

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Adolf Kimmel

Innenpolitische Entwicklungen und Probleme
in Frankreich

Henrik Uterwedde

Wirtschafts- und Sozialpolitik unter
Mitterrand 1981–1991
Reformimpulse und Strukturanpassungen

Karl Schmitt

Die politischen Eliten der V. Republik:
Beharrung und Wandel

Roland Höhne

Frankreichs Stellung in der Welt
Weltmacht oder Mittelmacht?

B 47–48/91

15. November 1991

Adolf Kimmel, Dr. phil., geb. 1938; Professor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Internationale Beziehungen an der Universität Würzburg.

Veröffentlichungen u. a.: Die Nationalversammlung in der V. französischen Republik, Köln u. a. 1983 (erweiterte französische Ausgabe: Paris 1991); (Hrsg.) Die Verfassungen der EG-Mitgliedstaaten, München 1990²; (Mithrsg.) Frankreich-Jahrbuch 1988ff.; Aufsätze in Fachzeitschriften und Sammelwerken, vor allem zum politischen System Frankreichs und zu den deutsch-französischen Beziehungen.

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

Veröffentlichungen u. a.: (Zus. mit Wolfgang Neumann) Industriepolitik – ein deutsch-französischer Vergleich, Opladen 1986; Die Wirtschaftspolitik der Linken in Frankreich. Programme und Praxis 1974–1986, Frankfurt/M.–New York 1988; Die Europäische Gemeinschaft, Opladen 1990.

Karl Schmitt, Dr. phil., geb. 1944; Professor für Politikwissenschaft an der Universität zu Köln.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Dieter Oberndörfer und Hans Rattinger) Wirtschaftlicher Wandel, religiöser Wandel und Wertewandel, Berlin 1985; Konfession und Wahlverhalten in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1989; (Hrsg.) Wahlen, Parteiliten und politische Einstellungen, Frankfurt/M. u. a. 1990; (Hrsg. mit Dieter Oberndörfer) Parteien und regionale politische Kultur, Berlin 1991.

Roland Höhne, Dr. phil., geb. 1936; Professor für romanische Landeswissenschaften (Geschichte/Politik) an der Universität Kassel.

Veröffentlichungen zur Geschichte und Politik Frankreichs, Spaniens und Deutschlands sowie zur Theorie und Praxis der Landeswissenschaften.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

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

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 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.

Innenpolitische Entwicklungen und Probleme in Frankreich

I. Die Verfassungsordnung in der Bewährungsprobe

Nach seiner Wiederwahl zum Präsidenten der Republik am 8. Mai 1988 löste François Mitterrand die Nationalversammlung¹⁾ auf. Aus den Parlamentswahlen vom 5. und 12. Juni 1988²⁾ ging die Sozialistische Partei (PS) zwar als die mit Abstand stärkste Partei hervor, aber sie erreichte mit 275 von 577 Sitzen nicht die absolute Mehrheit der Mandate. Da die sozialistisch-kommunistische Linksunion nur noch als Wahlbündnis für den zweiten Wahlgang fortbestand, als Regierungskoalition aber nach dem Ausscheiden der Kommunisten (PCF) aus der Regierung (Juni 1984) zerbrochen war, und die von Mitterrand avisierte Öffnung zur bürgerlichen Mitte nicht zu einer förmlichen Koalition gedieh, bildete die PS eine Minderheitenregierung.

Nach dem „präsidialistischen Absolutismus“ (infolge der Kongruenz zwischen präsidentieller und parlamentarischer Mehrheit von 1958 bzw. 1962 bis 1986) sowie der neuartigen Gewaltenteilung der „cohabitation“ (1986 bis 1988, als ein linker Staatschef und eine rechte Parlamentsmehrheit koexistierten)³⁾, entstand nun eine neue Konstellation. Zwar existierte eine Minderheitsregierung der Form nach während der ersten Legislaturperiode (1958–1962) der V. Republik, doch bildete damals der Algerienkrieg, für dessen Beendigung die Parteien und die „politische Klasse“ General de Gaulle brauchten, eine Art Mehrheitsersatz. Eine vergleichbare Zwangslage besteht seit 1988 nicht. Damit ist der Fall eingetreten, für den die Verfassungsbestimmungen des „rationalisierten Parlamentarismus“⁴⁾ gedacht sind: Sie sollen

verhindern, daß inkohärente und instabile parlamentarische Verhältnisse zu gouvernementaler Instabilität, zu politischer Blockierung und zu Immobilität führen. Diesen Bestimmungen kommt eine stabilisierende und mehrheitsfördernde Funktion zu, um in einer solchen Situation eine dauerhafte und handlungsfähige Regierung zu ermöglichen⁵⁾.

1. Politische Stabilität und Handlungsfähigkeit durch die Verfassung

In den drei Jahren seit der Wiederwahl Mitterrands und der Bildung der sozialistischen Minderheitsregierung mit Premierminister Michel Rocard hat es keine Regierungs- oder gar Verfassungskrisen gegeben. Entlassungen und Rücktritte einzelner Minister – und seien sie so spektakulär wie der des Verteidigungsministers Jean-Pierre Chevènement am 29. Januar 1991, aus Protest gegen die französische Politik im Golfkrieg – und Regierungsumbildungen gehören in jeder Demokratie zur politischen Normalität. Auch der „Rücktritt“ Rocards am 15. Mai 1991 war keine Krise, denn er war nicht Folge eines parlamentarischen Mißtrauensvotums; er war vielmehr Ergebnis der zwar nicht verfassungsrechtlich, wohl aber faktisch bestehenden Verantwortlichkeit des Premierministers gegenüber dem Staatspräsidenten, der den „Rücktritt“ (tatsächlich handelte es sich um eine Entlassung) herbeiführte. Die rasche Ernennung von Premierministerin Edith Cresson, der ersten Frau in diesem Amt, und die reibungslose Regierungsbildung verdeutlichen, daß diese Auswechslung keinerlei krisenhafte Züge trug.

Die Regierungen Rocard und Cresson überstanden (bis zum 31. Juli 1991) elf Mißtrauensanträge: fünf „spontane“ nach Art. 49 Abs. 2 und sechs „provizierte“ nach Art. 49 Abs. 3. Ein Mißtrauensantrag konnte freilich nur Erfolg ha-

¹⁾ Wenn nicht anders vermerkt, ist mit Parlament bzw. parlamentarisch immer nur die Nationalversammlung gemeint.

²⁾ Der Aufsatz schließt an die Analyse des Verfassers, Das französische Parteiensystem, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/89, S. 14–25, an. Dort sind die Wahlen von 1988 und die Veränderungen im französischen Parteiensystem in den achtziger Jahren analysiert. Vgl. auch ders., Die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 1988 und die verfassungspolitische Entwicklung der V. Republik, in: Frankreich-Jahrbuch 1988, S. 49 ff.

³⁾ Vgl. ders., Die „cohabitation“: Verfassungsprobleme und politische Praxis, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6–7/87, S. 14–23.

⁴⁾ Dazu im Detail ders., Die Nationalversammlung in der V. französischen Republik, Köln u. a. 1983.

⁵⁾ Vgl. die Begründung der Verfassung durch ihren neben de Gaulle wichtigsten Architekten, Michel Debré, in seiner Rede vor dem Staatsrat am 27. August 1958, abgedruckt in: Revue française de science politique, 9 (1959), S. 7 ff., insbes. S. 16 f. (Auszüge in deutscher Übersetzung bei: Gilbert Ziebura, Die V. Republik. Frankreichs neues Regierungssystem, Opladen 1960, S. 95 ff.)

ben, wenn neben der bürgerlichen Opposition der Gaullisten (RPR) und der Liberalkonservativen (UDF) auch die Zentristen, die sich nach den Parlamentswahlen von 1988 von der UDF-Fraktion getrennt hatten und eine eigene Fraktion (UDC) bildeten, sowie die Kommunisten und zumindest einige der fraktionslosen Abgeordneten zustimmten. Diese heterogene und rein negative Koalition fand sich lediglich einmal zusammen und gefährdete fast die Existenz der Regierung⁶⁾. Die sozialistische Minderheitsregierung verdankt ihre Stabilität also dem politischen Umstand, daß die Opposition allenfalls eine arithmetische, aber keine politische Mehrheit bildet, sowie den in der Verfassung (Art. 49) niedergelegten erschwerten Bedingungen für die Annahme eines Mißtrauensvotums (namentlich das Erfordernis der absoluten Mehrheit der Mitglieder der Nationalversammlung).

Daß die Regierung effektiv regieren und insbesondere ihre Gesetzentwürfe über die parlamentarischen Hürden bringen konnte, verdankt sie der parteipolitischen Konstellation und dem verfassungsrechtlichen Instrumentarium, das ihr zur Verfügung steht. Zum einen regierte sie mit wechselnden Gesetzgebungsmehrheiten: Sie reichten von der bei einer entsprechenden Zahl von Enthaltungen ausreichenden relativen Mehrheit allein der PS über eine rein linke Mehrheit (PS und PCF), eine Mehrheit mit Teilen oder der gesamten bürgerlichen Opposition bis zur Einstimmigkeit⁷⁾. Insgesamt hat Rocard mit dem Zentrum und der Rechten viel häufiger „regiert“ als mit den Kommunisten⁸⁾, so daß sich bei der Gesetzgebung sowohl die Öffnung zur bürgerlichen Mitte wie auch der Zerfall der Linksunion als Regierungsformel materialisiert. Es wird einmal mehr deutlich, daß sich auch in einem politischen System mit einem vorwiegend kompetitiven Oppositionsmuster gerade bei der Gesetzgebung die kooperativen Elemente noch häufig durchsetzen.

Wenngleich detaillierte empirische Untersuchungen fehlen, kann man doch annehmen, daß die einzelnen Fraktionen für ihre Zustimmung der Regierung jeweils Zugeständnisse abhandelten. Der parlamentarische Einfluß auf die Gesetzgebung

hat also zugenommen, auch wenn dies nur teilweise in der Statistik mit den angenommenen Änderungsanträgen zum Ausdruck kommt. Über ihre Nebenrolle im politischen Prozeß ist die Nationalversammlung dennoch nicht hinausgekommen; von einem mitregierenden Parlament kann in der V. Republik nach wie vor keine Rede sein. Weitergehende parlamentarische Emanzipationsversuche kann die Regierung durch einen Rückgriff auf die dafür zur Verfügung stehenden Verfassungsbestimmungen zurückweisen.

Die zahlreichen Maßnahmemöglichkeiten des „rationalisierten Parlamentarismus“, von denen die Regierung ohne Skrupel die geeigneten Instrumente anwandte, sind der zweite Grund, warum sie Gesetze durchbringen konnte⁹⁾. Der oppositionelle Senat konnte jederzeit übergangen werden, indem die Regierung den Mechanismus des „Vermittlungsausschusses“ (commission mixte paritaire) in Gang setzte und im Falle der Nichteinigung die Nationalversammlung gemäß Art. 45 Abs. 4 den endgültigen Beschluß faßte.

Wichtiger und schwieriger war es, eine Mehrheit in der Nationalversammlung zu erzwingen, wenn sie sich nicht freiwillig zusammenfand. Zu diesem Zweck stehen der Regierung bzw. dem Premierminister vor allem zwei von den Parlamentariern gefürchtete¹⁰⁾ Hilfsmittel zu Gebote. Das erste ist das „vote bloqué“ nach Art. 44 Abs. 3, d.h. die Abstimmung über eine Vorlage insgesamt und nicht über die Änderungsanträge im einzelnen – wobei die Regierung frei entscheiden kann, welche dieser Änderungsanträge sie in die Vorlage übernimmt. Während in der Legislaturperiode mit einer absoluten Mehrheit der PS (1981–1986) gemäß einem Versprechen Mitterrands (proposition Nr. 146 aus seinem Wahlprogramm von 1981) die Anwendung dieser Verfassungsbestimmung stark eingeschränkt wurde, ist sie seit 1988 wieder sehr häufig geworden. Insbesondere für die Verabschiedung des Haushalts erwies sich das „vote bloqué“ als unentbehrlich¹¹⁾.

Ist mit dem Art. 44 Abs. 3 eine Mehrheit für die Vorlage nicht zu erzwingen, so bleibt als letzte

⁶⁾ Für den Mißtrauensantrag vom 19. November 1990 stimmten 284 Abgeordnete; 289 wären zur Annahme nötig gewesen. Es ging um die Einführung einer allgemeinen Sozialabgabe zur Deckung des wachsenden Defizits der Sozialversicherung.

⁷⁾ Vgl. die von Pierre Avril/Jean Gicquel zusammengestellte *Chronique constitutionnelle française* (CCF) in der Zeitschrift *Pouvoirs*, 49 (April 1989), S. 208f. und 53 (April 1990), S. 183f.

⁸⁾ Vgl. die Bilanz in: *Le Monde* vom 10. Juni 1991.

⁹⁾ Die Regierung verfügt beispielsweise über einen weiten, auf parlamentarische Zustimmung nicht angewiesenen Verordnungsbereich (Art. 34 und Art. 37).

¹⁰⁾ Die völlige Abschaffung des „vote bloqué“ wünschen nur 43 Prozent der Abgeordneten (53 Prozent der Opposition), die des Art. 49 Abs. 3 nur 26 Prozent (Opposition 71 Prozent); Umfrage vom April 1990 in: SOFRES, *L'état de l'opinion* 1991, Paris 1991, S. 170. Einmal mehr kommt hierin zum Ausdruck, daß Verfassungsfragen aufgrund der jeweiligen politischen Situation der Partei beurteilt werden.

¹¹⁾ Allein für den in der Herbstsession 1990 beratenen und beschlossenen Haushalt 1991 wurde es 20mal angewandt! Vgl. CCF, in: *Pouvoirs*, 57 (April 1991), S. 202.

Reserve der Art. 49 Abs. 3: Der Premierminister verbindet die Vorlage mit der Vertrauensfrage; wird kein Mißtrauensantrag eingebracht oder findet er nicht die erforderliche Mehrheit, so gilt die Vorlage als angenommen, ohne daß über sie eigens abgestimmt wird. Diese Bestimmung war bei den Verfassungsberatungen 1958 von Vertretern des „klassischen“ Parlamentarismus – insbesondere Paul Reynaud – vehement abgelehnt worden. Selbst die Gaullisten wollten von dieser Möglichkeit nur in seltenen Notfällen Gebrauch machen und sie nicht als normale Methode bei der Gesetzgebung anwenden. Die Linke kritisierte häufig die Praxis, ohne indes die Streichung dieses Verfassungsartikels zu fordern. Die Sozialisten hatten jedoch selbst mit einer klaren absoluten parlamentarischen Mehrheit den umstrittenen Artikel von 1981 bis 1986 elfmal – für fünf Vorlagen – angewandt. Allerdings ist hierzu anzumerken, daß es dabei meist um die Beendigung der Obstruktion der parlamentarischen Opposition ging¹²).

Von 1988 bis zum 31. Juli 1991 hat der Premierminister 28mal die Vertrauensfrage im Zusammenhang mit Gesetzes- oder Haushaltsberatungen gestellt, für zwölf verschiedene Vorlagen¹³). Damit haben Rocard und Cresson alle vorherigen Regierungen weit übertroffen, denn die gaullistisch-liberal-konservativen Regierungen griffen bis 1981 nur 18mal zu diesem parlamentarischen Notbehelf. Zwar hatte Mitterrand beim Neujahrsempfang 1990 den Präsidien der Nationalversammlung und des Senats erklärt, diese „Bequemlichkeit“ (des Art. 49 Abs. 3) gebe es zwar, aber davon dürfe nicht „ein permanenter Gebrauch“ gemacht werden¹⁴). Heute spricht man jedoch zu Recht von einer „banalisation“ des Art. 49 Abs. 3, einer normalen, alltäglichen Praxis. Trotz seiner grundsätzlichen Bedenken hatte Mitterrand aber hinzugefügt, er habe „seinen“ Premierministern nie verboten, von dieser „verfassungsmäßigen Waffe“ Gebrauch zu machen¹⁵). Auch ihm ist zweifellos klar, daß eine Minderheitsregierung ohne dieses „Sicherheitsnetz“ (so Rocard über den Art. 49 Abs. 3) jederzeit gestürzt werden könnte, da sie für viele ihrer Vorlagen keine parlamentarische Mehrheit finden würde. „Die Auswirkungen unserer ständigen politischen Unruhe“, also Parteienzer-

splitterung und instabile Verhältnisse, müßten durch die Institutionen „kompensiert“ werden, wie de Gaulle schon in seiner Rede von Bayeux am 16. Juni 1946 programmatisch gefordert hatte¹⁶). Dieses Ziel wird in einer de Gaulle und den Verfassungsvätern von 1958 vorschwebenden politisch-parlamentarischen Situation mit dem Art. 49 Abs. 3 durchaus erreicht. Er gibt einer schwachen Mehrheit den nötigen Halt und ermöglicht erst eine stabile Regierung.

2. Staatspräsident und Premierminister

Das Verhältnis zwischen dem Staatspräsidenten und dem Premierminister seit 1988 führt insofern die Tradition der V. Republik fort, als die dominierende Stellung des Präsidenten gewahrt bleibt und der Premierminister weiterhin nur „der zweite Mann an Bord“ (de Gaulle) ist. Nur während der „cohabitation“ bestand die präsidentielle Dominanz in dieser Form nicht. Auch Rocard hat sich mit einer untergeordneten Position begnügen müssen; mit der durch den Verfassungstext nicht geforderten, aber von Rocard akzeptierten Entlassung durch den Staatschef¹⁷) ist diese Hierarchie erneut sichtbar geworden. Innerhalb dieser unveränderten Rollenverteilung gibt es aber, soweit eine Beurteilung schon möglich ist, gewisse Neuakzentuierungen.

Die Außen- und die Sicherheitspolitik gilt seit de Gaulle als ein dem Staatspräsidenten vorbehalten politischer Bereich, in dem der Premierminister besonders wenig mitzureden hat, wenn er nicht sogar ganz aus dem Entscheidungsprozeß herausgehalten wird. Die Ereignisse und Konflikte in der internationalen Politik seit 1989 haben dazu geführt, daß Zeit und Arbeitskraft des Staatschefs davon in erheblichem Maße in Anspruch genommen worden sind. Um die Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik, um die Innen- und Bildungspolitik konnte er sich folglich nicht umfassend kümmern. Hinzu kommt, daß in diesen Bereichen in aller Regel Gesetzesbeschlüsse erforderlich sind. Bei einer nur relativen sozialistischen Mehrheit in der Nationalversammlung sind langwierige Gespräche und Verhandlungen nicht nur mit der eigenen, sondern vor allem mit anderen Fraktionen nötig. Dieser Teil der Regierungstätigkeit – einschließlich der Vorbereitung, parlamentarischen Beratung und Verabschiedung des Haushalts – ist

¹² Vgl. Adolf Kimmel, *L'Assemblée nationale sous la Cinquième République*, Paris 1991, S. 347 ff. (erweiterte französische Fassung des in Anm. 4 zitierten Buches).

¹³ Vgl. Bilan, *Politique de la France 1991*, Paris 1991, S. 31, Tabelle S. 87 f.; ferner CCF (Anm. 11).

¹⁴ CCF, in: *Pouvoirs*, 54 (September 1990), S. 208.

¹⁵ In der CCF (*Pouvoirs*, 55 [November 1990], S. 223) wird allerdings berichtet, der Präsident habe am 30. Mai 1990 seinem Premierminister erfolgreich davon „abgeraten“, auf Art. 49 Abs. 3 zu rekurrieren.

¹⁶ Vgl. Charles de Gaulle, *Discours et messages*, Bd. II, Paris 1970, S. 7 f. Deutsche Übersetzung dieser für das gaullistische Verfassungsdenken grundlegenden Rede bei G. Ziebur (Anm. 5), S. 31 ff.

¹⁷ Auch die Formulierung des Rücktrittsschreibens Rocards läßt deutlich erkennen, daß es sich um eine Entlassung handelt; vgl. *Le Monde* vom 17. Mai 1991.

das Feld, das vorzugsweise dem Premierminister und den Ressortministern überlassen ist.

Daraus darf freilich nicht geschlossen werden, der Präsident sei hier völlig untätig. Aufgabe des Präsidenten sei es, wie Mitterrand einmal ausführte, fortwährend „Scheite ins Feuer zu legen“, „die Dinge voranzutreiben“, „über alles zu wachen, um der Regierung einige Richtlinien zu geben“. Darüber hinaus überlasse er der Regierung die Verantwortung¹⁸). So hat Mitterrand, obwohl der Präsident laut Verfassung keinerlei Kompetenzen bei der Gesetzesinitiative besitzt, durch verschiedene Interventionen im Ministerrat und durch öffentliche Erklärungen legislatorische Aktivitäten angeregt oder vorangebracht – er hat sich in einen „président-législateur“ verwandelt¹⁹). Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen ihm und dem Premier werde er sich durchsetzen, so Mitterrand unmißverständlich²⁰). Seine „Einmischung“ bei den Schülerunruhen im Herbst 1990 – er richtete eine sehr „verständnisvolle“ Botschaft an die Demonstranten und empfing eine Delegation – bewies, daß er auch eine öffentliche Bekräftigung seines Primats nicht scheute.

