

Inhalt

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	7
Vorwort zur Neuauflage	9
Einleitung: Wohin steuert Frankreich?	11
1. Historische Grundlagen	17
1.1 Das französische Modell der Demokratie	17
1.2 Grundzüge der Entwicklung seit 1870	24
2. Das politische System	31
2.1 Ein „rationalisierter Parlamentarismus“	31
2.2 Die doppelköpfige Exekutive: Präsident und Premierminister	36
2.3 Der lange Weg zum Rechtsstaat: Das Verfassungsgericht	41
2.4 Demokratie in Frankreich: Licht und Schatten	42
3. Parteien und Wahlen	49
3.1 Besonderheiten der Parteienlandschaft	49
3.2 Die wichtigsten Parteien	55
3.3 Wahlen in Frankreich	59
4. Die Rolle des Staates	65
4.1 Staat und Wirtschaft: vom Etatismus zur Marktwirtschaft	66
4.2 Staat und Gesellschaft: ein neues Rollenverständnis?	71
4.3 Zentralismus und Dezentralisierung	75
5. Die Medien	83
5.1 Umbrüche im Mediensystem	83
5.2 Die heutige Medienlandschaft	88
6. Die Wirtschaft	95
6.1 Strukturwandel der Wirtschaft: Etappen, Erfolge, Probleme	95
6.2 Die Unternehmensstruktur	102
6.3 Die großen Wirtschaftssektoren	105
6.4 Wettbewerbsfähigkeit: Licht und Schatten	110
6.5 Ambitionen und Widersprüche der Umwelt- und Klimapolitik	114

7. Die Gesellschaft	117
7.1 Ein tiefgreifender Strukturwandel.	117
7.2 Der Sozialstaat.	121
7.3 Sozialer Zusammenhalt und Ungleichheiten.	126
7.4 Beschäftigung im Wandel.	129
8. Gesellschaftliche Konfliktfelder	133
8.1 Frankreichs Integrationsmodell auf dem Prüfstand.	133
8.2 Die Misere der Vorstädte.	140
8.3 Die schwierigen Arbeitsbeziehungen.	144
8.4 Protestbewegung der neuen Art: die Gelbwesten.	150
9. Das Bildungssystem	153
9.1 Bildungspolitik als Gesellschaftspolitik.	153
9.2 Die Schule.	154
9.3 Die Hochschulen.	160
10. Frankreichs Außenbeziehungen	167
10.1 Eine Mittelmacht mit weltweiten Interessen.	168
10.2 Frankreich und Europa.	171
10.3 Frankreich und Deutschland: produktive Partnerschaft.	177
Weiterführende Literatur und Quellen	183
Abkürzungsverzeichnis	185

Einleitung: Wohin steuert Frankreich?

[Wir] müssen alle zusammen eine neue Methode entwickeln.
[...] Wenn wir auf nationaler Ebene die Ziele, die Ambitionen
und die Verantwortung teilen, wenn wir die Regierung, die
Verwaltung, das Parlament, die Sozialpartner, die Verbände
zusammenarbeiten lassen, wenn wir im ganzen Land
sämtliche lebendigen Kräfte in Politik, Wirtschaft, Gesellschaft
und Kultur daran beteiligen, dann bin ich sicher, dass unser
Land große nationale Beschlüsse fassen und gleichzeitig
überall im Land die Kreativität und die Initiativen befreien
kann.

(Emmanuel Macron: Rede anlässlich seiner Amtseinführung,
7.5.2022)

Frankreichs Wählerinnen und Wähler haben den Präsidenten Emmanuel Macron mit deutlicher Mehrheit bestätigt und wie schon 2017 seiner rechtsextremen Konkurrentin Marine Le Pen eine Absage erteilt. Das Aufatmen – in Frankreich wie in ganz Europa – war vernehmlich. Und doch ist alles ganz anders als vor fünf Jahren. Von der Aufbruchstimmung, die der junge, frisch gewählte Präsident damals verbreitete, ist nur wenig übrig geblieben. Mehr noch als 2017 stehen ihm heute zahlreiche Bürger skeptisch, ja ablehnend gegenüber, darunter nicht wenige, die ihm ihre Stimme nur gaben, um Schlimmeres zu verhindern. Die Vorbehalte gegenüber Macron, die Zerrbilder, die ihn schon damals als unsensiblen Autokraten, kalten Neoliberalen und „Präsidenten der Reichen“ zeichneten, haben sich eher noch verfestigt. Wie konnte es dazu kommen?

