

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Henrik Uterwedde

Französische Wirtschaftspolitik in den neunziger Jahren

Veränderte Rahmenbedingungen und neue Handlungsansätze

Vincent Hoffmann-Martinot

Frankreichs Parteiensystem nach den Parlamentswahlen

Pierre Kukawka

Dezentralisierung in Frankreich:
Bilanz und Perspektiven

Friedrich von Krosigk

Frankreich und die Dritte Welt

Lutz Schrader

Mitterrands Europapolitik oder der lange Abschied
vom Gaullismus

B 32/93

6. August 1993

Henrik Uterwedde, Dr. phil., Dipl.-Pol., geb. 1948; seit 1974 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutsch-Französischen Institut, Ludwigsburg.

Veröffentlichungen u. a.: Die Wirtschaftspolitik der Linken in Frankreich. Programm und Praxis 1974–1986, Frankfurt/M.–New York 1988; Die Europäische Gemeinschaft, Opladen 1990; (zus. mit Wolfgang Neumann) Soziale und stadtstrukturelle Wirkungen der Wohnungs- und Städtebaupolitik in Frankreich, Stuttgart 1993.

Vincent Hoffmann-Martinot, Dr. rer. pol., geb. 1957; Forschungsbeauftragter am CNRS (Centre National de la Recherche Scientifique), Centre d'Etude et de Recherche sur la Vie Locale, Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux.

Veröffentlichungen u. a.: Finances et pouvoir local: L'expérience allemande, Paris 1987; (Hrsg.) New Leaders, Parties and Groups: Comparative Tendencies in Local Leadership, Talence 1990; (Hrsg.) Local and Regional Bureaucracies in Western Europe, Talence 1991; (zus. mit Terry N. Clark) The New Political Culture, Boulder, Co. (i. E.).

Pierre Kukawka, geb. 1943; Forschungsbeauftragter bei der Fondation Nationale des Sciences Politiques, Centre de Recherche sur le Politique, l'Administration et le Territoire (CERAT), Institut d'Etudes Politiques de Grenoble.

Veröffentlichungen u. a.: Manufrance, radiographie d'une lutte, Paris 1980; Le quadrige européen – l'ouverture internationale de Rhône-Alpes (Bericht für die DATAR), Grenoble 1990; L'empreinte olympique, Grenoble 1992.

Friedrich von Krosigk, Dr. phil., geb. 1937; Professor für Internationale Beziehungen am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Erlangen-Nürnberg.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit R. Kreckel u. a.) Regionalistische Bewegungen in Westeuropa. Zum Struktur- und Wertwandel in fortgeschrittenen Industriestaaten, Opladen 1986; (zus. mit G. Rath und W. Leidhold) Südsee – Inselwelt im Umbruch. Einzelstaatlicher und regionaler Wandel im Südpazifik, Erlangen 1988; (zus. mit P. Jadin) Die französischen Überseegebiete: Frankreichs integrierte Dritte Welt. Probleme und Perspektiven hochsubventionierter Entwicklungsgesellschaften (in Vorbereitung 1993).

Lutz Schrader, Dr. rer. pol., geb. 1953; Projektleiter an der Akademie für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (ASZE), Berlin; Lehrauftrag (Innen- und Außenpolitik Frankreichs, Europapolitik) an der Universität Potsdam.

Veröffentlichungen u. a.: Zeitschriftenaufsätze zur französischen Afrika- und Entwicklungshilfepolitik, zum deutsch-französischen Verhältnis und zur Politik Frankreichs im Golfkonflikt, Buchbeiträge zu „Nation und Nationalismus in Frankreich“ und zur Sicherheitspolitik des vereinigten Deutschlands.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann, Hannegret Homberg, Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden

Französische Wirtschaftspolitik in den neunziger Jahren

Veränderte Rahmenbedingungen und neue Handlungsansätze

I. Ratlose Wirtschaftspolitik

Selten ist die Wahlniederlage einer Regierungspartei so verheerend ausgefallen wie die der französischen Sozialisten im März 1993. Ebenso selten aber ist der erfolgte Machtwechsel mit derart wenig Erwartungen und Hoffnungen begleitet worden. Wer auf einen grundlegenden Neubeginn der Wirtschafts- und Sicherheitspolitik nach zehn Jahren sozialistischer Regierungszeit spekuliert hatte, blieb enttäuscht. Die bürgerliche Regierung des neogaullistischen Premierministers Edouard Balladur hat, jedenfalls vorerst, die entscheidende Grundorientierung der sozialistischen Wirtschaftspolitik seit 1983 übernommen:

- eine Währungspolitik, die den Franc-Kurs im Rahmen des Europäischen Währungssystems (EWS) stabil hält (Politik des *starken Franc*) und binnenwirtschaftlich von einer konsequenten Stabilitätspolitik ergänzt wird;
- eine ordnungspolitische Hinwendung zu einer liberaleren Wirtschaftsverfassung und
- schließlich eine Politik der Verbesserung unternehmerischer Rahmenbedingungen.

Dieser Kurs hat mit der jahrzehntelangen Inflationsmentalität Frankreichs gebrochen und die Preisstabilität wiederhergestellt, die Position der französischen Währung im EWS gefestigt, die finanzielle Situation der Unternehmen nachhaltig gebessert und schließlich auch zu einer Modernisierung der Produktionsstrukturen beigetragen¹. Die französische Exportwirtschaft hat seit 1986 partiell Marktanteile zurückgewinnen können, die sie seit dem zweiten Ölschock 1979 verloren hatte. 1992 war die Handelsbilanz erstmals seit Jahren wieder positiv. Gleichzeitig hat eine Reorientierung der französischen Exporte auf die hochentwickelten europäischen Märkte stattgefunden, hinter der sich ein Abbau der traditionellen, oft durch

1 Zur Politik seit 1983 und ihrer Bilanz vgl. Henrik Uterwedde, Wirtschafts- und Sozialpolitik unter Mitterrand 1981-1991. Reformimpulse und Strukturanpassungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47-48/91, S. 16-25; Alain Gélédan (Hrsg.), Le bilan économique des années Mitterrand 1981-1993, Paris 1993.

staatliche Großaufträge gekennzeichneten Dritte-Welt-Geschäfte verbirgt².

Allerdings ist die wiedergewonnene Wettbewerbsstärke unvollständig und zumindest teilweise Ergebnis konjunktureller Sonderfaktoren (Nachfragesog infolge der deutschen Einheit; gute internationale Konjunktur bis 1990), deren Wegfall seit Mitte 1992 wieder zu schlechteren Ergebnissen geführt hat³. Der Investitionsschub der Unternehmen seit 1986 hat den in den Jahren davor kumulierten Modernisierungstau in der Wirtschaft nur teilweise ausgleichen können. Mehr noch: die sektoralen Schwachpunkte und Lücken der Produktionsstruktur sind geblieben und stellen eine Achillesferse für die französische Wirtschaftsentwicklung dar: „Da Frankreich es nicht vermocht hat, die Gesamtheit seines industriellen Produktionsnetzes zu modernisieren, und außerdem über keine der Trumpfkarten seiner verschiedenen Partner verfügt, befindet es sich in einer mehr und mehr eingeschränkten Lage in Europa.“⁴

1. Soziale Kosten des „starken Franc“

Eine weitere Problematik der seit 1983 verfolgten Politik liegt in ihren sozialen Auswirkungen. Der Kurs des „starken Franc“ wurde mit der Einschränkung binnenwirtschaftlicher Handlungsspielräume, mit Wachstums- und Beschäftigungsverlusten und in den letzten Jahren mit einem wachsenden, von der deutschen Hochzinspolitik ausgehenden Zinsdruck nach oben erkaufte. Darüber hinaus konnte selbst in der außerordentlich günstigen Konjunktur

2 Der Anteil der EG stieg von 52,8 Prozent (1982) auf 62,7 Prozent (1992) der französischen Exporte. Noch 1974 gingen 29,8 Prozent der französischen Exporte auf das Konto derartiger staatlich vermittelter „grands contrats“, 1991 nur noch 10,4 Prozent. In dieser Entwicklung spiegelt sich auch die wachsende Schuldenkrise und abnehmende Kaufkraft der Entwicklungsländer wider. Zahlen nach Les échanges France-CEE, in: Problèmes économiques, Nr. 2323, 28. 4. 1993, S. 1-4. Zur Entwicklung der französischen Wettbewerbsposition vgl. Dominique Taddéi/Benjamin Coriat, Made in France, Paris 1993, S. 35 ff.; Dossier „Les entreprises françaises face aux marchés extérieurs“, in: Economie et Statistique, (1991) 244, S. 3 ff.

3 So ist der 1992 erstmals positive Handelsbilanzsaldo gegenüber den übrigen EG-Staaten seit der 2. Jahreshälfte 1992 wieder negativ.

4 Jacques Mazier/Maurice Basle/Jean-François Vidal, Quand les crises durent, Paris 1993², S. 452.

1987–90 die Arbeitslosigkeit kaum zurückgedrängt werden; seit der weltweiten Rezession 1991 ist sie unaufhaltsam weiter gestiegen und hat mittlerweile die Drei-Millionen-Grenze überschritten. Diese Entwicklung wird begleitet von einer wachsenden Segmentierung des Arbeitsmarktes, der Ausbreitung von atypischen, prekären Beschäftigungsverhältnissen, neuer Armut und sozialer Ausgrenzung. Die staatliche Sozialpolitik hat unter steigender Kosten- und Abgabenlast die schlimmsten Auswüchse dieser Entwicklung begrenzt, ohne ihr wirksam begegnen zu können⁵.

So ließ sich zu Beginn der neunziger Jahre die entscheidende Schwäche der marktwirtschaftlichen Stabilisierungspolitik nicht mehr verdecken. Die unbestreitbare ökonomische Modernisierung und Stabilisierung ging zunehmend auf Kosten des sozialen Zusammenhalts der französischen Gesellschaft und mußte schon deshalb auf wachsenden Widerstand stoßen.

Die Bruchlinien wurden erstmals schlagartig in der Debatte um den Vertrag von Maastricht im frühen Herbst 1992 sichtbar, als die Gegner des Vertrages unter anderem die erheblichen sozialen Kosten einer europafreundlichen, stabilitätsorientierten Politik des „starken Franc“ thematisierten und damit erheblichen Zuspruch fanden. Die Ablehnung des Vertrages durch knapp 50 Prozent der Franzosen (überwiegend in sozialen Gruppen und in Regionen, die als Verlierer der EG-Marktintegration und der Wirtschaftspolitik seit 1983 gelten) muß insofern auch als massive Infragestellung einer als einseitig wirtschafts- und europaorientiert empfundenen, die nationale Solidarität vernachlässigenden Regierungspolitik gesehen werden.

2. Ruf nach einer „anderen“ Politik

Die Kritik setzte sich im Parlamentswahlkampf 1993 fort, als das offensichtliche soziale Scheitern der sozialistischen Wirtschaftspolitik zum Thema gemacht wurde. Auf der Linken (Kommunisten, oppositionelle Sozialisten, Teile der Grünen), aber vor allem auf der Rechten (insbesondere die Maastricht-Gegner in den Reihen des neogaullistischen RPR [Rassemblement du peuple français] um Philippe Séguin und Charles Pasqua) wurde der Ruf nach einer alternativen Politik lauter, die sich stärker an nationalen Wachstums- und Beschäfti-

gungszielen orientieren sollte – notfalls auf Kosten europäischer Einbindungen und währungspolitischer Zwänge des EWS.

Der überwältigende Wahlsieg der Rechtsparteien, die nunmehr über vier Fünftel der Sitze in der Nationalversammlung verfügen, hat das Regieren nicht einfacher gemacht. Denn innerhalb der französischen Rechten muß von der Koexistenz zweier unterschiedlicher, sich im Grunde ausschließender wirtschaftspolitischer Konzepte gesprochen werden⁶. Zwar hat Premierminister Balladur an der Fortsetzung des europaorientierten, liberalen Stabilitätskurses keinen Zweifel gelassen. Aber die neue Regierung ist mit einer sich weiter vertiefenden Rezession konfrontiert, die die soziale Lage weiter verschlechtert. Dies hat schon nach wenigen Wochen für wachsende Ungeduld innerhalb des Regierungslagers, bei Gewerkschaften, aber auch im Unternehmens-Dachverband *Conseil National du Patronat Français* (CNPFP) gesorgt; der Ruf nach einer „anderen“, wachstumsorientierten, stärker nationalen Zielen als europäischen und internationalen Einbindungen verpflichteten Politik ist unüberhörbar geworden⁷.

Dazu zählt beispielsweise das Verlangen nach verstärkter Außenprotektion ebenso wie die Forderung, nach dem britischen Vorbild vom Herbst 1992 eine kräftige Franc-Abwertung vorzunehmen (oder gar das EWS zu verlassen), um damit die Wettbewerbsfähigkeit der Exportindustrie zu verbessern und neue Margen für Zinssenkungen und Konjunkturbelebung zu eröffnen („britische Versuchung“⁸). Auch wenn die vorgeschlagenen Rezepturen einer nationalen Wachstumsstrategie bestenfalls vordergründige, kurzfristige Erfolge, schlimmstenfalls eine Verschlechterung der Lage erwarten lassen, wird der innenpolitische Druck auf die Regierung Balladur zunehmen – um so mehr, als die gegenwärtige weltweite Rezession die wirtschaftlichen und sozialen Probleme noch verschärfen dürfte.

Das gemeinsame Dilemma der Regierung Balladur, ihrer sozialistischen Vorgänger und der Ver-

6 Vgl. dazu Henrik Uterwedde, Eine neue Wirtschaftspolitik für Frankreich nach den Wahlen? Programme und Widersprüche der Rechtsparteien, in: Dokumente, Nr. 1, Februar 1993, S. 10 ff.

7 Einen entsprechenden Kurswechsel haben u. a. verlangt: der Generalsekretär des Parti Républicain, Philippe Vasseur, der RPR-Fraktionsvorsitzende Bernard Pons sowie in besonders spektakulärer Weise Parlamentspräsident Philippe Séguin. Im Unternehmensverband werden die Forderungen nach verstärkter Außenprotektion und Wachstumsankurbelung ebenfalls zahlreicher. Vgl. Le Monde vom 3. Mai 1993, S. 19, vom 2. Juni 1993, S. 2, und vom 18. Juni 1993, S. 1/9.

8 Nach der Formulierung von Jean-Marie Colombani, La tentation britannique, in: Le Monde vom 3. Juni 1993, S. 1/19.

5 Zur Situation des Arbeitsmarktes vgl. Marché de l'emploi, in: INSEE (Hrsg.), La Société française, Données sociales 1993, S. 127–184; zur Arbeitsmarktpolitik vgl. Annie Gauvin, Les contraintes de la politique de l'emploi de 1986 à 1992, ebenda, S. 162–169; zum Problem sozialer Ausgrenzung und ihrer Bekämpfung vgl. Vincent Poubelle, Le RMI: un million d'allocataires en trois ans, ebenda, S. 548–556; Valérie Devillechabrolle, Les „cancres“ du RMI, in: Le Monde vom 11. Mai 1993, S. 11.

fechter einer „anderen“ Politik ist, daß der seit 1983 verfolgte Kurs unzweifelhaft zur Vertiefung der sozialen Krise beigetragen hat und sich von dorthin wachsenden Widerständen betroffener Bevölkerungsgruppen ausgesetzt sieht, andererseits aber keine realistische Alternative erkennbar wird.

II. Strukturelle Defizite und neue Handlungsansätze

Vor diesem Hintergrund allgemeiner Ratlosigkeit gewinnt die jüngere Debatte in Politik, Wissenschaft und Medien, die sich verstärkt auf strukturelle Reform- und Lösungsansätze konzentriert, an Interesse. Zwanzig Jahre nach dem ersten Ölshock, zehn Jahre nach der spektakulären wirtschaftspolitischen Wende der Sozialisten beginnt sich die (im Grund nicht neue) Erkenntnis durchzusetzen, daß die bisherigen Kontroversen um Stabilisierungs- oder Wachstumspolitik, um nationale Wirtschaftspolitik oder europäische Einbindung, um staatlichen Interventionismus oder Liberalisierung zu kurz greifen und nicht den Kern des Problems erfassen. Ihren besten Ausdruck findet die neue Debatte in den jüngst veröffentlichten Arbeiten und Berichten des XI. französischen Planes⁹.

Ausgangspunkt sind die radikal veränderten Handlungsbedingungen nationaler Wirtschafts- und Sozialpolitik. Mit der fortschreitenden Globalisierung (im Sinne einer gleichzeitigen Vertiefung und Ausweitung transnationaler Wirtschaftsbeziehungen)¹⁰ und Regionalisierung (d. h. der Entstehung großer regionaler Wirtschafts- und Handelsblöcke) stellt sich das für Frankreich klassische Problem seiner internationalen Wettbewerbsfähigkeit noch dringender und gleichzeitig in neuer Form. Die Erschöpfung des *fordistischen* Wachstumsmodells der Nachkriegszeit stellt gerade den französischen Entwicklungsweg seit 1945 grundlegend in Frage. Dieser bestand zum einen in einem außerordentlich raschen, nachholenden Modernisierungsprozeß von Wirtschaft und Gesellschaft, der seine entscheidenden Impulse zentralstaatlicher Lenkung und Steuerung verdankte; diese *etatistische* Variante des Fordismus kam vor allem in einem umfangreichen nationalisierten Sektor,

einer engen Verschränkung von Staats- und Wirtschaftseliten und einer ausgedehnten staatlichen Industriepolitik zum Ausdruck. Zum anderen hat die französische Industrie eine extrem *tayloristische* Produktionsweise entwickelt, die mehr als anderswo auf billigen, un- und angelernten Arbeitern basierte und die durch stark hierarchische Organisationsformen und ein hohes Maß an Ungleichheiten gekennzeichnet war. Frankreich war gewissermaßen ein „*Musterschüler*“ des Fordismus und tut sich heute entsprechend schwer bei der Umstellung auf neue, tragfähige Produktions- und Wirtschaftskonzepte¹¹.

1. Globale Wettbewerbsfähigkeit

Die zentrale Problemstellung der Planarbeiten lautet: Wie kann Frankreich unter den veränderten Bedingungen der Weltmarktkonkurrenz die Zielsetzungen der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit und des gesellschaftlichen Zusammenhalts bewahren?

Folglich zielen die Überlegungen auf die Überwindung des in den achtziger Jahren vorherrschenden Konzepts der Wettbewerbsfähigkeit, das einseitig auf die Kostenseite und damit auf die preisliche Konkurrenzfähigkeit fixiert war, zugunsten eines umfassenderen Ansatzes, der ihre qualitativen Voraussetzungen stärker berücksichtigt und damit auch sozialverträglicher ist (*globale Wettbewerbsfähigkeit*). Im Mittelpunkt steht jetzt die Innovations- und Anpassungsfähigkeit der Unternehmen, die Qualität ihrer Produkte und die Ausdifferenzierung ihrer Angebotspalette¹².

Die Frage der Kosten- und Preiskonkurrenz wird in diesem Konzept nicht vernachlässigt, aber relativiert: Nach der erfolgreichen Stabilisierung der Preise und Lohnkosten in den achtziger Jahren er-

11 Zum Konzept des Fordismus und seiner französischen Variante vgl. z. B. Alain Lipietz, *Governing the Economy in the Face of International Challenge: From National Developmentism to National Crisis*, in: James F. Hollyfield/George Ross (Hrsg.), *Searching for The New France*, New York-London 1991, S. 17ff.; zu den möglichen neuen Wachstumsmodellen zusammenfassend Robert Boyer, *Les alternatives au fordisme. Des années 1980 au XXIe siècle*, in: Georges Benko/Alain Lipietz (Hrsg.), *Les régions qui gagnent*, Paris 1992, S. 189ff., sowie neuerdings Robert Boyer/Jean-Pierre Durand, *L'après-fordisme*, Paris 1993.

12 In diesem Zusammenhang sind vor allem zwei Veröffentlichungen zu nennen: die aus einem gemeinsamen Auftrag des Plankommissariats und des Industrieministeriums hervorgegangene Studie von Dominique Taddéi/Benjamin Coriat, *Made in France* (Anm. 2), die bewußt an das amerikanische Vorbild von M. L. Dertouzos/R. K. Lester/R. M. Solow, *Made in America*, Cambridge/Mass. 1991, angelehnt ist; ferner der im Rahmen des XI. Plans entstandene Bericht des Commissariat général du plan, *France: le choix de la performance globale*, Paris 1993 (nach seinem Berichterstatter, dem Chef des Pechiney-Konzerns Jean Gandois, auch „Gandois-Bericht“ genannt).

9 Vgl. die Synthese der wichtigsten Plan-Dokumente in: *Le Monde* vom 20. April 1993, S. 15, 28f. (*Le Plan retrouvé*), sowie die weiter unten zitierten Berichte.

10 Vgl. dazu z. B. Charles-Albert Michalet, *Où en est la notion d'économie mondiale?*, in: Marc Humbert (Hrsg.), *Investissement international et dynamique de l'économie mondiale*, Paris 1990, S. 13-34.

scheinen die Möglichkeiten begrenzt, noch weitere Kostenvorteile herauszuholen (mit der wichtigen Ausnahme der indirekten Lohnkosten). Zudem ist seit längerem bekannt, daß die französischen Außenhandelsprobleme überwiegend struktureller Natur sind. Sie lassen sich zurückführen auf eine ungünstige und sektorale Spezialisierung der französischen Exportwirtschaft und deren unzureichende Erneuerungs- und Anpassungsfähigkeit, vor allem im Bereich struktur- und entwicklungsbestimmender Investitionsgüterindustrien (Maschinen- und Werkzeugmaschinenbau). Darin spiegeln sich alte, mit dem französischen Modernisierungsweg seit 1945 eng verbundene Schwächen der Industriestruktur wider, die sich seit 1973 noch vertieft und die französische Wirtschaft störungsanfälliger und abhängiger gemacht haben¹³.

Die Politik der achtziger Jahre hat zwar die Kosten- und Rahmenbedingungen der Unternehmen deutlich verbessert und ihnen neue Spielräume eröffnet, die sie für Modernisierungsinvestitionen und für eine aktive Internationalisierung genutzt haben; in kurzer Zeit hat sich ein Bruch mit der früheren frankozentrierten Unternehmensphilosophie vollzogen¹⁴.

Aber die Erneuerung hat nicht alle Unternehmen erfaßt. Das französische Unternehmensnetz erscheint nach wie vor als heterogen und brüchig – Folge eines Wachstums- und Interventionsmusters, das sich jahrzehntelang auf wenige Großunternehmen konzentriert hat und der Diffusion der Modernisierung in die breite Unternehmenslandschaft zu wenig Beachtung schenkte. Erst in neuerer Zeit hat in Frankreich eine Mittelstandspolitik eingesetzt, die diesen Namen auch verdient. Die Verbesserung der unternehmerischen Rahmenbedingungen und der ideologische Klimawechsel zugunsten der Unternehmen in den achtziger Jahren haben zwar zu einer steigenden Zahl von Unternehmensneugründungen geführt; aber auch die Konkursrate ist seit 1986 stark gestiegen und eine der höchsten in Europa¹⁵.

13 Vgl. das umfangreiche Dossier France-Allemagne: Les performances comparées des deux économies, *Economie et Statistique*, (1991) 246/247, insbesondere den Abschnitt Le système productif, S. 77–127.

14 Vgl. die Nachweise und Erläuterungen in D. Taddéi/B. Coriat (Anm. 2), S. 122ff.; ferner Fabrice Hatem/Jean-Paul Vaillant/Jean-Baptiste Wautier, *Mondialisation de l'industrie française*, in: *Chroniques de la SEDEIS*, Nr. 10 vom 15. Oktober 1990, S. 346–359; Fabrice Hatem/Christian Stoffaers, *La France dans les réseaux d'alliance industriels mondiaux*, in: *Chroniques de la SEDEIS*, Nr. 12 vom 15. Dezember 1991, S. 453–467.

15 Vgl. Philippe Chalmin, *Démographie d'entreprise et conjoncture économique*, in: *Problèmes économiques*, Nr. 2317 vom 17. März 1993, S. 13–14; Gandois-Bericht (Anm. 12), S. 25ff.

Diese anhaltende „Unfähigkeit der Wirtschaft, ihr industrielles Unternehmensnetz grundlegend zu regenerieren“¹⁶, paart sich mit einer spezifischen Schwäche der französischen Unternehmenslandschaft im Bereich mittelständischer Unternehmen zwischen 100 und 2000 Beschäftigten. Diese Probleme werden überwiegend auf Finanzierungsschwierigkeiten der Klein- und Mittelunternehmen zurückgeführt: ungünstige Kreditbedingungen bei den Banken, Probleme und Zurückhaltung der Firmen bei notwendigen Eigenkapitalerhöhungen, fehlende partnerschaftliche, auf Dauer angelegte Beziehungen zwischen Bankensystem und Industrieunternehmen¹⁷.

Vor allem aber scheint sich die in der französischen Produktionsstruktur immer ausgeprägte Spaltung zwischen modernen und traditionellen Sektoren und Unternehmen fortzusetzen. Es existieren offensichtlich gegensätzliche Wettbewerbsstrategien zwischen denjenigen Sektoren bzw. Firmen, die eine offensive, auf Qualifizierung der Beschäftigten, sozialen Dialog und Innovation setzende Politik verfolgen, sowie denjenigen, die einseitig die Senkung der Lohnkosten und die Steigerung der Arbeitsproduktivität bevorzugen und mit dieser Strategie ihre Situation langfristig doch nicht verbessern können¹⁸.