Gleichwohl handelt es sich eher um punktuelle Interventionen – vorzugsweise in der Sozial-, Bildungs- und Kulturpolitik –, nicht um ein tagtägliches Hineinregieren in den Bereich des Premierministers. Dies war noch bei seinen Vorgängern im Präsidentenamte, Valéry Giscard d'Estaing und Georges Pompidou, die beide vor ihrer Wahl zum Präsidenten schon eine langjährige Regierungserfahrung besaßen, der Fall gewesen. Mitterrands präsidentielle Praxis ist in dieser Hinsicht am ehesten der de Gaulles vergleichbar. Mit dieser relativen Zurückhaltung wirkt Mitterrand auf die Mehrheit der Franzosen wie ein Schiedsrichter, diese Rolle weist ihm im übrigen Art. 5 der Verfassung zu, nicht wie ein „Chef“ – was die Mehrheit indes wünscht²¹).

¹⁸) Neujahrsgruß an die Regierung vom 3. Januar 1990 (CCF, in: *Pouvoirs*, 54 [September 1990], S. 205; Fernsehinterview am 10. Dezember 1989 in: ebd., 53 [April 1990], S. 189); s. a. Äußerungen vom Mai und Juni 1989, in: ebd., 51 (November 1989), S. 188.

¹⁹) Die CCF, der auch der Begriff entnommen ist, enthält dazu eine Reihe von Beispielen, u. a. zur Reform der Einwanderungsgesetze (*Pouvoirs*, 50 [August 1989], S. 202) und zu verschiedenen Problemen der Sozialgesetzgebung (*Pouvoirs*, 53 [April 1990], S. 189).

²⁰) Am 3. Juni 1990 verkündete er bezüglich des Abbaus der sozialen Ungleichheiten: „Nous sommes d'accord pour mener cette politique. Si nous ne sommes pas d'accord je la mènerai de toute façon.“ (*Pouvoirs*, 55 [November 1990], S. 220).

²¹) 51 Prozent sehen ihn als Schiedsrichter, 35 Prozent als Chef; 57 Prozent wünschen einen Chef, nur 30 Prozent einen Schiedsrichter. Umfrage vom Januar 1990 (also vor dem Golfkrieg), in: *SOFRES* (Anm. 10), S. 281.

In der Außen- und Sicherheitspolitik hingegen agiert der Präsident als der unbestrittene Chef, der allein die wichtigen Entscheidungen fällt. Ein Wort mitzureden haben allenfalls noch der Außen- und der Verteidigungsminister und die Berater des Präsidenten. Während der Golfkrise und des Golfkrieges ist diese „nukleare Monarchie“ (so der Titel des bekannten Buches von Samy Cohen) fast in Extremform zutage getreten²²). Der Präsident ergriff die Initiativen, traf die Entscheidungen und erläuterte sie in Fernsehauftritten den Bürgern. Die außenpolitische Entscheidungsstruktur in der V. Republik ist, wiederum ungeachtet des Verfassungstextes (Art. 20 und 21), keine „Dyarchie“, nicht zweigeteilt (und sei es mit klarer Über- und Unterordnung), sondern sie ist eine besonders scharf ausgeprägte Monokratie.

3. Der Verfassungsrat

Aus dem Komplex des institutionellen Gefüges und seiner Entwicklung verdient der Verfassungsrat noch eine besondere Erwähnung, zumal er in den achtziger Jahren des öfteren im Mittelpunkt der politischen Debatten gestanden hat und 1990 Gegenstand eines – allerdings gescheiterten – Versuchs einer Verfassungsänderung war.

Dem Verfassungsrat war in der V. Republik²³) ursprünglich vor allem die Rolle eines Wächters über die Prärogativen der Exekutive zgedacht. Nach dem Rücktritt de Gaulles (1969), der in einer Stärkung des Verfassungsrates eine Beeinträchtigung der Rolle des Staatspräsidenten als Hüter der Verfassung (Art. 5) gesehen und sie deshalb abgelehnt hatte, dehnte der Verfassungsrat selbst mit seiner bahnbrechenden Entscheidung vom 16. Juli 1971 seinen Kompetenzbereich auf die Präambel der Verfassung aus; diese verweist ihrerseits auf die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 und die sie in sozialer Hinsicht ergänzende Präambel der Verfassung von 1946 (einen eigenen Grundrechtskatalog enthält die Verfassung der V. Republik nicht).

²²) Vgl. La France en guerre, in: *Pouvoirs*, 58 (Juni 1991), S. 1 ff.; Marcel Merle, Crise du Golfe et politique intérieure française, in: *Bilan* (Anm. 13), S. 204 ff.

²³) Vgl. Adolf Kimmel, Der Verfassungsrat in der V. Republik. Zum ungewollten Erstarken der Verfassungsgerichtsbarkeit in Frankreich, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 17 (1986)4, S. 530 ff.; ferner die knappen, aber die jüngsten Entwicklungen berücksichtigenden Analysen von Jean Gicquel, Le Conseil constitutionnel, und von Bertrand Mathieu, Le contrôle de constitutionnalité en France, in: *Bilan* (Anm. 13), S. 37 ff. und 168 ff. sowie den Bericht seines Generalsekretärs Bruno Genevois, L'influence du Conseil constitutionnel, in: *Pouvoirs*, 49 (April 1989), S. 47 ff.

Damit hatte sich der Verfassungsrat die Möglichkeit geschaffen, als Verteidiger der Grundrechte und Grundfreiheiten zu wirken. Mit der Entscheidung hatte er außerdem unter Beweis gestellt, daß er zu größerer Unabhängigkeit gegenüber der politischen Führung, namentlich gegenüber dem Staatspräsidenten, entschlossen war. Die von Präsident Giscard d'Estaing initiierte Verfassungsreform von 1974, die das Anrufungsrecht faktisch der Opposition einräumt (60 Abgeordnete oder 60 Senatoren; vgl. Art. 61 Abs. 2), führte die begonnene Emanzipation des Verfassungsrates zur vollen Entfaltung. Mit einer wesentlich gesteigerten Aktivität – und mit kompetenterer Besetzung – wurde er ein echtes Verfassungsgericht, wenngleich er mit seinen Kompetenzen hinter dem italienischen, spanischen oder deutschen Verfassungsgericht zurückbleibt. Als Hüter der Rechte des Parlaments und der politischen Minderheiten sowie als Beschützer der individuellen und kollektiven Rechte der Bürger übernahm er eine zentrale Rolle im politischen Prozeß.

Der einschneidende Machtwechsel von 1981 brachte dem Verfassungsrat nicht die vielfach erwartete oder befürchtete Krise, sondern einen neuerlichen Bedeutungszuwachs und, unbeschadet gelegentlicher Kritik, eine allgemeine Anerkennung. Obwohl er der Linksinregierung – wie auch der späteren bürgerlichen Regierung unter Jacques Chirac – verschiedentlich lästig war und von manchen als ein Ärgernis empfunden wurde²⁴), blockierte er nicht die Reformpolitik der Linken, sondern sorgte für die Einhaltung der durch die Verfassung (freilich in seiner Interpretation) gezogenen Grenzen. Der von ihm wiederholt explizit abgelehnten Versuchung, an die Stelle des Gesetzgebers zu treten, ist er nicht erlegen; zu einem in Frankreich immer wieder beschworenen „gouvernement des juges“ ist es nicht gekommen. Der Verfassungsrat hat mit seinen Entscheidungen letztendlich befriedend gewirkt und vor allem die heftig angefochtene Politik der Linksinregierungen legitimiert. Er hat außerdem verdeutlicht, daß sich auch ein politisch radikaler Machtwechsel innerhalb der Grenzen der strikt interpretierten Verfassung bewegen muß, wodurch dieser für manchen Wähler akzeptabler erscheinen mag.

Seine seit 1988 geringer gewordene Aktivität bedeutet nicht, daß er mit seiner Kontrolle nachgelassen hätte oder daß er der politischen Mehrheit wieder gefügig geworden wäre. Vielmehr wird

man darin einen Beleg für seine Wirksamkeit sehen dürfen: Die Möglichkeit – und Wahrscheinlichkeit –, daß er von der Opposition angerufen wird, hat zur Folge, daß seine Existenz und eventuelle „Zensur“ in die Überlegungen der politischen Mehrheit bei der Vorbereitung eines Gesetzes bereits eingehen. Diese exakt nicht zu bestimmende Präventivkontrolle dürfte nicht geringer zu veranschlagen sein als die sichtbare Kontrolle durch seine Entscheidungen.

Ein auf eine Anregung des Präsidenten des Verfassungsrates, Robert Badinter, zurückgehender Entwurf einer Verfassungsänderung²⁵) sollte die konkrete Normenkontrolle (par voie d'exception) ermöglichen, die dem Verfassungsrat bisher nicht zusteht. Auf Antrag jeder an einem Rechtsstreit beteiligten Streitpartei – nicht des Gerichts, im Unterschied zu Art. 100 GG –, die sich durch das anzuwendende Gesetz in ihren Grundrechten verletzt fühlt, kann dieses Gesetz nach dem Durchlaufen mehrerer „Filter“ dem Verfassungsrat zur Überprüfung vorgelegt werden, wenn dieser vor dem Inkrafttreten des Gesetzes nicht schon angerufen worden war. Damit könnte ein verfassungswidriges, aber gültiges Gesetz annulliert werden, was bisher nicht möglich ist, da der Verfassungsrat vor dem Inkrafttreten eines Gesetzes angerufen werden und entscheiden muß. Auch eine „Zensur“ durch die internationale Gerichtsbarkeit, vor allem durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, könnte dann vermieden werden.

Der Senat, der bei Verfassungsänderungen ein absolutes Vetorecht besitzt (Art. 89 Abs. 2), erklärte sich zwar „im Prinzip“ mit der angestrebten Verfassungsänderung einverstanden, wollte aber seine Zustimmung von einer deutlichen Stärkung seiner Position gegenüber der Nationalversammlung abhängig machen²⁶). Da diese jede weitgehende Veränderung des Zweikammersystems ablehnte, ist die Verfassungsänderung zunächst blockiert. Ob damit, wie verschiedentlich geäußert wurde, der weitere Aufstieg des Verfassungsrates gebremst ist, ist keineswegs ausgemacht. In jedem Fall bleibt die Bedeutung des Verfassungsrates als

²⁵) Text in: *Revue du Droit Public*, 106 (1990), S. 326 ff.

²⁶) Die Nationalversammlung hatte den Entwurf, mit einigen Änderungen, am 25. April 1990 angenommen, die Änderungsanträge des Senats jedoch am 21. Juni 1990 einstimmig abgelehnt; der Senat bestand am 28. Juni 1990 auf seinen „amendements“. Neben einigen Änderungen, die den Gesetzentwurf betrafen, wollte der Senat alle Gesetze, die die Grundfreiheiten betrafen, zu Organgesetzen machen; alle Organgesetze – nicht mehr nur jene, die den Senat betreffen (Art. 46 Abs. 4) – sollten künftig in gleicher Fassung von der Nationalversammlung und dem Senat beschlossen werden müssen.

²⁴) Man denke nur an seine umstrittene Entscheidung zum Verstaatlichungsgesetz und die anschließende Polemik einiger sozialistischer Politiker gegen die demokratisch nicht legitimierten „neun Dinosaurier“.

das wirksamste institutionelle Gegengewicht gegen den kompakten Machtverbund von Präsident der Republik und Mehrheit in der Nationalversammlung ungeschmälert.

Problematischer und fragwürdiger denn je erscheint dagegen die Rolle des Senats. Als wirksames Element der Regierungskontrolle besitzt er nicht genügend Kompetenzen; eine Vertretung der Regionen kann er aufgrund des Wahlmodus nicht sein; seine Machtbefugnisse bei einer Verfassungsänderung hat er hingegen einmal mehr²⁷⁾ benutzt, um sie zu vereiteln. In beiden Fällen hat er, trotz der eigenen schwachen demokratischen Legitimationsbasis, gegen den Wunsch einer klaren Mehrheit der Franzosen entschieden: 1984 hat er sich einer Erweiterung der Partizipationsmöglichkeiten

der Bürger entgegengestellt, und 1990 hat er die Schließung einer Lücke im Rechtsstaat verhindert. Er erscheint als ein fast schon archaisches, jedenfalls dringend reformbedürftiges Element der Verfassungsordnung.

Festzuhalten bleibt, daß sich die Institutionen der V. Republik nach dem Machtwechsel von 1981 und der „cohabitation“ in einer neuerlich schwierigen Konstellation – eine nur relative Mehrheit der Regierungspartei in der Nationalversammlung – bewährt haben. Die Franzosen anerkennen diese Qualität, denn sie haben mit deutlicher Mehrheit Vertrauen zu den Institutionen insgesamt (60 zu 21 Prozent) wie auch zu den einzelnen Staatsorganen²⁸⁾.

II. Die Parteien in der Krise

1. Keine Auflösung des bipolaren Parteiensystems

Die Präsidenten- und Parlamentswahlen von 1988 schienen das Ende des seit 1962 bipolar strukturierten Parteiensystems einzuläuten²⁹⁾. Mitterrands Wiederwahl erfolgte unter den Stichworten Konsens und „einiges Frankreich“; vom „Bruch mit dem Kapitalismus“ oder einer Grundentscheidung über eine neue Gesellschaftsordnung wie 1981 war nicht mehr die Rede.

Als die PS bei den Parlamentswahlen nur eine relative Mehrheit erreichte und an eine Neuaufgabe einer PS-PCF-Regierungscoalition nicht zu denken war, gab Mitterrand die Parole einer „Öffnung zur Mitte“ aus. Der neue Premierminister Rocard schien dafür der geeignete Mann zu sein, denn von allen sozialistischen Politikern genießt er – zusammen mit dem EG-Kommissionspräsidenten Jacques Delors – bei den bürgerlichen Parteien das höchste Ansehen. Außerdem hatten sich die Zentristen (CDS) von der gemeinsamen UDF-Fraktion getrennt; darin konnte ein Signal gesehen werden, ihrerseits die Öffnung zu versuchen, d. h. eine Zusammenarbeit mit den Sozialisten zu beginnen. In die Regierung Rocard wurden denn auch einige Minister berufen, die dem bürgerlichen Lager angehörten oder ihm nahestanden. In der Nationalversammlung kam es, wie erwähnt, häufig zu Gesetzgebungscoalitionen der PS mit dem CDS

(mitunter ausgedehnt auf Teile der Liberalen UDF und der Gaullisten).

Die politischen Einstellungen in der Bevölkerung boten eine tragfähige Grundlage für eine Konsenspolitik und die Überwindung des Links-Rechts-Schemas³⁰⁾, denn bei den wichtigsten gesellschaftlichen und politischen Problemen zeigte und zeigt sich weiterhin ein Trend zur Mitte³¹⁾. Kommentatoren sprechen vom „Frankreich des Monsieur Nini“³²⁾. Hinzu kam, daß nach dem nahezu permanenten Wahlkampf von 1988 und 1989³³⁾ für die Jahre 1990 und 1991 keine „Hauptwahlen“ bevorstanden.

Gleichwohl ist die Öffnung nicht weit gediehen; daß sie eine Regierungsformel werden könnte, erscheint gegenwärtig ausgeschlossen. Die Vorbehalte erwiesen sich auf beiden Seiten, besonders bei den Sozialisten, als zu groß; die sozialstrukturellen Faktoren (pesanteurs sociologiques), die bei den Wahlen wirken, halten die zur Mitte streben-

²⁷⁾ 1984 blockierte er den Versuch Mitterrands, den im Art. 11 eng gefaßten Anwendungsbereich des Referendums auszuweiten.

²⁸⁾ Vgl. SOFRES (Anm. 10), S. 270f.

²⁹⁾ Vgl. A. Kimmel, Das französische Parteiensystem (Anm. 2).

³⁰⁾ 56 Prozent halten diese „cleavage“ für überholt, für 36 Prozent besitzt sie noch ihre Gültigkeit; vgl. SOFRES (Anm. 10), S. 261f.

³¹⁾ Vgl. die Umfragen ebd., S. 17 und SOFRES, L'état de l'opinion 1990, Paris 1990, S. 18.

³²⁾ Philippe Habert, L'opinion française en 1990, in: Bilan (Anm. 13), S. 156. „Nini“ ist eine Anspielung auf Mitterrands Erklärung im Wahlkampf 1988, er sei weder (ni) für neuerliche Verstaatlichungen, noch (ni) für weitere Privatisierungen.

³³⁾ April und Mai 1988 zwei Wahlgänge bei der Präsidentenwahl; Juni 1988 zwei Wahlgänge bei der Wahl zur Nationalversammlung; im September und Oktober 1988 Kantonalwahlen; am 6. November 1988 Referendum über Neukaledonien; im März 1989 zwei Wahlgänge bei den Kommunalwahlen; am 18. Juni 1989 die Europawahl.

den Kräfte im linken bzw. rechten Lager fest. Damit ist der Hauptgrund für eine wirkliche politische Öffnung angesprochen: Die Institutionen der V. Republik und das System der absoluten bzw. romanischen Mehrheitswahl stehen der politischen Umsetzung konvergierender ideologischer und gesellschaftlicher Tendenzen entgegen, indem sie eine Koalition der rechten und der linken Mitte verhindern, zumindest äußerst erschweren. Selbst die zahlreichen Nach- und Nebenwahlen des Jahres 1990 haben die Wirkung dieses Faktors gezeigt. Da 1992 Regional- und Kantonalwahlen sowie 1993 Parlamentswahlen anstehen, wird sich die Bipolarisierung wieder verstärken. Die Ernennung Edith Cressons zur Premierministerin, von den Kommunisten freundlich, von den Zentristen kritisch-ablehnend aufgenommen, ist als eine stärkere Reorientierung an der Linkunion (als Wahlbündnis) im Hinblick auf diese Wahlen zu verstehen³⁴). Ebenso dürfte sich die 1990 bereits begonnene Rückwendung der Zentristen zum Bündnis mit den Giscardisten und den Gaullisten fortsetzen.

2. Das linke Lager

Betrachtet man die einzelnen Parteien, so fällt zunächst eine Gemeinsamkeit auf (die jedoch nicht für die „Außenseiter“, die rechtsradikale Front National/FN und die GRÜNEN gilt): Alle haben mehr oder weniger große Schwierigkeiten, befinden sich in einem Schwäche-, einem krisenhaften Zustand und sind sehr unpopulär (dies gilt auch für die FN)³⁵).

In besonderem Maße trifft dies für die einst so mächtige *Kommunistische Partei (PCF)* zu, die in den achtziger Jahren einen spektakulären Niedergang erfuhr³⁶). Die nach dem Desaster in den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen von 1981 von der Parteiführung gegebene Erklärung übergibt die wichtigsten Faktoren: ihre eigenen Fehler und ihr Unvermögen, vor allem aber die wesentli-

chen kommunistischen Prinzipien, nämlich eine archaische und den politischen und gesellschaftlichen Problemen der heutigen Zeit nicht angemessene Doktrin, ein autoritäres Sozialismuskonzept und eine bürokratische Parteiorganisation, die nicht gerade ein Engagement förderte. Da man folglich auch nur an Symptomen kurierte, folgten erneut Wahlniederlagen, ein weiterer Rückgang der Mitgliederzahlen und eine alarmierende Mobilisierungsschwäche (*crise du militantisme*).

Die Entwicklung der Sowjetunion unter Gorbatschow, zu dem die Parteiführung um Georges Marchais unübersehbar auf Distanz ging, und der Zusammenbruch der kommunistischen Systeme in Ostmitteleuropa stellten die PCF vor neue Herausforderungen. Sie reagierte geradezu mit einer Realitätsverweigerung: „Das Scheitern dieser sozialistischen Gesellschaften ist nicht das Scheitern des Sozialismus.“³⁷) Am kommunistischen Ideal versucht sie nach wie vor festzuhalten, indem sie es radikal von der Wirklichkeit trennt. Aus den einschneidenden Veränderungen im ehemals kommunistischen Teil Europas bezieht die PCF keine neue Kraft; diese beeinträchtigen vielmehr zusätzlich ihre Glaubwürdigkeit und drohen sie weiter zu schwächen³⁸).

Die zweite Herausforderung, die bereits in den siebziger und achtziger Jahren immer wieder aufkam, kommt aus der Partei selbst: Die innerparteiliche Opposition gegen den Kurs der Parteiführung vertieft sich. Der 27. Parteitag vom 18. bis 22. Dezember 1990 und seine Vorbereitung boten den Opponenten eine gute Gelegenheit, sich zu artikulieren. Charles Fiterman, von 1981 bis 1984 Minister in der Koalitionsregierung mit den Sozialisten und inzwischen Gegenspieler von Georges Marchais, legte – ein Novum in der Parteigeschichte – der den Parteitag vorbereitenden ZK-Sitzung (20.–22. September 1990) einen Gegenentwurf zum Leitantrag der Parteiführung vor. Die Parteiführung lehnte es allerdings ab, ihn zur Abstimmung zu stellen. Wenn auf dem Parteitag die Diskussionen auch offener und kontroverser waren, als es in der Partei üblicherweise der Fall ist, so konnte sich die Führung doch mühelos und mit den gewohnt einstimmigen (bzw. nun fast einstimmigen) Ergebnissen durchsetzen. Indem sie sich die Organisationsregeln des „demokratischen Zentralismus“ mit einem fortbestehenden und strikt gehandhabten Fraktionsverbot zunutze machte, gelang es der Parteiführung noch stets, die innerparteiliche Opposition niederzuhalten, sie zu marginalisieren und sich so gegen sie zu behaupten.

³⁴) Am 6. Juni 1991 trafen sich erstmals seit mehreren Jahren wieder die beiden Parteiführer Pierre Mauroy und Georges Marchais zu einem Gespräch.