Emmanuel Macron: Fünf Jahre Reformpolitik und Krisenmanagement

Der Präsident hat Frankreich in den vergangenen fünf Jahren stark verändert. Anders als seine Vorgänger war er mit einer klaren Reformagenda angetreten und hat zahlreiche Reformen entschlossen verwirklicht (→ Kap. 6.1.d). So umstritten sie im einzelnen auch waren, setzten diese Reformen doch an neuralgischen Punkten und Schwächen der französischen Wirtschaft und Gesellschaft an, die in diesem Buch thematisiert werden: Arbeitsmarkt (→ Kap. 7.4), berufliche Ausbildung (→ Kap. 9.2), sozialer Dialog (→ Kap. 4.2, 8.3), soziale Brennpunktviertel in den städtischen Ballungsgebieten (→ Kap. 8.2), Steuer- und Abgabenbelastung und Rahmenbedingungen der Unternehmen (→ Kap. 6.5). Dem Präsidenten gelang es

dabei, auch schwierige, weil stark kontroverse „Tabuthemen“ anzupacken, an denen viele seiner Vorgänger gescheitert waren.

Dieser Reformelan vor allem der ersten beiden Jahre trug seine Früchte. Frankreichs Wirtschaft ist dynamischer und attraktiver für Investoren geworden; die Zahl der Beschäftigten ist gestiegen; duale Formen der Berufsausbildung haben einen neuen Aufschwung erfahren. Wenn die Ergebnisse nicht noch deutlicher sind, liegt dies neben unvermeidlichen Fehlern in manchen Feldern auch an der Tatsache, dass es oft einen längeren Zeitraum braucht, um strukturelle Defizite, die Frankreich manchmal jahrzehntelang geprägt hatten, zu überwinden. Vor allem aber befand sich Macron ab Herbst 2018 in einem quasi permanenten Krisenmodus, der neue Prioritäten erforderte. Zunächst drängte ihn die wuchtige Protestwelle der Gelbwesten wochenlang bis zum Frühjahr 2019 in die Defensive (→ Kap. 8.4). Nur mühsam, unter Einsatz eines milliarden schweren Sofortprogramms zur Einkommensverbesserung für prekäre Mittelschichten sowie mit Hilfe eines aufwändig organisierten Bürgerdialogs, gelang es Macron, die Protestwelle zu stoppen. Ab Anfang 2020 beherrschte dann die Covid-Pandemie die Politik. Sie traf Frankreich gleich zu Beginn mit voller Wucht und veranlasste die Regierung zu unpopulären Maßnahmen wie einen überaus harten mehrwöchigen Lockdown (17.3.–11.5.2020), bevor sie mit einer erfolgreichen Impfkampagne allmählich in ruhigere Bahnen gelenkt werden konnte.

Sehr erfolgreich waren Macrons Ansätze, die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zu bewältigen und eine schwere Wirtschafts- und Sozialkrise zu vermeiden. Seine abgestuften Rettungs-, Wiederaufbau- und Investitionspläne konnten den drohenden Zusammenbruch der Wirtschaft vermeiden, die meisten Arbeitsplätze erhalten und zusätzlich noch Impulse zugunsten des Strukturwandels der Wirtschaft geben (→ Kap. 6.1e). Die Erfolge ließen nicht auf sich warten: Ab Mitte 2021 sprang der Wachsmotor wieder an. Auf Jahresbasis wuchs die französische Wirtschaft um 7%, und in der privaten Wirtschaft wurden 648.000 neue Arbeitsplätze geschaffen – deutlich mehr als vor der Ausbruch der Pandemie und doppelt so viele, wie ein Jahr zuvor aufgrund der Pandemie verloren gegangen waren. Schließlich hat der in Frankreich gut ausgebaute Sozialstaat (→ Kap. 7.2) ebenfalls dazu beigetragen, die Krise abzufedern und größere soziale Verwerfungen zu vermeiden.