Diese Dualisierung des Unternehmens- bzw. Produktionsnetzes beeinträchtigt die Wettbewerbsfähigkeit der französischen Wirtschaft. Sie steht in Zusammenhang mit den bislang in Frankreich nur schwach ausgeprägten Partnerschafts- und Kooperationsstrukturen zwischen den Unternehmen: zwischen Produzenten und Zulieferern, Industriellen und Handel, Industriefirmen und dem Bankensystem. Gerade der Ausbau derartiger Partnerschaften, Kooperationen und Vernetzungen zwischen den Unternehmen (sowie zwischen diesen und Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen) stellt aber ein entscheidendes Element der *globalen Wettbewerbsstrategie* dar¹⁹.

2. Strukturprobleme der Beschäftigungspolitik

Alle verfügbaren Szenarien der mittelfristigen Wirtschaftsentwicklung in Frankreich ergeben, daß die gegenwärtige Beschäftigungskrise mit

16 Gandois-Bericht (Anm. 12), S. 27.

17 Vgl. Luc Matray, *Situation financière des entreprises: les effets d'une amélioration des fonds propres*, in: *Problèmes économiques*, Nr. 2298, 4. November 1992, S. 10–18.

18 Ebd., S. 55f.

19 Vgl. dazu D. Taddéi/B. Coriat (Anm. 2), S. 235ff. Zum Beispiel der Zulieferbeziehungen vgl. Leo Kißler, „Toyotismus“ als Modernisierungsziel? Zur Entwicklung der zwischenbetrieblichen Arbeitsteilung in der französischen Automobilindustrie, in: *polis*, Sonderheft (1992), Fernuniversität Hagen.

ihren verheerenden sozialen Folgeerscheinungen mit einer Wachstumsbelebung allein nicht überwunden werden kann²⁰. Die Diskussionen des IX. Plans haben auch hier die spezifischen Strukturprobleme der Arbeitslosigkeit hervorgehoben:

a) *Neue Produktionskonzepte*

Ein erstes Ursachenbündel trifft sich mit den erwähnten Gründen für die Wettbewerbsschwäche der französischen Wirtschaft. Die Beharrungskraft der tayloristischen Tradition der Industrie und das Vorherrschen kurzfristiger, an den Arbeitskosten ansetzender Produktivitätskonzepte wirken sich in doppelter Weise auf den Arbeitsmarkt aus: in einer starken Zunahme der Rationalisierungs-Arbeitslosigkeit sowie in einer besonders starken Entwicklung instabiler, atypischer, treffend als „prekär“ gekennzeichnete Beschäftigungsverhältnisse²¹.

Dagegen wird den Unternehmen „eine offensivere Wettbewerbsstrategie, die auf der Qualität der Produkte und Dienstleistungen und damit auf der Qualifikation der Arbeitskräfte beruht“²², empfohlen. Dahinter steht nicht weniger als ein Plädoyer für neue Produktionskonzepte, die von den Unternehmensführungen tiefgreifende Veränderungen ihrer Arbeitsorganisation, ihrer Personalpolitik, ihrer innerbetrieblichen Management- und Organisationsstruktur und nicht zuletzt ihrer Sozialbeziehungen erfordern. Angesichts der tradierten hierarchischen Formen französischer Unternehmenskultur und Führungsstile kommt dies einer kleinen Kulturrevolution gleich und könnte als illusorisch verworfen werden, gäbe es nicht eine Reihe von Unternehmen, die derartige Konzepte begonnen haben zu praktizieren und zu propagieren²³.

b) *Arbeitszeitverkürzung*

Was die staatliche Beschäftigungspolitik angeht, so ist eine neue Debatte um Arbeitszeitverkürzung als Mittel der Arbeitsplatzsicherung und -schaf-

fung in Gang gesetzt worden. Nach den relativ enttäuschenden Resultaten der 1982 per Regierungsverordnung eingeführten Verkürzung der Wochenarbeitszeit auf 39 Stunden war diese Diskussion in Frankreich festgefahren und spielte auch in den Tarifverhandlungen der achtziger Jahre keine Rolle mehr²⁴. Die jetzigen Vorschläge laufen auf eine mittelfristig programmierte, regelmäßige Arbeitszeitverkürzung hinaus, die mit einer Reorganisierung der Arbeitsprozesse, der Entkoppelung von individuellen und betrieblichen Arbeitszeiten, also mit flexibleren Arbeitszeitmodellen einhergeht²⁵.

c) *Berufliche Aus- und Fortbildung*

Ein weiterer, schon seit Jahren diskutierter Reformkomplex betrifft das System der beruflichen Erstausbildung und Fortbildung, dessen mangelnde Verknüpfung mit den Erfordernissen der Wirtschaft als Hauptursache der hohen Jugendarbeitslosigkeit anzusehen ist. Um die praktisch von allen Seiten geforderte Entwicklung in Richtung auf duale Ausbildungsformen zu forcieren, bedarf es einer grundlegenden Reform des staatlichen Bildungssystems (das bisher das Quasi-Monopol der beruflichen Erstausbildung innehat), eines deutlich verstärkten Ausbildungs-Engagements der Unternehmen und ihrer Verbände und ihrer Hinwendung zu den oben erwähnten qualitativen Wettbewerbsstrategien, aber auch neuer Partnerschaften zwischen Bildungssystem und Wirtschaft²⁶.

d) *Kostenentlastung der Unternehmen*

Eher klassisch zu nennen sind die Überlegungen, die auf eine Kostenentlastung der Unternehmen hinauslaufen, wobei die in Frankreich hohen indirekten Arbeitskosten im Mittelpunkt der Reformpläne stehen²⁷. Nachdem bereits im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen den Unternehmen in bestimmten Fällen Teile der Sozialabgaben erlassen werden, sollen weitere Schritte folgen, um die hohen Arbeitgeber-Anteile an den Sozialversicherungsabgaben zu reduzieren. Besonders im Bereich der Niedriglöhne wird Handlungsbedarf gesehen, um die Beschäftigungschancen für gering qualifizierte Personen zu erhöhen.

20 Vgl. Commissariat général du Plan, *L'économie française en perspective*, Paris 1993.

21 Vgl. übereinstimmend dazu Choisir l'emploi, Préparation du XIe Plan (Rapport Brunhes), Paris 1992, S. 32–37; Gandois-Bericht (Anm. 12), S. 33 ff.; Alain Lebaube, *Social, par ici la sortie!*, Paris 1993, S. 47 f.

22 Choisir l'emploi (Anm. 21), S. 16. Ähnlich Alain d'Iribarne, *La compétitivité. Défi social, enjeu éducatif*, Paris 1989.

23 Vgl. die Beispiele in: A. Lebaube (Anm. 21), S. 201 ff. Eines der ersten Manifeste einer solchen offensiven, die Beschäftigten aktiv einbeziehenden Modernisierung ist der Bericht des Präsidenten des Nahrungsmittelkonzerns BSN, Antoine Riboud, *Modernisation, mode d'emploi*, Paris 1987.

24 Vgl. Choisir l'emploi (Anm. 21), S. 96 ff.

25 Ebd., S. 102 ff. Zu dieser Diskussion vgl. auch Dominique Sicot, *Le partage du travail, contraint et forcé*, in: *Alternatives économiques*, (1993) 107, S. 20–24.

26 Vgl. A. Lebaube (Anm. 21), S. 77 ff.

27 So betrug 1989 die Arbeitgeber-Sozialbeiträge in Frankreich durchschnittlich 59 Prozent des Nettolohns, in Deutschland 27 Prozent und in Großbritannien 14 Prozent; vgl. Choisir l'emploi (Anm. 21), S. 77.

III. Wandel des Staates

Die achtziger Jahre waren – seit der wirtschaftspolitischen Wende der Sozialisten 1983 – eine Zeit der Deregulierung, der Privatisierung und der Liberalisierung. Diese Entwicklung entsprach zum einen einer in allen wesentlichen Industriestaaten zu beobachtenden Welle des Neoliberalismus und erhielt im übrigen von den Beschlüssen zum EG-Binnenmarkt 1986 entscheidende Impulse. Zum anderen war sie ein Reflex auf die Krise des französischen colbertistischen, zentralstaatlichen Interventionismus, der den französischen Modernisierungsweg nach 1945 bestimmt hatte²⁸. Das rasche Scheitern des 1981/82 von der sozialistisch-kommunistischen Regierung unternommenen Versuchs, durch einen weiteren Ausbau der zentralstaatlichen Lenkungsinstrumente die wirtschaftlichen Probleme des Landes zu überwinden, tat ein übriges und machte den Weg frei für eine grundlegende Infragestellung staatlicher Interventionen in der Wirtschaft. Auf einer anderen Ebene trug die 1982 eingeleitete Dezentralisierung dazu bei, das staatliche Souveränitätsmonopol von innen her aufzuweichen²⁹.

Inzwischen ist die liberale Euphorie längst verfliegen. Man muß nur die Programme und Regierungserklärungen der Rechtsparteien 1986 (zu Beginn ihrer kurzen Regierungszeit bis 1988) und 1993 vergleichen, um zu erkennen, wie sehr die ideologische Freiheits-Rhetorik einer nüchternen Sichtweise gewichen ist. Dem widerspricht nicht, daß die Regierung ihr 1986–1988 begonnenes umfassendes Privatisierungsprogramm in den kommenden Jahren fortsetzen wird oder daß die Notenbank (Banque de France) einen von Regierungsweisungen unabhängigen autonomen Status bekommt³⁰.

Für diese Renaissance des Staates gibt es eine Reihe von Gründen, die über das – gewiß nicht zu unterschätzende – Beharrungsvermögen etatistischer bzw. staatsfixierter Verhaltensweisen in Verwaltung und Gesellschaft hinausgehen. Zum einen

28 Vgl. z.B. Jean-Baptiste de Foucauld, *La fin du social-colbertisme*, Paris 1989, sowie Elie Cohen, *Le colbertisme „high-tech“*, Paris 1992.

29 Vgl. Pierre Kukawka, *Dezentralisierung in Frankreich*, in diesem Heft.

30 Ab Herbst 1993 ist die Reprivatisierung von insgesamt 21 Unternehmensgruppen geplant, darunter die Banken BNP und Crédit Lyonnais, die Versicherungsgruppen UAP, GAN und AGF, die Fluggesellschaft Air France sowie Industriekonzerne wie Elf-Aquitaine, Rhône-Poulenc, Péchiney und Renault; vgl. *Le Monde* vom 27. Mai 1993, S. 1/17. Zum autonomen Statut der Banque de France als Folge des Vertrags von Maastricht vgl. *Le Monde* vom 22. April 1993, S. 13, und vom 12. Mai 1993, S. 11.

zwingt die schwierige Wirtschaftslage ebenso wie die soziale Krise zum Handeln. Die Europäisierung und Liberalisierung der Wirtschaft und ihrer Politik ist durchaus zu Recht von zahlreichen Betroffenen als Bedrohung empfunden worden, weil damit der Staat wesentliche wirtschaftspolitische Steuerungsmöglichkeiten verloren hat (etwa in der Konjunktur-, Währungs- und Haushaltspolitik, bei industrie- oder regionalpolitisch motivierten Subventionen). Gleichzeitig wächst der Druck auf den Staat, die Folgen der Internationalisierung und der EG-Marktintegration abzufedern und die soziale Kohärenz zu bewahren bzw. wiederherzustellen, die im Zuge der Integration verlorenzugehen droht³¹.

Zum anderen hängt der Perspektivenwechsel auch mit der Tatsache zusammen, daß nach einer ersten Phase breiten Konsenses, was den Abbau übermäßiger staatlicher Dirigismen angeht, die Fragen Oberhand gewinnen, was denn genau an die Stelle der abgebauten staatlichen Regulierungen und Interventionen treten soll. Nicht von ungefähr haben Bücher wie das von Michel Albert³² *Konjunktur*, die auf unterschiedliche kulturelle Kapitalismus-, Markt- und Regulierungsmodelle verweisen. Alberts Unterscheidung zwischen dem *angelsächsischen* und dem *rheinischen* Typus der Marktwirtschaft hat inzwischen Schule gemacht; sie kennzeichnet die notwendigen Grundentscheidungen über das neue Leitbild des Staates, aber auch über das angestrebte Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell.

Sowohl die neue Rollenbestimmung für den Staat als auch sein Verhältnis zur Marktregulierung, zu den Kräften der Zivilgesellschaft und zu den lokalen Gebietskörperschaften bedürfen der Klärung. Sicher ist nur, daß die herkömmlichen etatistischen Interventionsmuster abgelöst werden sollen zugunsten indirekterer Regulierungsformen. Dies bedeutet im Innenbezug stärker partnerschaftliche Vertragsbeziehungen mit den übrigen wirtschaftlichen und sozialen Akteuren, während etwa im Verhältnis zur EG der Staat seine Rolle als „*Garant der sozialen Kohäsion*“ einüben muß: durch Einflußstrategien als politischer Akteur auf der Ebene des EG-Entscheidungssystems, durch erfolgreiche Standortpolitik im nationalen Rahmen³³.

31 Vgl. Gilbert Ziebur, *Nationalstaat, Nationalismus, supranationale Integration: Der Fall Frankreich*, in: *Leviathan*, 20 (1992) 4, S. 484.

32 Michel Albert, *Capitalisme contre capitalisme*, Paris 1991 (dt.: *Kapitalismus contra Kapitalismus*, Frankfurt a.M. – New York 1992).

33 Vgl. Commissariat général du Plan, *Pour un Etat stratège, garant de l'intérêt général*, Préparation du XIe Plan, Paris 1993.

Da der Staat (über die Qualität und Effizienz seiner Verwaltung, der von ihm verantworteten Infrastruktur im Bildungs-, Forschungs-, Verkehrs- und Kommunikationsbereich) längst ein Faktor der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit geworden ist, verwundert es nicht, wenn seine Reform zum Bestandteil der oben erwähnten *globalen* Wettbewerbskonzepte wird. Mit der vom damaligen Premierminister Michel Rocard 1989 angestoßenen Staats- und Verwaltungsreform ist im übrigen ein umfassender Reformprozeß in Gang gekommen, der einen grundlegenden Wechsel der Funktionslogik der staatlichen Verwaltung anstrebt. Zu den generell propagierten Reformzielen gehören die Steigerung der Effizienz des Staates, die verbesserte Qualität öffentlicher Dienstleistungen, eine verbesserte Planung der „humanen Ressourcen“ der Verwaltung, eine stärkere Verantwortung und intensivere Fortbildungsmaßnahmen für das Personal, die weitere „Dekonzentration“, d.h. territoriale Auslagerung zentralstaatlicher Verwaltungen³⁴.

Eine andere Frage ist, ob der allenthalben proklamierte Umbau der staatlichen Aufgaben und Inter-

34 Vgl. den entsprechenden Runderlaß von Michel Rocard: Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, in: Journal officiel vom 24. Februar 1989; aus der Fülle der Sekundärliteratur: Luc Rouban, La modernisation de l'Etat et la fin de la spécificité française, in: Revue française de science politique, (1990) 4, S. 521-544; Jean-Luc Bodiguel/Luc Rouban, Le fonctionnaire détrôné? L'Etat au risque de la modernisation, Paris 1991.

ventionen auf jene Kooperationsformen und Selbstregulierungskräfte in Wirtschaft und Zivilgesellschaft bauen (oder sie stärken) kann, derer er dringend bedürfte. Die bereits an die Substanz gehende Krise der französischen Gewerkschaftsbewegung, die großen Lücken in den Tarifvertragsbeziehungen oder die erwähnten Schwächen der Kooperationsstrukturen im Unternehmenssektor sind Beispiele für die fundamentalen Schwierigkeiten in diesem Bereich.

Damit wird eine generelle Problematik der hier vorgestellten neuen Konzepte und Handlungsansätze angesprochen, die auch Zweifel an ihrer Durchsetzungsfähigkeit aufkommen lassen. Sie sind außerordentlich eng miteinander verflochten. Sie rühren an tradierte Interessen und Funktionsweisen in Staat, Verwaltung, Unternehmen und sozialen Gruppen, kurz: am Fundament eines Entwicklungsmodells, das den französischen Weg seit 1945 gekennzeichnet hat. Sie erfordern eine langfristig angelegte Reformpolitik, ohne unmittelbar Ergebnisse vorweisen zu können.

Gleichwohl hat diese Debatte das Verdienst, die richtigen Fragen zu stellen und auf die zentralen strukturellen Engpässe hinzuweisen, denen die französische Wirtschaftspolitik der neunziger Jahre gegenübersteht. Für die schwierige, widersprüchliche Suche nach neuen, sozialverträglichen Grundlagen der wirtschaftlichen Entwicklung ist dies nur ein erster, allerdings unverzichtbarer Schritt.

Frankreichs Parteiensystem nach den Parlamentswahlen

I. Die wachsende Distanz zwischen Bürgern und politischen Parteien

Die Wahlen in Frankreich vom 21. und 28. März 1993 haben eine tiefgreifende Veränderung des französischen Parteiensystems bestätigt, die übrigens auch in zahlreichen anderen westlichen politischen Systemen zu beobachten ist. Dieser Wandel äußert sich hauptsächlich in der zunehmenden Distanz zwischen Bürgern und Parteien, dem Legitimitätsschwund der traditionellen Formierungen und dem Auftreten neuer politischer Kräfte.

Seit Ende der achtziger Jahre verzeichnet Frankreich einen Rückgang der konventionellen Formen politischen Engagements und insbesondere der Wahlbeteiligung sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene. Die institutionellen Dezentralisierungsreformen scheinen das lokalpolitische Engagement der Bürger nicht spürbar gesteigert zu haben. Paradoxerweise scheint das Interesse der Bürger an den lokalen Angelegenheiten trotz des ständig wachsenden Einflusses der Lokalpolitik auf ihr Alltagsleben (Steuerpolitik, Wirtschaft, Erziehung, Umwelt usw.) allmählich nachzulassen, wenn man die Wahlbeteiligung als Kriterium zugrundelegt.

Die Auswirkungen dieser übergreifenden sozio-politischen Entwicklungen auf das Wahlverhalten sind jedoch nicht gleichmäßig auf das französische Staatsgebiet verteilt. Jeder Ort ist durch eine spezifische Sozialstruktur und eine spezifische politische Konfiguration gekennzeichnet, die ihm eine eigene Dynamik verleihen. Die Analyse der jüngsten Kommunalwahlen in allen Städten des französischen Mutterlandes mit über 20 000 Einwohnern¹ zeigt, daß bestimmte unabhängige Variablen die Wahlbeteiligung direkt beeinflussen. Die Städte mit der größten Wahlmüdigkeit weisen folgende Merkmale auf:

Der Aufsatz wurde von Karin Albert in die deutsche Sprache übersetzt.

¹ Vgl. Vincent Hoffmann-Martinot, *La participation aux élections municipales dans les villes françaises*, in: *Revue française de science politique*, Februar 1992, S. 3 ff.

- eine dezentrierte, instabile Bevölkerungsstruktur;
- einen schwachen Anteil aktiver Interessengruppen wie z. B. die örtliche Geschäftswelt oder die Grundeigentümer;
- eine Konzentration von Franzosen ausländischer Abstammung, die in der Regel kaum in die Gesamtgesellschaft integriert sind;
- eine „weiche“ Struktur des politischen Wettbewerbs, ohne große Wahlmöglichkeiten und deutliche ideologische Alternativen;
- die Zugehörigkeit zu einer Region, die durch eine wenig partizipative politische Geschichte und Kultur gekennzeichnet ist.

Wenn sich eine wachsende Anzahl von Wählern nicht mehr zu den Urnen begibt, dann nicht deshalb, weil sie sich weniger für Politik interessieren – ganz im Gegenteil. In Wirklichkeit tendieren die meisten von ihnen dazu, sehr viel *komplizierter* zu sein, d. h. gleichzeitig unabhängiger von den Wahlempfehlungen der Parteien sowie wählerischer und anspruchsvoller in der Auswahl der ihnen vorgeschlagenen Möglichkeiten und Programme (zunehmende Betreuung spezifischer Themen zuungunsten von Parteiloyalität und ideologischer Zugehörigkeit).

Dieser grundlegende Wandel erklärt den Rückgang traditioneller Formen der politischen Beteiligung wie Teilnahme an Wahlen oder Engagement in Parteien zugunsten sehr unterschiedlicher, individualisierter Formen politischer Aktivität wie Vereinstätigkeit, Bürgerinitiativen zur Verteidigung bestimmter lokaler Interessen und direkte Kontaktpflege zu den Abgeordneten und Beamten. In der Tat haben wir es mit einer tiefgreifenden Veränderung der politischen Einstellungen und Verhaltensweisen der Bürger zu tun. Dies betrifft insbesondere die Mitglieder der neuen Mittelschicht, die in den Randkommunen der Ballungsräume leben und sich sehr viel stärker für spezifische Themen einsetzen als für große ideologische Programme. Eine solche Entwicklung ist im übrigen auch in anderen westlichen Ländern wie

der Bundesrepublik², der Schweiz³ oder den USA⁴ zu verzeichnen.

Die Abschwächung der traditionellen Bindungen an eine soziale Schicht oder eine Partei kommt ganz besonders im Stimmensplitting zum Ausdruck. Mit der gleichzeitigen Durchführung der Kantonal- und Regionalwahlen 1992 wollte die damalige Regierung der Wahlmüdigkeit, die man auf die seit den siebziger Jahren zu verzeichnende große Anzahl von Wahlgängen (Einführung der Europawahlen 1979 und der Regionalwahlen 1986) zurückführte, Einhalt gebieten. Diese Doppelwahl hat die Zunahme des *Wahlnomadentums* bestätigt, d.h. die Tendenz des Wählers, seine Stimme je nach Wahltyp einer anderen Partei zu geben. Nach den Schätzungen von Annie Laurent und Christian-Marie Wallon-Leducq⁵ betraf dieses Phänomen der Wahlmobilität bzw. Unbeständigkeit immerhin 38 Prozent der Wähler.

1. Stellung des Abgeordneten

Die Zurückhaltung, ja sogar das Mißtrauen gegenüber den traditionellen Ideologien und Parteien ist ebenfalls während des Wahlkampfes der letzten Parlamentswahlen deutlich geworden. Verschiedenen Umfragen⁶ zufolge standen die meisten Wähler der politischen Klasse skeptisch gegenüber. Ohne damit einen prinzipiellen Antiparlamentarismus auszudrücken, haben sie explizit oder implizit die existierenden Grenzen der Handlungsfähigkeit ihrer Abgeordneten in der Nationalversammlung kritisiert. Natürlich trägt in erster Linie das wirtschaftliche Klima zu einer allgemeinen Desillusionierung nicht nur auf sozialer, sondern auch auf politischer Ebene bei. In diesem Jahr ist zum ersten Mal seit 1975 ein Rückgang des Bruttoinlandsprodukts zu verzeichnen; die Beschäftigungslage wird mehr und mehr zum Hauptproblem, ohne wirkliche Aussichten auf Besserung. Was werden die neuen Abgeordneten dagegen ausrichten können?

Auch die verschiedenen politischen Skandale sowie die sich verschärfende Krise der traditionellen

2 Vgl. Everhard Holtmann, Politisierung der Kommunalpolitik und Wandlungen im lokalen Parteiensystem, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 22–23/92, S. 13–22.

3 Vgl. Dominique Joye und Jean-Philippe Leresche, *Les transformations du pouvoir local en Suisse*, Vortrag auf der Tagung des European Consortium of Political Research, Leiden, 2.–8. 4. 1993.

4 Vgl. Norman H. Nie u. a., *Participation in America: Continuity and Change*, Cambridge, Harvard University (Forschungsbericht).

5 Vgl. das Kapitel „La double inconstance: partis, électeurs et double vote“, in: *Le vote éclaté. Les élections régionales et cantonales des 22 et 29 mars 1992*, Paris 1992, S. 231 ff.

6 Vgl. u. a. *Sud Ouest* vom 23. Februar 1993.

politischen Parteien haben kaum dazu beigetragen, das Bild des Abgeordneten zu verbessern. Nur eine Minderheit der Bevölkerung „hat Vertrauen“ zu ihm. Diese vage Formulierung wird von den Meinungsforschungsinstituten benutzt, um Qualität und Intensität der Beziehungen des Bürgers zu den öffentlichen Institutionen und den Politikern zu messen. Im Vergleich zu älteren Umfragen hat sich das durchschnittliche Meinungsbild vom Abgeordneten nicht verschlechtert, aber auch nicht verbessert. Darin unterscheidet es sich deutlich vom Bild des Bürgermeisters, der seit Jahren aus den Meinungsumfragen als der populärste Mandatsträger der Republik hervorgeht.

Den Umfragen zufolge verfügt der Abgeordnete der Nationalversammlung über einen geringeren Vertrauensvorschuß als der kommunale Mandatsträger. Sollte die Dezentralisierung über den französischen Jakobinismus gesiegt haben? Die Frage stellt sich nicht in dieser Form. Die Gesamtheit der Franzosen ist nach wie vor der parlamentarischen Demokratie verbunden: Die meisten von ihnen gehen deshalb zu den Wahlurnen, weil sie an die Wirksamkeit des politischen Wandels glauben, selbst wenn dieser in seinen direkten Auswirkungen auf das Alltagsleben begrenzt sein sollte. Dieser Parlamentarismus äußert sich durch die mehrheitliche Zustimmung zu den vom Vedel-Ausschuß vorgeschlagenen Verfassungsänderungen⁷. Denn die Bürger wünschen sich von ihrem Abgeordneten, daß er stärker und effizienter sei. In dieser Grundsatzfrage sind sie die besten Verbündeten ihrer Abgeordneten in der Nationalversammlung, die seit Jahren eine Ausweitung ihrer – in ihren Augen völlig unzureichenden – Macht fordern, um eine wirkliche Kontrolle über die Regierungspolitik ausüben zu können.