³⁵) 60 Prozent der Franzosen haben Vertrauen in die Institutionen der V. Republik, aber nur 18 Prozent in die Parteien (während 68 Prozent kein Vertrauen haben). Die politischen Parteien sind, zusammen mit den Politikern (nicht aber den Mandatsträgern auf lokaler Ebene) die Hauptleidtragenden der politischen Vertrauenskrise. Vgl. SOFRES (Anm. 10), S. 270 f. Zum Antiparteienaffekt in Frankreich vgl. Adolf Kimmel, Parteienstaat und Antiparteienaffekt in Frankreich, in: Jahrbuch für Politik, 2 (1991), S. 67 ff.

³⁶) Vgl. die neuere Analyse von Jean Baudouin, *Le Parti communiste*, in: Bilan (Anm. 13), S. 90 ff., auf die sich die folgenden Ausführungen teilweise stützen und der auch die Zitate entnommen sind.

³⁷) Ebd., S. 92.

³⁸) Vgl. die Umfrage in: SOFRES (Anm. 10), S. 256 f.

Im Entwurf des Leitantrages zum 27. Parteitag wird die entscheidende Frage gestellt, ob die PCF weiter eine kommunistische, d. h. dem Marxismus-Leninismus verpflichtete Partei sein solle. Mit dem nicht mehr zu ignorierenden Problem des Überlebens einer sich revolutionär verstehenden Partei in einer liberal-demokratischen Gesellschaft konfrontiert, entscheidet sich die PCF-Führung bisher gegen den italienischen Weg, d. h. gegen das Abwerfen des gesamten marxistisch-leninistischen Ballasts. Sie ist entschlossen, die überkommene kommunistische Identität zu behaupten. Daß sich die PCF mit dieser Haltung den Weg in eine bessere Zukunft eröffnen könnte, wie ihre Führung mit angestrengtem Optimismus weiterhin verkündet, erscheint allerdings als ausgeschlossen. Das rasche Scheitern des Putsches in der Sowjetunion vom 19. August 1991 und das sich abzeichnende Ende des kommunistischen Regimes im von der PCF verehrten „Mutterland des Sozialismus“ hat die Existenzkrise der Partei noch verschärft.

Als einzige französische Partei blieb die *Sozialistische Partei (PS)* vom allgemeinen Vertrauensverlust lange Zeit verschont³⁹⁾. Diese privilegierte Stellung hat sie 1990 eingebüßt, denn ihr Image hat sich drastisch verschlechtert. Zwar haben die Franzosen von ihr immer noch eine bessere Meinung als von den bürgerlichen Parteien und der PCF, aber die GRÜNEN sind deutlich populärer⁴⁰⁾. Der Popularitätsschwund hat naheliegende Gründe: Die PS erfährt zunächst die Enttäuschung jeder Regierungspartei, die nicht alle Erwartungen erfüllen kann. Da die Diskrepanz bei einer sozialistischen Partei besonders groß ist, fallen Ernüchterung und Enttäuschung entsprechend aus⁴¹⁾. Sodann ist die PS in eine Reihe von Skandalen im Zusammenhang mit der Parteienfinanzierung verwickelt, und die Öffentlichkeit erhält den Eindruck, die PS benutze ihre Macht als Regierungspartei, um die geforderte Aufklärung zu verhindern.

Schließlich beeinträchtigen die persönlichen Rivalitäten in der Partei, die auf dem Parteitag von Rennes vom 16. bis 19. März 1990 besonders kraß zutage getreten sind, ebenfalls ihr Ansehen. Dabei geht es kaum, jedenfalls nicht primär um Auseinandersetzungen über den politischen Kurs der Partei; man streitet nicht mehr, wie noch in den

siebziger Jahren, um politische Inhalte. Die verschiedenen Gruppierungen (courants) in der Partei stehen nicht mehr für unterschiedliche politische Entwürfe, sondern sie dienen als Starttrampeln für ihren jeweiligen Leader für die Präsidentschaftskandidaturen. Worin sich die Vorstellungen der Delors, Fabius, Jospin oder Rocard unterscheiden, ist kaum auszumachen.

Die durch die Präsidentenwahl hervorgerufene und auf sie hin orientierten persönlichen Rivalitäten (die nicht für Auseinandersetzungen über den politischen Kurs der Partei stehen) verdeutlichen, in welchem Maße die französischen Parteien „präsidientalisiert“ sind (Portelli). Nach den bürgerlichen Parteien ist nunmehr auch die PS von diesem Phänomen erfaßt; denn Mitterrand, der 1981 und 1988 als Kandidat zwar formal innerparteilich ausgewählt, faktisch aber lediglich bestätigt und akklamiert wurde, wird 1995 nicht noch einmal antreten (obwohl es ihm die Verfassung erlauben würde). Die französischen Parteien, die einen oder auch mehrere Präsidentschaftskandidaten präsentieren können – PS, UDF und RPR –, sind Wahlkampfmaschinen, „Präsidentenwahlvereine“. Auch die PS ist kaum noch eine Programmpartei⁴²⁾, und sie ist auch keine Mitglieder- und „Aktivistenpartei“ (parti de militants)⁴³⁾. Eher als mit sozialistischen/sozialdemokratischen Parteien Europas ist sie mit den amerikanischen Demokraten vergleichbar. Den Umfragedaten für die einzelnen Prätendenten muß logischerweise eine größere Bedeutung beigemessen werden als den inhaltlich ohnehin kaum unterscheidbaren Programmen. Dabei schneiden naturgemäß die Kandidaten, die auch im bürgerlichen Lager eine gewisse Zustimmung finden (Rocard und Delors), besser ab als jene, die in der Partei zwar eine größere Hausmacht besitzen, aber gerade, weil sie zu sehr als Parteipolitiker erscheinen, außerhalb der Partei weniger Anklang finden (Fabius, Jospin, Mauroy). Paradoxiereise haben also die aussichtsreichsten Präsidentschaftskandidaten die größten Schwierigkeiten, sich in der Partei durchzusetzen⁴⁴⁾.

³⁹⁾ Vgl. Hugues Portelli, *Le Parti socialiste*, in: Bilan (Anm. 13), S. 95 ff.; s. a. Befragung der PS-„cadres“ in: SOFRES (Anm. 10), S. 221 ff.

⁴⁰⁾ Vgl. die Grafik in: Bilan (Anm. 13), S. 146.

⁴¹⁾ 31 Prozent der Befragten halten sie nicht mehr für links und nur kleine Minderheiten glauben noch, sie kümmere sich um die Sorgen der „kleinen Leute“, der sozial Schwachen; vgl. die Umfrage in: SOFRES (Anm. 10), S. 279.

⁴²⁾ Nachdem sie das *Projet socialiste* von 1980 faktisch fallen gelassen hat, hat sie kein Programm mehr, das diesen Namen verdient. Mitterrands „Lettre à tous les Français“ vor der Präsidentschaftswahl 1988 kann kaum als „Ersatz“ betrachtet werden.

⁴³⁾ Nach Portelli (Bilan [Anm. 39], S. 100) stagniert ihre Mitgliederzahl bei 100 000.

⁴⁴⁾ Inzwischen wird aber Rocard, lange Zeit Außenseiter in der Partei, von den sozialistischen Wählern für den aussichtsreichsten Kandidaten gehalten; vgl. Bilan (Anm. 13), S. 146 ff., insbes. die Grafik S. 149. Damit ist freilich noch nichts darüber gesagt, ob er sich auch auf der entscheidenden Delegationsebene durchsetzen kann.

Geblichen ist der PS ihr Strategieproblem bzw. Strategiedilemma. Die Linksunion ist noch die offizielle Parteilinie, und die Wahl vieler PS-Abgeordneter und vor allem lokaler Mandatsträger ist vom (Wahl-)Bündnis mit der PCF abhängig. PS-Politiker betonen denn auch immer wieder die Verankerung ihrer Partei im linken Spektrum. Das Bündnis mit den Kommunisten, das den Sozialisten in der V. Republik durch das Wahlsystem praktisch aufgezwungen ist, das in den siebziger Jahren bis zur programmatischen Einigung (1972) weitergeführt und 1981 mit der Bildung einer Koalitionsregierung gekrönt wurde, wirft für die PS gleichwohl eine Reihe von Problemen und Schwierigkeiten auf.

Auch als einfaches Wahlbündnis, das lediglich dazu dienen soll, jeder der beiden Parteien zu einem möglichst guten Abschneiden bei den Wahlen zu verhelfen, wird sie nicht mehr das angestrebte Ergebnis bringen, wenn die Stimmenübertragung im zweiten Wahlgang (die „republikanische Disziplin“) allzu sehr zu wünschen übrig läßt. Die Auseinanderentwicklung der Parteien hat in dieser Hinsicht negative Auswirkungen⁴⁵⁾. Nach dem Bruch der Linksunion 1977 und dem Ausscheiden der PCF aus der Regierung 1984 ist das erstmalige Votum der Kommunisten für einen Mißtrauensantrag der bürgerlichen Opposition gegen die Regierung Rocard am 19. November 1990 ein Alarmsignal. Der Wechsel im Amt des Premierministers und die näherrückenden Wahltermine lassen aber ein Arrangement wieder wahrscheinlicher erscheinen, wie das Treffen von Mauroy mit Marchais am 6. Juni 1991 zeigt.

Die Anhänger beider Parteien wünschen das Bündnis nur noch halbherzig, vor allem mit unterschiedlicher Intensität: zwar wollen es immerhin noch 67 Prozent der Kommunisten, aber nur noch 12 Prozent der Sozialisten (25 Prozent sind für ein Zusammengehen mit den Zentristen, 48 Prozent mit den GRÜNEN⁴⁶⁾). Innerhalb der PS ist die Linksunion sehr umstritten: zwischen den einzelnen „courants“, aber vor allem zwischen den Parteikadern, die sie immer noch massiv unterstützen, und den Wählern, die kaum dafür zu begeistern sind⁴⁷⁾.

Noch gravierender ist der Umstand, daß Mitterrands Vorhaben, die PCF zu schwächen und die PS zur stärksten Kraft auf der Linken zu machen, so gut gelungen ist, daß die Linke insgesamt nun nur noch mit Mühe (wenn überhaupt) die Mehrheit im Parlament erreichen kann. Ob die GRÜNEN die PCF als eventueller Koalitionspartner der PS ersetzen können, ist noch nicht zu erkennen. Aber auch wenn die Linksunion die Parlamentswahl 1993 gewinnen sollte – was z. Z. ziemlich unwahrscheinlich ist –, bleibt das Problem der Regierungsmehrheit. Da eine Koalition mit der PCF wohl nicht in Frage kommt, jedenfalls solange diese ihren Kurs beibehält, bliebe nur die Fortsetzung einer sozialistischen Minderheitsregierung, die während einer weiteren Legislaturperiode als eine kaum praktikable Lösung erscheint, oder eine Koalition mit den Zentristen, die die PS vor eine Zerreißprobe zu stellen droht⁴⁸⁾.

3. Das bürgerliche Lager⁴⁹⁾

Die *gaullistische Partei (RPR)*, die sich bisher als eine geschlossen hinter ihrem Führer Chirac stehende, fast monolithisch wirkende Partei darstellt hatte, ist ebenfalls in eine Krise geraten und muß nun lernen, wie andere Parteien auch mit innerparteilichen Gruppen und Flügeln zu leben⁵⁰⁾.

Die Formierung einer innerparteilichen Opposition und Parteiaustritte einiger Prominenter sind eine direkte Folge der Niederlage Chiracs bei der Präsidentschaftswahl 1988. Beim Parteitag von Le Bourget am 11. Februar 1990 wurde erstmals gegen den Leitantrag der Parteiführung ein Gegenantrag vorgelegt. Obwohl Chirac seine Kandidatur für den Parteivorsitz von einem klaren Votum für den Leitantrag abhängig gemacht hatte, stimmten immerhin 31,4 Prozent der Delegierten für den Antrag der innerparteilichen Opposition. Nur durch die Einführung eines gewissen Maßes an innerparteilicher Demokratie in Form verschiedener Strömungen – die, ähnlich wie in der PS, in den Parteigremien vertreten sind – gelang es Chirac, die Einheit des RPR und seine eigene Führung zu retten.

Die innerparteiliche Opposition um den „rechten Haudegen“ Charles Pasqua (ehemaliger Innenmi-

⁴⁵⁾ Bei den Kommunalwahlen vom März 1989 gelang der Linken die Bildung gemeinsamer Listen viel schlechter als den bürgerlichen Parteien; vgl. Bilan (Anm. 13), S. 88.

⁴⁶⁾ Vgl. SOFRES (Anm. 10), S. 279. Es ist nicht ausdrücklich vermerkt, auf welche Gruppe sich die Umfrage bezieht, aber vermutlich sind es die Sympathisanten von PS und PCF.

⁴⁷⁾ Der Rocard-Flügel wünscht die Linksunion nur noch zu 55 Prozent, die anderen „courants“ aber zu 89 Prozent bis 97 Prozent (Umfrage vom März 1990, vgl. SOFRES [Anm. 10], S. 230, Tab. 4).

⁴⁸⁾ Vgl. ebd., Tab. 5.

⁴⁹⁾ Vgl. die Aufsätze in: *Revue française de science politique*, 40 (1990): *Regards sur les droites classiques en France*; Jean-Louis Bourlanges, *Le rendez-vous manqué de la rénovation*, in: SOFRES (Anm. 31), S. 21 ff.

⁵⁰⁾ Vgl. Jean Charlot, *Le RPR*, in: Bilan (Anm. 13), S. 149 ff.; s. a. die „cadres“-Befragung in: SOFRES (Anm. 10), S. 199 ff.

nister) und den „Linken“ Philippe Séguin (ehemaliger Arbeitsminister) eint das Bestreben, die Partei wieder stärker an die gaullistischen Ursprünge zurückzuführen. Statt die Unterschiede zur UDF zu verwischen oder gar den Gaullismus als eine Variante des Liberalismus zu bezeichnen⁵¹), soll das RPR durch die Betonung genuin gaullistischer Positionen in der Innen- (rigorose Einwanderungspolitik, starker Staat), Außen- (nationale Unabhängigkeit) und Sozialpolitik (Partizipation der Arbeitnehmer) eigenes Profil gewinnen. Dahinter steht die Hoffnung, durch einen populistischen Gaullismus von der Rivalin auf der äußersten Rechten, der Front National (FN), potentielle Wähler abziehen.

Von dieser innerparteilichen Opposition ist die „Revolte der Jungen“ zu unterscheiden. Ihr Bestreben geht dahin, die Partei zu verjüngen und Lösungen für die neuen Probleme zu suchen, ohne dabei auf die reine Lehre des Gaullismus fixiert zu sein. Vielmehr streben sie ein Zusammengehen mit gleichgesinnten und ebenfalls gegen die „alten Parteibosse“ revoltierenden Jüngeren in der UDF an⁵²). Sie streben vor allem einen klaren Trennungsstrich zur FN Jean-Marie Le Pens an⁵³). Durch ihren Parteiaustritt (Michèle Barzach, ehemalige Gesundheitsministerin, und Michel Noir, Oberbürgermeister von Lyon, am 6. Dezember 1990) bzw. den Rücktritt vom Parteivorsitz (François Léotard als Vorsitzender der liberalen PR im Herbst 1990) haben sie zu erkennen gegeben, daß sie eine Reform der bürgerlichen Parteien von innen heraus als wenig aussichtsreich ansehen. Sie können sich zwar auf beachtliche kommunalpolitische Erfolge (neben Michel Noir etwa Alain Carignon, Oberbürgermeister von Grenoble) stützen, und Michel Noir ist als Präsidentschaftskandidat bereits populärer als Chirac⁵⁴); ob ihnen allerdings eine grundlegende und erfolgreiche Erneuerung der bürgerlichen Opposition oder gar „ein nationa-

les Aufbäumen“ (Noir) gelingen wird, erscheint nach der bisher begrenzten Resonanz ihres Vorhabens sehr zweifelhaft.

Die *Liberalconservativen der UDF*, vor der Parlamentswahl 1978 gegründet, um den kleineren Parteien innerhalb des bürgerlichen Lagers durch ihren Zusammenschluß ein größeres Gewicht gegenüber den dominierenden Gaullisten zu geben, bilden allenfalls formal eine Partei, sind aber faktisch nur eine Konföderation von selbständig gebliebenen Parteien und Clubs⁵⁵). Damit ist auch schon ihr altes wie neues Hauptproblem genannt: Solange ihre einzelnen Mitgliedsparteien ihre „Souveränität“ nicht an sie abzugeben bereit sind, und solange sie darauf achten, daß keine einzelne Partei eine Führungsrolle übernimmt, solange kann die UDF nicht mehr sein als ein lockerer Dachverband – mit nur beschränkter Handlungsfähigkeit, ohne wirkliche Führung und ohne kohärentes Programm (namentlich auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Sozialpolitik).

Zusätzlich eingeschränkt werden die Aktionsmöglichkeiten der UDF durch die persönlichen Rivalitäten der Präsidentenanwärter, von denen es mehrere in ihren Reihen gibt. Seit dem UDF-Vorsitzenden Valéry Giscard d'Estaing als Führer einer erfolgreichen RPR-UDF-Liste (ohne die Zentristen) bei den Europawahlen vom 18. Juni 1989 ein politisches Comeback gelang, gehört er ebenfalls zu den aussichtsreichsten Prätendenten.

Erfolg oder Mißerfolg bei den kommenden Wahlen hängen entscheidend davon ab, wie UDF und RPR ihr Verhältnis gestalten können. An Versuchen, ihre gegenseitigen Querelen zu beenden, hat es seit der letzten Präsidentschaftswahl nicht gefehlt. Ein Zusammenschluß zu einer einzigen Partei, wie er etwa von Giscard d'Estaing favorisiert wird, stößt auf so große Widerstände, insbesondere in der RPR-Führung⁵⁶), daß dieses ehrgeizige Projekt als illusorisch erscheinen muß. Realistisch ist allenfalls eine Art Konföderation, die die Eigenständigkeit der Parteien nicht antastet, oder sogar nur eine geregelte „friedliche Koexistenz“. Von dieser Art ist die Union pour la France (UPF), die die bürgerlichen Oppositionsparteien – einschließlich der Zentristen – am 26. Juni 1990

⁵¹) Vgl. die Ausführungen von Generalsekretär Alain Juppé in: Dokumente, 46 (1990), S. 115.

⁵²) Gründung der „Force unie“ am 5. März 1990 u. a. durch die Gaullisten M. Noir (1989 ohne Unterstützung Chiracs mit großer Mehrheit zum Oberbürgermeister von Lyon gewählt), A. Carignon (Oberbürgermeister von Grenoble), M. Barzach und den UDF-Politiker F. Léotard, damals Vorsitzender der Republikanischen Partei (PR).

⁵³) Bei einer Nachwahl in Villeurbanne (bei Lyon) hatte Carignon dazu aufgerufen, im zweiten Wahlgang für die Republikanische Front um die PS und gegen die FN zu stimmen. Er war daraufhin vom RPR „beurlaubt“ worden. Noir hatte früher, im Hinblick auf ein eventuelles Wahlabkommen mit der FN gesagt, er werde lieber sein Mandat als seine Seele verlieren.

⁵⁴) Bei den Gaullisten dagegen ist Chiracs Position als bester Präsidentschaftskandidat unangefochten: 74 Prozent gegenüber 32 Prozent für Noir. Vgl. SOFRES (Anm. 10), S. 286.

⁵⁵) Vgl. Colette Ysmal, L'UDF, in: Bilan (Anm. 13), S. 100f. Die beiden wichtigsten UDF-Gruppierungen sind die liberal-konservative Parti Républicain (PR) und das christdemokratische Zentrum (CDS). Ferner gehören dazu die klein gewordene Parti Radical, die unbedeutende Parti Social-Démocrate, die Clubs Perspectives et Réalités und schließlich Direktmitglieder.

⁵⁶) Vgl. Chiracs Erklärung vom 18. Mai 1990 in: Bilan (Anm. 13), S. 85.

gegründet haben. Auf diesem Weg sollen die Ziele einer programmatischen Annäherung oder sogar Einigung, der Aufstellung gemeinsamer Kandidaten bzw. Listen bei den Parlaments- und Regionalwahlen und insbesondere der Regelung der Kandidatenfrage bei den Präsidentenwahlen erreicht werden.

Die Verständigung über eine programmatische Plattform, die schon in der Vergangenheit gelungen war, dürfte die geringsten Schwierigkeiten bereiten⁵⁷⁾. Einmal liegen die Positionen der Parteien in den Grundfragen nicht allzu weit auseinander; zum anderen sind Programme für bürgerliche Parteien von geringerer Bedeutung als für die Linke. Auch die Aufstellung gemeinsamer Kandidaten dürfte, wiewohl schon ein heikleres Unterfangen, in ähnlich zufriedenstellender Weise gelingen, wie es in der Vergangenheit möglich gewesen ist. Der „Stein des Anstoßes“ ist nach wie vor die Präsidentenwahl.

Mitterrand hat seine beiden Siege von 1981 und 1988, auch der Uneinigkeit des bürgerlichen Lagers zu verdanken. Um so vordringlicher ist eine Einigung der Opposition in dieser Frage. Der entscheidende Schritt schien getan, als man sich im Herbst 1990 auf ein System von Vorwahlen à la française (primaires) einigte⁵⁸⁾. Damit sollte erreicht werden, daß die Opposition bereits im ersten Wahlgang nur einen Kandidaten aufstellt. Reibereien, die im Wahlkampf zwischen mehreren Kandidaten unvermeidlich entstehen und die ein geschlossenes Auftreten im zweiten Wahlgang zugunsten des im ersten Wahlgang Bestplatzierten belasten würden, sollten so erst gar nicht aufkommen. Das Argument, daß der Kandidat der Rechten bei den Präsidentenwahlen von 1974, 1981 und 1988 im zweiten Wahlgang nie das Gesamtergebnis aller bürgerlichen Kandidaten des ersten Wahlgangs erreicht hat, ist von entscheidendem Gewicht.