Macron hatte auch die Reform und Stärkung der Europäischen Union in den Mittelpunkt seines Programms gestellt (→ Kap. 10.2). In einer Grundsatzrede an der Sorbonne am 26. September 2017 skizzierte er dementsprechend ehrgeizige Pläne, stieß sich allerdings in der Praxis bald an zahlreichen Vorbehalten vieler Partner, wobei auch Deutschland den Elan des Präsidenten eher bremste. Erst unter dem Druck der Pandemie erreichte Macron gemeinsam mit der Bundesregierung, dass die EU den wirtschaftlichen Wiederaufbau in den Mitgliedstaaten finanziell durch ein bisher nie dagewesenes, kreditfinanziertes Hilfspaket in Höhe von 750 Milliarden Euro unterstützte. Der russische Überfall auf die Ukraine im Februar 2022 versetzte Frankreich wie seine EU-Partner erneut in den Krisenmodus, der

dem Präsidenten (aufgrund des französischen Vorsitzes der EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2022) zusätzliche Energien als Krisenmanager abverlangte.

Kehrseiten des vertikalen Regierungsstils

Diese Bilanz des Präsidenten kann sich sehen lassen, auch wenn dies von seinen Gegnern links und rechts vehement bestritten wird. Dennoch schlug ihm immer wieder eine Welle der Ablehnung entgegen, die auch nach seiner Wiederwahl nicht verebbt ist. Warum ist das so? Warum ist es Macron trotz der erwähnten positiven Auswirkungen seiner Wirtschafts- und Reformpolitik nicht gelungen, die tiefen Gräben einzuebnen, die die französische Gesellschaft seit vielen Jahren kennzeichnen? Das mag erstens daran liegen, dass Macron die von ihm versprochene Balance zwischen liberaler Erneuerung und sozialem Schutz, zwischen Maßnahmen zugunsten der Unternehmen und der Einkommen breiter Bevölkerungsschichten nicht eingehalten oder ungenügend verdeutlicht hat. Im Vordergrund standen in erster Linie unternehmensfreundliche, liberale Reformen wie etwa vorsichtige Lockerungen des Arbeitsrechts und des Kündigungsschutzes; auch die Abschaffung der Vermögenssteuer oder Einzelmaßnahmen wie die Senkung der monatlichen Wohnungsbeihilfen um 5 Euro waren Wasser auf die Mühlen derjenigen Kritiker, die Macron vorwarfen, ein „Präsident der Reichen“ zu sein. Verstärkt wurde dieser Eindruck durch wiederholte flapsige Bemerkungen Macrons z.B. zu Arbeitslosen oder zum teuren Sozialstaat, die von zahlreichen Menschen als herabwürdigend empfunden wurden. Da half es dem Präsidenten wenig, dass er auch die Arbeitnehmer-Sozialabgaben senkte, die in Frankreich teilweise hohe Wohnraumsteuer abschaffte, die beruflichen Perspektiven für junge Schulabgänger durch eine Reform der beruflichen Bildung verbesserte oder in den Brennpunktvierteln der Großstädte die Klassengrößen in den ersten Grundschulklassen halbierte.

Hinzu kommt als zweiter Faktor Macrons „vertikaler“ Regierungsstil. Die Verfassung der V. Republik verleiht dem Präsidenten eine umfassende Machtfülle, vor allem wenn er auch über eine Mehrheit im Parlament verfügt (→ Kap. 2). Die dadurch entstehende starke Konzentration der Macht fördert die Versuchung jedes Präsidenten, „von oben“ herab zu regieren, ohne allzu viel Rücksicht auf andere Positionen zu nehmen. Macron ist nicht der erste, der seine Machtfülle exzessiv genutzt hat, aber zusammen mit dem atemberaubenden Reformtempo zu Beginn seiner Amtszeit entstand der Eindruck einer selbstherrlichen One-Man-Show. Das gesamte Regierungshandeln ging pyramidal von oben aus. Das Parlament war zahnlos, denn die Regierungsfraktion bestand aus zahlreichen Neulingen und Quereinsteigern, die dem Präsidenten alles verdankten und deshalb als kritisches Korrektiv ausfielen. So konnte Macron, der im ersten Wahlgang nur ein Viertel der Wählerstimmen gewonnen hatte, quasi wie ein Alleinherrscher regieren. Mehr noch: Er hat auch die lokalen und gesellschaftlichen Akteure und Verbände deutlich spüren