Aber was die Menschen in erster Linie von ihren Repräsentanten im Parlament erwarten, ist größere Bürgernähe: Der Abgeordnete soll näher bei seiner Region, den konkreten Problemen, den *lokalen Angelegenheiten* sein. Die klassische Definition der Abgeordnetenfunktion, wie sie Carré de Malberg verstand, erscheint mehr denn je überholt:

„Der Abgeordnete vertritt weder Wähler noch Bürger als solche, noch irgendeine Summe von Individuen ut singuli, sondern die Nation als einheitliches Ganzes, verstanden in ihrer globalen Uni-

7 Dieser am 2. Dezember 1992 durch den Ministerrat geschaffene Konsultativausschuß hat 16 Mitglieder unter dem Vorsitz von Georges Vedel. Mit der Erarbeitung von Vorschlägen für eine Verfassungsreform beauftragt, hat dieser Ausschuß am 15. Februar 1993 seinen Bericht vorgelegt (veröffentlicht im *Journal Officiel* vom 16. 2. 1993), der insbesondere für ein aktiveres Parlament plädiert.

versalität und folglich zu unterscheiden von den individuellen Einheiten und den Teilgruppen, die dieses nationale Ganze beinhaltet.“⁸

Heute jedoch meint nur ein Drittel der Befragten, daß die Hauptaufgabe der Abgeordneten darin bestehe, über Gesetze abzustimmen, wohingegen zwei Drittel von ihnen vorrangig erwarten, daß sie die lokalen und individuellen Interessen vertreten. Diese Tendenz zur Lokalisierung der politischen Erwartungen und Forderungen ist keine spezifisch französische Erscheinung, sondern betrifft die meisten westlichen Demokratien. Eine Politologen-gruppe der Universität Harvard hat aufgezeigt, daß die Chancen zur Wiederwahl der britischen und amerikanischen Abgeordneten nicht so sehr von ihrer ideologischen Ausrichtung oder ihrer Arbeitsweise auf nationaler Ebene abhängen, sondern von ihrer Arbeit im Wahlkreis⁹.

Um dieser zunehmenden Forderung nach Nähe zu entsprechen, hat der Vedel-Ausschuß vorgeschlagen, die Ämterhäufung zwischen parlamentarischen und kommunalen Mandaten zu verbieten. Die Politiker stehen dieser Initiative mehr als zurückhaltend gegenüber. Aber wie lange werden die französischen Politiker diesen ständigen Balanceakt zwischen mehreren Mandaten fortsetzen können, der im übrigen Europa seit langem abgeschafft worden ist?

2. Wachsende Wahlenthaltungen

Die Distanz der Bürger zum existierenden politischen System hat sich in einer relativ starken Enthaltung bei den Parlamentswahlen vom März 1993 geäußert:

- Beim ersten Wahlgang haben 31 % der eingeschriebenen Wähler nicht gewählt. Diese Quote ist zwar niedriger als bei den Parlamentswahlen von 1988 (34 %), aber vergleichsweise hoch insofern, als die jüngsten Wahlen nicht auf eine Präsidentschaftswahl folgten, wie dies 1981 und 1988 der Fall war. Die offizielle Erfassung der Wahlenthaltungen verdeckt im übrigen das für Frankreich bedeutende Problem der Nicht-einschreibung auf den Wahllisten. Die Zahl derjenigen Bürger, die sich nicht in die Wahllisten eintragen lassen – eine notwendige Voraussetzung für die Teilnahme an der Wahl –, wird auf etwa 10 % der potentiell Wahlberechtigten geschätzt.
- Beim zweiten Wahlgang kam es zu keinerlei Mobilisierung der Wähler, was zum Teil auf das

Fehlen jeder Spannung nach dem ersten Wahlgang zurückzuführen ist. Die Wahlenthaltung hat sogar zugenommen und ist auf über 32 % angestiegen, was bisher nur bei einer einzigen Parlamentswahl der Fünften Republik zu verzeichnen war, nämlich 1988.

- Die Anzahl der leeren und ungültigen Stimmzettel, die traditionsgemäß zusammengerechnet werden, war extrem hoch: 1,427 Millionen beim ersten Wahlgang, d. h. 5,27 % der abgegebenen Stimmen, und 2,159 Millionen beim zweiten Wahlgang, was 9,48 % der abgegebenen Stimmen entspricht (in 133 der 497 Wahlbezirke, wo am 28. März gewählt wurde, lag dieser Anteil noch viel höher, zwischen 10 % und 40 %). Bei den letzten Parlamentswahlen 1988 wurden beim ersten Wahlgang lediglich 512 697, beim zweiten Wahlgang 690 052 leere bzw. ungültige Stimmzettel gezählt.

II. Die Zukunft der traditionellen Parteien

Die Parteien, die in den siebziger und achtziger Jahren an der „bipolaren Quadrille“ teilnahmen, um mit Maurice Duverger zu sprechen – *RPR (Rassemblement pour la République)*, *UDF (Union pour la Démocratie Française)*, *PS (Parti Socialiste)* und *PCF (Parti Communiste Français)* –, haben einen großen Teil ihres Vertretungsmonopols verloren. Während sie beim ersten Wahlgang der Parlamentswahlen von 1988 noch knapp 90 % der Stimmen auf sich vereinigen konnten, sind es beim ersten Wahlgang im März 1993 nur noch zwei Drittel. Der Wahlniedergang der Linksparteien ist beeindruckend, aber die Parteien der klassischen Rechten haben keinen wesentlichen Stimmenzuwachs zu verzeichnen.

1. Parti Socialiste (PS)

Der große Verlierer der letzten Parlamentswahlen ist offensichtlich die Sozialistische Partei. Die Niederlage war vorherzusehen, sowohl aufgrund der Ergebnisse vorheriger Wahlen – ein Jahr zuvor war bei den Regionalwahlen genau dasselbe niedrige Ergebnis verzeichnet worden, und bei den Kantonalwahlen waren historische sozialistische Hochburgen wie Dordogne, Drôme, Gers, der Norden und Puy-de-Dôme verlorengegangen – als auch aufgrund zahlreicher Meinungsumfragen einige Wochen vor der Wahl. Mit seinen Verbündeten, dem linksliberalen *MRG (Mouvement des*

8 Vgl. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris 1920 (Neuaufgabe 1985), 2 Bde.

9 Vgl. Bruce Jasin/John Ferejohn/Morris Fiorina, *The Personal Vote*, Cambridge 1987.

Tabelle: Wahlen zur Nationalversammlung 1988 und 1993 (1. Wahlgang)

	1993 absolut	1993	1988
Wahlberechtigte	38 881 564	100 %	100 %
Abgegebene Stimmen	26 796 142	68,9 %	65,7 %
Gültige Stimmen	25 378 158	65,3 %	64,4 %
Extreme Linke	423 282	1,7 %	0,4 %
PCF	2 331 399	9,2 %	11,3 %
PS und Verbündete	4 874 978	19,2 %	37,5 %
Ökologen (GE, Verts, andere) ¹	2 716 313	10,7 %	0,4 %
RPR	5 032 496	19,8 %	19,2 %
UDF	4 731 013	18,6 %	18,5 %
Diverse Rechte	1 429 319	5,6 %	2,9 %
Front National, extr. R.	3 187 954	12,6 %	9,8 %
Anderer	651 404	2,6 %	—

¹ davon Verts/Génération écologie 7,6 %; Angaben beziehen sich auf die jeweiligen Prozentanteile der gültigen Stimmen.

Quellen: Le Monde vom 8. Juni 1988; Le Monde, Elections législatives de mars 1993, Dossiers et documents, April 1993, S. 63.

Radicaux de Gauche) und den diversen Linken, hat der PS seit 1988 knapp die Hälfte seiner Wählerschaft eingebüßt, d.h. vier Millionen Stimmen. Das Ergebnis ist mehr als schlecht: es ist, zumindest in den Augen ihrer führenden Repräsentanten, katastrophal. Kein einziger sozialistischer Kandidat wurde im ersten Wahlgang gewählt. Der zweite Wahlgang bekräftigte den historischen Mißerfolg der Linken, wobei das Mehrheitswahlrecht den Zusammenbruch der Sozialisten noch verstärkte: Mit Unterstützung des MRG errangen sie letztendlich 67 der 577 Mandate der Nationalversammlung, während sie zuvor 275 Sitze hatten. Mehrere Leitfiguren der Partei wie Michel Rocard, Roland Dumas, Michel Delebarre, Edmond Hervé oder Louis Mermaz verloren in ihren Wahlkreisen.

Die traditionellen sozialistischen Bastionen haben nicht standgehalten. Zwischen 1988 und 1993 mußten die Sozialisten sowohl in Nord-Pas-de-Calais (23 % gegenüber 44 %) als auch in Midi-Pyrénées (26 % gegenüber 47 %) schwere Einbußen hinnehmen. Derselbe Rückgang ist in den Regionen zu verzeichnen, wo die Sozialistische Partei in den siebziger Jahren die stärksten Zuwachsraten aufweisen konnte: Lothringen (17 % gegenüber 38 %) und die Bretagne (22 % gegenüber 41 %). In den meisten Wahlkreisen der großen Regionen Ile-de-France, Rhône-Alpes und Provence-Alpes-Côte d'Azur erhielten die Sozialisten sogar zu wenig Stimmen, um am zweiten Wahlgang teilnehmen zu können; dort standen sich dann in den meisten Fällen die traditionelle Rechte und der Front National gegenüber.

Die sozialistische Wählerschaft der siebziger und achtziger Jahre setzte sich hauptsächlich aus Arbeitern und der neuen Mittelschicht zusammen. Diese beiden sozialen Kategorien unterstützen die Sozialistische Partei heute nur noch in sehr geringem Maße; der jeweilige PS-Stimmenanteil ist auf 20 % bzw. 25 % gesunken¹⁰.

Die angekündigte und erwartete schmerzhafteste Niederlage der Sozialisten ist das Ergebnis vielfältiger Faktoren. Darunter sind insbesondere die folgenden zu nennen:

- Nach elfjähriger Regierungszeit, mit Ausnahme der Regierung Chirac in der Kohabitation von 1986 bis 1988, hat sich die Macht der Partei abgenutzt. Sie, die „das Leben ändern“ wollte (so lautete ein Leitsatz des Programmes von 1971), hat nach und nach ihre Illusionen und ihr Innovationsvermögen verloren. Aus dem anfänglichen Radikalismus ist die pure Verwaltung des Bestehenden geworden, insbesondere auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik.
- Im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut zeigte sich ein Mißerfolg der Regierungspolitik. In Frankreich wie auch in den übrigen westlichen Ländern hängt die Entscheidung des Wählers mehr und mehr von seiner Einschätzung der wirtschaftlichen und finanziellen Leistung der Regierung ab. Die Meinungsumfragen zeigen wiederholt, daß die weiter steigende Arbeitslosigkeit das Hauptproblem der französischen Gesellschaft ist und die Parteien zunächst an ihrer Fähigkeit gemessen werden, dieses Problem einzudämmen.
- Das Bild größerer moralischer Integrität, das die Sozialisten pflegten, als sie die Mißbräuche der Rechten während ihrer Regierungszeit anprangerten, ist durch die Affären und Korruptionsskandale stark beschädigt worden.
- Das allmähliche Auseinanderfallen des Parteiapparates, der ausgehöhlt wurde durch den individuellen Ehrgeiz potentieller Präsidentschaftskandidaten, die im ganzen Land einen Bruderkrieg zwischen verschiedenen internen Strömungen führten – der Parteitag in Rennes 1992 war ein trauriger Höhepunkt dieses erbärmlichen Schauspiels –, beschleunigte den Niedergang der Sozialistischen Partei.

Wie ist es um die Zukunft des französischen Sozialismus bestellt? Da er wirklich extrem tief gesunken ist – er ist auf das Niveau der FGDS (*Fédération de la gauche démocrate et socialiste*) bei den Parlamentswahlen von 1967 zurückgefallen –,

¹⁰ Vgl. Gérard Grunberg, *Retour à la case départ pour le parti socialiste*, in: Le Monde vom 7. April 1993.

kann man sich kaum vorstellen, daß es noch weiter bergab gehen könnte. Nach dem von Michel Rocard initiierten Wechsel im Parteivorstand und der Marginalisierung von Laurent Fabius und seiner Strömung sind große interne Manöver im Gange, die die Parteiorganisation verändern. Wird Rocard's „big bang“, jene von ihm befürwortete Zerschlagung der alten Parteistruktur zugunsten einer neuen Organisation, stattfinden? Unter welchen Voraussetzungen, in welcher Form? Heute ist über ideologische Veränderungen nachzudenken sowie über die Erarbeitung neuer Strategien des internen Kompromisses und der Allianzen mit anderen Parteien. Die Oppositionskur könnte sich hier als hilfreich erweisen.

2. Parti Communiste Français (PCF)

Die Kommunistische Partei konnte den seit mehreren Jahren andauernden Abwärtstrend, der zu sehr schlechten Ergebnissen bei den Präsidentschaftswahlen von 1988 (nur 6,8 % der Wählerstimmen für den Kandidaten André Lajoinie) sowie bei den Europawahlen im Juni 1989 (7,7 %) führte, nicht aufhalten. Aber am Abend des ersten Wahlgangs 1993 stellte Generalsekretär Georges Marchais stolz einen „leichten Fortschritt“ im Vergleich zu den 1991er Kantonalwahlen fest. Der Gewinn war begrenzt, denn er betrug lediglich 0,6 % der Wählerstimmen. Im Vergleich zu 1988 verloren die Kommunisten im Durchschnitt 2,1 %, konnten aber in etwa fünfzehn Departements (z. B. Landes, Nièvre, Savoyen, Martinique) ihre Situation deutlich verbessern. Selbst wenn es dem PCF deutlich schlechter geht als vor fünfzehn Jahren, scheint man die Partei etwas vorschnell „begraben“ zu haben, und dies aus zumindest zwei Gründen:

1. Die letzten Jahre zeigen, daß die Kommunisten bei Wahlen ihr dichtes, gut funktionierendes Netz von lokalen Abgeordneten und Notabeln mobilisieren können (Parlaments-, Kommunal- und Kantonalwahlen) und wesentlich bessere Ergebnisse erzielen als bei Präsidentschafts- oder Europawahlen¹¹.

2. Der PCF ist für einen nicht zu unterschätzenden Teil seiner Wähler nach wie vor eine Partei der radikalen Opposition gegen „alles, was nicht in Ordnung ist“, die sich im Unterschied zu den Sozialisten lautstark weigert, sich bestimmten Zwängen und Logiken insbesondere auf ökonomischer und internationaler Ebene zu beugen. Acht kommunistische Kandidaten haben vor allem wegen ihres kämpferischen Diskurses „gegen die

Unabwendbarkeit der Wirtschaftskrise“ sozialistischen Abgeordneten ihre Mandate abnehmen können. Es ist damit dem PCF gelungen, seine Parlamentsfraktion mit 24 Abgeordneten (minus drei) zu stabilisieren.

3. Rechtsparteien

Die Rechten siegte mit einer überwältigenden Mehrheit von 486 der insgesamt 577 Sitzen (der RPR liegt mit 242 Sitzen vor der UDF mit 207; diverse Rechte: 36, andere: 1). Das ist eine „Chambre introuvable“, um den Ausdruck von Louis XVIII. zu benutzen, mit dem dieser die im August 1815 gewählte Versammlung bezeichnet hatte und der später für jede parlamentarische Versammlung benutzt wurde, in der eine sehr starke Mehrheit herrschte (wie beispielsweise 1919 oder 1968). Mit 58 % der abgegebenen Stimmen beim zweiten Wahlgang profitierte das Wahlbündnis der Rechten (UPF – Union Pour la France: UDF, RPR und diverse Rechte) vom Verstärkungseffekt des Mehrheitswahlrechts. Es reagierte jedoch auf diesen großen Erfolg mit Mäßigung und Zurückhaltung; man war weit entfernt vom Freudentaumel des Machtwechsels 1981. Einige Faktoren können diese auf den ersten Blick überraschende Zurückhaltung erklären:

- Beim ersten Wahlgang haben RPR und UDF mit ihren 19,83 % bzw. 18,64 % der abgegebenen Stimmen im Vergleich zu den letzten Parlamentswahlen von 1988 kaum Fortschritte zu verzeichnen. Ihre Ergebnisse sind sogar schlechter als 1986 und ähneln insgesamt gesehen denen von 1981. Kein Grund, stolz zu sein, und dies um so weniger, als der *Front National* ein für die traditionellen Rechtsparteien beunruhigendes Ergebnis erzielte.
- Der nationale und internationale wirtschaftliche Kontext ist für die neue Mehrheit nicht günstig; die rechte Wählerschaft will Ergebnisse sehen und hofft auf eine rasche Verbesserung der Beschäftigungslage und der Lebensbedingungen. Im Vergleich zu den sechziger und siebziger Jahren setzt sich die Wählerschaft aus sehr unterschiedlichen sozialen Schichten zusammen und besteht nicht aus Stammwählern.
- Die Wende ist noch nicht vollzogen, da die Rechten erneut mit Präsident Mitterrand *kohabitieren* muß, der aufgrund seiner Funktion als Wächter der Institutionen der Stützpfeiler des politischen Systems der Fünften Republik ist. Der Wahlsieg und die Persönlichkeit des neuen Premierministers Edouard Balladur werden diese zweite Kohabitation sicherlich spürbar erleichtern, da der Präsident kaum umhin kann, der Regierung großen Handlungsspielraum zu-

11 Zu diesem Aspekt vgl. Pierre Bréchon, *La France des urnes. Cinquante ans d'histoire électorale*, Paris 1993.

zugestehen. Aber die Hauptgefahr für die Rechte besteht heute darin, wieder in interne Querelen und Auseinandersetzungen zu verfallen, die sich im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen von 1995 zweifellos einstellen werden.

III. Die neuen politischen Akteure

Unter „neu“ sollen hier diejenigen politischen Akteure verstanden werden, die von sich behaupten, mit den traditionellen Regeln und politischen Lagern brechen zu wollen, insbesondere mit der scharfen Trennung zwischen rechts und links. Sie wollen eine Politik betreiben, die sich auf Themen und nicht auf ideologische Programme konzentriert. Die meisten von ihnen plädieren darüber hinaus für eine Veränderung der Institutionen der Fünften Republik.

1. Front National

Dem *Front National* ist es gelungen, sich dauerhaft in der französischen politischen Landschaft anzusiedeln. Die politischen Themen, die seinen Erfolg begründen, sind die Immigration und die innere Sicherheit. In seinem Programm von 1991, das fünfzig Maßnahmen zur „Regelung der Immigrationsprobleme“ enthält, wird unter anderem folgendes vorgeschlagen:

- Wiedereinführung des Abstammungsprinzips zur Erlangung der französischen Staatsbürgerschaft;
- Infragestellung der seit 1974 erfolgten Naturalisierungen;
- Zahlung von Kindergeld ausschließlich an Franzosen;
- Einführung von Ausländerquoten in den Schulklassen.

Die Ergebnisse des *Front National* bei den letzten Wahlen zeigen, daß diese Partei heute über eine relativ solide gebietsmäßige und soziale Basis verfügt. Mit 13,9 % der Stimmen bei den Regionalwahlen vom 22. März 1992 verbesserte sie sich um 4,2 Prozentpunkte im Vergleich zu den Regionalwahlen von 1986 und erreicht 239 Sitze gegenüber 137. Sie ist nunmehr in allen Departements (bis auf zehn meist kleine ländliche Departements) vertreten. Beim ersten Wahlgang der diesjährigen Parlamentswahlen verbesserte die Partei mit 12,4 % der abgegebenen Stimmen ihr Ergebnis im Vergleich zu 1988 um knapp drei Prozentpunkte. Aber obwohl der *Front National* es schaffte, beim zweiten Wahlgang in zehn Wahlkreisen vertreten zu sein,

wurde kein Kandidat gewählt. Die Partei verlor somit den einzigen Sitz, den sie in der Nationalversammlung innehatte. Dies macht – neben den Auswirkungen des Mehrheitswahlrechts – folgendes deutlich:

- Einerseits ist der *Front National* keine Eintagsfliege, da es ihm gelungen ist, sich dauerhaft anzusiedeln und regelmäßig eine Wählerschaft zu mobilisieren, die durch alle sozialen Schichten geht und stark durch männliche Wähler geprägt ist. Arbeiter, Selbständige und Einwohner von Industrie- und Mittelmeerregionen sind überrepräsentiert und stellen eine Stammwählerschaft dar.
- Andererseits wird der *Front National* aufgrund seiner extremen Stellungnahmen nach wie vor von der Mehrheit der Franzosen abgelehnt, die ihm eine Funktion als Tribun zuerkennen, ihm aber das Recht verweigern, an der Regierung teilzunehmen. Die Partei setzt heute auf die Unfähigkeit der neuen Regierung, die Auswirkungen der wirtschaftlichen Rezession erheblich zu mildern, um gegenüber einer desorientierten, im Abschwung befindlichen Linken als die Rettung zu erscheinen.

2. Die Grünen

Die Grünen in Frankreich, die sich lange im Schatten der westdeutschen Grünen befanden, haben letztere bei den Europawahlen von 1989 überholt und 10,6 % der abgegebenen Stimmen erreicht. Das Erstaunen im Ausland war groß, weniger jedoch in Frankreich, wo der „grüne“ Durchbruch sich schon drei Monate zuvor bei den Kommunalwahlen spektakulär angekündigt hatte. Im Gegensatz zu den schnellen Erfolgen der deutschen Grünen mußten die französischen Ökologen also fünfzehn Jahre warten (seit der Kandidatur René Dumonts bei den Präsidentschaftswahlen 1974), bis sie aus ihrer relativen Randstellung heraustreten konnten. Mit Ausnahme der guten Ergebnisse in zahlreichen Städten bei den Kommunalwahlen 1977 erzielten sie nur selten mehr als 4 % der Stimmen bei den verschiedenen Wahlen zwischen 1974 und 1988, ob auf nationaler oder lokaler Ebene¹². Hindernisse organisatorischer und institutioneller Art trugen dazu bei, den Anstieg ihrer Wählerzahl zu bremsen. Die ökologische Bewegung war bis zur Gründung der Partei der *Verts* 1988 sehr zersplittert. Das Mehrheitswahlrecht mit zwei Wahlgängen macht darüber hinaus den Einzug neuer Parteien in die Nationalversammlung besonders

12 Siehe die Darstellung der Entwicklung der ökologischen Bewegung bei französischen Wahlen von Daniel Boy, *L'écologie en France. Evolutions et structures*, Vortrag auf der Tagung des ECPR, Paris, 10.–15. April 1989.

schwierig. Dies ist auch der Grund, weshalb der interregionale nationale Ausschuß der *Verts* beschloß, bei den Parlamentswahlen von Juni 1988 keinen Kandidaten aufzustellen.

Das Verhältniswahlrecht, das bei Regionalwahlen zur Anwendung kommt, erklärt das gute Ergebnis, von 1992: 7 % für die *Verts*, 7 % für ihren neuen Rivalen *Génération écologie*, eine vom ehemaligen grünen Präsidentschaftskandidaten Brice Lalonde geleitete Bewegung, die ursprünglich den Sozialisten nahestand und zahlreiche Überläufer aus der Sozialistischen Partei zählte. Aufgrund dieser Wahlergebnisse und der Meinungsumfragen, die bis zu 19 % der abgegebenen Stimmen erwarten ließen, entschlossen sich die beiden Bewegungen dazu, für die Parlamentswahlen 1993 gemeinsame Kandidaten aufzustellen in der Hoffnung, von der Zersplitterung des Parteiensystems zu profitieren und etwa 80 Abgeordneten den Einzug in die Nationalversammlung zu ermöglichen. Trotz der Vereinigungsstrategie traten die erhofften Ergebnisse nicht ein. Lediglich zwei Kandidaten gelang es, den zweiten Wahlgang zu erreichen; kein einziger zog ins Palais Bourbon ein. Erneut hat das Mehrheitswahlrecht ihr Vordringen gebremst, zusammen mit anderen Faktoren: dem Fehlen eines mobilisierenden Programms, der Konkurrenz „falscher Ökologen“ und der bei vielen Wählern verbreiteten Auffassung, *Génération écologie* stehe der Sozialistischen Partei zu nahe (Brice Lalonde war Umweltminister in der Regierung Edith Cresson).

3. Die „neuen Unabhängigen“

Neben der Entstehung und der Etablierung neuer Parteien muß auch die Entwicklung einer neuen Kategorie populistischer, politisch unabhängiger Politiker unterstrichen werden, die sich insbesondere auf kommunaler Ebene deutlich von den klas-

sischen Parteien abgrenzen¹³. Mehrere der 1983 und 1989 in Frankreich neu gewählten Bürgermeister veranschaulichen diesen für die Entwicklung des französischen politischen Systems interessanten Trend. Alain Carignon in Grenoble, Michel Noir in Lyon oder Noël Mamère in Bègles kommen aus Rechts- oder Linksparteien, bekräftigen aber ihren Willen, die klassischen Abgrenzungen der Parteien zu überwinden und sich von den Parteiapparaten abzugrenzen oder sogar, wie im Fall Mamère, gegen sie zu kämpfen, „allein gegen alle“. Auf den ersten Blick zählt sich diese Strategie, die vor wenigen Jahren noch als politischer Selbstmord gegolten hätte, angesichts des zunehmenden Desinteresses der Franzosen an den Parteien wahlpolitisch aus: Den von der *Société Française d'Enquête par Sondage* (SOFRES) vor den Kommunalwahlen durchgeführten Umfragen zufolge entscheiden sich immer mehr Wähler eher für die Persönlichkeit des Kandidaten (1983: 50 %, 1989: 58 %) als für die politische Couleur der Listen (1983: 43 %, 1989: 35 %)¹⁴.

