Fax -16  
[info@dgap.org](mailto:info@dgap.org) · [www.dgap.org](http://www.dgap.org)

**Herausgeber**  
 Deutsche Gesellschaft für  
Auswärtige Politik e.V.  
 ISSN 2198-5936

Redaktion Sabine Wolf  
 Grafiken Reiner Quirin  
 Layout/Satz Andreas Alvarez  
 Designkonzept Carolyn Steinbeck · Gestaltung