lassen, dass er sie für überflüssig hält, anstatt sie zumindest teilweise als Bündnispartner für seine Reformpläne zu gewinnen. So hat der ohnehin schwierige soziale Dialog zwischen Regierung und Sozialpartnern, der sich in den vergangenen Jahren allmählich entwickelt hatte (→ Kap. 4.2), einen Rückfall erlitten.

Gelbwesten – ein Symptom der Krise

Es war insofern nur logisch, dass der alles überragende Präsident zur bevorzugten oder gar alleinigen Zielscheibe der Kritik wurde. Mehr noch: Es hat sich auch früher schon wiederholt erwiesen, dass ein vertikaler und sozial wenig sensibler Regierungsstil, der betroffenen Sozialverbänden oder lokalen Verantwortlichen keine Anhörungs- oder Mitspracherechte einräumt und keine Rücksicht auf deren Argumente oder Bedenken nimmt, soziale Protestbewegungen auf der Straße provoziert (→ Kap. 4.2). „Diese vertikale Form des Regierens ist archaisch“, befindet der Chef der größten und gemäßigten Gewerkschaft CFDT, Laurent Berger, zu Recht. „Sie gibt keinerlei Antwort auf die Bedürfnisse der Bürger, die mehr Mitbeteiligung an den Entscheidungen wünschen, die sie in erster Linie betreffen.“ (Le Monde, 26.4.22).

Insofern war es zunächst zwar überraschend, letztlich aber nicht verwunderlich, als im Herbst 2019 spontane Protestaktionen („Gelbwesten“; → Kap. 8.4) gegen eine Benzinsteuererhöhung und die Senkung der Höchstgeschwindigkeit auf Landstraßen wachsenden Zulauf fanden und die Regierung wochenlang in die Defensive zwangen. Schnell weiteten sich die zunächst sozialen Themen (Protest gegen Einkommensverluste) zu einer Generalabrechnung mit Macrons bürgerfernem Regierungsstil im besonderen und fehlenden Mitspracherechten der Bürger in der Politik im Allgemeinen aus.

So wurde die Gelbwestenkrise zu einem weiteren Beleg für die vielfachen Verwerfungen und Spaltungen der französischen Gesellschaft. Dazu zählen eine tiefe Vertrauenskrise zwischen Bürgern, politischer Klasse und Eliten (→ Kap. 2.4, 9.2c); das soziale Gefälle zwischen den florierenden Metropolen, sozialen Brennpunktvierteln der Vorstädte (→ Kap. 8.2) sowie abgehängten ländlichen Gebieten und Kleinstädten; Spannungen um Einwanderer und das Integrationsmodell (→ Kap. 8.1); schwierige Arbeitsbeziehungen (Kap. 8.3) und manches mehr. Diese Spaltungen sind in den vergangenen fünf Jahren nicht geringer geworden, sondern haben sich teilweise noch vertieft.

Tektonische Verschiebungen der politischen Landschaft

In diesem Licht muss man die Ergebnisse der Präsidentschaftswahl und sicher auch der folgenden Wahl zur Nationalversammlung betrachten (→ Online-Anhang zu Kap. 3). Der seit 2017 sichtbare Zersetzungsprozess des Parteiensystems hat sich