Aber diese „neuen Unabhängigen“ müssen sich mit den auf lokaler Ebene existierenden Parteien und ihren verlängerten Armen (z. B. im Sport oder im soziokulturellen Bereich) auseinandersetzen, und dies wahrscheinlich noch für lange Zeit. Die Erfahrung dieser individuellen Bürgermeister-Initiativen zeigt in der Tat, daß ein totaler Bruch mit den existierenden Parteien selten von Erfolg gekrönt ist. Nichtsdestotrotz kommen zum Rechts-Links-Denken, das den kommunalen politischen Wettstreit fast zwanzig Jahre lang geprägt hat, neue (z. B. materialistisch/postmaterialistische) Dimensionen hinzu, die die Parteien erheblich schwächen, die traditionellen ideologischen Klassifizierungen in Frage stellen und folglich die Karriere der „neuen Unabhängigen“ fördern.

13 Siehe Terry N. Clark und Vincent Hoffmann-Martinot (Hrsg.), *The New Political Culture*, Boulder, Co. (i. E.).

14 Vgl. SOFRES, *L'Etat de l'opinion*, Paris 1990.

Dezentralisierung in Frankreich: Bilanz und Perspektiven

I. Vorbemerkungen

Als die Linke mit der Wahl François Mitterrands zum Staatspräsidenten 1981 an die Macht kam, war Frankreich einer der zentralistischsten Staaten Westeuropas. Alle wichtigen Partner Frankreichs in der Europäischen Gemeinschaft hatten einen Prozeß der Dezentralisierung in Gang gesetzt, sei es unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg (Bundesrepublik Deutschland, Italien), sei es in den siebziger Jahren (Spanien)¹. Was Frankreich betrifft, so lassen sich die zaghaften, schwerfälligen und oft erfolglosen Dezentralisierungsbemühungen durch eine jahrhundertealte Geschichte erklären.

Um die Probleme der 1982/83 in Frankreich eingeleiteten Reformen zu verstehen, muß man auf die Periode des *Ancien régime* zurückgreifen (die zentrale Rolle der „*intendants*“ als Vorläufer der Präfekten), ebenso auf die Debatten der Revolutionäre von 1789 (vor allem den Sieg der Jakobiner über die Girondisten) und schließlich auf das napoleonische Zeitalter. Der Historiker Albert Soboul² sieht den Beginn des 19. Jahrhunderts als den Höhepunkt des französischen Zentralismus an und bezieht sich dabei auf das Chaptal-Gesetz vom 17. 2. 1800 (28 pluviôse an VIII), das die lokalen Institutionen jeglicher Macht zugunsten der Vertreter des Zentralstaats beraubte. Die Wahl der lokalen Autoritäten wurde abgeschafft; die Gemeinderäte wurden nunmehr vom *Präfekten*, dem Vertreter des Zentralstaates im Departement, aus der Liste der örtlichen Notabeln ausgewählt, ebenso die Mitglieder des *Conseil général* (Departementalkammer) und des *Conseil d'arrondissement* vom Ersten Konsul. Die Repräsentanten des Zentralstaates konzentrierten alle Befugnisse gegenüber diesen örtlichen, lediglich mit Konsultativrechten ausgestatteten Gremien.

Der Aufsatz wurde von Karin Albert in die deutsche Sprache übersetzt.

1 Für eine vergleichende europäische Studie siehe Yves Mény, *La réforme des collectivités locales en Europe*, Paris 1984.

2 Albert Soboul, *La Première République*, Paris 1968.

Im Kaiserreich wurde der Präfekt zur Schlüsselfigur der lokalen Institutionen. Er verfügte über weitgehende Machtbefugnisse, war aber von der Pariser Zentralregierung abhängig. Napoleon bezeichnete den Präfekten als „kleinen Kaiser und obersten Impulsgeber, der nicht mit dem Territorium verbunden war, das er verwaltete“.

Die Julimonarchie stellte teilweise die Wahl der Gemeinderäte wieder her (1831), weitete ihre Befugnisse aus (1837) und führte die Wahl des *Conseil général* wieder ein (1833), aber sie behielt ein äußerst restriktives Zensuswahlrecht bei, das nur 241 000 Wähler bei 35 Millionen Einwohnern kannte. Erst mit dem 1848 verkündeten allgemeinen Wahlrecht stieg die Zahl der Wahlberechtigten auf neun Millionen. Mit dem zweiten Kaiserreich erfolgte wiederum ein Rückschritt; der Präfekt, wahrer „König des Departements“, ernannte die Gemeinderäte und bestimmte die Kandidaten für die Parlamentswahl.

Erst mit der III. Republik wurde den Gemeinderäten das Recht zuerkannt, den Bürgermeister und seine Beigeordneten zu wählen – mit Ausnahme der Stadt Paris (1882). Allerdings blieb die Kommunalaufsicht der Präfekten über die örtlichen Gebietskörperschaften stark und Frankreich weiterhin vom Zentralismus geprägt. Zwei große Dezentralisierungs-Gesetze entstanden in der III. Republik: das Gesetz vom 10. 8. 1871, mit dem die Departements ihre moderne, bis 1982 gültige Struktur erhielten, und die kommunale „Charta“ vom 5. 4. 1984.

In seiner Gesamtheit sicherte das politisch-administrative System dieser Epoche der bürgerlichen Republik die Treue der departementalen Notabeln, die gemäßigte Repräsentation der Grundbesitzer-Interessen und den Zugang der bürgerlichen Mittelklassen zu lokalen, vor allem städtischen Ämtern und Verantwortlichkeiten.

Diese historischen Entwicklungen haben zweifelsohne das französische kollektive Bewußtsein geprägt und einen starken Zentralstaat hervorgebracht, der sämtliche administrativen Elemente der Nation kontrollierte³.

3 Vgl. den historischen Überblick von Maurice Burjol, *Les institutions régionales de 1789 à nos jours*, Paris 1969.

II. Die Entstehung der Region

Ein wichtiges Ergebnis der Nachkriegsperiode (bis 1981) ist die Entstehung der Region als neue territoriale Einheit. Die erste Phase dieser Regionalisierung war bestimmt von der ökonomischen Rolle, die den Regionen im Rahmen der Planifikation und der Raumordnungspolitik zuerkannt wurde. Zwischen 1954 und 1956 wurden 22 „Programmregionen“ zur örtlichen Umsetzung der staatlichen Entwicklungspläne und Raumordnungsprogramme geschaffen. Als Konsultativorgane fungierten regionale „Expansionskomitees“ (*Comités d'expansion économique*), die mit örtlichen Mandatsträgern und Verbandsvertretern besetzt waren.

1. Dezentralisierungsschritte unter Charles de Gaulle

In der V. Republik sind unter der Präsidentschaft Charles de Gaulles (1958–1969) mehrfache Dezentralisierungsansätze zu verzeichnen:

- 1959 erhielten die Regionen den Rechtsstatus einer „*circonscription d'action régionale*“; die Koordinierung der regionalen Maßnahmen wurde einem Präfekten übertragen.
- 1964 wurde die Funktion eines „*Regionalpräfekten*“ geschaffen, der in seiner Arbeit von einem (wiederum konsultativen) regionalen Ausschuß zur wirtschaftlichen Entwicklung (*Commission de Développement Economique Régional, CODER*) unterstützt wurde. Seine Aufgabe bestand in der Vorbereitung und Durchführung des regionalen Planes im Rahmen der Planifikation.

Die letztere Reform war sicherlich von Bedeutung, indem sie die Region in ihrer Rolle und Bedeutung vor allem für die wirtschaftliche Entwicklung festigte; gleichzeitig hatte sie ihre engen Grenzen, da sie in Wirklichkeit eher eine „*déconcentration*“ (dieser Begriff bezeichnet die Aufgabenverlagerung innerhalb der Staatsverwaltung: von den Zentralverwaltungen zu den nachgeordneten territorialen Dienststellen) als eine wirkliche Dezentralisierung zugunsten der örtlichen Selbstverwaltung bewirkte. Die Region blieb im übrigen eine reine Verwaltungsebene zur Allokation der öffentlichen Investitionen und der Hauptpartner zur Umsetzung der 1963 neu entstehenden Raumordnungspolitik. Für Jack Hayward bestand „die ambivalente Natur der funktionalen Regionalisierung... darin, einen Probelauf in administrativer Dekonzentration durchzuführen, mit dem Ziel einer mutigen Dezentralisierung und der Hoffnung, daß diese Demarche auf

Konsens bei den neuen wirtschaftlichen Notabeln stoßen würde“⁴. Die Region blieb eine einfache Verwaltungsebene, und der Regionalpräfekt wurde der „starke Mann“ dieses Systems⁵.

1969 schlug Staatspräsident de Gaulle in einem Referendum eine Regionalreform vor, die er eng mit der Reform des Senates, der zweiten Kammer des Parlaments, verknüpfte. Mit diesem Projekt sollte die Region als vollwertige lokale Gebietskörperschaft installiert werden. Der Präfekt behielt die Exekutivrechte, aber ein indirekt gewählter, aus örtlichen Mandatsträgern und Interessenvertretern zusammengesetzter Regionalrat sollte beschließende Funktionen erhalten, während der Senat auf eine beratende Rolle zurückgestuft wurde.

Der Reformentwurf war komplex und wurde von der Öffentlichkeit, die seine wirklichen Ziele nicht zu erkennen vermochte, schlecht aufgenommen. Besonders bei den Verfassungsexperten stieß er auf eine ablehnende Haltung, da sie beschließende Befugnisse einem Gremium nicht zuerkennen wollten, das gleichzeitig aus gewählten Mandatsträgern und ernannten Mitgliedern bestand. Hinzu kam die Opposition der örtlichen Notabeln, die mit der Abwertung des Senats ihre seit der III. Republik wichtigste Machtbasis gefährdet sahen. Schließlich hat auch das personal-plebiszitäre Instrument des Referendums, mit dem de Gaulle ein Jahr nach den Mai-Unruhen 1968 die Gefolgschaft der Bevölkerung testen wollte, zur Verwirrung beigetragen. Nach dem Scheitern des Referendums trat de Gaulle zurück. Letztlich ist er, der Begründer der V. Republik, an einer schlecht vorbereiteten, schlecht verstandenen Regionalreform gescheitert.

Immerhin hatte de Gaulle, der die Vorherrschaft der Exekutive über die Legislative wiederhergestellt und das Gewicht des Zentralstaates verstärkt hatte, begriffen, daß die rapiden Veränderungen in der französischen Wirtschaft und Gesellschaft der sechziger Jahre eine tiefgreifende Reorganisation des Verwaltungssystems erforderlich machten. Aber statt ein großes Dezentralisierungsgesetz vorzulegen, hatte er auf die Dekonzentration der Verwaltung unter Federführung der oben erwähnten Regionalpräfekten gesetzt. Sein Scheitern wird von Jack Hayward auf „die Furcht der Interessengruppen, eingebunden zu werden, und die Angst der Notabeln, ihre Macht zu verlieren“, zurückgeführt⁶.

4 Jack Hayward, *Incorporer la périphérie: l'essor et la chute de la régionalisation fonctionnelle en France*, in: *Pouvoirs*, Nr. 19, 1981, S. 109.

5 Vgl. Jean-Jacques Dayries / Michèle Dayries, *La régionalisation*, Paris 1978.

6 J. Hayward (Anm. 4), S. 111.

2. Reformversuche unter George Pompidou

De Gaulles Nachfolger Georges Pompidou (1969–1974), nach den Erfahrungen des 1969er Volksentscheid vorsichtig geworden, leitete 1972 eine begrenztere Reform ein. Die Regionen erhielten den Rechtsstatus einer öffentlichen Einrichtung (*établissement public régional*) und wurden mit Regionalräten ausgestattet, die je zur Hälfte mit delegierten örtlichen Mandatsträgern und den Abgeordneten bzw. Senatoren der jeweiligen Region besetzt waren. Daneben wurden regionale Wirtschafts- und Sozialräte mit Vertretern der Interessengruppen eingerichtet. Diese Reform schuf die Voraussetzungen für eine wirkliche Regionalisierung; ihre Institutionen nahmen diejenigen der Reform von 1982 vorweg.

Dennoch blieb die regionale Exekutivgewalt in den Händen des Staates, d. h. des Regionalpräfekten; darüber hinaus übte der Zentralstaat weiterhin eine *ex-ante- und ex-post-Kontrolle* (*tutelle*) über die Entscheidungen der lokalen Gebietskörperschaften aus. Ferner hatten die Regionen als „*öffentliche Einrichtung*“ immer noch einen Status zweiter Klasse gegenüber den vollwertigen Gebietskörperschaften (Departements, Kommunen). Für Pierre Sadran ist das Gesetz von 1972 Resultat eines – sicherlich unausgewogenen – Kompromisses zwischen Anhängern und Gegnern der Regionalisierung: „Die Ambiguität resultiert auch aus der Haltung der Regierung, die ihre eigene Logik nicht zu Ende verfolgt, die darin bestanden hätte, sich definitiv zwischen dem Departement und der Region zu entscheiden und diejenige Verwaltungsebene abzuschaffen, deren dysfunktionale Wirkungen am größten scheinen.“⁷

3. Fortentwicklung der Dezentralisierung

In den siebziger Jahren gewann die Diskussion über die Dezentralisierung eine neue Kraft. Der 1976 veröffentlichte Rapport Guichard⁸ sprach sich für eine verstärkte Dezentralisierung zugunsten der Kommunen und der Departements aus. Im gleichen Jahr veröffentlichte der Soziologe Pierre Grémion seine Studie „*Le pouvoir périphérique*“, in der er aufzeigt, wie sich allmählich ein weitgehend akzeptiertes Gleichgewicht zwischen Präfekt und den lokalen Notabeln, zwischen Zentrum und Peripherie herausgebildet hat, was einen wirklichen Bruch mit dem bestehenden System äußerst schwierig macht. Für Grémion nimmt der örtliche Notabel eine strategische Mittlerposition

zwischen Staat und Zivilgesellschaft ein und wandelt sich zum Garanten des Zentralismus: „Die Theorie des lokalen Verwaltungs- und Politiksystems zeigt, daß die Macht der lokalen Eliten vom zentralisierten Staat abhängt und daß die lokalen Verantwortlichen die größten Stützen dieser Zentralisierung sind in dem Maße, wie sie Mittel und Wege gefunden haben, die strengen zentralistischen Vorschriften anzupassen und zu ihren Gunsten umzukehren.“⁹

Die Linksparteien räumten ihrerseits im „*Gemeinsamen Regierungsprogramm*“ der Sozialisten und der Kommunisten (1972) der Dezentralisierung einen großen Stellenwert unter den vorgeschlagenen Strukturreformen ein. Dies stellte im übrigen eine wichtige ideologische Wende der Linken dar, die sich bis dahin zurückhaltend gegenüber einer Fortentwicklung der Dezentralisierung gezeigt hatte, wobei ihr Mißtrauen vor allem den Regionen galt, die sie als Symbole einer möglichen Rückkehr lokaler „Fürstentümer“ (*féodalités*) ansah.

Während die Linksparteien bei den nationalen Wahlen (Parlamentswahlen 1973 und 1978, Präsidentschaftswahl 1974) knapp scheiterten, erzielten sie in den Kommunalwahlen 1976 und 1977 große Erfolge. Danach wurde in gewisser Weise eine Reihe von Aspekten der Dezentralisierungsreform von 1982 auf regionaler Ebene bereits vorweggenommen, indem mehrheitlich linke Gemeinde- und Departementalräte Aktionen durchführten, die teilweise im Widerspruch zu den geltenden Gesetzen standen.

Dies gilt besonders für die Bekämpfung lokaler Beschäftigungsprobleme und die Unterstützung gefährdeter örtlicher Unternehmen im Zuge der Wirtschaftskrise von 1973. Die „*Manufrance-Affäre*“¹⁰ beispielsweise veranschaulicht die aktive Unterstützung einer konkursbedrohten Firma durch die (linke) Stadtverwaltung von Saint-Etienne, um den größten lokalen Arbeitgeber vor dem Konkurs zu retten; andere Städte und ihre Bürgermeister sind diesem Beispiel gefolgt. Diese Aktivitäten veranlaßten den damaligen Innenminister Michel Poniatowski 1976 zu einem Runderlaß, in dem er die Präfekten anwies, diejenigen örtlichen Verantwortlichen zu warnen, die zu direkt in das lokale Wirtschaftsleben eingriffen.

So schienen, um Jahre verspätet im Vergleich zu den europäischen Nachbarn, die Bedingungen für eine große Dezentralisierungsreform vorhanden zu

7 Pierre Sadran, *Les accommodations avec la loi de 1972*, in: *Cahiers français*, Nr. 204, Januar/Februar 1982 (numéro spécial: *La décentralisation*), S. 29.

8 Vgl. Olivier Guichard, *Vivre ensemble*, Paris 1976 (2 Bde.)

9 Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris 1976, S. 12.

10 Vgl. Pierre Kukawka, *Manufrance, radiographie d'une lutte*, Paris 1980.

sein. Eine umfangreiche Neuverteilung der Machtbefugnisse, Kompetenzen und Finanzen zwischen dem Staat und den Gebietskörperschaften sollte vorgenommen werden.

III. Dezentralisierungsreform von 1982

Gleich nach seinem Einzug in den Elysee-Palast im Mai 1981 machte François Mitterrand aus der Dezentralisierung „das große Anliegen“ seiner Amtszeit. Gaston Defferre, Bürgermeister von Marseille, wurde Minister für Inneres und Dezentralisierung. In einem Interview erklärte der neue Staatspräsident sein Projekt: „Die Grundidee von Gaston Defferre ist einfach. Er hat sich gefragt, wer die Macht ausübt. Und er hat festgestellt, daß dies in der Regel die zentralen Dienststellen der Ministerien sind, die in den Präfekten und den nachgeordneten ministeriellen Dienststellen ihre örtlichen Relais finden. Also soll vorgeschlagen werden, diese Macht auf die lokalen Mandatsträger in den Regionen, Departements und Kommunen zu übertragen, die damit zu mündigen Trägern öffentlicher Verantwortung werden.“¹¹

Die Reform verfolgte verschiedene Zielsetzungen. Zunächst sollte ein wirklicher Bruch herbeigeführt und ein psychologischer Schock hervorgerufen werden, um die Bürger den Entscheidungszentren näherzubringen, den örtlichen Mandatsträgern mehr Verantwortung zu übertragen und lokale Initiativen zu fördern¹².

1. Dezentralisierungsgesetz vom 2. 3. 1982

Das erste Dezentralisierungsgesetz vom 2. 3. 1982 über die „Rechte und Freiheiten der Kommunen, Departements und Regionen“, das nach über achtmonatigen, leidenschaftlichen parlamentarischen Beratungen – über 4000 Änderungsanträge wurden eingebracht – verabschiedet wurde, bildet die zentrale Grundlage der Reform. Die Begründung des Gesetzes präzisiert, worin der Bruch mit dem bisherigen System besteht: „Frankreich lebt seit Colbert und Napoleon in einem zentralisierten System, das sich im Verlaufe der letzten Jahrzehnte noch verstärkt hat ... Die Regierung will mit dieser Situation brechen und den Gemeinden, Departements und Regionen eine tatsächliche Freiheit zuerkennen, ihre Zukunft zu meistern. Sie will eine Organisationsform und eine Verwaltungspraxis beenden, die auf dem Mißtrauen des Zentral-

staats gegenüber den Bürgern und ihren gewählten Vertretern beruhte.“¹³

Das Gesetz beseitigte jegliche vorherige Staatsaufsicht über die Gebietskörperschaften und ersetzte sie durch eine nachträgliche Rechtsaufsicht. Auch die Kontrolle der kommunalen Budgets wurde in eine nachträgliche Kontrolle umgewandelt und regionalen Rechnungshöfen übertragen. Die Exekutive in den Departements wurde dem Präfekten entzogen und dem Präsidenten der Departementalkammer (*conseil général*) übertragen. Die Region erhielt den vollwertigen Status einer Gebietskörperschaft; hier wurde die Exekutive dem Präsidenten des – nunmehr direkt gewählten – Regionalrates (*conseil régional*) übertragen. Schließlich erhielten die Gebietskörperschaften das Recht zur eigenen Wirtschaftsförderung, vor allem was Hilfen zugunsten lokaler oder regionaler Unternehmen betrifft.

Die Funktion des Präfekten wandelte sich: Er verlor die bisherige Exekutivaufsicht über die Departemental- und Regionalverwaltungen, wurde aber zum alleinigen Repräsentanten des Zentralstaats im Departement und zum einzigen staatlichen Verhandlungspartner für die Gebietskörperschaften. Die Gemeinden sahen sich in ihren Zuständigkeiten für die Verwaltung der örtlichen Angelegenheiten und Einrichtungen bestätigt. Sie wurden nunmehr verantwortlich für Kinderkrippen, Vor- und Grundschulen, Bibliotheken, städtische Verkehrsmittel, Wasser- und Abwasserversorgung, Hausmüllabfuhr, Straßen- und Wegenetz sowie die lokale Wirtschaftsförderung.

Die Departements erhielten eine spezifische Rolle im Bereich der sozialstaatlichen Dienste und sind praktisch allein verantwortlich für die Einrichtungen und Leistungen des Sozial- und Gesundheitswesens. Sie nehmen zudem eine Aufgabe der Raumplanung und der überörtlichen Mittelverteilung wahr: departementaler Straßenbau, überörtlicher öffentlicher Nahverkehr, Verwaltung der „*collèges*“ (Stufenschulen der Sekundarstufe I), Verteilung der Mittel für Einrichtungen der Wasser- und Elektrizitätsversorgung.

Den Regionen wurde eine Funktion der Koordination, der Reflexion und der Planung übertragen. Sie sind nunmehr für die regionale Umsetzung der Planifikation und der Raumordnung sowie für die regionale Wirtschaftsentwicklung zuständig. Mit der Einrichtung der Planverträge zwischen Staat und Regionen wurden letztere zu den bevorzugten Partnern des Zentralstaates. Weitere Aufgabenfelder sind die berufliche Aus- und Weiterbildung so-

11 Le Monde vom 2. Juli 1981.

12 Vgl. La décentralisation (Anm. 7).

13 Gaston Defferre, Projet de loi Nr. 105, in: Documents de l'Assemblée nationale, 17. Juli 1981.

wie – als einzige umfangreiche Infrastrukturaufgabe – der Bau, die Ausstattung und die Verwaltung der Gymnasien¹⁴.

2. Dezentralisierungsgesetz vom 6. 2. 1992

Eine weitere Ergänzung fand die Dezentralisierung kürzlich mit dem Gesetz vom 6. 2. 1992 über die territoriale Organisation der Republik. Es fügte zu den bereits bestehenden zwei weitere Instrumente interkommunaler Zusammenarbeit hinzu: die Gemeinde-Gemeinschaft (*communauté de communes*) für Ballungsgebiete unter 30 000 Einwohner sowie die Städte-Gemeinschaft (*communauté de villes*) für Ballungsräume mit mehr als 30 000 Einwohnern¹⁵. Diese zwei Strukturen, die den rechtlichen Status einer „öffentlichen Einrichtung“ haben, sollen nach einer Übergangszeit von fünf Jahren nach ihrer Gründung eine einheitliche Gewerbesteuer in ihrem Gebiet festlegen.

IV. Probleme und Perspektiven der Reform

Auch wenn die Dezentralisierungsreform von 1982 einen entscheidenden Bruch gegenüber dem bisherigen System darstellt, bleiben doch eine Reihe von Kontinuitäten. Die Gebietskörperschaften haben beispielsweise ihre bisherigen Zuständigkeitsbereiche behalten; die Region als neue Gebietskörperschaft sieht sich ebenfalls in der Rolle bestätigt, die sie teilweise schon vorher einnahm. Die Departements wurden beibehalten und sogar gestärkt¹⁶. Der gebietliche Zuschnitt der Regionen folgte der Einteilung von 1956, obwohl diese nicht in der Absicht vorgenommen worden war, neue Gebietskörperschaften zu schaffen.

In den intensiven Debatten anlässlich des zehnten Jahrestages der Dezentralisierung wurde einhellig hervorgehoben, daß das politisch-administrative System Frankreichs stark verändert worden ist. Dies wird überwiegend positiv beurteilt, weil nach den Worten des früheren sozialistischen Parla-

mentsabgeordneten Jean-Pierre Worms „die Forderung nach Demokratie und nach mehr Effizienz gleichermaßen die Dezentralisierungsgesetze inspiriert haben“. Für ihn hat die Dezentralisierung „die Beziehung der Bürger zu ihren öffentlichen Angelegenheiten deutlich modifiziert im Sinne vergrößerter Möglichkeiten für Partizipation“¹⁷. In der gleichen Richtung argumentiert der sozialistische Senator Jean Puech, wenn er die Dezentralisierung als eine „riesige Baustelle“ bezeichnet, „deren Einrichtung eine kleine Revolution dargestellt hat, deren bisherige Arbeit von den verschiedenen Partnern eine große Anpassungsfähigkeit erfordert hat und deren Fortführung schließlich noch für einige weitere Jahre ausdauernde Anstrengungen erforderlich macht und einen wirklichen politischen Willen voraussetzt“¹⁸.