Nach dem Modell der amerikanischen Vorwahlen sollten sich die „Sympathisanten“, also nicht nur eingeschriebene Parteimitglieder, der Oppositionsparteien in Listen zugunsten eines bestimmten Bewerbers eintragen und so den gemeinsamen Kandidaten schon für den ersten Wahlgang ermitteln. Das Verfahren würde zwar aufwendig werden, aber es demokratisierte die Kandidatenauswahl durch eine Ausdehnung des Kreises der Be-

teiligten⁵⁹⁾; selbst die partizipationsfreundliche PS besitzt keine so weitgehenden Bestimmungen. Die im November 1990 vorgesehene öffentliche Besiegelung dieser Übereinkunft scheiterte zunächst, da Giscard d'Estaing, aufgeschreckt durch für ihn ungünstige Umfragen zu diesen Vorwahlen, einen Rückzieher machte. Im neu entflammten „Krieg der (bürgerlichen) Häuptlinge“ schien wieder der sozialistische Kandidat der lachende Dritte zu werden.

Angesichts dieser Perspektive und unter dem Druck einer auf eine Einigung drängenden Basis⁶⁰⁾ kam es im Frühjahr 1991 doch noch zu einer Verständigung. Die UPF beschloß am 12. Juni 1991 eine Charta⁶¹⁾, die das bereits erreichte Abkommen hinsichtlich Programm und Kandidaten- bzw. Listenaufstellung für Parlaments- und Regionalwahlen bekräftigte und die eine Regelung für die Präsidentenwahl hinzufügt: Finden sie zum normalen Zeitpunkt statt, so werden die vorgesehenen „primaires“ organisiert; sollte es zu vorgezogenen Präsidentenwahlen kommen, dann hätte das Zentralkomitee der UPF das geeignete Verfahren vorzuschlagen. Dieses Gremium soll auch eingeschaltet werden können, falls der „demokratische Wert“ der Vorwahlen zweifelhaft erscheint, falls etwa die Beteiligung zu gering ausfiele. Die Einigung ist also noch keineswegs definitiv und perfekt, sondern läßt für den Ernstfall durchaus noch Kontroversen und die bekannten persönlichen Rivalitäten erwarten.

4. Die Parteien außerhalb der beiden Lager

Die Situation der bürgerlichen Opposition ist komplizierter und schwieriger geworden durch den Aufstieg und den zwar begrenzten, aber dauerhaften Erfolg der Front National⁶²⁾. Die großen Er-

⁵⁹⁾ Eine Bestimmung verdeutlicht jedoch die Zurückhaltung der politischen Klasse gegenüber einer zu „großzügigen“ Beteiligung aller Bürger: Jeder Mandatsträger sollte bei den „primaires“ über 40 Stimmen verfügen.

⁶⁰⁾ Vgl. die Umfrage in SOFRES (Anm. 10), S. 278.

⁶¹⁾ Das Politbüro der UDF hatte sich schon am 10. April 1991 auf einen vorläufigen Text verständigt; abgedruckt in: *Le Monde* vom 12. April 1991; vgl. auch ebd. vom 12. Juni 1991.

⁶²⁾ Die Literatur hierzu ist kaum noch zu überblicken. Am fundiertesten: Nonna Mayer/Pascal Perrineau (Hrsg.), *Le Front national à découvert*, Paris 1989; eine knappe neuere Analyse präsentiert Nonna Mayer, *Le Front National*, in: *Bilan* (Anm. 13), S. 113 ff.; ferner die „cadres“-Befragung in: SOFRES (Anm. 10), S. 181 ff. In deutscher Sprache liegen u. a. vor Roland Höhne, *Die Renaissance des Rechtsextremismus in Frankreich*, in: PVS, 31 (1990) 1, S. 79 ff.; Hans-Gerd Jaschke, *Renaissance des Rechtsextremismus in Europa?*, in: Uwe Backes/Eckhard Jesse (Hrsg.), *Jahrbuch Extremismus & Demokratie*, Bd. 1, Bonn 1989, S. 67 ff.; Dietmar Loch, *Marseille – eine Hochburg des Front national. Erklärungsansätze für den Erfolg des Rechtsextremismus in Frankreich*, in: *Frankreich-Jahrbuch 1990*, S. 151 ff.

⁵⁷⁾ Die „Generalstände“ der Opposition über verschiedene gesellschaftliche und politische Probleme (Erziehung, Immigration, Dezentralisierung, Wirtschaftspolitik, Landwirtschaft etc.) während des Jahres 1990 sollen die programmatische Annäherung vorbereiten.

⁵⁸⁾ Vgl. François Goguel, *Les „primaires“ à la française*, in: *Bilan* (Anm. 13), S. 191 f.

Erfolge, die die Partei Le Pens 1990 bei verschiedenen Nachwahlen erzielt hat, müssen jedoch relativiert werden, denn bei derartigen Wahlen schneiden Protestparteien immer besonders gut ab; andererseits berechtigt nichts zu der Annahme, die Chancen der FN könnten sich drastisch verschlechtern. Rückgänge in Meinungsumfragen – etwa nach der Schändung des jüdischen Friedhofs in Carpentras, in der Nacht vom 9. zum 10. Mai 1990, oder nach den Äußerungen Le Pens zur Golfkrise, mit denen er die französische Politik scharf kritisierte – erwiesen sich als vorübergehend. Auch in Zukunft kann die FN mit Ergebnissen zwischen 10 und 15 Prozent rechnen. Ihr Potential ist noch größer, wenn man die Zustimmung zu den wichtigsten Themen berücksichtigt⁶³).

Die rechtsextreme Partei stellt die gemäßigte Rechte vor schwierige Probleme. Sie schwächt die bürgerliche Opposition, weil sie von ihr Stimmen abzieht. Die Parteien der bürgerlichen Opposition sind in sich und untereinander uneins in der Frage, wie sie mit der FN umgehen sollen. Ein Bündnis, und sei es nur als Wahlabkommen, kommt schon deshalb nicht in Frage, weil eine breite Mehrheit in der Bevölkerung die rechtsextreme Partei als nicht koalitionsfähig ansieht⁶⁴). Auf parlamentarischer oder gar Regierungsebene stellt sich die Frage zwar nicht, da das Mehrheitswahlssystem die FN von der Nationalversammlung fernhält (sie hat z. Z. eine Abgeordnete, die das Mandat in einer Nachwahl gewann). Aber beim zweiten Wahlgang oder bei der (Präsidenten-)Stichwahl kann die FN, wenn sie von den anderen Rechtsparteien offen bekämpft wird, so viele Stimmen blockieren – und sei es durch Enthaltung –, daß in einem Teil der Wahlkreise RPR und UDF kein Mandat erringen können bzw. sie die Präsidentschaftswahl verlieren. Machen sie der FN aber zu große Zugeständnisse, so drohen ihnen Stimmeneinbußen in der Mitte. Jeder Ausweg aus diesem Dilemma ist mit Risiken und Verlusten verbunden.

Auch die Sozialisten haben Konkurrenz erhalten durch eine neue Partei, die ebenfalls außerhalb der – in der alten Form nicht mehr bestehenden – bipolaren Struktur des Parteiensystems steht: Die

⁶³) 31 Prozent der Wahlberechtigten sind mit den FN-Positionen in der Immigrationspolitik einverstanden, 26 Prozent mit ihren Auffassungen zur inneren Sicherheit und zur Justiz (z. B. Todesstrafe). Vgl. Bilan (Anm. 13), S. 116f.

⁶⁴) Zwei Drittel der Franzosen sind gegen ein solches Bündnis; vgl. ebd., S. 279.

GRÜNEN⁶⁵) haben sich mit einiger Verzögerung gegenüber der Bundesrepublik auch in Frankreich als relevante politische Kraft etabliert. Die freilich nicht zu überschätzenden Erfolge bei den Nachwahlen des Jahres 1990 haben die Erfolge der Kommunalwahlen vom März 1989 und der Europawahlen vom 18. Juni 1989 (10,6 Prozent) bestätigt⁶⁶). Die Partei hat sich offenbar erfolgreich konsolidiert; ihr kommt zugute, daß die öffentliche Meinung auch in Frankreich für Umweltprobleme immer sensibler wird⁶⁷). Die interne Auseinandersetzung um den politisch-strategischen Kurs wurde zugunsten der von Antoine Waechter vertretenen „autonomen Linie“ entschieden: Bei den Wahlen soll eine strikte Autonomie gegenüber allen Parteien gewahrt werden, selbst wenn dadurch gelegentlich die FN begünstigt werden sollte, denn die Distanz in umweltpolitischer Hinsicht sei zu allen Parteien prinzipiell gleich groß⁶⁸).

Die PS kann also die GRÜNEN zwar nicht von vornherein als sicheren Verbündeten vereinnahmen, aber sie wird nicht vor ähnlich schwierige Probleme gestellt wie die bürgerlichen Parteien durch die FN. Bei den Sozialisten gibt es keinen grundsätzlichen Streit darüber, mit den GRÜNEN in der einen oder anderen Form zusammenzuarbeiten. Außerdem steht die öffentliche Meinung den GRÜNEN – im Unterschied zur FN – inzwischen sehr positiv gegenüber, so daß ein Bündnis mit ihnen von den Wählern nicht bestraft werden würde. Die positiven Äußerungen Mitterrands am 14. Juni 1990 über die GRÜNEN⁶⁹) können als Signal verstanden werden: Da das rechte Lager stärker ist als das linke⁷⁰), sind die Sozialisten auf die Unterstützung der GRÜNEN angewiesen, wollen sie auch aus den nächsten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen als Sieger hervorgehen.

⁶⁵) Vgl. Guillaume Sainteny, Les Verts, in: Bilan (Anm. 13), S. 119ff.; s. a. die Befragung in: SOFRES (Anm. 10), S. 235ff.

⁶⁶) Die Wahlabsicht liegt konstant bei 14–15 Prozent; vgl. die Kurve in: Bilan (Anm. 13), S. 120.

⁶⁷) Nach der Arbeitslosigkeit und dem Einwanderungsproblem liegt der Umweltschutz bereits an dritter Stelle der Prioritätenliste; vgl. SOFRES (Anm. 10), S. 12.

⁶⁸) Vgl. die Beschlüsse des Conseil national (6./7. Oktober 1990) und des Parteitages (2./3. November 1990), in: Bilan (Anm. 13), S. 120f.

⁶⁹) Vgl. Auszüge ebd., S. 122.

⁷⁰) Nach einer am 27. Juni 1991 in Le Monde publizierten Umfrage wäre mit folgendem Ergebnis zu rechnen: UDF und RPR 37,5 Prozent (351 Sitze), PS 25 Prozent (173 Sitze), PCF 8 Prozent (15 Sitze), GRÜNE 14,5 Prozent (10 Sitze), FN 14 Prozent (6 Sitze). Zugrunde gelegt wurde das gegenwärtige Mehrheitswahlssystem. Auch wenn bei der Sitzverteilung Vorbehalte gemacht werden müssen, scheint eine absolute Mandatsmehrheit für die bürgerlichen Parteien z. Z. sicher.

III. Starke Institutionen als Ersatz für schwache Parteien?

Die politischen Parteien sind in Frankreich sehr unpopulär; sie gelten als inkompetent und korrupt, zumal sie sich nun sogar mit Steuergeldern bereichern⁷¹). Nach Auffassung vieler Bürger beschäftigen sie sich mehr mit sich selbst und mit den Plänen ihrer ehrgeizigen Führer für die nächste Präsidentschaftswahl als mit den Problemen, die dem Durchschnittsfranzosen auf den Nägeln brennen: Einwanderung, Arbeitslosigkeit, gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen Jugendlichen (oft nordafrikanischer Abstammung) und der Polizei in den Großstädten und ihren Vororten, Kriminalität, Unzulänglichkeiten im Schul- und Ausbildungswesen, soziale Sicherheit etc. Die zunehmende Wahllenthaltung, das gute Abschneiden von Protest- bzw. Antisystemparteien (FN, GRÜNE), die schrumpfenden Mitgliederzahlen und die nachlassende Mobilisierungsbereitschaft sind unübersehbare Indizien für die tiefe Krise, in der die traditionellen Parteien und die von ihnen verkörperten Formen von Politik stecken.

Die französischen Parteien sind organisations-, finanz-⁷²) und mitgliederschwache Gebilde, deren Beitrag zur Lösung der politischen und gesellschaftlichen Probleme sehr gering erscheint. Die „cohabitation“ und vor allem die Minderheitsregierung seit 1988 können als Hinweis verstanden werden, daß die Parteien bzw. das Parteiensystem auch nicht mehr – wie zwischen 1962 und 1986 – in

der Lage sind, durch kohärente und stabile parlamentarische Mehrheiten die Politik des Präsidenten und seiner Regierung zu tragen.

Aufgrund ihrer zu schwachen gesellschaftlichen Verankerung und auch infolge ihrer Schwierigkeiten, ihre Rolle als Regierungsparteien zu lernen, erscheint es kritischen Beobachtern nicht möglich, das politische System in Frankreich auf die Parteien zu gründen⁷³). Die V. Republik wäre demnach zwar eine Demokratie mit Parteien, die beschränkte Funktionen wahrnehmen – Wählermobilisierung; Kandidatennominierung, mit erheblicher Einschränkung bezüglich der Präsidentschaftswahl; Programmformulierung, allerdings mit geringer politischer Relevanz –, aber keine Parteiendemokratie⁷⁴). Der starke, parteipolitisch nur schwach eingebundene Staatschef, „die parteipolitische Neutralisierung der Regierung“ (Hans Gangl) und die ausgefeilten Regeln des „rationalisierten Parlamentarismus“ entfalten eine zweischneidige Wirkung: Einerseits übernehmen sie teilweise die Funktionen der Parteien, die diese gar nicht oder nur höchst unzulänglich zu erfüllen in der Lage sind; dazu gehört vor allem, sachadäquate Lösungen für die anstehenden Probleme zu entwickeln und für eine einigermaßen stabile und auch möglichst effiziente Regierungsweise zu sorgen. Andererseits behindern sie eben dadurch, daß sie diese Funktionen in zufriedenstellender Weise erfüllen, einen dringend notwendigen Lernprozeß der Parteien. Ob jedoch das Korsett robuster Institutionen auf Dauer derart schwache Parteien und ein seine frühere Stabilität und Funktionalität verlierendes Parteiensystem nicht nur stützen, sondern praktisch ersetzen kann (Präsident, Art. 49 Abs. 3), muß indes bezweifelt werden.

⁷¹) Eine Reihe von Skandalen im Zusammenhang mit der Parteienfinanzierung und eine äußerst großzügige Amnestie, beschlossen zusammen mit der gesetzlichen Regelung dieser Finanzierung im Jahre 1990, haben wesentlich zu dieser Einschätzung beigetragen. In der Bevölkerung lehnen 57 Prozent die kürzlich eingeführte staatliche Parteienfinanzierung ab; vgl. SOFRES (Anm. 10), S. 258.

⁷²) In dieser Hinsicht wird die Situation durch die Gesetzgebung von 1968 und 1990 deutlich verbessert. Vgl. Marc Riglet, *Amnistie et financement des partis politiques*, in: *Bilan* (Anm. 13), S. 175 ff.; Yves-Marie Doublet, *Le financement de la vie politique*, Paris 1990.

⁷³) Vgl. Jean-Louis Quermonne, *Postface: Du déficit démocratique à la crise de l'État*, in: *Bilan* (Anm. 13), S. 248.

⁷⁴) Vgl. A. Kimmel (Anm. 35).

Wirtschafts- und Sozialpolitik unter Mitterrand 1981–1991

Reformimpulse und Strukturanpassungen

Der zehnte Jahrestag der Präsidentschaft François Mitterrands im Mai 1991 hat allenthalben gemischte Gefühle ausgelöst. Selbst wenn die wirtschaftspolitische Bilanz aus heutiger Sicht nicht schlecht ausfällt, überwiegt doch das Bild einer mit den Jahren zwar solide, aber auch konturlos gewordenen Politik¹). Die noch vor wenigen Jahren gestellten Fragen nach dem »sozialistischen«, d. h. gesellschafts- bzw. strukturverändernden

Charakter der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Linken unter Mitterrand scheinen bereits einer fernen Epoche anzugehören. Sie sind abgelöst worden von der alles überschattenden Frage, wie gut die französische Wirtschaft für den Europäischen Binnenmarkt gerüstet ist, und welche Schwierigkeiten ihr aufgrund vorhandener Strukturschwächen in Wirtschaft und Gesellschaft drohen.

I. Brüche und Kontinuitäten 1981–1991

1. Etappen und Wendemarken

Das hervorstechendste Merkmal der Ära Mitterrand liegt zunächst einmal in dem wahren Wechselbad unterschiedlicher Politiken, denen Wirtschaft und Gesellschaft seit 1981 ausgesetzt worden sind²).

1. Phase: Nach dem Machtwechsel 1981 versuchte die sozialistisch-kommunistische Regierung, mit einer Politik der Strukturformen und des »sozialen Wachstums« eine neue Logik der Wirtschaftsentwicklung herbeizuführen. Ihr Wachstumsprogramm verband wirtschafts- und sozialpolitische Zielsetzungen und baute auf eine – durch die Steigerung von Löhnen und Sozialeinkommen ausgelöste – Erhöhung der Massennachfrage als erste Stufe einer neuen Wachstumslogik. Ferner setzte die Regierung eine Reihe von Strukturreformen in Gang, zu deren wichtigsten das Nationalisierungsprogramm, die Auroux-Gesetze zur Unternehmensreform sowie die Dezentralisierung der Verwaltung zählen. Schließlich wurde – in Verbindung mit dem Verstaatlichungsprogramm – eine ehrgei-

zige industriepolitische Strategie formuliert, die die nationalen Produktionsstrukturen stärken und zur »Rückeroberung des Binnenmarktes« beitragen sollte.

Diese erste Phase der sozialistischen Wirtschafts- und Sozialpolitik stieß sehr bald an ihre Grenzen, weil sie die Inflation, die Staatsverschuldung und das Außenhandelsdefizit erhöhte und die Parität des Franc unterminierte, den erhofften Wachstumsschub aber nicht erreichen konnte.

2. Phase: Die von Wirtschaftsminister Jacques Delors ansatzweise im Juni 1982, endgültig im März 1983 durchgesetzte Spar- und Stabilisierungspolitik der »rigueur« (Strenge, Härte) kennzeichnet die erste und entscheidende Wende der sozialistischen Regierungspolitik. Der mit einer gewissen Dramatik eingeführte Delors-Plan stellte mit einer restriktiven Haushalts-, Nachfrage-, Lohn- und Einkommenspolitik die Weichen für eine grundlegende Stabilisierung der französischen Wirtschaft³).

3. Phase: Das ursprüngliche, ehrgeizige Konzept einer nationalen Strukturerehaltungs- und -entwicklungspolitik auf breiter Basis wurde angesichts knapper Finanzressourcen und zahlreicher Branchenprobleme bald aufgegeben. Mit der Durchsetzung einschneidender Sanierungspläne in der Industrie setzte 1984 eine eher klassische, zuvor lan-

¹) Vgl. L'Expansion vom 2./15. Mai 1991, S. 7–31; Le Monde vom 8. Mai 1991, S. 1, 8; Denis Clerc, 1981–1991, Ce qui a changé en France, in: Alternatives économiques, 88 (1991), S. 23–26.

²) Grundlegend zu den folgenden Etappen Alain Lipietz, L'audace ou l'enlèvement, Paris 1984; Alain Fonteneau/Pierre-Alain Muet, La gauche face à la crise, Paris 1985; Max Steinacker/Andreas Westphal, Sozialistische Wirtschaftspolitik in Frankreich, Berlin 1985; Henrik Uterwedde, Die Wirtschaftspolitik der Linken in Frankreich. Programme und Praxis 1974–1986, Frankfurt/M.-New York 1988.

³) Zur Rolle Delors' vgl. außer der in Anm. 2 angegebenen Literatur Jérôme Vignon, Le delorisme en économie, in: Les politiques économiques. Cahiers français, 218 (1984), S. 60–69.

ge Jahre verschleppte Sanierungspolitik ein, die für einige Krisenbranchen mit der Schließung von Produktionsanlagen und einem drastischen Abbau der Arbeitsplätze verbunden war. Gleichzeitig begann unter Premierminister Laurent Fabius (1984–86) eine vorsichtige Politik der Deregulierung und Liberalisierung in der Wirtschaft.

4. Phase: Die nach dem Wahlsieg der Rechtsparteien in den Parlamentswahlen 1986 von Mitterrand ernannte bürgerliche Regierung mit dem neogaullistischen Premierminister Jacques Chirac und Wirtschafts- und Finanzminister Edouard Balladur setzte diese Liberalisierungsansätze verstärkt fort. Vor allem aber leitete sie eine umfassend angelegte Privatisierungspolitik ein, die allerdings nach dem Börsenkrach im Herbst 1987 ins Stocken geriet und nicht vollständig durchgeführt werden konnte⁴).