weiter fortgesetzt (→ Kap. 3). Die Konkurrenz zwischen linken (mit der Sozialistischen Partei als führender Kraft) und rechten Parteien (dominiert von der konservativen UMP bzw. den Republikanern), die sich seit Jahrzehnten einander an der Regierung abgelöst hatten, gehört vorerst der Vergangenheit an. Macron hatte es 2017 mit seinem Sieg geschafft, diese Dominanz zu zerbrechen, und beide Parteien in eine Orientierungs-, ja Existenzkrise gestürzt. Zahlreiche gemäßigte Politiker beider Lager schlossen sich Macron an, was den Schlingerkurs bei Sozialisten und Republikanern nur noch verstärkt hat: Es ist für sie nicht einfach, ihren Platz zwischen der Mitte (von Macron besetzt) und den Rändern (wo die radikale Linke und die Rechtsextremen sich behaupteten) zu finden und ein eigenständiges Profil zu entwickeln. Diese Krise hat sich 2022 verschärft. Aus der Präsidentschaftswahl gingen drei große politische Blöcke hervor: In der Mitte Präsident Macron mit der ihm ergebenden, nur wenig eigenständigen Bewegung *La République en marche* (LREM); links der Radikalsozialist Jean-Luc Mélenchon, der mit seinen 22% im ersten Wahlgang alle anderen linken Kandidaten deklassierte (die Sozialistin Anne Hidalgo verbuchte ganze 1,8%) und dessen Bewegung *La France insoumise* (LFI) nunmehr dominierende linke Kraft geworden ist; rechts das *Rassemblement national* von Marine Le Pen, die mit 23,9% zum zweiten Mal die Stichwahl erreichte. Die konservative Kandidatin Valérie Pécresse verzeichnete dagegen mit 4,8% eine herbe Schlappe.

Das ist die Kehrseite von Macrons Erfolg: Indem er fast alle gemäßigten Kräfte zu seinen Gefolgsleuten machte und die demokratischen Alternativen gewissermaßen austrocknete, hat er zu einer Radikalisierung der Parteienlandschaft beigetragen. Das schränkt die Möglichkeiten einer glaubhaften politischen Alternative ein, da nicht nur Le Pen, sondern auch Mélenchon einen offenen Bruch mit tradierten Konstanten der französischen Innen- wie der Außenpolitik anstrebt.

Risiken und Chancen

Frankreichs stehen mithin bewegte Zeiten bevor. Zum einen ist die politische Agenda voller schwieriger Aufgaben wie die Reformpolitik (insbesondere bei Staat und Verwaltung sowie im Rentensystem), Klimaschutz und Energiewende, Wettbewerbsfähigkeit und Zukunft der Industrie, sozialer und territorialer Zusammenhalt, Finanzierung des Sozialstaats, Zukunft der EU und vieles mehr. Um diese oft umstrittenen Vorhaben zu meistern, muss der Präsident zum anderen Ernst machen mit der oft angekündigten, aber immer wieder verschobenen Erneuerung der Demokratie, um die Gräben zwischen Bürgern und politischer Klasse nicht weiter zu vertiefen. Dafür bedarf es teilweise neuer Regeln (Wahlrecht; Bürgerkonvente; Referenden), oft aber auch „nur“ eines neuen Regierungsstils: weniger einsame Entscheidungen, mehr Konsultationen; stärkere Einbeziehung der verschiedenen politischen und gesellschaftlichen Akteure sowie der Gebietskörperschaften in die politische Willensbildung.

Trotz aller Probleme: Frankreich ist – das ergibt die Lektüre der nachfolgenden Kapitel – weiterhin ein Land mit großer Ausstrahlung, zahlreichen Stärken und Potenzialen. Die französische Gesellschaft ist nicht nur durch die erwähnten zahlreichen Probleme gekennzeichnet, sondern auch durch eine starke Dynamik. Zahlreiche Kräfte in Wirtschaft und Zivilgesellschaft stellen unter Beweis, dass sie bereit und in der Lage sind, sich zu engagieren und dabei auch neue Wege zu gehen. Dies widerlegt die im Lande häufig vorherrschende pessimistische Stimmung und die immer wieder mit Inbrunst vorgetragenen Diskurse vom „Niedergang Frankreichs“. Es wird Emmanuel Macrons Aufgabe sein, diese Kräfte zu stärken und anders als bisher zuzulassen, dass sie zu mitgestaltenden Akteuren des Wandels und der Erneuerung werden können.