Aber es gibt auch kritische Stimmen, die – wie der Abgeordnete und Bürgermeister von Belfort, Jean-Pierre Chevènement – das Auftauchen neuer regionaler Machthaber befürchten: „Das andere Hauptproblem der Dezentralisierung ist die Schaffung einer Vielzahl lokaler Feudalherren... Die Dezentralisierung hat die Macht der lokalen Mandatsträger verstärkt und nicht die des Bürgers. Sie hat neue Feudalherren geschaffen, die den Namen „Präsident des conseil général“ und „Präsident des conseil régional“ tragen und die um so mehr Macht ausüben, als sie bürgerfern und damit politisch nicht verantwortlich sind.“¹⁹

In ähnlicher Weise kritisiert Yves Mény eine Art lokalen Stammestums: „Dieses System hat überhaupt keine Transparenz. Die Tatsache, daß ein lokaler Mandatsträger auf verschiedenen Registern spielen kann, mag seine Macht und seinen Einfluß verstärken, verwischt aber vollkommen die Spielregeln: Ist er Abgeordneter? Ist er Bürgermeister? Handelt er als Präsident des Zweckverbandes für öffentlichen Nahverkehr oder als Vereinsvorsitzender? ... Es sind Reformen und Veränderungen notwendig, um die Solidarität, die Transparenz, die Kollegialität und das Gleichgewicht der Kräfte zu fördern.“²⁰

Der UDF-Abgeordnete, Bürgermeister von Belley und Präsident des Regionalrates von Rhône-

14 Zahlreiche andere Gesetze wurden in dieser Zeit verabschiedet. Zu den wichtigsten zählen das Gesetz vom 31. Dezember 1981 über die Verwaltung von Paris, Lyon und Marseille, das Gesetz vom 30. Juli 1982, mit dem die Region Korsika geschaffen wurde, sowie die Gesetze vom 31. Dezember 1982 und vom 2. August 1984 über die Schaffung der Übersee-Regionen Guadeloupe, Guyane, Martinique und Réunion.

15 Vgl. L'état de la décentralisation, in: Cahiers français, Nr. 256, Mai/Juni 1992, S. 87 ff.

16 Vgl. Paul Graziani, Le nouveau pouvoir: essai sur la décentralisation, Paris 1985.

17 Jean-Pierre Worms, La décentralisation au milieu du gué, in: Revue politique et parlementaire, Nr. 946, März/April 1990 (numéro spécial: La décentralisation: le second souffle), S. 15.

18 Jean Puech, in: Départements et communes, Nr. 55, September 1989 (numéro spécial: Décentralisation: le bilan), S. 100.

19 Jean-Pierre Chevènement, Dangers et limites, in: ENA mensuel, Nr. 214, August 1991 (numéro spécial: La décentralisation), S. 13.

20 Yves Mény, La République des fiefs, in: Pouvoirs, Nr. 60, 1992 (numéro spécial: La décentralisation), S. 21.

Alpes, Charles Millon, wünscht sich, daß „die Dezentralisierung uns mithin gleichermaßen vor einem direkten Zentralismus und vor einem Feudalmodell – auf das ein indirekter Zentralismus hinauslief – bewahren sollte. Sie hat dies zum Teil auch getan. Aber de facto trennt sich der Staat nicht von allen Vorrechten, die er abgeben könnte, und es hat sich eine Reihe von Überschneidungen der Verantwortlichkeiten entwickelt, die in gewisser Weise die Praxis und die Effizienz der Dezentralisierung . . . kompromittieren.“²¹

Will man die Dezentralisierungsreform nach zehn Jahren bewerten, so stellen sich drei Fragen- und Problemkomplexe.

1. Gestaltung der Reform

Der erste betrifft die generelle Architektur der Reform. Diese benötigt sicherlich eine Ordnung und eine Klärung der Kompetenzen. Der Kompetenztransfer zugunsten der Gebietskörperschaften, der sich blockweise vollziehen sollte, ist in der Praxis nicht so klar realisiert worden wie vom Gesetzgeber gewünscht – mit der Folge, daß eine Gebietskörperschaft nie die volle und ganze Verantwortung für ein Aufgabengebiet hat.

Das Gesetz hat zahlreiche gemeinsame gemischte oder konkurrierende Zuständigkeiten aufrechterhalten, wie zum Beispiel im Bereich der Sozialleistungen, wo gleichzeitig der Staat, der *conseil général* des Departements und die Gemeinde intervenieren. In ähnlicher Weise sehen die Planverträge zwischen Zentralstaat und Regionen eine Reihe von Mischfinanzierungen im Bereich des Straßenbaus, der Forschung oder der Wohnungsbaupolitik vor. Wenn aber beispielsweise der Staat von den Regionen eine finanzielle Beteiligung am Bau von Hochgeschwindigkeitsstrecken der Bahn (TGV) oder an der Errichtung von Universitäten verlangt, so ist klar, daß er das Prinzip der Kompetenz-Blöcke nicht respektiert. In gleicher Weise handeln die Regionen, die über den Regionalplan den Departements und den Kommunen Ausgaben abverlangen, die die letzteren nicht selbst bestimmt haben. Diese Praxis verstößt gegen den Grundsatz der Reform von 1982, daß es keine Hierarchie zwischen den drei Gebietskörperschaften geben soll.

Die Mischfinanzierungen laufen Gefahr, Verantwortungen zu verwischen und die Transparenz der von den einzelnen Gebietskörperschaften durchgeführten Politik nicht zuzulassen.

21 Charles Millon, *L'imbrication excessive*, in: *Pouvoirs* (Anm. 20), S. 43.

2. Größe der Gebietskörperschaften

Ein zweiter Komplex betrifft die Zahl und den Größenzuschnitt der lokalen Gebietskörperschaften. Mit mehr als 36 000 Gemeinden, 100 Departements und 26 Regionen ist das französische Territorium zersplittert wie keines seiner Nachbarn; die französischen Gemeinden erreichen nur ein Fünftel der Größe des EG-Durchschnitts.

Unter diesen Bedingungen ist eine Verzettlung der Kräfte und die ständige Überschneidung zwischen den drei Verwaltungsebenen schwer zu verhindern. Seit langem stellt der Dualismus zwischen Region und Departement ein Problem dar, für dessen Lösung die Dezentralisierungsreform 1982/83 eine historische Chance bot. Die Logik lief wahrscheinlich darauf hinaus, mit der Gründung der Regionen die Departements abzuschaffen. Nicht allein, daß dies nicht geschah: Die Position der Departements wurde im Gegenteil durch die Reform noch gestärkt. Heute stellt die eventuelle Auflösung der Departements nur noch eine rein theoretische Forderung dar, wie auch die entsprechende Kommission zur Vorbereitung des XI. Plans feststellt:

„Die eventuelle Entscheidung zwischen Region und Departement ist die zentrale Frage einer Reform der Verwaltungskarte Frankreichs. Die Kommission kennt die Kosten dieser Koexistenz und die Kosten, die sich aus dem Verlust der Klarheit des Systems ergeben. Dagegen muß man die Solidität und die Verankerung der Departements anerkennen. . . . Daraus ergibt sich, daß die Entscheidung zwischen Region und Departement entweder ein hochpolitisches oder ein äußerst theoretisches Unterfangen wäre.“²²

Ähnlich folgenlos bleiben die immer wiederkehrenden Debatten über eine Neugliederung der Regionen oder eine notwendige kommunale Gebietsreform. Dabei steht fest, daß die französischen Regionen oft zu klein sind, um sich in der unausweichlich kommenden europäischen Konkurrenz behaupten zu können. Gleiches gilt für die kommunale Zersplitterung, die eigentlich einer deutlichen Reform bedürfte, etwa in einer Reduzierung der Zahl der Kommunen auf eine Größenordnung von 10 000.

3. Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Zentralstaat und Gebietskörperschaften

Der dritte Problembereich dreht sich um die neuen Beziehungen des Zentralstaates zu den Gebietskörperschaften. In einem parlamentarischen Be-

22 Zitiert nach: *Décentralisation, supprimer les départements?*, in: *Le Monde des débats*, Nr. 8, Mai 1993, S. 16.

richt wird der Staat beschuldigt, der Verwirklichung der Dezentralisierung Steine in den Weg gelegt zu haben. So hat er die staatlichen Finanzzuweisungen, die die neuen Zuständigkeiten der Gebietskörperschaften für den Bau und Unterhalt der Schulen begleiten sollten, ständig verringert, mit dem Ergebnis, daß 1989 die Gebietskörperschaften drei Viertel aller Ausgaben im Bereich der Schulbauten trugen. Darüber hinaus hat der Staat Formen schleichender Lastenverschiebung praktiziert, indem er den Unterhalt des Straßennetzes, den Bau von Universitäten und TGV-Strecken von den Gebietskörperschaften mitfinanzieren ließ und sich damit seiner Verantwortung entzog, ohne indessen die Entscheidungsgewalt über diese Bereiche abzugeben. Der erwähnte Parlamentsbericht fordert, die Praxis der Mischfinanzierungen zu beenden und damit der Dezentralisierung einen neuen Elan zu geben²³. Auch der nationale Rechnungshof kritisiert den unbefriedigenden Zustand der Finanzbeziehungen zwischen Staat und Gebietskörperschaften.

Der Journalist François Grosrichard bringt das Ausmaß an Mehrdeutigkeiten und Verwirrungen der gegenwärtigen Situation prägnant auf den Punkt: „Der Staat ist weiterhin Bankier, Kassen-

23 Vgl. Dix ans de décentralisation, Le Monde – dossiers et documents, Nr. 202, September 1992.

wart, Generalsteuerepächter, Steuerzahler, Pannendienst, barmherziger Samariter, Gerichtsvollzieher, Zensor, Gläubiger und Schuldner der Bürgermeister und der Präsidenten der Departemental- und Regionalräte. In diesem Durcheinander, das jeden Tag undurchsichtiger wird – außer für einige wenige Finanzinspektoren oder Rechnungshof-Experten – weiß man nicht, wer gewinnt und wer verliert, wer was macht und wer was zahlt.“²⁴

Insgesamt hat die Dezentralisierung in Frankreich eine Stufe erreicht, an der sie neuer Impulse bedarf. Dabei heben die gegenwärtigen, vor allem von der Raumordnungsbehörde DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale) initiierten Reflexions- und Forschungsarbeiten über die Weiterentwicklung der territorialen und institutionellen Strukturen Frankreichs auf die Notwendigkeit ab, die weitere Dezentralisierung vor dem Hintergrund des EG-Binnenmarktes und europäischer Raumentwicklungen zu sehen²⁵.

24 François Grosrichard, in: Le Monde vom 26. November 1991.

25 Einen guten Überblick zu dieser Diskussion bietet der aus Arbeits- und Forschungsgruppen der DATAR hervorgegangene Band von Jean-Claude Nénery/Serge Wachter (Hrsg.), Entre l'Europe et la décentralisation. Les institutions territoriales françaises, Paris 1993.

Frankreich und die Dritte Welt

I. Einleitung

Wer Frankreich als internationalen Akteur verstehen will, kommt nicht umhin, den Beziehungen zur Dritten Welt besondere Beachtung zu schenken. Die 5. Republik hat den schwierigen Auflösungsprozeß des französischen Kolonialreiches nach langen Kriegen in Indochina (1947–1954) und Algerien (1955–1962) vollendet, aber das von de Gaulle eingeleitete Finale der kolonialen Epoche hat Frankreichs Beziehungen zur Dritten Welt in zwar renovierte, jedoch nicht minder gewichtige Bahnen gelenkt. Für die internationale Sonderstellung, die Frankreich im Zuge der Neugestaltung seiner Außen- und Sicherheitspolitik nach 1958 zu realisieren suchte, blieb das Verhältnis zur Dritten Welt von fundamentaler Bedeutung.

Mit anderen ehemaligen europäischen Kolonialmächten teilt Frankreich die Erfahrung einer langen kolonialen Geschichte, die bis in das 16. Jahrhundert zurückreicht. Über längere Zeit hat Frankreich ein überseeisches Reich etwa von der Größe der ehemaligen Sowjetunion kontrolliert. Allerdings erscheint diese koloniale Erfahrung gezeichnet von der Sonderheit eines epochalen und geographischen Dualismus, der in der gängigen Differenzierung zwischen erstem und zweitem Empire in seiner Tragweite nur unvollständig erfaßt wird. Während das 1. Empire (1533–1830), eingebunden in die Projektionen des französischen Merkantilismus, im Schwerpunkt auf Amerika und Asien orientiert war, vollzog das 2. Empire (1830–1930), geprägt von der Epoche des Imperialismus, eine geographische Wende hin zu Afrika und Indochina. Unerbittliche Rivalität, insbesondere mit England, und rascher Besitzverlust sind französische Grunderfahrungen beider Kolonialepochen. Das 1. Empire zerfiel unter britischer Regie zwischen 1763 und 1815 als Ergebnis der Niederlagen, die der siebenjährige Krieg und die glücklosen napoleonischen Feldzüge einbrachten. Das 2. Empire wurde unter den Zwängen der beiden Weltkriege und ihrer Folgekosten liquidiert und fiel schließlich den Impulsen der neuen amerikanisch-sowjetischen Weltordnung nach 1945 zum Opfer¹.

Vor diesem Hintergrund bietet es sich an, die viel diskutierten assimilatorischen und zentralistischen Tendenzen, die das französische Verhältnis zu seinen kolonialen Besitzungen stets geprägt haben, nicht nur als Resultat eines spezifisch integralen jakobinischen Staatsverständnisses zu interpretieren. Auch die defensive Position, in die das französische Kolonialprojekt, insbesondere im Zeichen der englischen Rivalität, schon frühzeitig gedrängt wurde, hat sicherlich zur Favorisierung alternativer Verfahren kolonialer Anbindung beigetragen. Angesichts einer stets prekären militärisch-strategischen wie ökonomischen Position gegenüber England war Frankreich eher disponiert, über enge Verwaltungs- und Klientelstrukturen den Bestand seines Kolonialreiches abzusichern. Frankreichs ökonomische Stellung und sein Industrialisierungsniveau waren zudem denen seiner schärfsten Rivalen zumeist unterlegen. Dem französischen Kolonialismus fehlte die Basis einer überschäumenden Wirtschaftsdynamik, er war nicht verkettet mit einer dominanten Ökonomie. Unter diesen Bedingungen gewannen Protektionismus, Autarkiebestrebungen und andere Formen der Anbindung der Kolonien, z. B. über politische bzw. kulturelle Assimilationsverfahren, größere Bedeutung.

Die erwähnten Eigenheiten des französischen Kolonialismus sind nicht ohne Rückwirkung auf den Dekolonisierungsprozeß und Frankreichs aktuelle Beziehungen zur Dritten Welt geblieben. Frankreich hat sich den „winds of change“ der Dekolonisierung besonders hartnäckig widersetzt und an die Stelle der postulierten nationalen Unabhängigkeit das Konzept einer französischen Union (1947) mit den überseeischen Besitzungen – später von de Gaulle modifiziert in das Konzept einer *Communauté* (1958) bzw. *Communauté Renouée* (1960) – zu setzen gesucht. Erst nach eineinhalb Jahrzehnten des Krieges in Indochina und Algerien deutete sich die Bereitschaft an, Abschied von der Fiktion einer politischen Fusion mit den ehemaligen Kolonien zu nehmen. Die Unabhängigkeit Indochinas 1954, Marokkos und Tunesiens 1956 sowie Guineas 1958 leitete diesen Prozeß des Wandels ein. Die Masse der afrikanischen Staaten folgte in rascher Sequenz dem Beispiel dieser Staaten, allen beschwörenden Formeln gemeinschaftlicher Verbindung im „Frankreich der 100 Millionen Franzosen“ zum Trotz. Die Auflösung des französischen Kolonialreiches, beginnend mit der Unabhängig-

1 Zur Geschichte des französischen Kolonialismus und der französischen Dekolonisierung vgl. Xavier Yacono, *Histoire de la Colonisation Française*, Paris 1984⁴; ders., *Les Etapes de la Décolonisation Française*, Paris 1982³.

keit Indochinas (1954), kulminierend in der Unabhängigkeit der afrikanischen Besitzungen (ab 1960) und der Siedlerkolonie Algerien (1962) und sich vollendend in der verspäteten Unabhängigkeit der Komoren (1975), Djiboutis (1977) und Vanuatus (1980), war nicht mehr aufzuhalten.

Der Unterschied der Dekolonisierung französischer Provenienz gegenüber anderen kolonialen Entflechtungs- und Auflösungsverfahren liegt weniger in der oft hervorgehobenen Unvollständigkeit der Separation vom *Mutterland*². Informelle Verfahren der politischen und insbesondere der ökonomischen Anbindung – *informal empire*, neokoloniale Bindungen – sind generell prägend geblieben für die Beziehungen zwischen Erster und Dritter Welt nach dem Ende der kolonialen Epoche. Die Besonderheiten der französischen Nord-Süd-Beziehungen, die sich nach der formalen Auflösung der kolonialen Strukturen herausgebildet haben, liegen vielmehr in der gezielten funktionalen Einbindung der ehemaligen kolonialen Besitzungen in das Projekt einer umfassenden nationalen Mobilisierung und Modernisierung. Ein Prozeß, über den die 5. Republik gegenüber der 4. und 3. Republik ihr eigentliches Profil gewonnen hat.

II. Ideologische Komponenten

In kaum einer anderen Gesellschaft ist die Debatte um das Schicksal der Dritten Welt so intensiv und politisiert geführt worden wie in Frankreich. Die Dekolonisierungskriege in Indochina und Algerien ebenso wie die massive Präsenz von Migranten aus den ehemaligen Kolonien, allen voran aus Nordafrika, haben dazu beigetragen, ein hohes Maß an Sensibilität, aber auch an Polarität für Fragen der Dritten Welt in Frankreich zu erzeugen. Selbst der Begriff der *Dritten Welt* läßt sich als eine französische Schöpfung deklarieren. Gewöhnlich wird dem französischen Demographen und Ökonomen Alfred Sauvy die Wortschöpfung *tiers monde* zugeschrieben. In seinem Aufsatz im *Observateur* vom 14. August 1962 zog er mit dem Begriff der *Dritten Welt* einerseits die Verbindungslinie zum dritten Stand von 1789, zugleich aber diagnostizierte er einen wachsenden Solidaritätsschub der *unterentwickelten Länder* als Teil ihres Ringens um Selbstbestimmung gegenüber den großen polaren Machtblöcken, die sich nach dem Zweiten Weltkrieg um die USA und die Sowjetunion geformt

2 Vgl. Herward Sieberg, Frankreichs Bindungen zur Dritten Welt. Tradition, Wirtschaftsinteresse, Prestige, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 19/87, S. 30ff.

hatten. Schriften wie „*Les Damnés de la Terre*“ (1961) des aus Martinique stammenden französischen Arztes Frantz Fanon, mit dem brisanten Vorwort von Jean Paul Sartre, oder René Dumonts „*L’Afrique Noire est mal partie*“ (1966) markierten den Höhepunkt der französischen Dritte-Welt-Debatte, deren Spuren im übrigen noch heute in der Programmatik der Sozialistischen Partei Frankreichs zu finden sind, die erstmals in der Geschichte der französischen Parteien das Thema Dritte Welt explizit in den Präsidentschaftswahlkampf (von 1981) einbezog³.

Kaum ein anderes Land hat auf der intellektuellen Ebene eine so intensive Beschäftigung mit Fragen der Dritten Welt geführt, kaum ein anderes Land aber hat auch in der politischen Praxis seine Mittel so eng konzentriert auf einen selektiven Kreis ehemaliger Kolonien. Frankreichs reale Dritte Welt, die afrikanische Interessensphäre und die überseeischen Departements und Territorien (*Départements et Territoires d’Outre-Mer*; DOM-TOM), ist nicht nur geographisch, sondern auch verfassungsrechtlich ein duales Gebilde. Französisch-Afrika ist über zahlreiche Vertragswerke und Kooperationsabkommen – und nicht zuletzt über die Lomé-Vereinbarungen der Europäischen Gemeinschaft – mit Frankreich assoziiert, während die DOM-TOM als Teil des französischen Staatsgebietes, „*terres de souveraineté*“, integraler Bestandteil der *unteilbaren* Republik sind.

III. Die afrikanische Interessensphäre

Die von Frankreich noch heute gepflegten Sonderbeziehungen mit Afrika sind weit mehr als eine Fortsetzung einstiger kolonialer Affären. Chipman hat zu Recht auf den engen Verbund zwischen Frankreichs internationalem Selbstverständnis und seiner afrikanischen Involvierung aufmerksam gemacht. „Die afrikanische Dimension der Macht Frankreichs war seit Ende des Zweiten Weltkrieges und insbesondere seit der Entkolonialisierung entscheidend dafür, wie die französischen Präsidenten den Standort ihres Landes in der Welt definiert haben.“⁴ Mitterrand selbst, sei es als Überseeminister der 4. Republik oder als Präsident der 5. Republik, hat die Sonderstellung Afrikas im französischen Kalkül stets betont. „Ohne Afrika wird es im 21. Jahrhundert keine Geschichte

3 Vgl. das Wahlprogramm des Parti Socialiste von 1980: *Projet Socialiste, Pour la France des Années 80*, Paris 1980.

4 John Chipmann, Mitterrands Afrika-Politik: Wiederbelebung der Dritten Kraft, in: *Europa-Archiv*, 39 (1984), S. 335.

Frankreichs geben“, schrieb er 1957 in seinen Überlegungen zur französischen Überseepolitik⁵. 25 Jahre später, als Präsident der französischen Republik auf dem franko-afrikanischen Gipfeltreffen von Kinshasa, modifizierte er diese Worte, aber der Inhalt deutete in eine ähnliche Richtung: „Die Zukunft Afrikas ist von vorrangiger Bedeutung für die Sicherheit Frankreichs.“⁶

Man kann die franko-afrikanischen Sonderbeziehungen als Relikt kolonialer Tradition allein nicht verstehen⁷. Frankreichs koloniales Engagement in Schwarzafrika begann relativ spät, sieht man einmal von den früh gegründeten Handelsstützpunkten an der Küste von Senegal und dem Golf von Guinea ab, die bereits im 17. Jahrhundert in das Zentrum des französischen Sklavenhandels rückten. Die französische Wende nach Afrika, die sich 1830 mit der Eroberung Algeriens vorbereitete, wurde für Schwarzafrika erst um die Mitte des 19. Jahrhunderts mit der Schaffung der Kolonie Senegal (1854) und fast drei Jahrzehnte später (nach 1880) mit dem Vorstoß französischer Expeditionen nach West- und Äquatorialafrika sowie Madagaskar ein seriöses Unterfangen. Die letzten Arrondierungen dieser afrikanischen Sphäre zogen sich hin bis zum Ende des Ersten Weltkriegs, als Togo und Kamerun – neben Syrien und dem Libanon – als Mandatsgebiete des Völkerbundes unter französischem Einfluß kamen.

Neben der kolonialen Mission waren es die Erfahrungen der beiden Weltkriege, die das franko-afrikanische Verhältnis besonders geprägt haben. Nur vor diesem Hintergrund werden die oben zitierten Äußerungen von Präsident Mitterrand über Afrika verständlich. Im Ersten Weltkrieg war Afrika von entscheidender Bedeutung für Frankreich als unschätzbares Reservoir von Rohstoffen und darüber hinaus auch von Menschen. Rund 275 000 Schwarzafrikaner, vorwiegend aus dem Senegal, kämpften zwischen 1914 und 1918 auf französischer – 372 000 auf britischer Seite⁸. Später, im Zweiten Weltkrieg, gewann dagegen die strategische Bedeutung Afrikas für Frankreich an Übergewicht. Bis zum Waffenstillstand von 1940 waren nur 80 000 Afrikaner in der französischen Armee zum Einsatz gekommen. Die Schlacht um das Hexagon ging rasch verloren, aber Afrika als strategische Reserve und Rückzugsbasis der Résistance

blieb unbesiegt. Brazzaville, die Hauptstadt von Französisch-Kongo, avancierte zur Hauptstadt für das *Freie Frankreich*, nachdem dort am 28. August 1940 gaullistische Offiziere die Macht ergriffen hatten, und de Gaulle konnte von hier am 27. Oktober 1940 seinen „Conseil de défense de l'Empire“ ins Leben rufen. General Leclerc, mit seinen Reservisten aus dem Tschad anrückend – der ersten Kolonie, die sich unter dem farbigen Gouverneur Eboué de Gaulle unterstellte –, wurde zum Helden der Befreiung Frankreichs.

„Ohne sein Empire wäre Frankreich heute nur ein befreites Land. Dank seines Empire ist Frankreich eine Siegermacht“, erklärte der spätere Senatspräsident Gaston Monnerville am 25. Mai 1945 vor der Assemblée Consultative⁹. Frankreich konnte zwar in Jalta übergeben werden, die „Teilung der Welt“ aber galt nicht für Afrika. Hier blieb Frankreich Sieger und Herr und übernahm die mondiale Rolle einer „Dritten Kraft“.

Das französische Selbstverständnis in Afrika bleibt geprägt von der geostrategischen Bedeutung im Zweiten Weltkrieg; eine Vision, nach der Afrika, begünstigt und nach Norden abgesichert durch den „doppelten Panzergraben“ von Mittelmeer und Sahara, in erster Linie als Rückzugsbasis und strategische Reserve für den Gegenschlag im Ringen um die Vorherrschaft auf dem euro-asiatischen Kontinent ins Spiel kommt¹⁰.