5. Phase: Nach der Wiederwahl Mitterrands 1988 übernahmen die Sozialisten aufgrund ihres Sieges in den vorgezogenen Parlamentswahlen mit Premierminister Michel Rocard wieder die Regierung. Damit begann eine noch andauernde Phase des Pragmatismus in der Wirtschafts- und Sozialpolitik, die keine spektakulären Umbrüche und Strukturereformen mehr beinhaltet und einen vorsichtig-abwägenden Kurs der Mitte steuert. Diese Politik ist Ausdruck der politischen Vorgabe von Präsident Mitterrand, dessen Wahl 1988 im Zeichen des »einigen Frankreich« (la France unie) und des Willens stand, unnötige ideologische Grabenkriege künftig zu vermeiden. Sie dürfte auch nach der im Mai 1991 erfolgten Entlassung Rocards und der Ernennung von Edith Cresson nicht verlassen werden, trotz einiger – bislang weitgehend verbaler – Kraftakte der neuen Regierungschefin⁵).

2. Die Zäsur von 1983

Heute besteht kein Zweifel mehr daran, daß der wirtschaftliche Kurswechsel von 1983 als die eigentliche Wendemarke nicht nur der sozialistischen Wirtschaftspolitik, sondern auch der seit

1974 dominierenden Ansätze der Krisenbewältigung anzusehen ist und in gewisser Weise sogar einen Bruch mit der seit 1945 praktizierten Wirtschaftspolitik darstellt. Der bis 1982 vorherrschende Kurs⁶) beruhte im Grund auf einem von Inflation begleiteten Wachstum, dessen negative Folgen für die Exportindustrie durch eine Politik der »kompetitiven Abwertung« periodisch ausgeglichen wurden; auf einer Verteilungspolitik, die die Krisenlasten ab 1974 überwiegend den Unternehmen aufbürdete; auf einer wohlfahrtsstaatlichen Abfederung der Krisenfolgen, die die Steuer- und Abgabenlast kräftig erhöhte, sowie in einem verstärkten Einsatz des staatsinterventionistischen Arsenal. In mancher Sicht stellt auch die erste Phase der sozialistischen Regierungspolitik eher eine – auf die Spitze getriebene – Fortführung der alten Logik als einen wirklichen Bruch dar.

Seit 1983 hat sich ein neues Muster der Krisenbewältigung durchgesetzt, dessen Eckpunkte die Priorität für die Preisstabilität, die Währungspolitik des »starken Franc«, die verteilungspolitische Neuorientierung zugunsten der Kapital- und Unternehmereinkommen, die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, die Stabilisierung der Steuer- und Abgabenlast sowie die Liberalisierung und Deregulierung der Wirtschaft darstellen. Darüber hinaus hat sich die Wirtschaftspolitik klarer denn je zur Einbindung in die EG in allen daraus folgenden Einschränkungen für die autonome nationale Wirtschaftssteuerung bekannt und Europa als die eigentliche Dimension ihrer Politik bezeichnet.

Diese Trendwende, die im übrigen einer allgemeinen Renaissance liberaler wirtschaftspolitischer Konzepte in den OECD-Staaten spätestens seit dem zweiten Ölchock entspricht, hat sich indessen nicht in reiner Form durchgesetzt. Sie wird überlagert von Kontinuitäten, die sich aus strukturellen Problemlagen der französischen Wirtschaft und Gesellschaft ergeben, und ist im übrigen durch die kontroverse, erratische Suche nach einem neuen Wachstumsmodell sowie einem neuen ordnungspolitischen Gleichgewicht zwischen Staat, Gesellschaft und Markt gekennzeichnet⁷).

⁴) Zur Wirtschaftspolitik der Regierung Chirac/Balladur vgl. die ausführliche Selbstdarstellung von Edouard Balladur, *Vers la liberté. La réforme économique 1986*, Paris 1987; Henrik Uterwedde, *Bilanz der Wirtschaftspolitik Chiracs*, in: *Dokumente*, (1988) 1, S. 16–20; ders., *Die „liberale Wende“ in der Wirtschaft Frankreichs*, in: *Dokumente*, (1987) 4, S. 253–258.

⁵) Zur Bilanz der Wirtschaftspolitik Rocards vgl. Bela Balassa, *L'économie politique de Rocard*, in: *Commentaire*, (1991) 1, S. 307–314; Henrik Uterwedde, *Rocards Wirtschaftspolitik: glanzloser Kurs des Ausgleichs*, in: *Dokumente*, (1990) 5, S. 387–392. Zu den Konzeptionen von Edith Cresson vgl. *Le Monde* vom 17. Mai 1991, S. 1, 3; sowie *Le Nouvel Economiste* vom 24. Mai 1991, S. 16–23.

⁶) Mit der wichtigen Ausnahme der Regierung Barre 1976–1981, deren liberale stabilitäts- und ordnungspolitischen Ansätze sich seinerzeit aber nicht durchsetzen konnten und weitgehend steckenblieben; vgl. *Les fondements de la politique économique de Raymond Barre*, in: *Les politiques économiques, Cahier français*, 218 (1984), S. 44–48; Wolfgang Lerch, *Das „Experiment Barre“*, Köln 1983.

⁷) Vgl. Gilbert Ziebura, *Frankreich. Umriss eines neuen Wachstumsmodells?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 39/89, S. 3–13.

II. Herausforderungen und Optionen

1. Konjunktur- und Ordnungspolitik: die Logik der »rigueur«

Die mit dem Delors-Plan 1983 initiierte neue Phase der stabilitäts- und marktorientierten Wirtschaftspolitik wird, wenngleich mit Varianten, seit nunmehr acht Jahren praktiziert und hat zwei Regierungswechsel sowie fünf Premierminister überdauert, was an sich schon eine bemerkenswerte Verstetigung der Wirtschaftspolitik darstellt.

Dreh- und Angelpunkt war und ist die 1983 vollzogene Grundentscheidung, im Europäischen Währungssystem (EWS) zu verbleiben und die damit verbundenen Einschränkungen für die Autonomie der Binnenwirtschaftspolitik hinzunehmen. Die Zwänge des EWS waren geradezu ein Hebel für die innenpolitische Durchsetzung des Delorschen Wirtschaftskurses. Die mit der EWS-Entscheidung verbundene Politik des »starken Franc« versucht seit 1983 erfolgreich, die Parität der französischen Währung im europäischen Wechselkursverbund stabil zu halten und Abwertungen zu vermeiden⁸). Damit wurde ein Bruch mit der in den siebziger Jahren bis 1983 vollzogenen Politik der »dévaluation compétitive«, d. h. der gezielten Abwertungs- politik zum Ausgleich von inflationsbedingten Wettbewerbsnachteilen der französischen Exporteure, vollzogen.

Diese währungspolitische Vorgabe implizierte vor allem eine Wirtschaftspolitik, die den jahrelang praktizierten Kurs des inflationären Wachstums aufgab und sich stärker an den Stabilitätszielen der wichtigsten Partnerländer, vor allem der Bundesrepublik, orientierte. Darüber hinaus wurden auch die anderen binnenwirtschaftlichen Ziele wie die Wachstums- und Nachfrageentwicklung dem Imperativ des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts untergeordnet – eine schwierige Anpassungsleistung für die französische Wirtschaft und Gesellschaft, die sich seit Beginn der sechziger Jahre auf hohe jährliche Wachstumsraten eingestellt hatten, um vielfältige ungelöste Entwicklungs- und Modernisierungsprobleme zu bewältigen. Fortan orientierte sich die Wirtschaftspolitik an einem Wachstumspfad, der eher unterhalb desjenigen der wichtigsten europäischen EG-Partner lag, um ein Konjunkturgefälle, einen dadurch ausgelösten Importsog und damit erneute außenwirtschaftliche Ungleichheiten zu vermeiden. Dieser Einsatz einer restriktiven Nachfragepolitik zur Vermeidung von

⁸) Ausnahme: die Abwertung des Franc im Rahmen des EWS um 3 Prozent am 6. April 1986 sowie die DM-Aufwertung im Januar 1987.

Handelsbilanzdefiziten, der aufgrund französischer spezifischer Angebotsschwächen und Importabhängigkeiten verfügt wurde, gehörte zu den innenpolitisch immer wieder umstrittenen Elementen der »rigueur«⁹).

Als wichtigster Hebel für die Stabilisierung der Preisentwicklung hat sich die von Jacques Delors 1983 durchgesetzte und fortan praktizierte Preis- und Einkommenspolitik erwiesen, die die bestehenden Quasi-Indexierungen, d. h. automatischen Anpassungen von Einkommen an die Preisentwicklung, erfolgreich durchbrach. Dieser Kurs äußerte sich vor allem in einer restriktiven Lohnpolitik. Der Regierung gelang es, bestehende Lohnleitklauseln zu durchbrechen und die Forderungen der Gewerkschaften sowie die Tarifabschlüsse nicht mehr an den erwarteten (bis zu Beginn der achtziger Jahre hohen) Inflationsraten, sondern an den nach unten gerichteten Stabilitätszielen der Regierung auszurichten¹⁰).

Die Politik geringer Lohnzuwächse ist erstaunlich lange durchgehalten worden und hat von 1983 bis 1988 den Abhängigen nur noch magere Kaufkraftgewinne gebracht. Angesichts wachsender Proteste und Streiks, vor allem im öffentlichen Dienst, sah sich die Regierung Rocard 1989/90 zu einigen lohnpolitischen Zugeständnissen (u. a. Strukturverbesserungen im Tarifsysteem des öffentlichen Dienstes) gezwungen, die allerdings keine wirkliche Aufweichung der »rigueur« bedeuteten.

Die Haushaltspolitik steht nach der kurzfristig expansiven Ausgabenpolitik von 1981/82 im Zeichen eines Spar- und Konsolidierungskurses. Seit 1986 gelang eine schrittweise Rückführung des Haushaltsdefizits von 153 Mrd. Francs (1985) auf unter 100 Mrd. Francs (1989), was aber als ungenügend angesehen wird. Nachdem die Regierung Rocard in der Wachstumsphase 1988–1990 die Konsolidierung zugunsten einiger Reformvorhaben hintangestellt hat und sich die Haushaltslage mit dem Konjunkturreinbruch 1990 verschlechterte, steht die neue Premierministerin Edith Cresson heute vor

⁹) Zur Kritik der »rigueur«-Logik vgl. Alain Lipietz (Anm. 2), S. 218 ff.; André Grjebine, *L'état d'urgence*, Paris 1983; ders., *La politique économique ou la maîtrise des contraintes*, Paris 1991, S. 183–194. Einen Überblick zur innenpolitischen Diskussion bis 1986 gibt H. Uterwedde (Anm. 2), S. 175 ff.

¹⁰) Die Regierung setzte dabei die Lohnpolitik im öffentlichen Dienst bzw. in den verstaatlichten Unternehmen ein, ebenso die jährliche Festsetzung des branchenübergreifenden Mindestlohnes (SMIC) sowie darüber hinaus Empfehlungen für die Tarifverhandlungen der privaten Wirtschaft; vgl. A. Fonteneau/P.-A. Muet (Anm. 2), S. 306 ff.

der Notwendigkeit, erneut die Bremsen fest anzuziehen. Der Haushaltsentwurf für 1992 steht im Zeichen eines strikten Nullwachstums¹¹⁾.

Der Spar- und Stabilisierungskurs wurde von einer Politik ergänzt, die sich der Verbesserung der unternehmerischen Rahmenbedingungen verschrieben hat. Sowohl die restriktive Lohn- als auch die Steuer- und Abgabepolitik hat ab 1985 die Unternehmensgewinne und Vermögenseinkünfte gegenüber den Abhängigeneinkommen begünstigt und damit die Finanzierungskraft der Unternehmen gestärkt¹²⁾.

Ferner sind neue ordnungspolitische Weichenstellungen vorgenommen worden – ein weites Betätigungsfeld in einem Land, das bis vor kurzem mehr als seine Nachbarn durch vielfältige Dirigismen und zentralstaatliche Kontrollsysteme aller Art gekennzeichnet war. Beispiele sind die 1986 verfügte Abschaffung der seit 1944 bestehenden staatlichen Preiskontrollen und -genehmigungen, der graduelle Abbau von Wettbewerbshemmnissen, der – allerdings begrenzte – Bedeutungszuwachs der Wettbewerbspolitik, ferner die Deregulierungen im Post- und Fernmeldebereich sowie Lockerungen im Arbeitsrecht¹³⁾.

Vor allem aber hat sich seit 1985 im Bereich des Finanz- und Kreditwesens eine stille Revolution vollzogen. Mit der Liberalisierung und Reform der Finanzmärkte wurde die Möglichkeit der Unternehmen zur direkten externen Kapitalbeschaffung ohne Vermittlung über Banken systematisch erweitert. Die früher engen staatlichen Kontrollen und Eingriffe in die Finanzmärkte, etwa die direkte Kreditsummensteuerung (*encadrement du crédit*) oder die ausgedehnte staatliche Zinssubventionspolitik, wurden durch marktkonformere Steuerungsinstrumente ersetzt. Und nicht zuletzt wurde der durch zahlreiche kategorielle Abschottungen zwischen Finanzierungsarten und -instituten gekennzeichnete Kreditmarkt vereinheitlicht und damit erstmals wirklich dem – auch internationalen – Wettbewerb ausgesetzt.

In der Folge ist das französische Finanzsystem konkurrenzfähiger geworden; die Finanzierungen

orientieren sich stärker als früher an den tatsächlichen Marktpreisen; die Finanzierungskosten für Unternehmen sind gesunken; die Börse hat (schon seit 1982) einen wahren Boom erlebt, der die Aktienkurse vervielfacht hat. Die Kehrseite dieses Prozesses wurde im Börsenkrach 1987 veranschaulicht: Die Finanzmärkte sind krisenanfälliger geworden, und vor allem, so räumt man auch im Wirtschaftsministerium ein, haben die größeren, nicht aber die kleinen und mittleren Unternehmen von den Reformen profitiert¹⁴⁾.

2. Erfolge und Grenzen der »rigueur«

Die seit 1983 praktizierte Mischung aus makroökonomischer Stabilisierung und ordnungspolitischer Marktorientierung kann zweifellos wichtige Erfolge verbuchen. Sie hat einen mutigen, damals unpopulären Bruch mit einer zwei Jahrzehnte andauernden Inflationsmentalität aller ökonomischen Akteure vollzogen und das inflationäre Wachstum der sechziger und siebziger Jahre erfolgreich durch eine gleichgewichtigere Entwicklung der Wirtschaft ablösen können (vgl. Tabelle). Die Stabilisierung der Preisentwicklung lag zwar im internationalen Trend der achtziger Jahre und wurde überdies durch Dollarkurs- und Ölpreisstürze ab 1986 zusätzlich begünstigt. Aber Frankreich hat darüber hinaus seine überdurchschnittliche Inflationsrate, in den französischen Medien häufig an der »Inflationsdifferenz« z. B. zur Bundesrepublik dargestellt, kontinuierlich abbauen können¹⁵⁾. Darüber hinaus hat der »lange Atem« der nunmehr acht Jahre andauernden Desinflationspolitik internationales Vertrauen in die Stabilität der französischen Wirtschaft ebenso wie in die Stetigkeit der Wirtschaftspolitik geschaffen, von dem der Franc zu profitieren beginnt.

Die Situation der französischen Unternehmen hat sich grundlegend gebessert. Nach einer von 1974 bis 1982 dauernden Phase sinkender Gewinne, steigender Belastungen sowie quasi stagnierender Investitionen wurde ein Prozeß der Sanierung, Umstrukturierung und Entschuldung in Gang gesetzt, der ab 1987 auch zu steigenden Investitionen und damit zur Modernisierung der Produktionsstrukturen führte.

¹¹⁾ Zum Budget 1992 vgl. *Le Monde* vom 30. Juni/1. Juli 1991, S. 1, 15 und vom 20. September 1991, S. 1, 27–30.

¹²⁾ Die Unternehmenssteuer wurde schrittweise von 50 Prozent auf 42 Prozent bzw. 34 Prozent (reinvestierte Gewinne) gesenkt, die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung wurden stabilisiert, die Gewerbesteuer gesenkt; vgl. *La poursuite de l'adaptation du système fiscal français*, in: *Problèmes économiques* vom 8. Februar 1990, S. 6.

¹³⁾ Vgl. Institut Français des Sciences Administratives (Hrsg.), *Les déréglementations*, Paris 1988. Zur Wettbewerbspolitik vgl. OCDE, *Etudes économiques 1990/91*, Paris 1991, S. 76–101.

¹⁴⁾ Vgl. Didier Bruneel, *Le contrôle du crédit en France: principes, expériences passées et système actuel*, in: *Regards sur l'actualité*, (September/Oktober 1985), S. 3–18; *Les mutations du système financier français depuis le début des années 80*, in: *Notes bleues, supplément trimestriel*, (1990) 2, S. 3–16.

¹⁵⁾ Im Juni 1991 lag die französische Inflationsrate, bezogen auf Juni 1990, mit 3,3 Prozent erstmals unter der deutschen (3,5 Prozent); vgl. *Le Monde* vom 17. Juli 1991, S. 26.

Tabelle: Indikatoren der französischen Wirtschaftsentwicklung 1983–1990

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Bruttoinlandsprodukt ¹⁾	0,7	1,3	1,9	2,5	2,2	3,8	3,7	2,8
Industrieproduktion ¹⁾	-0,7	0,3	0,2	0,9	1,9	4,6	4,0	1,1
Investitionen ¹⁾	-3,6	-2,6	3,2	4,5	4,2	8,6	5,9	3,7
Löhne und Gehälter ¹⁾	9,9	7,3	6,4	5,0	4,3	5,2	6,5	n. e.
Lohnstückkosten ¹⁾	9,1	5,9	4,4	2,4	2,0	1,3	2,7	n. e.
Preise	9,4	7,6	5,1	2,9	2,5	3,0	3,5	2,9
Arbeitslosenquote	8,4	9,8	10,2	10,4	10,5	10,0	9,3	9,0
Saldo der Handelsbilanz ²⁾	-8,2	-4,1	-5,4	-2,8	-9,2	-8,5	-10,1	-9,2

¹⁾ Jährliche Entwicklung in Prozent.

²⁾ In Mrd. US-Dollar.

n. e. = nicht erhältlich.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach OECD-Wirtschaftsbericht Frankreich, Paris 1991, S. 39, 138, 141; Notes bleues, 542 (1991), S. 1.

Die erfolgreiche Stabilisierung hat jedoch auch ihre Kehrseite. Ein achtjähriger Bremskurs bei Haushaltsausgaben, Löhnen und Sozialeinkommen war notwendig, um die Tendenzwende herbeizuführen. Die Wachstumsrate blieb, mit Ausnahme der guten Jahre 1989/90, eher unterhalb des europäischen Durchschnitts; der französische Binnenmarkt bot wenig Expansionschancen. Noch alarmierender sind die Zahlen des Arbeitsmarktes. Die hohe Arbeitslosigkeit (für Ende 1991 wird ein Anstieg auf 2,7 Mio. erwartet) ist auch eine Folge geringer Wachstumsraten.

Wann die nunmehr stabilisierte französische Wirtschaft eine neue Wachstumsdynamik entfalten kann, ist vorerst offen. Die Perspektiven für Ende 1991 und das Jahr 1992 sind verhalten¹⁶⁾.

Ein Grund dafür wird in dem nach wie vor hohen Realzinsniveau gesehen, dem höchsten unter den sieben führenden Industrienationen. Dies ist der Preis, den die Verteidigung der Franc-Parität im EWS kostet: Um Devisenabflüsse und einen Abwertungsdruck auf den Franc-Kurs zu vermeiden, ist ein hohes, an den deutschen Zinssätzen orientiertes Zinsniveau¹⁷⁾ offenbar unumgänglich; vereinzelte Versuche einer isolierten Zinssenkung durch die französische Zentralbank (Banque de France) im April und Oktober 1990 blieben erfolglos. De facto erweist sich die französische Zinspolitik als Gefangene des Kurses der Bundesbank.

¹⁶⁾ Vgl. Perspectives pour l'économie française en 1991 et 1992, in: Observations et diagnostics économiques, 37 (Juli 1991), S. 5–50; Le Monde vom 5. Juli 1991, S. 13.

¹⁷⁾ In dem hohen französischen Zinsniveau war zusätzlich eine Art Risikoprämie für internationale Anleger enthalten, die noch aus der Zeit des inflationären Wachstums stammte und die erst in jüngster Zeit verschwunden ist; vgl. Notes bleues, supplément trimestriel, (1990) 2, S. 17ff.

Dies hat immer wieder zu Kontroversen zwischen Paris und Bonn geführt, aber auch zu wiederholter innenpolitischer Kritik an der Politik des »starken Franc«¹⁸⁾.

Die Preis- und Kostenstabilisierung hat es auch nicht vermocht, das seit Jahren bestehende Handelsbilanzdefizit Frankreichs zu beseitigen. Im Gegenteil: Frankreich hat in den vergangenen Jahren Marktanteile im Ausland verloren; die wiedergewonnene Preis-Wettbewerbsfähigkeit hat einen Einbruch vor allem im Industriewarenhandel nicht verhindern können¹⁹⁾. Hier werden die Grenzen der makroökonomischen Politik deutlich. Die unter Opfern erkämpfte Wiedergewinnung der Stabilität allein vermag die französische Wettbewerbsposition im Außenhandel und die marode Beschäftigungslage nicht zu verbessern. Sie muß auch künftig ergänzt werden durch längerfristig angelegte Politiken, die die französische Produktionsstruktur stärken und strukturelle Defizite der Wettbewerbsfähigkeit zu überwinden helfen.