Bis heute ist Frankreichs Präsenz in Afrika eng verzahnt geblieben mit geopolitischen Interessen sowie dem Anspruch auf Exzeptionalität. Ursprünglich definierte Frankreich seinen Sitz im UN-Sicherheitsrat wie seine spätere Fürsprecherrolle für die Dritte Welt über seine Sonderstellung in Afrika. Erst nach der nuklearen Wende – 1960 wurde die erste französische Atombombe in der algerischen Sahara gezündet – konnte Frankreich seine *afrikanische* Exzeptionalität durch eine nukleare Komponente ergänzen.

IV. Die integrierte Dritte Welt

Während Frankreich über die afrikanische Interessensphäre die Möglichkeit schuf, sich europäischer Durchschnittlichkeit zu entziehen, um das Profil einer *Dritten Kraft* mit eigenständigen terrestrischen, geostrategischen Reservaten zu gewinnen, erscheinen die überseeischen Besitzungen in Gestalt

5 François Mitterrand, *Présence Française et Abandon*, Paris 1957, S. 237.

6 François Mitterrand auf einer Pressekonferenz in Brazzaville am 11. Oktober 1982, zit. nach: Pierre Chaigneau, *La Politique Militaire de la France en Afrique*, Paris 1984, S. 9.

7 Vgl. John Chipman, *French Power in Africa*, Cambridge 1989; Francis Terry McNamara, *France in Black Africa*, Washington DC 1989.

8 Zahlenangaben nach P. Chaigneau (Anm. 6), S. 12f.

9 Zit. nach Commission Française Justice et Paix (Hrsg.), *L'Avenir de l'Outre-Mer Français*, Dossier No. 1, Mai 1988, S. 6.

10 Vgl. P. Chaigneau (Anm. 6), S. 14.

der DOM-TOM aufs engste verflochten mit der militärisch nuklearen und maritimen Variante jenes neuen Mondialismus, mit dem die 5. Republik den Verlust der Weltmachtstellung nach dem Zweiten Weltkrieg zu kompensieren gesucht hat. Sie bilden zum einen die physische Infrastruktur der nuklearen Abschreckung, die die 5. Republik in das Zentrum ihrer Sicherheitspolitik rückte; darüber hinaus verbinden sich diese weitgestreuten Besitzungen mit dem alten Wunsch Frankreichs nach globaler Präsenz und Ausstrahlung¹¹.

Als eigenständige Größe, ob in wirtschaftlicher oder demographischer Hinsicht, spielen die meisten dieser zahlreichen, über den Indischen Ozean (Réunion, Mayotte), die Karibik (Martinique, Guadeloupe, Französisch-Guayana), den Atlantik (St. Pierre-et-Miquelon vor der Küste Kanadas) und den Südpazifik (Französisch-Polynesien, Neukaledonien, Wallis und Futuna) verstreuten Besitzungen eine geringe Rolle; nur Neukaledonien mit seinen beachtlichen Nickelvorkommen durchbricht das Maß der Marginalität. Die DOM-TOM stellen mit rund 1,7 Millionen Einwohnern nur drei Prozent der Gesamtbevölkerung Frankreichs. Klammert man die Landmasse der unbewohnten „Terres australes et antarctiques“ (439 603 qkm) aus, so bedecken die DOM-TOM eine Fläche von rund 120 000 qkm (das französische Kernland ist 547 026 qkm groß).

Ein *Konfetti* insularer Relikte aus kolonialer Epoche zu besitzen, ist nicht nur ein französisches Privileg. Insbesondere Großbritannien – wie der Falkland-Krieg zeigte –, aber auch die Niederlande, Portugal, Spanien, die USA, Australien und Neuseeland verfügen über insulare Restbestände kolonialer Provenienz. Manche von ihnen, wie etwa Pitcairn unter britischer Schirmherrschaft im östlichen Pazifik mit seinen 72 Einwohnern, sind zu klein, um vom Dekolonisierungsprozeß erfaßt zu werden. Die Sonderheiten der französischen Verbindung mit den DOM-TOM liegen auf anderer Ebene:

- Die meisten dieser Besitzungen sind mit Frankreich bereits über einen langen Zeitraum sehr

11 Frankreich unterscheidet bei seinen überseeischen Besitzungen je nach Grad ihrer administrativen Einbindung zwischen DOM (Réunion, Guadeloupe, Martinique), TOM (Französisch-Polynesien, Neukaledonien, Wallis und Futuna) und Collectivité territoriale (Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte); vgl. Jean-Luc Mathieu, *Les DOM-TOM*, Paris 1988.

Als Gesamtdarstellung über die DOM-TOM vgl. Robert Aldrich/John Connel, *France's Overseas Frontier, Départements et Territoires d'Outre-Mer*, Cambridge u. a. 1992; Friedrich von Krosigk/Pierre Jadin, *Die französischen Überseegebiete: Frankreichs integrierte Dritte Welt. Probleme und Perspektiven hochsubventionierter Entwicklungsgesellschaften* (in Vorbereitung, 1993).

eng verbunden. Sie gehören in die Kategorie der alten Kolonien, die noch aus der Zeit des ersten Empire stammen. Nur die pazifischen Inseln sind Erwerbungen des 19. Jahrhunderts, also dem zweiten Empire zuzuordnen.

- Frankreich hat seine über drei Ozeane verstreuten Besitzungen aufs engste politisch-administrativ, aber auch ökonomisch, militärisch und audiovisuell in die Metropole eingebunden. Alle Bewohner der DOM-TOM – anders als im Falle der überseeischen britischen Dependenz, deren Bewohner nur im Falle der „weißen“ Territorien – Gibraltar und die Falkland-Inseln – über volle britische Staatsbürgerschaft verfügen – sind französische Staatsbürger mit parlamentarischer Vertretung in Paris wie im EG-Parlament in Straßburg. Alle überseeischen Gebiete sind Teil des französischen Staatsgebietes, sind *terre de souveraineté* und nur von ihrem Grad der Selbstverwaltung her differenzierbare Entitäten – Departements, Territorien oder Kollektivitäten – gegenüber Paris.
- Die DOM-TOM sind wichtige strategische Bausteine für Frankreichs nukleare Ambitionen. Französisch-Polynesien bietet mit den Atollen Moruroa und Fangataufa das Testgelände für französische Atomwaffen. Kourou (Französisch-Guayana) fungiert als französisches und zunehmend europäisches Raumfahrtzentrum, in dem auch die Trägersysteme der „force de frappe“ erprobt werden. Guadeloupe bildet die logistische Drehscheibe zwischen Frankreich und dem Centre d'Expérimentation du Pacifique (CEP) in Französisch-Polynesien¹².

Darüber hinaus sind die DOM-TOM auch maritime Stützpunkte, über die sich Frankreich als weltweit operierende Militärmacht definieren kann: „Frankreich ist noch immer eine Großmacht, dank Kourou ist es eine Weltraummacht und dank Moruroa eine Nuklearmacht. Es verfügt zudem mittels seiner überseeischen Gebiete über die drittgrößte maritime Zone der Welt.“¹³

Letzterer Aspekt der maritimen Bedeutung der DOM-TOM hat im vergangenen Jahrzehnt zunehmende Beachtung gefunden. Durch die Erweiterung der Meereswirtschaftszonen auf 200 Seemeilen ist Frankreich in der Tat zu einer maritimen

12 Zur militärischen Bedeutung der DOM-TOM für Frankreich vgl. Institut des Relations Internationales et Stratégiques (Hrsg.), *Les DOM-TOM dans la Politique de Défense de la France*, Paris 1992.

13 Maurice Gantier in der Neukaledonien-Debatte der Assemblée Nationale am 10. April 1987, zit. nach: Commission Française Justice et Paix (Hrsg.) (Anm. 9), S. 6.

Großmacht avanciert, mit einer Verfügungsgewalt über ozeanische Flächen, die an Umfang (11 Mio. km²) dem zweiten Empire gleichkommen. Zwar haben die Pläne zur Ausbeutung dieser Ressourcen noch kein konkretes Stadium erreicht, der Glaube an die zukünftigen wirtschaftlichen Möglichkeiten ist dagegen ungebrochen und verstärkt den Willen zum bedingungslosen Festhalten an diesen überseeischen Besitzungen. François Doumenge, der ehemalige Präsident der prestigeträchtigen „Organisation de Recherche sur les Territoires d'Outre-Mer“ (O.R.S.T.O.M.) hat das folgendermaßen begründet: „Dank des neuen Seerechts besitzt Frankreich die drittgrößte Meereswirtschaftszone (EEZ) der Welt, vor den USA und der UdSSR. Wenn wir diese aufgeben, würde Frankreich damit sein Entrée in das nächste Jahrtausend verspielen.“¹⁴

Dank ihrer vielfältigen und gewichtigen Rolle für Frankreich sind die DOM-TOM inzwischen zu respektablen Zentren eines relativen, aber artifiziellen Wohlstandes aufgerückt, denen es im regionalen Umfeld der Dritten Welt nicht an Ausstrahlung oder auch an Neidern fehlt, deren Schattenseiten aber ebenfalls nicht zu übersehen sind. Die DOM-TOM sind Schaufenster eines beachtlichen französischen Entwicklungsengagements, das eine perfektionierte, auf französischen Standard ausgerichtete Infrastruktur hervorgebracht hat. Sie präsentieren sich aber zugleich als Pole eines brisanten inneren Konfliktpotentials. Diese hoch subventionierten Entwicklungsgesellschaften verbinden einen auf den metropolen, d. h. westeuropäischen Wohlstand ausgerichteten Erwartungshorizont mit der Realität einer *sozialen Katastrophe*¹⁵, die sich aus dem Verlust an produktivem Gestaltungspotential und hoher sozialer Ungleichheit ergibt. Ein Drittel der Bevölkerung der DOM-TOM befindet sich – trotz großzügiger Begünstigung der Migration nach Frankreich sowie der Beschäftigung in der staatlichen Bürokratie der DOM-TOM – vom offiziellen Arbeitsprozeß ausgeschlossen.

Eine zunehmende Involvierung Europas in diese Problemkreise ist in den letzten Jahren festzustellen. So trägt eine europäische Lastenumverteilung gegenwärtig dazu bei, die Kosten für die hoch subventionierten französischen Überseegebiete zu dämpfen. Die Übersee-Territorien sind in das Lomé-Abkommen einbezogen; die Übersee-Departements profitieren von den Strukturfonds der EG wie jede andere strukturschwache Region der Gemeinschaft. Seit 1989 ist die Europäische Ge-

meinschaft mit einem Sonderprogramm zur Vorbereitung der DOM auf den Binnenmarkt (POSEIDOM)¹⁶ im französischen Übersee engagiert. Das umstrittene neue europäische Bananeregime ist im übrigen auf die spezifischen Protektionsbedürfnisse der Bananenproduzenten der französischen Überseedepartements mit zugeschnitten.

Es versteht sich, daß Frankreichs *integrierte Dritte Welt* in ihrer global-strategischen Funktionalität längst die Sphäre der Zufälligkeit und Marginalität, wie sie in der oft verwendeten Metapher vom „Konfetti des Empire“¹⁷ anklingt, verlassen hat. Die DOM-TOM sind als strategische und symbolische Bausteine der 5. Republik und ihrer mondialem Ansprüche zum Experimentierfeld einer Dekolonisierung ohne Souveränitätstransfer avanciert, ein Experimentierfeld, das allerdings in der Permanenz seiner inneren Krisen die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen außengesteuerter Entwicklung aufwirft.

V. Französische Kooperationspolitik

Die französische Entwicklungs- oder Kooperationspolitik ist von den Sonderbeziehungen, die Frankreich mit Afrika und den überseeischen Dependenz verbindet, zutiefst geprägt. Schon die administrative Struktur französischer Entwicklungshilfe reflektiert die stark abgestufte Natur der Beziehungen zur Dritten Welt. Als sich zwischen 1958 und 1962 das französische Kolonialreich auflöste, wurden die Weichen gestellt für eine moderne Kooperationspolitik, die von ihrem integralen Charakter her den französischen Einfluß, insbesondere in Afrika, wohl eher noch vertiefte. An die Stelle des 1958 aufgelösten Überseeministeriums trat 1961 das Kooperationsministerium als zentrale Entwicklungsagentur und administrative Instanz für die sogenannten *pays du champ*, d. h. die Länder der frankophonen Einflußsphäre im subsaharischen Afrika. Für die überseeischen Departements und Territorien dagegen gewann nach der Unabhängigkeit Algeriens 1962 ein gesonderter Ministerium entwicklungspolitische Kompetenz, aus dem nach einer wechselhaften Geschichte das heutige „Ministère des DOM-TOM“ hervorgegangen ist. Die übrigen Länder der Dritten Welt – die sogenannten *pays hors champ* –, mit

16 Vgl. Programme d'Options Spécifiques à l'Eloignement et à l'Insularité des Départements Français d'Outre-Mer. Dokument EG 89/687 (Entscheidung des Ministerrats vom 22. Dezember 1989).

17 Vgl. Jean Claude Guillebaud, *Les Confettis de l'Empire*, Paris 1976.

14 Ebd., S. 6.

15 Vgl. Commission Française Justice et Paix (Anm. 9), S. 10; Agence pour le Développement Economique de la Martinique. Rapport 1988, Bd. 2, S. 83.

denen Frankreich entwicklungspolitisch kooperiert, werden in geteilter Verantwortung über das Außen-, Wirtschafts- und Finanzministerium betreut¹⁸.

1. Finanztransfers

Frankreichs abgestuftes Engagement in der Dritten Welt wird am deutlichsten unterstrichen durch die differenzierte Struktur seines Finanztransfers. Etwa 70 Prozent der französischen Entwicklungshilfe konzentrieren sich auf das frankophone Afrika, inzwischen erweitert um die Staaten, die aus den belgischen, portugiesischen und spanischen Kolonien in Afrika hervorgegangen sind, und die DOM-TOM; letztere beziehen bislang den Löwenanteil französischer Finanztransfers in die Dritte Welt, wenn man den Pro-Kopf-Anteil berechnet. Die DOM-TOM mit ihren 1,7 Mio. Einwohnern absorbieren durchschnittlich 30 Prozent der französischen Mittel für Entwicklungshilfe. Inklusive der Transfers für die DOM-TOM überschreitet Frankreich den magischen 0,7 Prozentanteil von Entwicklungshilfe am Bruttosozialprodukt, den die Dritte Welt seit den siebziger Jahren als kompensatorische Leistung der Industrieländer fordert. So erreichte Frankreichs Entwicklungshilfe nach Angaben der Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) 1990 einschließlich der DOM-TOM einen Anteil von 0,78 Prozent am Bruttosozialprodukt und lag mit an der Spitze der Industrieländer hinter den Skandinavien (Norwegen, Dänemark, Schweden) und den Niederlanden. Ohne diese Transfers in die überseeischen Staatsgebiete nimmt Frankreich mit seinen entwicklungspolitischen Aktivitäten – ebenso wie Deutschland – eine mittlere Position ein¹⁹.

Zwei weitere Kennzeichen französischer Kooperations- und Entwicklungspolitik verdienen in diesem Zusammenhang Beachtung: ihr hoher Anteil an technischer Hilfe sowie ihr integrales Gesamtkonzept. Nach Postel-Vinay²⁰, dem ehemaligen Direktor der Caisse Centrale de Coopération, werden 43 Prozent der bilateralen Hilfe Frankreichs von einer sehr personalintensiven *technischen Hilfe* absorbiert: 14 000 „Coopérants“, von denen

10 900, d. h. 77 Prozent, Lehrer sind. Umstritten sind dabei nicht nur die hohen Personalkosten – die höchsten der OECD-Staaten –, die zwei Drittel der französischen *technischen Hilfe* verschlingen; diskutiert wird auch die Frage, inwieweit eine so Lehrer-intensive Entwicklungshilfe, in der die Vermittlung französischer Sprachkenntnisse stark im Vordergrund steht, afrikanischen Entwicklungsbedürfnissen gerecht werden kann.

2. Das integrale Element

Die *integrale* Komponente französischer Kooperationspolitik verweist auf die Besonderheiten französischer Dekolonisierung. Die moderne französische Entwicklungszusammenarbeit, die zwischen 1958 und 1961 ihre Konturen gewann, wurde für Afrika von Anfang an eingebettet in ein umfassendes Netzwerk bilateraler und multilateraler Kooperation, das bis heute für die französische Involvierung im frankophonen Afrika bestimmend geblieben ist. Mit allen frankophonen Staaten Afrikas sind bilaterale Kooperationsverträge geschlossen worden, die nicht nur die Modalitäten von Entwicklungshilfe fixierten, sondern zugleich auch noch die Bereiche Außen-, Sicherheits-, Kultur- und Wirtschaftspolitik sowie Währungs- und Finanzpolitik mit einbezogen. Symbolträchtige Eckpfeiler der multilateralen franko-afrikanischen Kooperation bilden heute:

- die *Communauté Financière Africaine (CFA)*, auch Franc-Zone genannt, die ihren 14 afrikanischen Mitgliedsstaaten die Konvertibilität ihrer Landeswährung in unbeschränkter Höhe und zu festen Paritäten gegenüber dem französischen Franc garantiert;
- die *Frankophonie* als wichtigste institutionelle Basis der franko-afrikanischen kulturellen Zusammenarbeit, die insbesondere die Ausbreitung der französischen Sprache in Afrika fördert;
- die regelmäßig abgehaltenen *franko-afrikanischen Gipfeltreffen*; das 17. und letzte Treffen dieser Art fand Anfang Oktober 1992 in Gabun statt.

3. Militärische Kooperation

Darüber hinaus sind es militärische Beistandsverträge (mit acht Staaten) und militärische Kooperationsabkommen (mit 24 Staaten), gestützt auf über 1 000 französische Militärberater in Afrika, acht Militärbasen und 12 000 im afrikanischen Umfeld stationierte Soldaten, die mit Rückendeckung der in Korsika und Südfrankreich stationierten schnellen Eingreiftruppe dem franko-afrikanischen Kooperationsverhältnis eine macht- und sicherheits-

18 Zur Diskussion um die Besonderheiten französischer Entwicklungspolitik vgl. Burghard Claus, Frankreichs Entwicklungspolitik, Berlin 1986; Jacques Adda/Marie Claude Smouts, La France face au Sud. Le Miroir brisé, Paris 1989; Claude Freud, Quelle Coopération? Un bilan de l'aide au développement, Paris 1988.

19 Vgl. OECD/DAC. 1990 betrug der Anteil der Entwicklungshilfe am Bruttosozialprodukt für die Bundesrepublik 0,43 Prozent.

20 Vgl. André Postel-Vinay, Pour une Nouvelle Politique Française à l'Égard du Tiers-Monde, in: Politique Étrangère, 3 (1990), S. 646.

politische Infrastruktur verleihen²¹. Frankreich erscheint insgesamt in einer ambivalenten Doppelrolle in Afrika: Zum einen als *respektabler Gendarm* und hinter den Kulissen wirkende politische Macht, zugleich aber ist Frankreich – was aus deutscher Perspektive oft übersehen wird – der *große Rettungsanker* der oppositionellen Eliten Afrikas, die hier bislang eine sichere Schutzzone und Wirkungsbasis gefunden haben.

VI. Dritte Welt und französischer Mondialismus

Die Funktionalisierung und Einbindung von Ländern der Dritten Welt in nationale Projektionen ist kein exklusives Prinzip Frankreichs. Die „Entdeckung“ der Dritten Welt erfolgte beispielsweise in der Bundesrepublik im Ringen um die Nichtanerkennung der DDR sowie über die spezifischen Belange einer expandierenden Außenwirtschaft²². Anders aber als im Falle Frankreichs bestand für die Deutschen, die die Realisierung der Hallstein-Doktrin oder die Exportförderung in Länder der Dritten Welt betrieben, kein Anlaß, sich auf spezifisch historisch gewachsene Interessensphären zu beschränken, noch bestand genügend Handlungsspielraum, um Beziehungen über die ökonomische und diplomatische Ebene hinaus zu gestalten. Frankreichs Sonderheit in seinen Beziehungen zur Dritten Welt liegt einmal in dem stark abgestuften Engagement, das den ehemaligen Kolonien in Schwarzafrika – neben den DOM-TOM – eine nahezu exklusive Stellung zuschreibt und diese in eine integrale, politisch wie monetär, kulturell und militärisch konzipierte „Kooperations“-Gemeinschaft überführt. Die arabische Welt und Lateinamerika, die ebenfalls im Zentrum französischer Bemühungen um gute Beziehungen stehen, folgen diesem Kooperationsprimat weit abgeschlagen, sind aber als Zielpunkte gewinnbringender Rüstungsexporte um so gewichtiger für Frankreich.

Die andere Sonderheit französischer Beziehungen zur Dritten Welt liegt in der engen Einbindung der afrikanischen Interessensphäre, zusammen mit den DOM-TOM, in eine umfassende nationale Modernisierungsstrategie, die sich immer zugleich auch als ein Versuch verstand, Frankreichs verlorene Weltmachtstellung durch ein neues Konzept

internationaler Mitsprache und Einflußnahme aufzufangen.

Als de Gaulle die 5. Republik dazu aufforderte, sich auf die Realitäten des 20. Jahrhunderts einzustellen – „La France doit épouser son siècle“ –, war damit ein umfassendes Programm innerer und äußerer, auch die internationale Stellung Frankreichs involvierender Reformen anvisiert, ein Programm, mit dem Frankreich Modernität letztlich auch international umzusetzen gedachte. Die Parallelität der *inneren* und *äußeren* Modernisierungsprozesse der 5. Republik ist nicht zu übersehen.

- Auf der einen Seite: forcierte Urbanisierung, Öffnung und Internationalisierung der Wirtschaft bei gleichzeitiger Nationalisierung von entscheidenden Schlüsselindustrien, *Mediatisierung* des politischen Lebens mittels gezielter staatlicher Nutzung der audiovisuellen Medien, Nuklearisierung der Energiepolitik.
- Auf der anderen Seite: die neue „mise en valeur“ der inzwischen in die Unabhängigkeit entlassenen ehemaligen afrikanischen Kolonien im konzeptionellen Rahmen einer umfassenden, alle gesellschaftlichen Bereiche berührenden Kooperationspolitik, die *Inwertsetzung* und Modernisierung der Überseegebiete (DOM-TOM), deren vernachlässigte Infrastruktur erst nach der Wende französischer Dekolonisierungspolitik auf nationales Niveau gebracht wurde, und schließlich die Nuklearisierung der Sicherheitspolitik im Zuge des Ausbaus der „force de frappe“. Der Aufbau einer international orientierten Rüstungsindustrie hat diesen Prozeß begleitet und Frankreich in die Position des drittgrößten Rüstungsexporteurs nach den USA und der ehemaligen Sowjetunion gebracht.

Während Afrika als strategische Reserve und politische Einflußsphäre den internationalen Handlungsspielraum Frankreichs vergrößern sollte, übernahmen die über den Pazifik, die Karibik und den Indischen Ozean verstreuten DOM-TOM die doppelte Funktion als Träger mondialer Präsenz und als Infrastruktur für das militärische Nuklearprogramm. Frankreich hat sich somit mit Hilfe seiner assoziierten und integrierten Dritten Welt als neuer Typus eines internationalen Akteurs präsentiert, der inzwischen unter dem Begriff der „puissance mondiale moyenne“²³ – der Weltmacht mit mittlerer Reichweite – diskutiert wird. Es handelt sich dabei um einen Begriff, der den integralen und strategischen Rahmen der französischen Dritte-Welt-Beziehungen noch einmal besonders

21 Die Zahlenangaben über die französische Militärpräsenz in Afrika sind übernommen von Philippe Leymarie, *Les Voies incertaines de la Coopération franco-africaine*, in: *Le Monde Diplomatique*, Oktober 1992, S. 22f.

22 Vgl. Klaus Bodemer, *Entwicklungshilfe – Politik für wen? Ideologie und Vergabepaxis der deutschen Entwicklungshilfe in der ersten Dekade*, München 1974.

23 Jean Chesneaux, *La France Puissance Mondiale Moyenne?*, in: *Politiques*, No. 3, 1992.

hervorhebt. Es versteht sich, daß dieses Konzept auf die besondere Konstellation der Welt von Jalta zugeschnitten war, eine Welt, die jetzt nach dem Fall der Mauer und dem Zerfall der Sowjetunion ihre regulierenden Angelpunkte verloren hat. Die sowjetisch-amerikanische Rivalität war im besonderen Maße funktional für die Sonderrolle, die Frankreich als Gendarm Afrikas sowie als Mini-Nuklearmacht übernehmen konnte. Mit dem Abbau der disziplinierenden Machtkonstellation des Kalten Krieges und der zunehmenden Fragmentierung der in seinem Schutz und Schatten gewachsenen Machtträger und Kräftekonstellationen wird sich endgültig die Frage nach der Erfüllbarkeit der ehrgeizigen Mission stellen, die Frankreich als „puissance mondiale moyenne“ auf seine Fahnen geschrieben hat. Die französische Einflußsphäre in der Dritten Welt wird davon nicht unberührt bleiben. Schon jetzt deutet sich ein wachsender Trend zum internationalen „burden sharing“ im französischen Afrika an, das – mit Ausnahme von Kamerun und der Elfenbeinküste – ein Armenhaus geblieben ist.