3. Beschäftigungspolitik: aufwendiges Krisenmanagement

Zu den ungelösten Problemen des vergangenen Jahrzehnts gehört die Entwicklung der Massenarbeitslosigkeit, die von 1974 bis 1987 ununterbrochen bis auf über 2,7 Mio. anstieg. Der Aufschwung 1988–90 brachte trotz knapp 800 000 neu-

¹⁸⁾ Vgl. Marie-Claude Jacquot, Le Franc contre l'emploi, in: Alternatives économiques, 86 (April 1991), S. 10–13.

¹⁹⁾ Der Marktanteil Frankreichs (Volumen) verringerte sich von 1979 bis 1987 in der EG von 17,7 Prozent auf 14,8 Prozent, in der OECD von 12,6 Prozent auf 11,6 Prozent. Der bis 1985 stets positive Industriesaldo (1984: 97 Mrd. Francs) verschlechterte sich rapide und wies 1990 ein Defizit von 53 Mrd. Francs auf. Vgl. Ministère de l'économie et al., Où en est la compétitivité française?, Paris 1989, S. 14, 18.

er Arbeitsplätze nur wenig Besserung. Der Grund liegt in einer immer noch anhaltenden, wenngleich langsam sich abschwächenden demographisch bedingten Zunahme der Erwerbstätigen: Junge Menschen sowie eine wachsende Zahl von Frauen drängen in hoher Zahl auf den Arbeitsmarkt²⁰). Seit Anfang 1991 wirkt sich der Konjunkturreinbruch im Gefolge der Golfkrise aus; für dieses und das kommende Jahr wird nochmals ein leichter Anstieg der Arbeitslosigkeit erwartet²¹). Dabei ist die hohe Jugendarbeitslosigkeit in Frankreich nach wie vor ein Sonderproblem mit explosiven sozialen Folgewirkungen²²).

Die Politik hat auf den wachsenden Probleberg mit zahlreichen beschäftigungspolitischen Maßnahmen zugunsten spezifischer Problemgruppen (junge, ältere und Langzeit-Arbeitslose) reagiert, die, trotz immer neuer Etiketten und auch realer Innovationen im Zeitablauf, seit 1974 durchaus ähnliche Grundmuster aufweisen²³).

Eine Hauptachse dieser Maßnahmen war die Entlastung des Arbeitsmarktes durch die (künstliche) Reduzierung der Zahl der Arbeitssuchenden:

- verschiedene Formen von berufsbildenden Praktika vor allem zugunsten von jugendlichen Arbeitslosen, ab 1983 auch von Langzeit-arbeitslosen (stages; 1988: knapp 200 000);
- Beschäftigung von jugendlichen Arbeitslosen in gemeinnützigen öffentlichen Einrichtungen (travaux d'utilité collective, heute contrats emploi-solidarité; 1988: 185 000);
- Vorruhestandsregelungen zugunsten älterer Arbeitsloser (préretraites; 1988: knapp 400 000);
- Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen von Sanierungsplänen in der Industrie (congés de conversion, ab 1984).

²⁰) Vgl. Le Monde vom 8. Mai 1991, S. 17. Zur Entwicklung des französischen Arbeitsmarktes vgl. INSEE, Les entreprises à l'épreuve des années 80, Paris 1988, S. 107 ff.; Emploi et chômage, in: Cahiers français, 246 (1990); INSEE, Données sociales 1990, Paris 1990.

²¹) Vgl. Philippe Frémeaux, Le chômage signe un nouveau bail, in: Alternatives économiques, 89 (Juli-August 1991), S. 10f. Entlassungen in größerem Umfang kündigen unter anderem die Firmen Michelin, Philips, Bull, Renault, Thomson an; vgl. Le Monde vom 28. Juni 1991, S. 1, 25.

²²) Vgl. Le Monde vom 14. Mai 1991, S. 25. Im März 1991 waren 15,8 Prozent der männlichen und 24 Prozent der weiblichen Personen unter 25 Jahren arbeitslos, was immerhin einen Rückgang gegenüber 1985 bedeutet (21,6 Prozent bzw. 30,5 Prozent); vgl. INSEE première, 155 (1991), S. 1.

²³) Zu den nur kurzlebigen alternativen Ansätzen 1981/82 (Stellenausweitung im öffentlichen Dienst, Arbeitszeitverkürzung usw.) vgl. Jean-François Colin et al., Chômage et politique de l'emploi 1981-1983, in: Observations et diagnostics économiques, 7 (April 1984), S. 95-122.

Gegenüber diesen weitgehend auf eine soziale Behandlung hinauslaufenden Beschäftigungsprogrammen (traitement social) haben sich in den letzten Jahren Maßnahmen in den Vordergrund geschoben, die die Schaffung von wirklichen Arbeitsverhältnissen in den Unternehmen zum Ziel haben und darauf hinauslaufen, die Arbeitskosten für die Unternehmen zu senken (traitement économique). Dies betrifft einmal selektive finanzielle Anreize (z. B. Befreiung von den Sozialabgaben) für die Schaffung von Arbeitsplätzen bzw. den Abschluß von Ausbildungsverträgen, zum anderen eine Reihe von Lockerungen im Arbeitsrecht, die den Unternehmen eine flexiblere Arbeitskräfteplanung erlauben und damit einen Anreiz für Neueinstellungen geben sollten²⁴).

Die Bilanz dieser spezifischen Beschäftigungspolitik ist gemischt²⁵). Eine Analyse der Maßnahmenpakete von 1974 bis 1988 hat ergeben, daß damit in jedem Jahr zwischen 200 000 und 300 000 Arbeitslose vermieden worden sind, wobei bis 1985 die Vorruhestandsregelungen, seither die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen den Hauptanteil daran haben. Allerdings läßt sich eine im Zeitverlauf nachlassende Wirksamkeit zahlreicher Programme infolge von Gewöhnungs- und Mitnahmeeffekten feststellen. Hinzu kommt die hohe Kostenbelastung für die öffentlichen Haushalte. Schon von daher ergeben sich Grenzen dieser Politik, ohne daß allerdings überzeugende Alternativen in Sicht wären. Es bleibt eine allgemeine Ratlosigkeit: Nach 17 Jahren gibt es kaum einen Lösungsansatz, der nicht versucht worden wäre; »die Ideenliste ist praktisch leer«²⁶).

Insbesondere die Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit vermitteln den Eindruck, daß eher kurzfristiges Krisenmanagement als eine wirkliche Ursachenbekämpfung betrieben worden ist. Die verschiedenen Praktika und Berufsausbildungsprogramme stellen bis heute nur einen Ersatz für das in Frankreich völlig unzureichende staatliche System der Berufsausbildung

²⁴) Unter anderem: Aufhebung der Genehmigungspflicht bei Entlassungen aus ökonomischen Gründen (Gesetze vom 3. Juli und 30. Dezember 1987); Lockerung der Bedingungen für Interims- und befristete Beschäftigung (Verordnung vom 11. August 1986); Möglichkeit der Arbeitszeit-Flexibilisierung durch Tarifvertrag (Gesetz vom 30. Juni 1987).

²⁵) Vgl. die vom Wirtschaftsforschungsinstitut OFCE und dem Arbeitsministerium gemeinsam erarbeitete quantifizierte Bilanz, der auch sämtliche hier verwendeten Zahlen entnommen sind: Gérard Cornilleau et al., La gestion sociale du chômage: un bilan, in: futuribles, (September 1990), S. 37-49; dies., Quinze ans de politique de l'emploi, in: Observations et diagnostics économiques, 31 (April 1990), S. 91-120.

²⁶) So Alain Lebaube in: Le Monde vom 27. April 1991, S. 27.

dar, das nicht in der Lage ist, den jungen Schulabgängern eine von der Wirtschaft anerkannte Berufsqualifikation zu vermitteln²⁷). Nicht umsonst hat die neue Premierministerin Edith Cresson die Überwindung dieses Grundproblems der Jugendarbeitslosigkeit zur politischen Aufgabe erklärt. Ihre Reformpläne verweisen auf das deutsche duale System der beruflichen Bildung, stoßen aber auf harte Widerstände in der Bürokratie des Bildungsministeriums sowie auf die bislang begrenzte Bereitschaft des Unternehmerlagers, eine wirkliche Verantwortung für die berufliche Ausbildung der Jugendlichen mit zu übernehmen²⁸).

Derweil entwickelt sich die Segmentierung des Arbeitsmarktes weiter fort, nehmen ungesicherte Beschäftigungsverhältnisse sprunghaft zu, vertiefen sich soziale Ungleichheiten durch die Massenarbeitslosigkeit und bilden sich Phänomene der Marginalisierung heraus, die der staatlichen Sozialpolitik zu schaffen machen. Der Kampf gegen die neue Armut und die Ausgrenzung wachsender Bevölkerungsgruppen aus dem Arbeitsmarkt ist zu einer der Prioritäten der Sozialpolitik geworden²⁹).

4. Renaissance der Industriepolitik?

In der französischen Wirtschaftspolitik der Nachkriegszeit, zu deren erklärten Hauptzielen die grundlegende, nachholende Modernisierung der Produktionsstrukturen zählte, hat der Versuch, mit umfassenden industriepolitischen Staatsinterventionen die Entwicklung der Produktionsstrukturen zu steuern, stets einen herausragenden Stellenwert besessen³⁰). Die Linksregierung hatte das bestehende Instrumentarium noch erweitert und das umfangreiche Nationalisierungsprogramm mit

industriepolitischen Argumenten begründet. Allerdings machten ihre ehrgeizigen Sektorentwicklungspläne ab 1984 einer eher klassischen, teilweise drastischen Sanierung und Strukturangepassung in zahlreichen modernen wie traditionellen Branchen Platz. Seit 1974 sind 1,3 von 6 Mio. Arbeitsplätzen in der Industrie verlorengegangen.

In den folgenden Jahren der Renaissance liberaler Wirtschaftskonzepte verlor die Industriepolitik, die nicht zu Unrecht als Inbegriff des allmächtigen (zentral-)staatlichen Interventionismus in Frankreich galt, immer mehr an politischer Legitimation. Den Höhepunkt bildete die Phase der Regierung Chirac: Der ultraliberale Zentrumsminister Alain Madelin war der erste französische Industrieminister, der freiwillig drastischen Budgetkürzungen zustimmte und mittelfristig sein Ministerium als überflüssig ansah. Privatisierung, Deregulierung und Zurückdrängung des staatlichen Eingriffsarsenals waren angesagt.

Auch die sozialistische Regierung Rocard praktizierte nach 1988 zunächst eine eher »minimalistische« Industriepolitik. Industrieminister Roger Fauroux, ehemaliger Chef des Mischkonzerns Saint-Gobain, beschränkte sich weitgehend auf Maßnahmen zur Verbesserung der unternehmerischen Rahmenbedingungen: Steuersenkungen für Unternehmergewinne und steuerliche Anreize für Unternehmensgründungen, Förderung der Internationalisierung der französischen Großunternehmen, Innovationsförderung sowie eine breitere Diffusion technischer Neuentwicklungen in den Bereichen der kleinen und mittleren Unternehmen. Nur in den langfristig angelegten Forschungsprogrammen (Biotechnologie, neue Materialien, hochauflösendes Fernsehen sowie die dritte Generation des Superschnellzuges TGV) gab es ein staatliches Engagement, das noch entfernt an die früheren industriellen Großprojekte anknüpfte³¹). »Lassen wir die Unternehmen arbeiten« – dieses liberale Credo des Industrieministers stieß allerdings seit 1989 auf wachsende Kritik, die ihm und der Regierung einen »Mangel an strategischer Reflexion« bzw. fehlende Ambitionen vorwarf und eine neue Etappe der Industriepolitik forderte³²).

Premierministerin Edith Cresson, die zu den schärfsten Kritikern zählte, hat nunmehr eine »industrielle Mobilisierung« angekündigt. Die Regie-

²⁷) Vgl. M.-L. Caspar, *Le bilan des contrats emploi-formation en France: 1975–1985*, in: *Revue internationale du travail*, (1980) 4, S. 501–518.

²⁸) Vgl. M.-L. Caspar (Anm. 27), S. 516f. Zur notwendigen Verantwortung der Unternehmen im Bereich der beruflichen Qualifizierung vgl. Antoine Riboud, *Modernisation, mode d'emploi*, Paris 1987.

²⁹) Zur jüngsten Entwicklung der Ungleichheiten und ihrer Hintergründe vgl. Henrik Uterwedde, *Inégalités sociales*, in: *Lendemains*, 62 (1991), S. 120–131; zur Ausbreitung ungesicherter Arbeitsplätze vgl. INSEE, *Données sociales* (Anm. 20), S. 58–60; Michel Schiray, *La précarisation du travail*, Paris 1988; zur Ausgrenzung Rémy Lejeune, *Revenu minimum. Réussir l'insertion*, Paris 1988.

³⁰) Vgl. Wolfgang Neumann/Henrik Uterwedde, *Industriepolitik – ein deutsch-französischer Vergleich*, Opladen 1986. Zur neueren Entwicklung vgl. Elie Cohen, *L'Etat brancardier. Politiques du déclin industriel (1974–1984)*, Paris 1989; Claude Durand (Hrsg.), *De l'économie planifiée à l'économie de marché: L'intervention de l'Etat dans l'industrie*, Paris 1990; Christian Stoffaers, *Industrial policy and the state: from industry to enterprise*, in: Paul Godt (Hrsg.), *Policy-making in France*, London 1989, S. 105–126.

³¹) Zur Industriepolitik seit 1988 vgl. *Le Monde* vom 2. März 1990, S. 1, 21 (Interview Fauroux) und vom 15. November 1990; ferner Guy Crespy, *Le nécessaire retour de la politique industrielle*, in: *Les Cahiers français*, 243 (1989), S. 61–64.

³²) Zur kritischen Diskussion der Industriepolitik unter Rocard vgl. *Le Figaro* vom 13. November 1990; *Le Monde* vom 8. Februar 1989, S. 1, 43, vom 15. November 1990, S. 34 und vom 16. November 1990, S. 36.

rungschefin will einen neuen Elan vor allem in der Elektronikindustrie (»Priorität Nr. 1«³³) und fordert vor allem von der EG eine europäische Industriepolitik, die »europäische Allianzen in der Elektronik und vielleicht der Automobilindustrie« umfaßt und die Entwicklung des europäischen Industrieraums sichert, u.a. durch entschlossenes Verhalten gegenüber japanischen Expansionsstrategien. In diesem Sinne hat der neue Industrieminister Strauss-Kahn der EG-Kommission am 20. Juni 1991 ein Memorandum für eine europäische Elektronikpolitik vorgelegt³⁴).

Die Regierung Cresson artikuliert damit wieder deutlicher ein Grundanliegen der französischen Politik, das in den achtziger Jahren wiederholt zu europapolitischen Vorstößen Frankreichs geführt hat: die Schaffung eines europäischen Industrieraums durch eine gemeinsame Forschungs- und Technologiepolitik und durch verstärkte Industriekooperationen der Euro-Konzerne, um die europäische Industrie von den erwarteten Vorteilen des EG-Binnenmarktes profitieren zu lassen³⁵). Frankreichs Insistieren auf der Währungsunion, die auf französischen Druck zustande gekommenen Forschungsprogramme ESPRIT und Eureka, das Drängen auf eine gemeinsame Strategie zur Einführung einer europäischen Norm beim hochauflösenden Fernsehen³⁶), der Versuch, die EG-Partner auf eine härtere Position bezüglich der japanischen Automobilimporte in die Gemeinschaft einzustimmen, fügen sich ebenso wie das jüngste Elektronikmemorandum in die Zielsetzung ein, den wachsenden Verlust nationalstaatlicher Steuerungsmöglichkeit durch eine europäische Industriestrategie zu kompensieren.

Es bleibt abzuwarten, inwieweit die Regierung Cresson die eher skeptischen EG-Partner für eine solche gemeinsame Industriepolitik gewinnen kann. Das inzwischen mit ihrer Zustimmung erfolgte Abkommen der EG mit Japan über die schrittweise Öffnung der EG-Märkte für japanische Autoimporte trägt nicht gerade ihre Hand-

schrift³⁷). Ebenso fragwürdig ist der Spielraum für eine von der Premierministerin gewünschte voluntaristische Industriepolitik. Statt des von ihr geforderten industriepolitischen Superministeriums nach dem japanischen Vorbild des MITI ist ein Super-Wirtschaftsministerium entstanden, dem nunmehr auch die Industrie untersteht. Der eher liberale Wirtschaftsminister Bérégovoy, nunmehr stärkster Mann im Kabinett, steht den industriepolitischen Plänen Edith Cressons eher skeptisch gegenüber und kann im übrigen auf die äußerst knappen Finanzressourcen verweisen. Da auch eine Rückkehr zur alten Politik der Sektorenpläne und Großprojekte ausgeschlossen scheint, ist fraglich, was von den Forderungen Edith Cressons in der Praxis übrig bleiben wird.

5. Funktionswandel des nationalisierten Sektors

Symptomatisch für die veränderten Problemstellungen der Industriepolitik ist die staatliche Politik gegenüber dem nationalisierten Sektor. Die Linksregierung hatte 1981/82 12 Industrieunternehmen, 39 Banken und die Finanzholdings Suez und Paribas verstaatlicht und damit einen beachtlichen öffentlichen Unternehmenssektor geschaffen, der 16 Prozent der französischen Beschäftigten und 36 Prozent der gesamtwirtschaftlichen Investitionen ausmachte³⁸). Seine ihm ursprünglich zugedachte Rolle als »Speerspitze der Industriepolitik« konnte der nationalisierte Sektor indes nicht spielen; ab 1984 rückte die finanzielle Sanierung vieler in die roten Zahlen geratenen Staatsunternehmen in den Vordergrund der Politik.

Die Privatisierungswelle der Regierung Chirac 1986 bis Anfang 1988 erfaßte ein gutes Dutzend Unternehmensgruppen, darunter die Industrieunternehmen Saint-Gobain, CGE und Matra, die Finanzholdings Suez und Paribas, eine Reihe von Banken (Société générale) und den Versicherungskonzern MGF. Darüber hinaus wurde die Fernsehstation TF1 (erstes Programm) und der Medienkonzern Havas privatisiert. Insgesamt gingen, einschließlich aller Tochterfirmen, 1 082 Unternehmen mit 333 000 Beschäftigten in den privaten Sektor über, fast alles Firmen, die erst 1982 verstaatlicht worden waren³⁹).

³³) Vgl. *Le Monde* vom 17. Mai 1991, S. 1, 3. Massive staatliche Hilfen für die beiden (in roten Zahlen befindlichen) staatlichen Elektrikkonzerne Thomson und Bull wurden noch von der Regierung Rocard beschlossen; vgl. *Le Monde* vom 4. April 1991, S. 31.

³⁴) Zu den industriepolitischen Zielen von E. Cresson vgl. *Le Monde* vom 21. Mai 1991, S. 5; *Le Nouvel économiste* vom 24. Mai 1991, S. 30f.; zum Elektronikmemorandum vgl. *Le Monde* vom 11. Juli 1991, S. 13.

³⁵) Vgl. Christian Deubner, *Mitterrands Reformpolitik in Westeuropa*, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-S 335, Ebenhausen 1986.

³⁶) Vgl. das Dossier der Zeitschrift *Politique industrielle*, 22 (Printemps 1991).

³⁷) Vgl. *Le Monde* vom 1. August 1991, S. 17; 2. August 1991, S. 1, 16; 3. August 1991, S. 14.

³⁸) Vgl. Haut Conseil du Secteur Public, *Rapport 1984*, Bd. 1, S. 13.

³⁹) Zur Privatisierungspolitik vgl. Jacques Bourdon, *Les privatisations en France*, in: Charles Debbasch (Hrsg.), *Les privatisations en Europe*, Paris 1989, S. 119–142; Michel Durupt, *Les privatisations*, Paris 1988.

Der Regierungswechsel 1988 stoppte die ursprünglich noch breiter angelegte Privatisierungspolitik. So verbleibt ein stattlicher öffentlicher Unternehmenssektor, der (mit Tochterfirmen) immerhin noch knapp 2000 Unternehmen mit 1,4 Mio. Beschäftigten umfaßt⁴⁰).

Allerdings hat seither ein weitreichender Prozeß wachsender Durchmischung zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen eingesetzt, der die Kapitalstruktur der französischen Wirtschaft nachhaltig zu verändern beginnt⁴¹). Die staatliche Politik hat diese Entwicklung unterstützt, nachdem sich sehr schnell herausgestellt hatte, daß Mitterrands Wahlkampfmaxime und politische Vorgabe an die Regierung (weder neue Verstaatlichungen noch weitere Privatisierungen) kein tragfähiges Konzept für eine dynamische Weiterentwicklung des öffentlichen wie des privaten Sektors darstellte. Die erste Bresche wurde 1990 mit der Allianz Renault-Volvo geschlagen, die den schwedischen Konzern mit 25 Prozent am Renault-Kapital beteiligte. Am 5. April 1991 verfügte ein Dekret, daß künftig bei allen nationalisierten Unternehmen private Minderheitsbeteiligungen bis 49 Prozent möglich sind, und gab damit das alte Dogma hundertprozentiger Verstaatlichungen auf⁴²).