Die Bewältigung der großen Krisenprozesse – von der Verschuldung bis hin zur Demokratisierung – kann Frankreich nicht mehr alleine leisten. Die Europäische Gemeinschaft, der Internationale Währungsfonds und die Weltbank treten in zunehmendem Maße als mit Frankreich kooperierende Krisenmanager in Afrika in Erscheinung, während das militärische Gewicht der USA auch in dieser Region Frankreich eher in die Rolle des Juniorpartners der letzten Weltmacht USA versetzt. Die großen Krisen und Konfliktzentren Afrikas – von Angola bis Äthiopien, von Liberia bis Mozambique – wurden ohne französische Konsultation oder Kooperation entschärft. Selbst in Somalia, wo Frankreich über seine Militärbasis in Djibouti nahezu vor der Tür steht, blieb die französische Rolle ähnlich wie im Golfkrieg eher von sekundärer Bedeutung. Nicht selten – so bei den Einsätzen in Zaire und im Tschad der siebziger und achtziger Jahre – mußte Frankreich auf amerikanische Logistik zurückgreifen, um sein militärisches Potential einsetzbar zu machen.

Symbolträchtige Kernbereiche franko-afrikanischer Kooperation, etwa die Franc-Zone oder die militärische Kooperation, haben an Funktionalität verloren. Die Franc-Zone garantiert zwar die Stabilität der afrikanischen Währungen und ihre Konvertibilität, degeneriert aber immer mehr zur Schiene für Afrikas Fluchtkapital und subventioniert die Überbewertung afrikanischer Währungen. Die enge militärische und – über die direkte Budgethilfe forcierte – finanzielle und personelle Kooperation hat Frankreich zwar eine treue gouvernementale Klientel eingebracht. Zugleich aber

hat sich Frankreich in Afrika – im Schatten des sich verschärfenden afrikanischen Krisenszenarios und der nun fehlenden sowjetisch-kubanischen Bedrohung – in eine Identitätsfalle mit gerade jenen korrupten politischen Eliten führen lassen, deren Ablösung zwischen Abidjan und Kinshasa jetzt ansteht. Frankophonie und Frankophobie haben auf diese Weise südlich der Sahara die Konturen einer zynischen Symbiose angenommen²⁴.

Bleibt der letzte Schwerpunkt dieser selektiven französischen Konzentration auf Afrika und die DOM-TOM, nämlich die starke Diskrepanz zwischen politischem, personellem und finanziellem Engagement und dem begrenzten ökonomischen Nutzen. Frankreichs Außenhandel mit dem frankophonen Afrika ist stetig gesunken und liegt heute, auch unter Berücksichtigung der begehrten Uranlieferungen aus Niger und Gabun sowie der Erdölimporte aus Gabun und Kongo-Brazzaville, auf dem europäischen Durchschnittsniveau von drei Prozent. Eine ähnlich ernüchternde Bilanz ließe sich für die überseeischen Gebiete Frankreichs ziehen. Die umfangreichen Aufwendungen Frankreichs für diese bis zu 16 000 km entfernt gelegenen, meist insularen Gebiete stehen inzwischen in keinem Verhältnis mehr zu ihrem geostrategischen Nutzen nach dem Ende des Kalten Krieges und der Stornierung nuklearer Testversuche. Hinzu kommen die permanenten Schwierigkeiten, in diesen Gesellschaften ökonomische Entwicklung und sozialen Frieden zu sichern, nachdem diese aufgrund ihrer geostrategischen Funktionalisierung im *grand design* der „puissance mondiale moyenne“ ihr eigenständiges produktives Potential verloren haben.

„Es ist zumindest erstaunlich“, schreibt André Postel-Vinay, „daß unsere Entwicklungshilfe an die DOM-TOM, mit ihrer Bevölkerung von ca. 1,6 Mio., etwa auf dem Niveau liegt unserer Hilfe an die Maghreb-Staaten und die afrikanischen Länder der Franc-Zone, mit ihrer Bevölkerung von 135 Mio. Hinzu kommt, daß im Falle der DOM-TOM (insbesondere der DOM) Entwicklungshilfe nur einen Teilbereich unserer Hilfe ausmacht, denn die übrigen öffentlichen Transfers der Metropole zugunsten dieser Gebiete liegen fast um das Doppelte höher als die Entwicklungshilfe, die wir ihnen zuteil werden lassen.“²⁵

Eine Revision der französischen Beziehungen zur Dritten Welt erscheint im Lichte dieser Asymmetrien und Schwierigkeiten immer dringlicher. Wer jedoch vorschnell eine Veränderung der Dritte-Welt-Beziehungen Frankreichs prognostiziert, ver-

24 Vgl. Ph. Leymarie (Anm. 21).

25 A. Postel-Vinay (Anm. 20).

gißt nicht nur die symbolträchtige Bedeutung, die Afrika und die DOM-TOM für die politische Klasse Frankreichs nach wie vor besitzen, er vernachlässigt zugleich die historisch gewachsenen wechselseitigen Wirkungslinien der engen und selektiven französischen Dritte-Welt-Beziehungen²⁶.

Afrika ist, wenn auch in reduzierterem Maße als die DOM-TOM, Teil Frankreichs geworden, nicht nur durch das Gewicht seiner zahlreichen Migranten, sondern durch den Einfluß seiner Eliten, die bislang ein entscheidendes Wort mitzusprechen hatten, wenn es darum ging, nachkoloniale franko-afrikanische Beziehungen neu zu gestalten. Als Präsident Mitterrand mit Hilfe seines ersten

26 Vgl. G. Wesely Johnson (Hrsg.), *Double Impact. France and Africa in the Age of Imperialism*, London 1985.

Kooperationsministers Jean Pierre Cot den Versuch unternahm, Anfang der achtziger Jahre die französische Entwicklungspolitik zu globalisieren und damit zu diversifizieren, d. h. auf neue Bahnen der Symmetrie zu Frankreichs wirtschaftlichen Interessen zu lenken, wurde dieses Vorhaben – so wird berichtet²⁷ – aufgrund der Intervention der frankophonen afrikanischen Staatsoberhäupter rasch blockiert. 1982 schon mußte Cot seinen Abschied nehmen, und die alte gaullistische Linie privilegierter und stark personalisierter informeller Beziehungen zwischen Afrika und Paris nahm ihren Lauf²⁸.

27 Vgl. J. Chipman (Anm. 7), S. 227–255; Howard Evans, *France and the Third World: Co-Operation or Dependence?*, in: Robert Aldrich/John Connell (Hrsg.), *France in World Politics*, London u. a. 1989, S. 126–147.

28 Mitterrands Sohn Jean Christophe fungierte von 1986 bis 1992 als Sonderberater des Elysée für Afrika.

Mitterrands Europapolitik oder der lange Abschied vom Gaullismus

I. Das Ende der „Ordnung von Jalta“

Die Europapolitik François Mitterrands verharrte in den achtziger Jahren trotz vorsichtiger Anpassungen an die sich verändernden nationalen und internationalen Rahmenbedingungen insgesamt in den Geleisen der gaullistischen Tradition und Prinzipien. Um so erstaunlicher mußte es anmuten, daß diese Politik gerade in dem Moment in größte Anpassungsschwierigkeiten und Orientierungsnotwendigkeiten geriet, als sich die visionären Voraussagen de Gaulles zu erfüllen schienen. Hatte de Gaulle nicht auf „eine internationale Verständigung“ gehofft, „die es ganz Europa gestatten würde, nach Beendigung des herrschsüchtigen Strebens einer überholten Ideologie im Osten sein Gleichgewicht, seinen Frieden, seine Entwicklung vom Atlantik bis zum Ural sicherzustellen unter der zwingenden Bedingung, daß eine lebensvolle und starke europäische Gemeinschaft im Westen Wirklichkeit wird, das heißt im wesentlichen eine gleiche und einzige deutsch-französische Politik“¹?

Es wurde vielfach die Vermutung angestellt, daß es de Gaulle im Unterschied zu Mitterrand besser verstanden hätte, die deutsche Einigung und den Umbruch in Mittel- und Osteuropa zum Vorteil Frankreichs auszunutzen. Mitterrand ist kein Visionär; seine Stärke sind die Taktik und das machtpolitische Kalkül. Um so mehr mußte ihn der Zusammenbruch des europäischen Koordinatensystems aus der Fassung bringen, in das er bereits die Grundlinien seiner künftigen Entscheidungen eingezeichnet hatte. Doch waren seine Reaktionen in dieser Streßphase der französischen Europapolitik durchaus gaullistisch. Möglicherweise ließ ihn aber auch bloß der Mangel an Phantasie und strategischem Weitblick Rat bei seinem großen Vorbild und Konkurrenten suchen.

Er spielte für einen Moment mit dem Gedanken einer *Allianz der Flanken* mit der Sowjetunion zur Ausbalancierung des vereinigten Deutschlands; er favorisierte zunächst „die deutsche Konföderation in einer europäischen Konföderation“ als Lösungsweg für die Vereinigung der beiden deutschen

Staaten; er war zu keinem Zeitpunkt versucht, in die Militärintegration der NATO zurückzukehren; seine einseitige Ankündigung des Abzugs der „Besatzungstruppen“ aus der Bundesrepublik zeigte, daß er aus Verärgerung über den Parforceritt in die deutsche Einheit durchaus bereit war, *Quereilen* mit dem deutschen Nachbarn in Kauf zu nehmen und durchzustehen.

Schließlich besann er sich auf die Vorzüge der (west-)europäischen Einigung, der er gemeinsam mit dem vereinten Deutschland eine neue Konsistenz und Dynamik zu verleihen suchte. Mit der Erklärung Mitterrand-Kohl anläßlich des Gipfels des Europäischen Rates im April 1990 in Dublin begann nicht nur ein neuer Abschnitt im deutsch-französischen Verhältnis, sondern auch in der französischen Europapolitik. Dessen bisherige Höhepunkte sind der Abschluß des Maastrichter Vertrages (Dezember 1991) und die Ankündigung der Bildung des Eurokorps (Oktober 1991). Frankreich ist sichtlich bemüht, sich in den Ruinen der „Ordnung von Jalta“ zurechtzufinden. Die in die Zukunft weisenden Weichenstellungen wurden entlang traditioneller strategischer Orientierungen vorgenommen: Behauptung der außen- und verteidigungspolitischen Entscheidungsautonomie; Vertiefung der westeuropäischen Integration und deren „Aufladung“ durch eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik; Neudefinition der transatlantischen Beziehungen bei Aufrechterhaltung des französischen Sonderstatus; weitere Ausgestaltung und Festigung des „Bündnisses im Bündnis“ mit Deutschland als Triebfeder des (west-)europäischen Aufbaus sowie Beförderung der gesamteuropäischen Einigung durch die Reaktivierung der alten Idee de Gaulles von einer gesamteuropäischen Konföderation.

Die französische Europapolitik 1991/92 konzentrierte sich vorrangig auf deren operative Umsetzung und weniger auf die Lancierung neuer Strategien². Dieser *neue Pragmatismus*³ war aber auch eine wichtige Phase der Überprüfung und Anpassung des von Mitterrand abgesteckten konzeptionellen Rahmens. Hinter alledem zeichnet sich die

1 Zit. nach: Ernst Weisenfeld, Deutschland, Frankreich und der Osten Europas. Pariser Sorgen um ein neues europäisches Gleichgewicht, in: Dokumente, (1992) 3, S. 193.

2 Vgl. Hans Manfred Bock, Frankreich 1991/92: Europäische Herausforderung und nationale Ungewißheiten, in: Frankreich-Jahrbuch 1992, Opladen 1992, S. 17.

3 Steven Philip Kramer, La question française, in: Politique étrangère, (1991) 4, S. 960.

Frage ab, ob die gaullistische Doktrin als konzeptionelles Reservoir und Grundlage der französischen Außen- und Sicherheitspolitik Bestand haben werde. Oder sollte sie gerade in dem Moment ihre Erklärungs- und Gestaltungskraft verlieren, da sich die große europäische Vision ihres Begründers erfüllt zu haben scheint?

Die geniale Vorahnung des europäischen Umbruchs ist ein eher zweitrangiger Aspekt des außenpolitischen Gaullismus. Was ihn eigentlich ausmacht, ist seine sehr diesseitige machtpolitische Dimension. Sie war darauf abgestellt, Frankreich in den festgefühten Strukturen des Ost-West-Konflikts Spielräume für die Entfaltung einer eigenständigen Großmachtpolitik zu öffnen. Das Bedingungsgefüge, das in den vergangenen Jahrzehnten seine Sonderrolle in der europäischen und internationalen Arena erst möglich machte, ist quasi über Nacht zusammengebrochen: Das deutsch-französische Gleichgewicht zwischen der „Bombe und der Mark“ ist aus den Fugen geraten; Deutschland ist heute die stärkste europäische Macht. Die rigide und übersichtliche Blockstruktur wurde von einer sprunghaften Zunahme der internationalen Akteure sowie einer diffusen Gemengelage von Instabilitäten, Risiken und regionalen Konflikten, durch eine *neue Unordnung*, abgelöst. Rußland „wird in naher Zukunft keine positive, organisierende Rolle auf dem europäischen Kontinent spielen können“⁴. Die Vereinigten Staaten bleiben zwar als einzige Supermacht zurück, doch sind sie längst nicht mehr fähig, in allen internationalen Fragen allein zu handeln. Die UNO und die euroatlantischen Institutionen erlangen eine wachsende Bedeutung für die Lösung der europäischen Probleme. Nicht zuletzt kam es zu einer dramatischen Entwertung der militärischen und – vor allem – der nuklearen Machtwährung. Zum wichtigsten Kriterium internationaler Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit wird immer mehr die technologische Innovationskraft eines Staates. Ein Prozeß, der nicht erst durch die Implosion der Ost-West-Konfrontation ausgelöst wurde, unterhöhlt die Fundamente der gaullistischen Doktrin: die „Krise und der Niedergang des Nationalstaates“⁵.

Frankreich hat unversehens seinen Status als die erste unter den Mittelmächten eingebüßt. Als letzte Merkmale einstiger Größe bleiben der ständige Sitz im UNO-Sicherheitsrat – doch schon erheben Japan und Deutschland Anspruch auf Mitgliedschaft in diesem exklusiven Gremium – und der fragwürdige Vorteil des Besitzes einer unab-

hängigen Nuklearstreitmacht⁶. Die *Große Nation* wurde nun endgültig von der Geschichte eingeholt. „Frankreich ist, wie schon Deutschland und Großbritannien vor ihm, aufgefordert, endlich die Konsequenzen aus dem Zweiten Weltkrieg zu ziehen, der das Ende des Vorrangs der großen europäischen Staaten markiert hat.“⁷ Frankreich kann nun die seit Jahren angemahnte grundlegende Überprüfung und Neubestimmung seiner Außen- und Sicherheitspolitik nicht mehr länger hinauszögern.

Im folgenden soll auf für Frankreich relevante Verschiebungen in der politisch-strategischen Landschaft Europas sowie auf sich abzeichnende Veränderungen im europapolitischen Denken und in den konzeptionellen Orientierungen des französischen Präsidenten und der Regierungen aufmerksam gemacht werden.

II. Frankreichs Platz in Westeuropa

Die Neubestimmung der französischen Europapolitik muß bei ihrem zentralen Baustein – der Westeuropapolitik – beginnen. Seit den Zeiten de Gaulles bewegt sich die französische Westeuropapolitik zwischen den Polen nationale Unabhängigkeit und Integration. Eine der tiefsten Konfliktlinien, die seit den fünfziger Jahren die politische Klasse Frankreichs quer durch alle Parteien durchzieht, ist die Kontroverse zwischen den Anhängern eines „Europas der Staaten“ und den Verfechtern eines „europäischen Bundesstaates“. Diese Auseinandersetzung hat heute viel von ihrer Brisanz verloren. Die Nationalstaaten sehen sich zunehmend mit „der Schwächung ihrer Kontrollfähigkeiten über ihren eigenen Raum“ konfrontiert⁸. Der Mythos „einer monolithischen Europäischen Union“⁹ ist spätestens an dem dänischen Nein zu den Maastrichter Verträgen gescheitert. „Die Staaten bleiben für bestimmte Entscheidungen der Innen- und Außenpolitik souverän und insbesondere für jene, die ihr Schicksal in Frage stellen. Im übrigen ... beweisen sie künftig ihre Effektivität über kollektive Aktionen.“¹⁰

Aus diesen durch den Druck der Ereignisse endlich zur Kenntnis genommenen Realitäten resultiert bei scheinbarer Beibehaltung einer institutio-

4 Dominique David, *La Communauté entre la paix et la guerre*, in: *Politique étrangère*, (1993) 1, S. 80.

5 Vgl. Thierry de Montbrial, *La fin de l'empire, l'Europe et sa périphérie*, in: *Revue des deux Mondes*, (1992) Oktober, S. 98.

6 Vgl. Stanley Hoffmann, *Dilemmes et stratégies de la France dans la nouvelle Europe (1989–1991)*, in: *Politique étrangère*, (1992) 4, S. 880.

7 Alfredo G. A. Valladao, *Une puissance moyenne en voie de déclassement*, in: *L'Etat de la France*, Paris 1992, S. 582.

8 D. David (Anm. 4), S. 80.

9 Laurent Cohen-Tanugi, *Les perspectives institutionnelles de l'Union européenne*, in: *Politique étrangère*, (1993) 1, S. 42.

10 D. David (Anm. 4), S. 89.

nellen Kontinuität „die Umwandlung der Union in ein Netz von offenen, sich um ein föderales, nach deutschem Vorbild dezentralisiertes ‚Herz‘ gruppierenden und den gesamten Kontinent umfassenden Institutionen und Vereinbarungen, deren Gegenstand und Zusammensetzung in Abhängigkeit von dem Niveau der wirtschaftlichen Entwicklung und der politischen Ambition ihrer Mitglieder variiert“¹¹. In einer solchen Europäischen Union haben die „Nationen als Bindeglied der kollektiven Identifikation und der repräsentativen und partizipativen Demokratie“ durchaus noch einen unverzichtbaren Platz¹². Es geht darum, das optimale Gleichgewicht zwischen den Kompetenzen und dem Beitrag der Nationalstaaten und der gemeinschaftlichen Superstruktur zu finden. Ein Schritt in diese Richtung war das im Oktober 1992 während des Sondergipfels des Europäischen Rates in Birmingham bekräftigte Subsidiaritätsprinzip und die inzwischen durch die Regierung Balladur angekündigte Aufwertung der Entscheidungsbefugnisse des französischen Parlaments im Hinblick auf wichtige Beschlüsse der Europäischen Gemeinschaft¹³.

Mit dem Aufbrechen des einseitig supranationalen Ansatzes wird auch der Widerspruch zwischen der auf wirtschaftlichem und währungspolitischem Gebiet weiterverfolgten Vertiefung der Integration und dem für eine längere Zeit überwiegend kooperativen Vorgehen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik weitgehend gegenstandslos. Für Frankreich ergibt sich daraus – wie am Beispiel des Eurokorps praktiziert – die Möglichkeit, „nationale Souveränität und europäischen Aufbau in Einklang zu bringen“¹⁴. Die Einheiten, die dieses Korps bilden, besonders die dazugehörige französische Division, bleiben „einem rein nationalen Kommando unterstellt“¹⁵. Zugleich trägt Frankreich mit dem Ausbau der Westeuropäischen Union (WEU) zum *bewaffneten Arm* der Europäischen Union und dem Aufbau des Eurokorps der Einsicht Rechnung, daß jede Reorganisation des militärischen Apparates Frankreichs „der Kombination zwischen den Streitkräften verschiedener Nationen Vorrang einräumen“ muß¹⁶. Selbst die unabhängige Kernstreitmacht soll langfristig im

Rahmen einer *europäischen Nukleardoktrin* in den Dienst einer gemeinsamen (west-)europäischen Verteidigung gestellt werden¹⁷.

In einer eigenen (west-)europäischen Verteidigungsidentität sieht Frankreich den Ausweg aus der durch das Ende des Ost-West-Konfliktes zusätzlich beschleunigten Erosion der Grundlagen seiner unabhängigen Verteidigungs- und Rüstungspolitik. Für ein alleiniges militärisches Handeln Frankreichs verbleiben begrenzte Operationen in Afrika, die Sicherung der französischen Souveränität über die Überseegebiete sowie die Verteidigung durch die nukleare Abschreckung¹⁸. Am Beispiel des Golf-Krieges und des Jugoslawien-Konfliktes wird deutlich, daß andere militärische Szenarien in den Vordergrund gerückt sind, nach denen die in Angriff genommene Reorganisation der französischen Streitkräfte erfolgen muß. Frankreich ist weder politisch noch militärisch in der Lage, in einem solchen Konflikt auf sich allein gestellt zu handeln. Außerdem verfügt es nicht über die wirtschaftlichen Potenzen, um die in Anbetracht künftiger Einsatzoptionen (v. a. Krisenmanagement und militärisches Engagement in großer Entfernung von den eigenen Grenzen)¹⁹ geplante Modernisierung der Waffen und Ausrüstungen ohne die Kooperation mit vor allem westeuropäischen Partnern zu bewerkstelligen, zumal die Absatzmärkte, namentlich für die immer weniger wettbewerbsfähigen französischen Rüstungsgüter, in den letzten Jahren dramatisch geschrumpft sind²⁰.

Aufgeklärte Politiker und Experten erkennen, daß es mit Blick auf die anvisierte gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik unrealistisch wäre, traditionelles nationalstaatliches Denken – etwa in Gestalt eines *Euro-Gaullismus* – auf die Ebene der Europäischen Gemeinschaft zu übertragen. Sie glauben, daß sich Frankreich am Aufbau der Europäischen Politischen Union beteiligen müsse, „weniger um eine Art abstrakter Unabhängigkeit Europas zu behaupten – die heute in der wirtschaftlich integrierten Welt wenig Sinn hätte – als vielmehr um ein Gleichgewicht der Interdependenzen zwischen den Vereinigten Staaten und Europa herzustellen“²¹. Diese Kräfte warnen vor den Risiken einer um die USA, Westeuropa und Japan organi-

11 L. Cohen-Tanugi (Anm. 9), S. 42.

12 Vgl. L. Cohen-Tanugi (Anm. 9), S. 38.

13 Vgl. Pressekonferenz vom 16. Oktober 1992, Staatspräsident François Mitterrand nach dem außerordentlichen Treffen des Europäischen Rates, Birmingham, in: Frankreich-Info, (1992) 32, S. 4; Regierungserklärung des französischen Premierministers vom 8. April 1993, in: Frankreich-Info, (1993) 17, S. 20.

14 Rede des Premierministers Pierre Bérégovoy vor dem Institut für Verteidigungsstudien (IHEDN) am 3. September 1992, in: Frankreich-Info, (1992) 29, S. 10.

15 Ebd., S. 15.

16 D. David (Anm. 4), S. 89.

17 Vgl. Jacques Amalric, La France suggère à ses partenaires d'étudier une ‚doctrine‘ nucléaire pour l'Europe, in: Le Monde vom 12./13. Februar 1992.

18 Vgl. D. David (Anm. 4), S. 90.

19 Vgl. Rede der Premierministerin Edith Cresson vor dem Institut für Verteidigungsstudien (IHEDN) am 5. September 1991, in: Frankreich-Info, (1991) 28.

20 Vgl. Anm. 14, S. 11.

21 Jean-Marie Guéhenno, Sicherheit und Verteidigung in Europa. Es geht nicht nur um Organisationen, sondern auch um Grundfragen, in: Dokumente, (1992) 2, S. 123.

sierten tripolaren Welt, in der die einzelnen Blöcke versucht sein könnten, *das Spiel der absoluten Unabhängigkeit* zu spielen²².

Neben der außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsautonomie bleibt der Besitz einer unabhängigen nuklearen Streitmacht das hauptsächlichste Argument gaullistischer Kontinuität. Die Schaffung und die politische Durchsetzung der französischen Atomstreitmacht hat zu viele Ressourcen gebunden und zuviel Kraft gekostet, als daß Frankreich bereit wäre, den Kern der gaullistischen Doktrin zu opfern. Gerade dank des Besitzes von Nuklearwaffen konnte Frankreich nach außen und nach innen seinen Anspruch auf gleichberechtigte Mitsprache im Club der Großen dieser Welt geltend machen. „Die Verteidigung Frankreichs wird sich weiterhin wesentlich auf die Atomstreitmacht stützen.“²³ Um dieses immer fragwürdigere Beharren auf dem symbolträchtigsten Aspekt des außenpolitischen Gaullismus zu legitimieren, greift Mitterrand zu Mitteln, die den Vorstellungen des Generals nicht entsprochen hätten: die Ratifizierung des Vertrages über die Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen und das Moratorium für Kernwaffenversuche.

III. Annäherung an eine veränderte NATO

Der Umbruch in Europa hat der Suche Frankreichs nach Spielräumen zwischen den Blöcken den Boden entzogen. Anfängliche Hoffnungen auf einen Bedeutungsverlust der NATO haben sich nicht erfüllt. Eine der zentralen Prämissen der gaullistischen Außen- und Sicherheitspolitik – die Antinomie zwischen der Aufrechterhaltung einer unabhängigen Verteidigung und der Mitgliedschaft in der Militärintegration der Allianz – verliert aus folgenden Gründen an politischer und militärischer Substanz:

Erstens: Weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit ist seit Jahren eine schleichende Rückkehr Frankreichs in verschiedene NATO-Gremien zu beobachten. Dies geht mit der Ausweitung der Zusammenarbeit in mehreren Bereichen einher (z. B. Rüstung und Logistik, Luftverteidigung, Übertragungssysteme, Information)²⁴.