Der neue Kurs hat zunächst finanzpolitische Gründe. Da der Staat seit einigen Jahren nicht mehr die notwendigen Ressourcen aufbringen kann, um seinen Unternehmen genügend Eigenkapital zuzuführen, mußten andere Formen der Kapitalbeschaffung gefunden werden: zunächst allerlei Varianten nicht stimmberechtigter Aktien und Zertifikate, seit 1988 auch Kapitalbeteiligungen. Neuerdings wird immer unverhohlener auch der Verkauf von staatlichen Aktienpaketen ins Auge gefaßt, um die leeren Haushaltskassen aufzufrischen⁴³).

Darüber hinaus ist die neue Beweglichkeit der Eigentumsstrukturen erforderlich geworden, um die Fähigkeit der (staatlichen wie privaten) Großunternehmen zu stärken, sich im internationalen Konkurrenzkampf und im kommenden europäischen Binnenmarkt zu behaupten. Es geht um die – von den französischen Konzernen meist nicht erreichte – »kritische Größe« ihrer Produktions- und Umsatzdimensionen, aber auch um die Stär-

kung ihrer Finanzkraft. Neue Restrukturierungen, Allianzen, Kapitalverflechtungen stehen ebenso an wie eine weitere Internationalisierung der französischen Unternehmen. Die französischen Auslandsinvestitionen sind in den letzten Jahren sprunghaft gestiegen. Auch ausländisches Kapital wird jetzt, selbst in nationalisierten Unternehmen, akzeptiert; dem Präzedenzfall Renault folgte z. B. im Sommer 1991 der Eintritt des japanischen NEC-Konzerns in das Kapital von Bull⁴⁴).

Darüber hinaus bahnt sich eine intensive Kapitalverflechtung zwischen Industriekonzerne und sog. institutionellen Anlegern (Banken, Finanz- und Versicherungsgruppen) an, die in dieser Form für Frankreich neu ist, erstmals zu einem dauerhaften Engagement der Aktionäre sowie zu solideren Kapitalstrukturen führen und dadurch den traditionellen »Kapitalismus ohne Kapital« überwinden könnte, der in der Vergangenheit für die finanziellen Engpässe so mancher Großunternehmen verantwortlich war⁴⁵).

Dabei sind die Grenzen zwischen privatem und öffentlichem Sektor immer fließender geworden. Die nationalisierten Unternehmen sind gewissermaßen »banalisiert« worden in dem Sinne, daß ihre unternehmerische Eigenlogik – die sich kaum noch von derjenigen der Privatwirtschaft unterscheidet – sich gegenüber staatlichen Instrumentalisierungsversuchen immer mehr durchsetzt, während die Kontrolle des Staates indirektere, subtilere Formen annehmen muß⁴⁶). Der Staat konzentriert sich weitgehend auf seine Rolle als Aktionär – eine Rolle, die nicht nur der frühere Industrieminister Fauroux für wichtig genug hält, um die weitere Existenz öffentlicher Unternehmen zu rechtfertigen: weil sie zur Stabilität der Kapitalstrukturen beiträgt, den Firmen Schutz vor spekulativen Übernahmeversuchen bietet und damit ihre Entwicklungs- und Überlebenschancen im Weltmaßstab stärkt⁴⁷).

44) Die französischen Direktinvestitionen vermehrten sich seit 1985 von unter 20 Mrd. Franc (1985) auf 147,6 Mrd. Franc (1990); vgl. *Le Monde* vom 6. Juli 1991, S. 14. Zum Fall Bull/NEC vgl. *Le Monde* vom 10. Juli 1991, S. 17.

45) Vgl. die Analyse in *Le Monde* vom 19. Juli 1991, S. 1, 21; ferner *Le Monde* vom 19. und 20. April 1990 sowie vom 17. September 1987.

46) Daß dies den Einfluß des Staates nicht schmälern muß, ist die These von Abdelilah Hamdouch, *L'Etat d'influence*, Paris 1989. Zur Diskussion über die Entwicklung der staatlichen Aufsicht über die öffentlichen Unternehmen vgl. Haut Conseil (Anm. 40), S. 81–147; Jocelyne Barreau (Hrsg.), *L'Etat entrepreneur*, Paris 1990.

47) Vgl. *Le Monde* vom 2. März 1990, S. 1, 21.

40) Zahlen nach Haut Conseil du Secteur Public, *Le secteur public concurrentiel en 1987–1988*, Paris 1990, S. 23 ff.

41) Vgl. die Analysen in *Le Monde* vom 19. Juli 1991, S. 1, 21 und vom 8. Oktober 1991, S. 23.

42) Vgl. *Le Monde* vom 7.–8. April 1991, S. 1, 17.

43) Vgl. *Le Monde* vom 31. August 1991, S. 20.

III. Herausforderung Binnenmarkt

Das Dezenium Mitterrand hat sich, ungeachtet aller Irrungen und Wirrungen, unbestreitbar als Modernisierungsschub für die französische Wirtschaft und Gesellschaft erwiesen. Längst überragende Reformen und Struktur Anpassungen sind vorgenommen worden, Inflationsmentalitäten und etatistische Verkrustungen erstmals erfolgreich aufgebrochen worden.

Diese Politik stand in den letzten Jahren immer mehr unter dem Vorzeichen der Vorbereitung auf den EG-Binnenmarkt⁴⁸⁾. Ist Frankreich ausreichend für den Binnenmarkt gerüstet? Die Analysen sind, trotz aller Fortschritte, eher skeptisch. Die mit der Roßkur der „rigueur“ eingeleitete Sanierung der Wirtschaft hat die Spuren alter Strukturschäden nicht völlig beseitigen können; die Investitionslücke bis 1982 hat wertvolle Zeit gegenüber der ausländischen Konkurrenz gekostet. Die Spezialisierung der französischen Industrie gilt nach wie vor als ungünstig, weil zu wenig auf wachstumskräftige, hochwertige Produktbereiche und Märkte ausgerichtet, und weist auch in bezug auf die vom Binnenmarkt besonders betroffenen Branchen Probleme auf⁴⁹⁾. Das Unternehmensnetz erweist sich nach wie vor als brüchig, vor allem, wenn es um das Zusammenspiel der Großfirmen mit den kleinen und mittleren Unternehmen geht. Letzteren wird eine ganze Reihe von Defiziten (Management, Ausbildung, Forschung und Entwicklung, Öffnung zu den Auslandsmärkten), vor allem aber eine weiterhin prekäre Finanzlage, attestiert⁵⁰⁾.

⁴⁸⁾ Aus der zahlreich gewordenen Literatur zur französischen Position im Binnenmarkt vgl. Conseil économique et social, *L'espace unique européen. Chances et risques pour l'économie française*, Paris 1988; Thierry Gandillot/Thomas Kamm, *Mille jours pour réussir l'Europe*, Paris 1990; Christian Deubner, *Frankreichs Europapolitik und der europäische Binnenmarkt*, in: Michael Kreile (Hrsg.), *Europa 1992. Konzeptionen, Strategien, Außenwirkungen*, Baden-Baden 1991, S. 37–55.

⁴⁹⁾ Zur Wettbewerbsposition der französischen Wirtschaft vgl. INSEE, *Les entreprises* (Anm. 20); zu den Anpassungsproblemen in Hinblick auf den EG-Binnenmarkt vgl. *Europäische Wirtschaft, Sondernummer (1990): Industrieller Strukturwandel im europäischen Binnenmarkt: Anpassungsbedarf in den Mitgliedstaaten*, S. 235–257.

⁵⁰⁾ Vgl. Ministère du commerce extérieur, *La compétitivité de l'économie française dans la perspective du marché unique*, Paris 1990, S. 53–60; *Le Monde* vom 18./19. August

Die anhaltenden französischen Wettbewerbschwächen haben die öffentliche Diskussion zunehmend auf ungelöste Strukturprobleme wie Management und Arbeitsorganisation, Forschung und Entwicklung, Technologietransfer, Ausbildung und Qualifizierung der Beschäftigten gelenkt⁵¹⁾. Gefordert wird

- ein globaler, über die Wirtschafts- und Industriepolitik hinausgehender Handlungsansatz, der auch die qualitativen, nicht primär ökonomischen Faktoren des Wirtschaftsstandortes Frankreich langfristig zu verbessern sucht (z. B. durch Strukturreformen im Bereich des Steuersystems, der Funktionsweise des öffentlichen Dienstes, des Bildungs- und Ausbildungssystems),
- ein stärker kooperativer, akteursbezogener Ansatz, der das Zusammenspiel und die dezentrale Vernetzung von Staat, Gebietskörperschaften, Unternehmen und Wirtschaftsorganisationen, Forschungs- und Bildungseinrichtungen fördert,
- ein stärker dezentraler Ansatz, der mehr als bisher auf die endogenen Entwicklungspotentiale von Regionen und lokalen Beschäftigungsmärkten setzt⁵²⁾.

Mit anderen Worten: Gefragt ist nichts weniger als eine umfassende Reformfähigkeit des Staates und seiner Verwaltung sowie der weitere Umbau seiner Interventionsformen. Frankreich ist, so scheint es, noch nicht am Ende seiner strukturellen Umgestaltung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft angelangt.

1991, S. 11. Zu den neuesten Hilfsmaßnahmen zugunsten der kleinen und mittleren Unternehmen vgl. *Le Monde* vom 17. September 1991, S. 19.

⁵¹⁾ Vgl. *Le Monde* vom 12. Juni 1991, S. 25; s. a. Ministère de l'économie (Anm. 19); Ministère du commerce extérieur (Anm. 50).

⁵²⁾ Vgl. zu dieser Diskussion Hervé Jannic, *Comment doper l'industrie française*, in: *L'Expansion* vom 2./15. Mai 1991, S. 54–60; Gérard Lafay, *Concevoir une action globale*, in: *Le Monde* vom 12. Juni 1991, S. 25f.; Bernard Pecqueur, *Le développement local*, Paris 1988; Secrétariat d'Etat au Plan, *La France, L'Europe. Xe plan 1989–1992*, Paris 1989.

Die politischen Eliten der V. Republik: Beharrung und Wandel

„Ich sehe im Staat . . . eine Institution . . ., die einzig und allein das nationale Interesse verkörpert und ihm dient. Um Ziele zu bestimmen und über sie zu entscheiden, braucht der Staat Machtorgane mit einem qualifizierten Schiedsrichter an der Spitze. Um sie durchzusetzen, braucht er Diener, die so ausgewählt und ausgebildet sind, daß sie einen tatkräftigen und einheitlichen Körper innerhalb des Staatsapparats bilden. Von diesen beiden Bedingungen ist die erste heute erfüllt und ich bin entschlossen, dafür zu sorgen, daß das auch morgen noch gilt. Die zweite veranlaßt mich im August 1945, die Nationale Verwaltungshochschule zu gründen. Ist die solchermaßen entworfene Struktur endgültig gefestigt, werden die neuen Instrumente dem Staat genügend Kontrolle über die französische Politik verschaffen, um die Nation stärker und glücklicher zu machen.“¹⁾

Diese klare Konzeption, mit der de Gaulle als Chef der Provisorischen Regierung 1944 bis 1946 auf sein Ziel der Wiederherstellung des Staates als dem entscheidenden Kraftzentrum der Nation zusteuerte, scheiterte vorerst. Die gegen die Vorstellungen de Gaulles entworfene Verfassung der IV. Republik führte 1946 zu einer Konstellation, wie sie bereits die III. Republik gekennzeichnet hatte: Unterordnung der Regierung unter das Parlament und damit Renaissance der Parteienherrschaft. Die Unfähigkeit der IV. Republik, das Pro-

blem der Dekolonisierung zu lösen, führte 1958 zu ihrem Untergang.

Stand somit die Entwicklung der politischen Institutionen unter der IV. Republik in scharfem Kontrast zu den Zielvorstellungen de Gaulles, so zeigten sich in dieser Periode hinter den Kulissen der „Republik der Abgeordneten“ erste Anzeichen einer Erneuerung des politischen Führungspersonals. Begünstigt durch den Personalaustausch im Zuge der Säuberung von Kollaborateuren (mit der Besatzungsmacht) und beflügelt von der Aufbruchstimmung der wirtschaftlichen und sozialen Rekonstruktion begann sich der neue Typus des Manager-Beamten herauszubilden. Er wuchs auf dem Boden der noch unter der provisorischen Regierung geschaffenen Tatsachen: im nach Kriegsende verstaatlichten Teil der Wirtschaft und im neu errichteten Planungsapparat. Diese neue Gruppe selbstsicherer Technokraten neigte zu dem Glauben, sie sei dabei, die an die Macht zurückgekehrten „dekadenten“ Parteieliten der Zwischenkriegszeit abzulösen. In Wirklichkeit war eine Wachablösung jedoch nicht in Sicht. Dennoch, nach der Inkubationszeit der IV. Republik konnte diese „unfertige Elite“²⁾ eine zentrale Rolle bei der Neuformierung des politischen Führungspersonals spielen, als 1958 de Gaulle eine zweite Chance zur Realisierung seines politischen Konzepts erhielt.

I. Von de Gaulle zu Giscard d'Estaing: die Republik der Beamten

Reform der Institutionen und Neuformierung einer politischen Elite sind nicht nur deshalb in einem engen Zusammenhang zu sehen, weil sie im Konzept de Gaulles auf das eine Ziel eines unabhängigen, starken Staates gerichtet sind. Sie bedingen sich auch gegenseitig. Die besonderen Merkmale des politischen Führungspersonals werden von der Beschaffenheit des Institutionengefüges

mitgeprägt. Der Blick ist deshalb zunächst auf die Verfassung der V. Republik zu richten.

1. Der neue institutionelle Rahmen

Das politische System der V. Republik ist als Gegenmodell zur Dominanz des Parlaments konzipiert. Die Verfassung stärkt bewußt die Exekutive zu Lasten des Parlaments. Schlüsselfigur ist der Staatspräsident, der durch direkte Volkswahl eine vom Parlament unabhängige demokratische Legitimation erhält. Er bedient sich in seinem politischen Handeln der Regierung, die er faktisch auch dann abberufen kann, wenn sie das Vertrauen des Parlaments genießt.

1) Charles de Gaulle, *Mémoires de guerre*, Bd. 3: *Le salut*, Paris 1959, S. 98 f.

2) Jean-Pierre Rioux, *A Changing of the Guard? Old and New Elites at the Liberation*, in: Jolyon Howorth/Philip G. Cerny (Hrsg.), *Elites in France: Origins, Reproduction and Power*, London 1981, S. 88; vgl. Pierre Birnbaum, *Les sommets de l'Etat*, Paris 1980², S. 59 ff.

Das Gebot der Inkompatibilität von Ministeramt und Abgeordnetenmandat markiert deutlich die neue, entsprechend de Gaulles Vorstellungen von Gewaltenteilung konzipierte Machtkonstellation. Die wichtigste Scheidelinie verläuft nicht mehr wie in der IV. Republik zwischen den Mehrheitsfraktionen des Parlaments und der aus ihrer Mitte hervorgegangenen Regierung einerseits und dem Staatsapparat andererseits, sondern zwischen der Exekutive (Präsident, Regierung, Staatsapparat) und dem Parlament.

Die Entmachtung des Parlaments bedeutet zugleich eine Entmachtung der Parteien. Innerhalb des Parlaments spielen die Regierungsparteien im Extremfall die Rolle einer „weitgehend dem Willen der Exekutive unterworfenen Manövriermasse“³⁾, außerhalb des Parlaments sind sie zu „Organen personalplebiszitärer Massenmobilisierung“⁴⁾ geworden.

Schafft die Verfassung einerseits eine Distanz der Regierung zum Parlament und den Parteien, so fördert sie andererseits eine Annäherung von Regierung und hoher Verwaltung. Die ausgeweitete Verordnungskompetenz der Regierung und die Zunahme der Rahmengesetzgebung überlassen der Regierung einen weiten Handlungsspielraum, den sie in enger Kooperation mit der Ministerialverwaltung ausfüllt. Die Kooperation zwischen Regierung und Verwaltung wurde durch zwei Entwicklungen beschleunigt, die beide mit dem neuen Staatskonzept verbunden sind: die Ausweitung der Staatstätigkeit und die Reorganisation der Regierung. Der Staat, der sich nun – in der Wiederaufnahme von Traditionen, die bis in die Monarchie zurückreichen – als Motor der Modernisierung Frankreichs versteht, wird zum Planer und Unternehmer im wirtschaftlichen und in vielen anderen gesellschaftlichen Bereichen.

Alein die Koordination dieser neuen Aktivitäten machte eine Reorganisation des zentralen Regierungsapparats erforderlich. Wichtiger noch war die Notwendigkeit, die neue Führungsrolle des Staatspräsidenten und „seines“ Premierministers auch organisatorisch umzusetzen. Das Ergebnis war die Etablierung eines ausgedehnten Systems politisch-

administrativer Stäbe (administration d'état-major), vom Präsidenten (Secrétariat général de l'Élysée) über den Premierminister (Cabinet du Premier ministre) bis zu den Ministern und Staatssekretären (Cabinets ministériels)⁵⁾. Die bereits existierenden Strukturen wurden quantitativ ausgeweitet⁶⁾, mit Führungsaufgaben in den einzelnen Ministerien betraut und zu festen Bestandteilen des von den Stäben des Präsidenten und Premierministers dominierten Entscheidungssystems.

Die verstärkte Kooperation von Politik und Ministerialverwaltung konnte sich auf eine Besonderheit der französischen Verwaltung stützen, die Grands Corps. Sie sind mit eigenen Statuten ausgestattete Korporationen von Elitebeamten, die jeweils einen besonderen administrativen oder technischen Zuständigkeitsbereich außerhalb der regulären Verwaltungshierarchie innehaben. Die drei wichtigsten administrativen Corps (Conseil d'Etat, Cour des comptes und Inspection générale des finances) üben Funktionen der juristischen Beratung der Regierung, des Obersten Verwaltungsgerichts, der Rechnungsprüfung und der Finanzplanung aus; als die bedeutendsten technischen Corps gelten das Corps des Mines und das Corps des Ponts et Chaussées. Die herausragende Rolle der Grands Corps beruht jedoch weniger auf der Ausübung der genannten Aufgaben als vielmehr auf ihrer Funktion als Personalreservoir. Ihre Mitglieder können für die Übernahme von Spitzenpositionen in Politik, Ministerialverwaltung und Wirtschaft beurlaubt oder abgeordnet werden, wobei ihnen stets die Rückkehr in ihre Ursprungs-corps offensteht.

2. Verbeamtung der Politik – Politisierung der Beamten

Die Etablierung der V. Republik hat nicht nur eine enge Kooperation zwischen Politik und Verwaltung, sondern auch eine zunehmende Besetzung politischer Positionen durch Beamte mit sich gebracht. Diese „große Invasion“ der Beamten in die Politik ist die wichtigste Veränderung des politischen Führungspersonals seit 1958. Sie läßt sich auf allen politischen Entscheidungsebenen feststellen.

³⁾ Pierre Birnbaum, *Dimensions du pouvoir*, Paris 1984, S. 219.

⁴⁾ Wolfgang Jäger, Die politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich. Ein funktionaler Vergleich, in: *Der Staat*, 19 (1980), S. 590. Wenngleich die Bedeutung der Parteien in der Geschichte der V. Republik schwankte und seit ihrer großen Krise von 1958 langfristig eine Aufwärtsentwicklung zu konstatieren ist, so ändert dies nichts an ihrer sich aus der Architektur der Verfassung ergebenden, insgesamt herabgesetzten Rolle. Zum Bedeutungszuwachs der Parteien s. a. Hugues Portelli, *Les partis et les institutions*, in: *Pouvoirs*, 49 (1989), S. 59 ff.

⁵⁾ Vgl. Jean-Luc Bodiguel/Jean-Louis Quermonne, *La haute fonction publique sous la Ve République*, Paris 1983, S. 196 ff.

⁶⁾ Das Secrétariat général de l'Élysée bestand bei der Amtsübernahme de Gaulles aus sechs Personen, 1988 umfaßte es 36 Mitarbeiter. Der Gesamtumfang der Stäbe betrug 1958 286 Personen, 1988 618 Personen. Hinzu kommen inoffizielle und auf Zeit beschäftigte Mitarbeiter. Angaben nach Monique Dagnaud/Dominique Mehl, *L'élite rose. Sociologie du pouvoir socialiste 1981–1986*, Paris 1988², S. 417; dies., *L'élite rose confirmée*, in: *Pouvoirs*, 50 (1989), S. 142.

In der Nationalversammlung war die Beamten-schaft zwar während der IV. Republik mit einem Anteil von durchschnittlich einem Fünftel vertreten, bis 1978 hat sich dieser Anteil jedoch fast verdoppelt. Wichtiger noch als dieser allgemeine Anstieg ist jedoch die stärkere Repräsentanz der hohen Verwaltungspositionen⁷⁾.

Die gleiche Entwicklung zeigt sich auf der Ebene der Regierungen. Nicht nur verdoppelt sich der Anteil der Beamten an den Regierungsmitgliedern unter den drei ersten Präsidenten gegenüber der IV. Republik von einem Drittel auf zwei Drittel, auch innerhalb der Kategorie der Beamten sind signifikante Verschiebungen festzustellen. Nunmehr liegt das Schwergewicht bei den Inhabern hoher Verwaltungsposten (1944–1958: 12 Prozent; 1974–1981: 43 Prozent), die somit die früher dominierenden Lehrberufe (1944–1958: 18 Prozent; 1974–1981: 8 Prozent) ablösen. Mit den Anwälten und den Vertretern der Privatwirtschaft verlieren in der Regierung solche Gruppen von Notabeln an Gewicht, die in den Parlamenten der IV. wie auch in der V. Republik eine führende Rolle spielten und spielen, Zeichen für die Abkopplung der Regierung von der Nationalversammlung.