Zweitens: War die Unvereinbarkeit der französischen Abschreckungsdoktrin mit der NATO-Strategie der „flexible response“ ein Haupthindernis für eine weitergehende Abstimmung und Wiederannäherung, so sind mit dem Wegfall der massiven nuklearen Bedrohung, dem Abbau der taktischen Kernwaffen in Europa und der drastischen Reduzierung der amerikanischen Präsenz die Voraussetzungen für die Neubestimmung der nuklearen Einsatzkonzeption der NATO entstanden. Die auf dem Gipfel 1992 in Rom beschlossene Strategie *last resort* wird in Frankreich als Annäherung an die gaullistische Konzeption der strategischen Minimalabschreckung bewertet²⁵. Der Rückgang der politischen und militärischen Bedeutung der Nuklearwaffen und die zunehmende Beschränkung der nuklearen Arsenale auf ihre strategische Komponente führt zumindest de facto zur Rückverlagerung von Entscheidungskompetenzen an die nationalen Stellen der Nuklearmächte der Allianz. Damit „verringert sich die Zweckmäßigkeit einer strategischen Verschmelzung zwischen Frankreich und der NATO (oder vielmehr mit den nuklearen Mächten der NATO)“²⁶. Die Alternative zur Reintegration wäre, daß „sich Frankreich mit den anderen nuklearen Mächten der NATO auf ein Nuklearkonzept verständigt, in dem es eine mit der seiner Partner vergleichbare Rolle spielt, aber ohne Konsequenzen für seine Entscheidungsautonomie“²⁷.

Drittens: Auch im konventionellen Bereich ist mit der strategischen Revolution in Europa eine Annäherung zwischen Frankreich und der NATO vorgezeichnet. Diese wird sich jedoch weder auf der Grundlage der bisherigen französischen Doktrin (Verhinderung langdauernder Kampfhandlungen durch die frühzeitige Androhung eines „prästrategischen“ Kernwaffenschlages) noch im Rahmen der NATO-Strategie (enge Integration der Streitkräfte und Fähigkeit zu großräumigen Operationen über einen langen Zeitraum) vollziehen. In Anbetracht der Reduzierung der Militärhaushalte und Streitkräfte „ist es vernünftig, anzunehmen, daß sich die NATO ... zu lockereren Strukturen entwickeln wird, die im Bedarfsfall eher auf die Kooperation der betroffenen nationalen Streitkräfte gerichtet sind, als auf einen weitergehenden Grad der Integration in Friedenszeiten, der angesichts der Risiken, mit denen die NATO konfrontiert ist, nur ein begrenztes Interesse hätte“²⁸. Mit

22 Vgl. ebd.

23 Interview des Staatspräsidenten Mitterrand in TF 1, Antenne 2, Europe 1, France Inter und RTL, 12. April 1992, in: Frankreich-Info, (1992) 14.

24 Vgl. Pierre Lellouche, La France, L'OTAN et le Nouveau Monde (II). Le postnucléaire est arrivé, in: Le Figaro vom 22. Juli 1992.

25 Vgl. Pierre Lellouche, La France, l'OTAN et le Nouveau Monde (III). Profiter des synergies nées de l'après-guerre froide, in: Le Figaro vom 23. Juli 1992.

26 Frédéric Bozo, La France, l'OTAN et l'avenir de la dissuasion en Europe, in: Politique étrangère, (1991) 2, S. 521.

27 Ebd., S. 524.

28 Ebd., S. 521.

der begonnenen Modernisierung und Umstrukturierung seiner Streitkräfte „würde sich Frankreichs konventionelle Statur dann kaum noch von denen seiner Hauptverbündeten unterscheiden“²⁹.

Viertens: Eine Annäherung zwischen Frankreich und der NATO ist ebenfalls im Hinblick auf die beiderseitigen sicherheits- und militärpolitischen Interessen und Ziele angesichts der veränderten europäischen und internationalen *Gefahrenlandschaft* auszumachen. Im Zuge der fortschreitenden Europäisierung der Allianz und des Bedeutungsverlustes traditioneller militärischer zugunsten politischer Aufgaben ergeben sich mehr Spielräume, aber auch ein größerer Zwang zur Mitwirkung Frankreichs. Ähnliches gilt für die Konsequenzen aus den veränderten militärischen Optionen des Bündnisses³⁰ (z. B. Wirksamwerden unter dem Mandat der UNO bzw. der KSZE, Bildung von Ad-hoc-Koalitionen unter Beteiligung von Nicht-NATO-Staaten, Übernahme nichtmilitärischer Aufgaben). „Die Allianz wird nämlich immer häufiger vor Krisensituationen stehen, die eher ein politisches und diplomatisches als militärisches Handeln erfordern. Die politischen Beratungsgremien mit 16 Mitgliedern – Frankreich nimmt streng gleichberechtigt daran teil – werden folglich eine immer wichtigere Rolle spielen. Frankreich wird seine Verantwortlichkeiten in diesem Rahmen übernehmen.“³¹

Die Verweigerungshaltung Frankreichs gerät immer mehr in Widerspruch zu dem sich gerade auch aus dem Gaullismus ableitenden Interesse an Präsenz und Mitentscheidung. Die NATO hat ihre „raison d'être“ nicht verloren: Die mittel- und osteuropäischen Staaten messen ihr eine zentrale Rolle für die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Stabilität auf dem Kontinent bei. Die NATO ist auf absehbare Zeit das einzige handlungsfähige Gremium zur Absprache und logistischen Absicherung kollektiver Aktionen des Westens.

Eine Wende im Verhältnis zwischen Paris und dem Brüsseler Hauptquartier würde überdies die Verfolgung einer Reihe von essentiellen strategischen Zielen der französischen Außen- und Sicherheitspolitik erleichtern: die Nutzung des Gewichts der Vereinigten Staaten und der Bündnisstrukturen zur dauerhaften Einbindung Deutschlands in den Westen³²; die Aufrechterhaltung einer ausreichenden

den militärischen Präsenz in Europa³³; die Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Aufbau einer (west-)europäischen Verteidigung; die Legitimierung der französischen Kernstreitmacht als eine Grundlage einer künftigen (west-)europäischen Abschreckung sowie die Schaffung günstigerer Voraussetzungen für eine engere Rüstungskooperation³⁴.

Für Frankreich stehen prinzipiell zwei Optionen offen: Entweder es setzt den verschämten Kurs der schleichenden Reintegration fort, oder es startet auf hoher Ebene eine politische Initiative mit dem Ziel der Aushandlung der Bedingungen für eine Rückkehr Frankreichs im Rahmen einer umfassenden Reform des Bündnisses (Harmel-Bericht II)³⁵. Die zweite Variante böte zweifellos die Möglichkeit, ein Entgegenkommen der Verbündeten in bezug auf französische Interessen und Sensibilitäten zu erreichen. In jedem Falle wird auch die bürgerliche Regierung selbst im Falle der Rückkehr Frankreichs in eine „neuverhandelte und ins Gleichgewicht gebrachte Allianz“ ihre außen- und sicherheitspolitische Entscheidungsautonomie bewahrt wissen wollen³⁶. Dies scheint aus der Sicht Frankreichs auch möglich zu sein, denn „die französische Strategie der Unabhängigkeit der Entscheidung bedeutet nicht Autonomie des Handelns“³⁷.

Das Ausräumen der auf dem Verhältnis Frankreichs zu seinen Verbündeten lastenden gaullistischen Hypothek würde nicht zuletzt eine rationalere Ausgestaltung der Beziehungen zu den Vereinigten Staaten ermöglichen. Bereits heute gehört der Zwist zwischen beiden Hauptstädten um die Zukunft des nordatlantischen Bündnisses und dessen Vereinbarkeit mit dem Aufbau einer westeuropäischen Verteidigungsidentität der Vergangenheit an. Auf beiden Seiten des Atlantiks scheint man den Grundsatz der Schaffung eines wirklichen europäischen Pfeilers der Allianz akzeptiert zu haben. Diesen Sinneswandel aus der Kompromißbereitschaft der Regierenden zu erklären, greift sicher zu kurz. Den Ausschlag haben spürbare Verschiebungen im Kräfteverhältnis zwi-

29 F. Bozo (Anm. 26).

30 Vgl. J.-M. Guéhenno (Anm. 21), S. 122.

31 Rede des französischen Außenministers Roland Dumas bei der Haushaltsdebatte in der Nationalversammlung, in: Frankreich-Info, (1992) 36, S. 9.

32 Vgl. Walter Schütze, Forderungen und Widersprüche. Frankreichs Haltung zur Frage der europäischen Verteidigung, in: Dokumente, (1991) 5, S. 367 f.

33 Vgl. Pressekonferenz von François Mitterrand und Helmut Kohl zum Abschluß der 59. deutsch-französischen Konsultationen am 22. Mai 1992, in: Frankreich-Info, (1992) 17, S. 4.

34 Vgl. P. Lellouche (Anm. 24).

35 Vgl. Pierre Lellouche, La France, l'OTAN et le Nouveau Monde. Les quatre erreurs de la politique française (V), in: Le Figaro vom 25./26. Juli 1992.

36 Vgl. Patrice-Henri Desaubliaux, Alain Juppé définit les rapports entre la France et l'OTAN, in: Le Figaro vom 27. April 1993.

37 Alain Carton/Hans-Dieter Heumann, Deutschland, Frankreich und die Sicherheit in Europa, in: Dokumente, (1991) 1, S. 13.

schen den USA und (West-)Europa gegeben, die, verglichen mit der Epoche de Gaulles, eine neue Situation geschaffen haben. Auf der einen Seite sind die Vereinigten Staaten nicht mehr in der Lage – und wohl auch nicht mehr dazu bereit –, ihren Führungs- und Hegemonieanspruch auf allen Ebenen und in allen Weltgegenden zu erfüllen. Auf der anderen Seite wächst die Europäische Gemeinschaft trotz Schwierigkeiten und Rückschlägen schrittweise in eine eigene internationale Rolle hinein.

Die Dringlichkeit einer Neudefinition des französisch-amerikanischen Verhältnisses ergibt sich nicht zuletzt aus dem Zerfall der Sowjetunion und dem (vorläufigen) Rückzug Rußlands von der großen Bühne der Weltpolitik. Damit ist das aus gaulistischem Verständnis natürliche machtpolitische Gegengewicht zu der „als atlantische Solidarität apostrophierten Hegemonie“³⁸ ohne rechte Funktion. Nun kommt Paris nicht umhin, die stabilisierende Wirkung des privilegierten amerikanisch-russischen Verhältnisses, die Unverzichtbarkeit des Beitrages der Vereinigten Staaten zur Neuordnung Mittel- und Osteuropas und zum Gleichgewicht auf dem Kontinent zu akzeptieren und ihnen einen Platz in seinem Europa-Konzept einzuräumen³⁹.

IV. Suche nach einer gemeinsamen EG-Ostpolitik

Mit dem Zerfall der ehemaligen Sowjetunion, der Gravitationswirkung des vereinigten Deutschlands gegenüber diesem Raum und dem Aufstreben neuer Regionalmächte (Ukraine, Türkei) ergeben sich völlig neue machtpolitische Rahmenbedingungen. Der Erfolg westlicher Politik mißt sich primär an ihrem Vermögen, zur Unterstützung der Transformation und zur Stabilisierung der mittel- und osteuropäischen Staaten beizutragen. Die Dimension der erforderlichen Hilfe und Unterstützung übersteigt bei weitem die Leistungsfähigkeit eines Staates, ja Westeuropas insgesamt. Schließlich kann die vehemente Renaissance des mittel- und osteuropäischen Nationalismus nicht über die beschränkte Handlungsfähigkeit der wiedererwachten bzw. neuerstandenen Staaten hinwegtäuschen. Auch im Osten unseres Kontinents verlangt die Relativierung der Macht und der Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten nach einer politischen und wirtschaftlichen Antwort.

38 Charles de Gaulle, *Memoiren der Hoffnung*. Die Wiedergeburt 1958–1962, Wien u. a. 1971, S. 203.

39 Vgl. Ernst Weisenfeld, *Frankreichs „Europäische Konferenz“*, in: *Der Tagesspiegel* vom 1. Juni 1993.

Die französische Ostpolitik hat sich in den vergangenen Monaten als bemerkenswert lernfähig erwiesen. Dies beginnt mit einer Verlagerung der Schwergewichte von den Ländern des Südens, insbesondere den nordafrikanischen Staaten, nach Mittel- und Osteuropa⁴⁰. Noch einschneidender ist die Revision überkommener Gleichgewichts- und Ordnungsvorstellungen:

Erstens: Anders als de Gaulle hängt Mitterrand nicht der beinahe mystischen Verklärung des Nationalstaates an. Das „Wiederaufleben dunkler Nationalismen“ ist ihm nicht geheuer. Er zweifelt an der Lebensfähigkeit dieser Stämme und „Gebilde . . ., die ansatzweise einen völkerrechtlichen Status erlangt haben werden“⁴¹. Er hält das Recht auf Selbstbestimmung nicht für ein Allheilmittel. Der Jugoslawien-Krieg hat auch in Frankreich die Vergeblichkeit und Gefährlichkeit von Versuchen deutlich gemacht, „Geschichte und Geographie zu versöhnen“⁴². Eine Chance für mehr Stabilität und die Lösung der Probleme der wiedererwachten und neuerstandenen Staaten wird in der Relativierung der Grenzen und der Teilung von Souveränitätsrechten gesehen. Als Beispiel führt Mitterrand die Europäische Gemeinschaft an⁴³.

Zweitens: Der französische Präsident optiert für eine mehr und mehr kollektive Bewältigung der Wirtschafts- und Sicherheitsprobleme der mittel- und osteuropäischen Staaten. An die Stelle traditioneller, vornehmlich auf Macht und Interessen gegründeter Gleichgewichtspolitik – Allianz der Flanken bzw. Achsen mit Klientelstaaten – tritt ein kooperatives und mehrdimensionales Verständnis von Sicherheit. „Die Zeit der Weltreiche geht vorbei. Es beginnt die Zeit der Verträge, ich meine, der freiwillig eingegangenen gegenseitigen Verpflichtungen.“⁴⁴ Die französischen Vorschläge weisen in diese Richtung: eine „Konferenz über Stabilität in Europa“, das Projekt über einen „echten Sicherheitsvertrag zwischen den europäischen Staaten“ sowie die bereits im KSZE-Rahmen initiierten verbindlichen Schiedsgerichtsverfahren und Schlichtungsinstanzen.

Drittens: Die Größe der Herausforderung, die Grenzen einer eigenständigen Ostpolitik sowie einige Ungeschicklichkeiten und Mißerfolge haben

40 Vgl. Christian Deubner, *Herausforderungen an der Ost- und Südflanke Europas. Arbeitsteilung oder Europäisierung der Außenpolitik?*, in: *Dokumente*, (1991) 5, S. 387.

41 François Mitterrand beim Kolloquium „Les tribus et l'Europe“, in: *Frankreich-Info*, (1992) 8, S. 6.

42 J.-H. Guéhenno (Anm. 21), S. 125.

43 Vgl. Rede des Staatspräsidenten François Mitterrand vor dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen am 31. Januar 1992, in: *Frankreich-Info*, (1992) 8, S. 4.

44 Pressekonferenz von Staatspräsident François Mitterrand, in: *Frankreich-Info*, (1991) 29, S. 3.

Frankreich von den Vorteilen eines gemeinsamen westlichen Vorgehens überzeugt. Eine solche Politik soll nicht zuletzt der „Rückkehr zu den Kämpfen um Einfluß“ vorbeugen⁴⁵. Die Zügelung alter machtpolitischer Affinitäten und Reflexe auf dem Balkan im Zusammenhang mit den Bemühungen der EG um Beilegung des Jugoslawien-Konflikts wird als Erfolg in dieser Richtung gewertet⁴⁶. Mitterrand beabsichtigt, Mechanismen für die Abstimmung zu schaffen, die „in den Dienst einer Politik gestellt werden, die wir gemeinsam definieren und gemeinsam betreiben müssen“⁴⁷. Der Vorschlag über eine „Konferenz über Stabilität in Europa“ ist nicht nur in seiner Zielsetzung interessant. Zumindest ebenso wichtig ist die zu seiner Verwirklichung vorgeschlagene Methode: die vorherige Verständigung zwischen den EG-Staaten. In diesem Sinne ist die von der Balladur-Regierung unterbreitete Initiative ein Prüfstein für den politischen Willen der Zwölf, gemeinsam gegenüber Mittel- und Osteuropa zu handeln. Motor für eine gemeinsame westeuropäische Ostpolitik ist nach wie vor das französisch-deutsche Sonderbündnis.

V. Kontinuität im deutsch-französischen Verhältnis

„Kernstück des Problems im Herzen des Erdteils ist Deutschland.“⁴⁸ Diese Prämisse gaullistischer Europapolitik bleibt ohne Abstriche gültig. Allein schon die Tatsache, daß die Bundesrepublik infolge der Vereinigung zu einer „bedeutenden Mittelmacht mit ganz eigenem Gewicht“ (Dahrendorf) geworden ist, scheint nicht zuletzt in Frankreich geeignet, alte Vorurteile und Befürchtungen zu wecken. Frankreichs Vermögen, sich in den verschiedenen Bereichen seiner auf den Kontinent gerichteten Außen- und Sicherheitspolitik neu zu orientieren und Entwicklungen zu beeinflussen, wird in hohem Maße von der Stabilität und der Dynamik seiner Beziehungen zu Deutschland abhängen. Die von verschiedenen Seiten vorausgesagte Krise im deutsch-französischen Verhältnis ist nicht eingetreten.

Deutschland und Frankreich betreiben offenkundig nicht mehr in erster Linie *die Politik ihrer Geo-*

45 Ebd., S. 2.

46 Vgl. J.-M. Guéhenno (Anm. 21), S. 124.

47 Staatsbesuch des französischen Präsidenten – Rede vor der Berliner Pressekonferenz am 19. September 1991, in: Frankreich-Info, (1991) 13, S. 9.

48 Ch. de Gaulle (Anm. 38), S. 208.

graphie. Mitterrand formulierte das von ihm selbst als „intellektuelle Revolution“ apostrophierte Credo für die Gestaltung des Verhältnisses zur Bundesrepublik: „Die Weigerung, der eigenen Leidenschaft nachzugeben, der Wille, alles der Prüfung der Vernunft, der beiderseitigen Interessen zu unterwerfen und dann auch die Chance für das, was aus diesem einfachsten Bemühen menschlicher Gefühle, das wir Freundschaft nennen, entstehen kann.“⁴⁹ An anderer Stelle spricht er von seiner Absicht, das Entstehen eines „europäischen Patriotismus“⁵⁰ zu befördern.

Die Rückkehr zu einer primär nationalstaatlichen Machtpolitik ist nicht verbaut. Frankreich scheint aber gewillt zu sein, die Tragfähigkeit des EG-Modells über das Ende des Ost-West-Konfliktes hinaus unter Beweis zu stellen. Es wird lernen, Deutschland als gleichberechtigten und in manchen Bereichen auch stärkeren Partner zu akzeptieren⁵¹.

VI. Fazit

Mit der Verringerung der Problemlösungskompetenz der Nationalstaaten und der Relativierung der international einsetzbaren Machtattribute Frankreichs, mit der Überwindung der „Ordnung von Jalta“ und schließlich mit der Entwertung und Diskreditierung traditioneller Großmacht-, Bündnis- und Militärpolitik hat sich die internationale Szenerie seit den Zeiten de Gaulles tiefgreifend gewandelt. Die Rahmenbedingungen, die der Gaullismus auf seine spezifische Art und Weise reflektierte und zum Vorteil Frankreichs zu nutzen verstand, sind unwiederbringlich verschwunden. Die Frage, ob die französische Außen- und Sicherheitspolitik zum Gaullismus zurückkehrt, ihm treu bleibt oder ihn überwindet, ist demnach müßig.

In der Nach-Konfrontations-Ära steht Frankreich vor der Aufgabe, seine Außen- und Sicherheitspolitik grundsätzlich neu zu definieren. Das gaullistische Paradigma gehört nicht nur mit Blick auf die außenpolitische Praxis der Vergangenheit an. Es hat auch für die außenpolitische Frankreichforschung weitgehend seine Erklärungsmacht eingebüßt.

49 Vgl. Anm. 47, S. 8.

50 Ebd., S. 10.

51 Vgl. Françoise Manfrass-Sirjacques, Deutschland – Frankreich – Europa – USA. Die Verlagerung der Gewichte und das französische Tauziehen, in: Dokumente, (1992) 4, S. 282.

Henrik Uterwedde: Französische Wirtschaftspolitik in den neunziger Jahren. Veränderte Rahmenbedingungen und neue Handlungsansätze

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/93, S. 3–9

Die seit 1983 in Frankreich betriebene marktwirtschaftliche Stabilitätspolitik ist an ihre Grenzen gestoßen, da sie die französische Wettbewerbsposition nur teilweise verbessern und eine Verschärfung der Beschäftigungskrise nicht verhindern konnte. In der jüngeren wirtschaftspolitischen Debatte werden die strukturellen Rahmenbedingungen und Defizite der Wirtschaftspolitik benannt und neue Handlungsansätze aufgezeigt.

Im Mittelpunkt steht eine globale Wettbewerbsstrategie, die die qualitativen Komponenten der Wettbewerbsfähigkeit betont und ihre Vereinbarung mit sozial- und beschäftigungspolitischen Zielen sucht. Letztendlich geht es um einen grundlegenden Umbau des französischen Wachstumsmodells der Nachkriegszeit und seiner staatlichen Interventionsformen.

Vincent Hoffmann-Martinot: Frankreichs Parteiensystem nach den Parlamentswahlen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/93 S. 10–16

Das politische System Frankreichs befindet sich zur Zeit – ähnlich wie in den meisten anderen westlichen Ländern – in einem tiefgreifenden Wandel seiner traditionellen Strukturen. Zu den Hauptmerkmalen dieser Veränderung zählen der zunehmende Abstand zwischen den traditionellen politischen Parteien und den Bürgern (die sich immer weniger in sogenannten konventionellen Formen der politischen Betätigung engagieren), der Legitimitätsverlust der großen Parteien (insbesondere der Linksparteien seit den Regional- und Kantonalwahlen von 1992 und den Parlamentswahlen vom März 1993) sowie schließlich das Auftreten neuer Akteure: der extrem rechten *Front National*, der *Ökologen*, die heute von den *Verts* und *Génération écologie* vertreten werden, sowie neuer politischer Einzelakteure, die auf ihre Unabhängigkeit von den Parteiorganisationen pochen.

Pierre Kukawka: Dezentralisierung in Frankreich: Bilanz und Perspektiven

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/93, S. 17–23

Mit der 1982 eingeleiteten Dezentralisierung ist eine bedeutende Veränderung des vom Zentralismus geprägten politisch-administrativen Systems in Gang gesetzt worden. Umfangreiche Neuverteilungen der Machtbefugnisse zwischen Staat und Gebietskörperschaften wurden vorgenommen, staatliche Zuständigkeiten nach unten verlagert und auf drei gleichwertige Gebietskörperschaften (Regionen, Departements, Gemeinden) verteilt. Die politische Bewertung der Dezentralisierung, wenngleich überwiegend positiv, ist kontrovers, wobei vor allem die mangelnde Transparenz und die Entstehung lokaler Machtstrukturen kritisiert werden.

Friedrich von Krosigk: Frankreich und die Dritte Welt

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/93, S. 24–32

Frankreichs Beziehungen zur Dritten Welt überschreiten den normalen Interaktionsrahmen der Nord-Süd-Beziehungen anderer Industriestaaten; sowohl ihr integraler als auch ihr stark selektiver Charakter verweisen auf eine französische Sonderstellung. Zum einen sind es die überseeischen Departements und Territorien – die sog. DOM-TOM bzw. Frankreichs integrierte Dritte Welt – sowie die ehemaligen afrikanischen Kolonien – Frankreichs assoziierte Dritte Welt –, auf die sich Frankreichs entwicklungspolitisches Engagement nahezu exklusiv bezieht. Zum anderen vollzieht sich französische Kooperation mit Ländern der Dritten Welt, d. h. mit Französisch-Afrika, in der Regel im Rahmen eines sehr umfassenden Konzertierungsverfahrens, das alle Bereiche des politischen Lebens von der Außenpolitik bis hin zur Wirtschafts-, Währungs-, Kultur- und Sicherheitspolitik umschließt. Wer die Eigenheiten dieser integralen Beziehungen mit den ehemaligen Kolonien erfassen will, kann nicht bei der Erörterung einer spezifisch französischen kolonialen Tradition stehen bleiben.

Lutz Schrader: Mitterrands Europapolitik oder der lange Abschied vom Gaullismus

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/93, S. 33–39

Nach dem Ende der „Ordnung von Jalta“ scheint auch das Paradigma gaullistischer Europapolitik seine Erklärungs- und Gestaltungsmacht verloren zu haben. Die außenpolitischen Eliten Frankreichs beginnen, die veränderten Rahmenbedingungen in Europa zur Kenntnis zu nehmen: eine grundlegend gewandelte Mächtekonstellation (Vereinigung Deutschlands, Schwächung Rußlands, Infragestellung der amerikanischen Hegemonie, Relativierung der eigenen Machtattribute); Entwertung und Diskreditierung nationalstaatlicher Macht- und Interessenpolitik; Relativierung und Umwertung des militärischen Faktors; schrittweise Auflösung des Widerspruchs zwischen nationaler Entscheidungsautonomie und Integration angesichts zunehmend kooperativer organisierter internationaler Beziehungen.

Absehbar sind eine stärkere Einordnung Frankreichs in ein vielgestaltigeres, nach Osten offenes Westeuropa, die weitere Annäherung an eine zugleich politischere und europäischere NATO und eine aktivere Beteiligung an kooperativen Sicherheitsarrangements, die gewachsene Bereitschaft zu einer kollektiven Ostpolitik der EG sowie die Anpassung und Normalisierung des nach wie vor privilegierten Verhältnisses zur Bundesrepublik.