Die Premierminister und ebenso die drei Präsidenten dieser Ära kommen ohne Ausnahme aus dem öffentlichen Dienst, alle (bis auf den Premierminister und Universitätsprofessor Raymond Barre) aus der hohen Staatsverwaltung. Je weiter man in der politischen Hierarchie nach oben steigt, desto mehr nimmt der Beamtenanteil zu: von durchschnittlich 28 Prozent in der Nationalversammlung über 55 Prozent in der Regierung erreicht er 100 Prozent an der Staatsspitze.

Die Invasion der Beamten erfaßte nicht nur die politischen Institutionen sondern auch die französische Wirtschaft („pantouflage“). 1973 war die Mehrzahl (71 Prozent) der Direktorenposten der staatlichen und knapp die Hälfte (47 Prozent) dieser Positionen der halbstaatlichen Unternehmen mit hohen Beamten besetzt⁸⁾. Ähnliches gilt für die Privatwirtschaft. Anfang der siebziger Jahre kamen 43 Prozent der Generaldirektoren der 100 größten französischen Unternehmen aus der Verwaltung, Mitte der achtziger Jahre betrug dieser Anteil bei den 50 bedeutendsten 54 Prozent⁹⁾.

Eine besondere Rolle im „langen Marsch“ (Quermonne) der hohen Beamten in die Führungspositionen von Politik und Wirtschaft spielen die Mitglieder der Grands Corps. Allerdings bestehen zwischen den einzelnen Grands Corps Unterschiede im Ausmaß, in dem sie außerhalb ihres engeren Aufgabenbereichs tätig werden und in den Schwerpunkten dieser Positionen. Während die Mitglieder des Conseil d'État und der Cour des comptes in allen Bereichen von Politik, Verwaltung und Wirtschaft Verwendung finden, sind die der anderen Grands Corps in bestimmten Sektoren konzentriert. Die Inspection des finances hat traditionell ihre Schwerpunkte in den Ministerien für Wirtschaft, Finanzen und Außenhandel sowie in den Banken und Versicherungen, das Corps des Mines im Industrieministerium sowie in den Chemie- und Energieunternehmen. Nimmt man hinzu, daß die Grands Corps die überwiegende Zahl der Parteiführer aller politischen Lager (mit Ausnahme der Kommunisten und des rechtsradikalen Front National), einen Großteil der Minister, fünf der sieben Premierminister vor 1981 und zwei Staatspräsidenten stellten, so wird die überragende Bedeutung dieses Elitenreservoirs sichtbar, aus dem Karrierewege in viele Richtungen gespeist werden und das somit zur Ausbildung von Einflußnetzen beiträgt, die die wichtigsten Positionen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft miteinander verbinden.

Hinter der Zunahme der hohen Beamten auf allen politischen Entscheidungsebenen verbirgt sich eine wichtige Veränderung: die der Karrieremuster¹⁰⁾. Die klassische Karriere der lokalen Honoratioren (35 Prozent der Minister 1958–1981¹¹⁾), dominant unter der III. und IV. Republik, führt von einem ererbten oder schrittweise akkumulierten politischen Kapital auf lokaler Ebene (Gemeinde-/ Stadtrat, Bürgermeister) über Wahlämter in Departement und Region in solche auf nationaler Ebene (Nationalversammlung, Senat). Der zweite klassische politische Karriereweg des Parteiaktivisten (28 Prozent der Minister bis 1981) beginnt entweder mit dem langsamen Aufstieg aus lokalen Parteiämtern in die nationalen Führungsgremien der Parteien oder mit dem direkten Zugang in die Parteiführungen (Expertenstatus, Zugehörigkeit

⁷⁾ Vgl. Francis de Baecque, L'interpénétration des personnels administratifs et politiques, in: ders./Jean-Louis Quermone (Hrsg.), Administration et politique sous la Cinquième République, Paris 1982, S. 34.

⁸⁾ Vgl. Ezra Suleiman, Elites in French Society. The Politics of Survival, Princeton 1978, S. 110; s.a. P. Birnbaum (Anm. 2), S. 115 ff.

⁹⁾ Vgl. P. Birnbaum (Anm. 2), S. 142; Thierry Pfister, La république des fonctionnaires, Paris 1988, S. 54.

¹⁰⁾ Zur Veränderung der Karrieremuster vgl. Mattei Dogan, Career Pathways to the Cabinet in France, 1870–1986, in: ders. (Hrsg.), Pathways to Power, Boulder 1989, S. 19–44; Daniel Gaxie, Immuables et changeants: Les ministres de la Ve République, in: Pouvoirs, 36 (1986), S. 61–78.

¹¹⁾ Dieser und die folgenden Prozentwerte nach Brigitte Gaiti, Politique d'abord: Le chemin de la réussite ministérielle dans la France contemporaine, in: Pierre Birnbaum (Hrsg.), Les élites socialistes au pouvoir 1981–1985, Paris 1985, S. 69.

zum Umfeld eines Parteiführers) und bietet von hier aus die Chance des Überwechselns in ein Staatsamt.

Zu den beiden traditionellen Laufbahnen der lokalen Honoratioren und der Parteiaktivisten tritt nun eine dritte, für die V. Republik charakteristische hinzu: die der Technokraten. Diese besteht darin, hohe Beamte, die den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit im Staatsapparat hatten, in Regierungsämter zu berufen. Dieser Kategorie sind 37 Prozent der Minister zuzuordnen. Der zentrale Ort des Eintritts in die Politik für diesen Personenkreis sind die erwähnten Stäbe der Ministerien, des Premierministers und des Präsidenten.

Die idealtypisch gegenübergestellten Karrierewege sind in der Regel nicht voneinander isoliert, sondern treten vielfach miteinander kombiniert auf. Parteiaktivisten und Beamte, die eine politische Karriere anstreben, versuchen diesen Weg durch Wahlmandate zu erleichtern. Das Streben nach Mandaten gilt auch für Regierungsmitglieder, die durch eine nachträgliche „demokratische Salbung“ ihr politisches Gewicht erhöhen und die Kontinuität ihrer politischen Laufbahn abzusichern suchen¹²). Auf diese Weise entsteht die für Frankreich charakteristische Ämterhäufung, bei der das Amt des Bürgermeisters, des Generalrats (Regionalrats bzw. deren Präsidenten) mit einem Mandat in der Nationalversammlung oder dem Senat (und u. U. im Europaparlament) verbunden werden.

Die Etablierung des dritten Karrierewegs, der die Beamten zu Lasten der lokalen Notabeln und Parteiaktivisten in politische Spitzenstellungen vorrücken ließ, gab dem „Mandarinat“ (Dogan) einen über seinen zahlenmäßigen Anteil hinausreichenden Einfluß. Die Öffnung dieses neuen Rekrutierungsreservoirs für politische Positionen hatte zugleich erhebliche Rückwirkungen auf die hohe Beamtenschaft: Sie führte zu ihrer Politisierung¹³).

Der Eintritt in eine hohe Verwaltungslaufbahn, insbesondere die Aufnahme in ein Grand Corps, gilt nunmehr als direkter Weg in politische Führungspositionen. Die Ministerialstäbe werden zur

Zugangsschleuse in Regierungsämter, aber auch zur Drehscheibe für den Weg in die staatliche und private Wirtschaft einerseits und für die wichtigsten Stellen innerhalb der Ministerialverwaltung andererseits. Das Verlassen der Verwaltung in Richtung Politik und Wirtschaft gilt als Ausweis einer erfolgreichen Karriere, der Verbleib in ihr als Zeichen des Mißerfolgs. Auf diese Weise wurde die hohe Verwaltung zu einem Personalreservoir für politische Karrieren, das insgesamt einen Kreis von etwa 1500 Personen umfaßt: die Ministerialstäbe (600), die politischen Beamten (Abteilungsleiter der Ministerien, Präfekten, Botschafter, Direktoren der Akademien: 500), die Direktoren der staatlichen und halbstaatlichen Einrichtungen und Unternehmen (100) und ein Teil der Angehörigen der Grands Corps (300). Die Nähe zum von der Regierung bzw. von einzelnen Ministern verfolgten politischen Programm wurden neben der Sachkompetenz, der Corps-Zugehörigkeit und der Verbindung zu einflußreichen politischen Führungspersonlichkeiten zu einem Faktor für den Karriereerfolg innerhalb der Ministerialverwaltung und insbesondere für den Eintritt in Politik und Wirtschaft. Diese ersten Ansätze zu einem System politischer Beamter – ähnlich dem „spoils system“ amerikanischer Prägung – erhielten in den siebziger Jahren durch den Präsidenten Giscard d'Estaing eine offizielle Sanktion¹⁴).

Die Politisierung der Verwaltung war nicht mit einem Zustrom verwaltungsfremden Personals verbunden. Der Personalaustausch zwischen Verwaltung, Politik und Wirtschaft ging nur in eine Richtung. Um so bedeutsamer sind die Kanäle und Kriterien, die den Zugang zur hohen Verwaltung steuern.

3. Elitenselektion: Kriterien und Kanäle

Das zentrale Element der Elitenbildung in Frankreich ist die Dualität der Hochschulausbildung an Universitäten einerseits und „Großen Schulen“ (Grandes Écoles) andererseits, die für alle Disziplinen mit Ausnahme der Rechtswissenschaften und der Humanmedizin gilt. Während die Universitäten die große (stetig zunehmende) Masse der Studenten ohne besondere Zulassungsvoraussetzungen (außer dem Abitur) aufnehmen und auf

¹² Ermöglicht wird dies durch eine Umgehung des Inkompatibilitätsgebots der Verfassung mit Hilfe der Ersatzkandidaten. Diese (meist Vertrauenspersonen der Minister) verzichten im Falle des Rücktritts eines Ministers in der Regel auf ihr Mandat und machen diesem dadurch den Weg zu einer Nachwahl frei.

¹³ Vgl. auch zum folgenden Jean-Louis Quermonne, Politisation de l'administration ou fonctionnarisation de la politique?, in: F. de Baecque/J.-L. Quermonne (Anm. 7), S. 329–360; Ezra Suleiman, Politics, Power, and Bureaucracy in France, Princeton 1974.

¹⁴ François Bloch-Lainé, einer der großen Ministerialbeamten der V. Republik, überliefert die Gesprächsäußerung von Giscard d'Estaing: „Wir bewegen uns mit Macht auf ein gesteigertes Präsidialsystem zu, und man muß daraus die Konsequenzen ziehen. Mit demjenigen, den das Volk zum Chef der Exekutive gewählt hat, sollten die Führungsmannschaften wechseln.“ (Profession: Fonctionnaire. Entretiens avec Françoise Carrière, Paris 1976, S. 231).

einen ungewissen Arbeitsmarkt entlassen, rekrutieren die Grandes Écoles nach äußerst harten Auslesekriterien eine seit Jahrzehnten gleiche, kleine Zahl von „Schülern“, die sie nach einer strikt berufsbezogenen Ausbildung in die Spitzenstellungen von Staat und Gesellschaft entsenden.

Die Führungspositionen im Staatsapparat sind fast ausschließlich über die Grandes Écoles zu erreichen. Das Rekrutierungsmonopol für die administrativen Grands Corps, die Ministerialverwaltung, die Diplomatie, die Territorialverwaltung und die Verwaltungsgerichte hat die Verwaltungshochschule École Nationale d'Administration (ENA)¹⁵, dasjenige für die technischen Grands Corps liegt bei der École Polytechnique. Am Ende der zwei- oder dreijährigen Ausbildungszeit der ENA wird eine Leistungsrangordnung erstellt. Die Erstplatzierten haben die Möglichkeit, aus der Gesamtheit der zur Verfügung stehenden Positionen zu wählen, die schlechter Platzierten haben die Wahl nur noch aus den noch nicht vergebenen Stellen. Die Bestplatzierten entscheiden sich in aller Regel für die administrativen Grands Corps

(an der Spitze: Inspection des finances), es folgen das Außenministerium, die Präfektenlaufbahn und das Finanzministerium. Die am schlechtesten Platzierten müssen sich mit einer Position in einem Ministerium geringeren Prestiges begnügen. Die Präferenzen spiegeln die unterschiedlichen Startvorteile wider, die mit dem Eintritt in die einzelnen Corps bzw. Ministerien sowohl für Karrieren innerhalb des zentralen Staatsapparats als auch für den Weg in Politik und Wirtschaft verbunden sind.

Schulische Leistungskriterien entscheiden nicht nur über die beruflichen Startchancen sondern auch über die Aufnahme in die ENA und damit über den Zugang zu einer hohen administrativen Karriere überhaupt. Die Zulassung zur ENA nach Bestehen des Auswahlwettbewerbs für Studenten (Altershöchstgrenze 1986: 25 Jahre) ist der Endpunkt einer langen Kette von Selektionsprozessen. Zusätzlich wird ein variabler Anteil (zwischen einem Viertel und der Hälfte) der pro Jahrgang etwa 100 ENA-Schüler über einen gesonderten Auswahlwettbewerb für Beamte rekrutiert.

II. Die Ära Mitterrand: eine Republik der Parteiaktivisten?

1. Ziele und Erwartungen

Der erste Machtwechsel in der Geschichte der V. Republik war nach den Intentionen der neuen politischen Führung aus Sozialisten und Kommunisten mehr als ein in demokratischen Systemen normales Auswechseln einer Mehrheit durch eine andere. Die „alternance“ sollte vielmehr eine grundlegende Reform der staatlichen Machtstrukturen und der gesellschaftlichen Verhältnisse in Gang setzen. In ihrer langen Oppositionszeit hatte die Linke die Entmachtung des Parlaments und die präsidentielle Regierungspraxis bekämpft. In ihrer Frontstellung gegen den Gaullismus hatte sie die Herrschaft der Gaullisten mit der Herrschaft der Technokraten gleichgesetzt und darin einen Verlust der staatlichen Legitimität gesehen. In der Phase der Linksunion zu Beginn der siebziger Jahre hatten die wichtigsten Strömungen der Sozialistischen Partei und die Kommunisten in der Theorie des „Staatsmonopolistischen Kapitalismus“ ein theoretisches Fundament für ihre Staatskritik ge-

funden¹⁶). Das Gemeinsame Programm der Sozialisten und Kommunisten (1972) forderte den Bruch mit dem Kapitalismus als Konsequenz des Klassencharakters des Staates. Die Bindungen der hohen Verwaltung an die kapitalistische Klassenherrschaft sollten gebrochen, die Verwaltung durch ihre Demokratisierung zu einem Instrument der Transformation der Gesellschaft gemacht werden. Auch ohne diese marxistische Fundierung kam seit den sechziger Jahren die Kritik der Linken am demokratiefeindlichen „Imperialismus der Technokraten“, in dem sie Dekadenz des republikanischen Staates sah¹⁷), zu ähnlichen praktischen Konsequenzen: Um die Legitimität des Staates wiederherzustellen, muß er in den Dienst des Gemeinwohls gestellt werden, und das ist nur durch eine Demokratisierung der Verwaltung möglich.

Die Konkretisierung dieser Forderungen betraf naturgemäß die ENA, das Schlüsselement der Personalrekrutierung. Nachdem in den sechziger Jahren führende Sozialisten (zugleich ENA-Absolventen) die ENA der Förderung des Elitismus, des Konformismus und der Politisierung der Verwal-

¹⁵ In einzelnen Bereichen wie der Diplomatie oder der Ministerialverwaltung gibt es weitere, zahlenmäßig und im Hinblick auf die Karriereaussichten jedoch unbedeutende Rekrutierungswege. So rekrutiert die Ministerialverwaltung etwa 15 Prozent der hohen Beamten intern. Vgl. J.-L. Bodiguel/J.-L. Quermonne (Anm. 5), S. 105. Hinzu kommt der „tour extérieur“ für die Grands Corps.

¹⁶ Vgl. Jacques Chevallier, *La gauche et la haute administration sous la Cinquième République*, in: *La haute administration et la politique*, Paris 1986, S. 13 ff.

¹⁷ So etwa François Mitterrand, *Le coup d'état permanent*, Paris 1964, S. 146.

tung bezichtigt hatten¹⁸⁾, zog das sozialistische Parteiprogramm („Changer la vie“, 1972) daraus die Konsequenz mit der Forderung, die ENA von der Rekrutierung der hohen Verwaltung auszuschließen. Das Gemeinsame Programm von 1972 formulierte vorsichtiger und forderte eine „demokratische Reform der ENA und das Ende der Privilegien der Grands Corps“, eine Linie, die vom sozialistischen Wahlprogramm 1980 („Projet socialiste“) fortgeführt wurde: Demokratisierung der Verwaltung durch „Veränderung der Rekrutierung, der Besoldung und der Laufbahnen“.

2. L'élite rose¹⁹⁾

Zum ersten Mal in der Geschichte der V. Republik stammten 1981 weder der Präsident, noch der Premierminister, noch der Direktor des Präsidentenstabs aus der hohen Beamenschaft. François Mitterrand war vor seiner politischen Karriere Anwalt, Pierre Mauroy war vor seinem Aufstieg in der Sozialistischen Partei Sekundarschullehrer und Pierre Bérégovoy war Ingenieur. Zeichen einer Trendwende, einer Zurückdrängung der Beamten auch in anderen Bereichen?

Für die 1981 gewählte Nationalversammlung scheint dies auf den ersten Blick nicht zu gelten: der Gesamtanteil der Beamten (47 Prozent) ist gegenüber der vorangegangenen Legislaturperiode noch deutlich angestiegen²⁰⁾. Jedoch haben sich die Gewichte innerhalb dieser Kategorie drastisch verschoben. Die Lehrer und Professoren, die schon in den siebziger Jahren ihren Anteil verdoppelt hatten, machen nun drei Viertel der Beamten in der Nationalversammlung, unter den Beamten der sozialistischen Fraktion mehr als vier Fünftel aus, das entspricht der Hälfte der sozialistischen Gesamtfraktion. Die Beamten der hohen Verwaltung hingegen erreichen nun weniger als die Hälfte ihrer früheren Stärke (8 statt 17 Prozent 1978), in der sozialistischen Fraktion nur 6 Prozent.

Die gleichen Tendenzen sind auf der Ebene des Regierungspersonals sichtbar²¹⁾. Unter den Ministern und Staatssekretären nimmt 1981 der Anteil der hohen Beamten deutlich ab, der der Lehrberu-

fe deutlich zu. Die Privatwirtschaft (Unternehmer, Leitende Angestellte, Freie Berufe), sieht ihren Anteil stark vermindert, eine Tendenz, die bis zur Gegenwart anhält. Deutlich verändert hat sich auch der Bildungshintergrund des Regierungspersonals. Vor 1981 überwogen die Absolventen der Grandes Écoles (ENA, École Polytechnique, École Normale Supérieure) und des Institut d'Études Politiques in Paris, während die meisten Mitglieder der Regierungen Mauroy und Fabius eine Universitätsausbildung, meist in den Geisteswissenschaften, genossen haben. Allerdings nimmt in den sozialistischen Regierungen der zweiten Amtszeit Mitterrands die Zahl der vornehmlich juristisch-administrativ ausgebildeten Absolventen der Grandes Écoles wieder stark zu (und damit auch die der Angehörigen der Grands Corps), so daß die derzeitige Regierung Cresson das gleiche Bildungsprofil wie das der Regierungen vor 1981 aufweist.

Im Zeitverlauf abgeschwächt hat sich auch die für die Minister der Linken zunächst typische Laufbahn über Partei- und Gewerkschaftsarbeit. Der Weg über die Ministerialstäbe gewann unter den Regierungen Rocard und Cresson wieder an Gewicht. Dies erklärt sich dadurch, daß vor 1981 prononciert sozialistische Spitzenbeamte keinen Zutritt zum sensiblen Bereich der Stäbe hatten, und daß parteipolitisch farblose Beamte, die mit der alten Regierung zusammengearbeitet hatten, für ein Ministeramt nach 1981 nicht in Betracht gezogen wurden. Seit 1988 können Minister mit Stabserfahrung nachrücken, gewonnen während der ersten Amtszeit Mitterrands in den Regierungen Mauroy und Fabius.

Für die Ministerialstäbe hat der Machtwechsel von 1981 auf den ersten Blick keine einschneidenden Veränderungen mit sich gebracht. Auch die Minister der Linken haben ihre Mitarbeiter aus der hohen Beamenschaft rekrutiert. Was das neue Personal der Ministerialstäbe gegenüber ihren Vorgängern jedoch auszeichnet, ist ihr Parteiengagement. Hier liegt der entscheidende Wandel. Der mit 15 Prozent stattliche Anteil der Partei- und Gewerkschaftsfunktionäre ist nur die Spitze eines Eisbergs. Fast zwei Drittel der Mitarbeiter der Stäbe von 1981 waren aktiv in der Parteiarbeit engagiert, weitere 30 Prozent sind einfache Parteimitglieder oder Sympathisanten, nur 9 Prozent geben keine Parteiaffiliation an. Dieser Einbruch der Parteipolitik in die Ministerialstäbe ist eine markante Wende in einem Bereich, in dem neben der Kompetenz zwar stets Loyalität gegenüber den Ministern sowie die Bereitschaft erwartet wurde, bei der Formulierung und Durchsetzung der Regierungsprogrammatis mitzuarbeiten, parteipoliti-

¹⁸⁾ Vgl. Jacques Mandrin (Pseudonym für Pierre Chevènement, Didier Motchane und Alain Gomez), *L'Enarchie ou les mandarins de la société bourgeoise*, Paris 1967. Für Pierre Joxe, *Hypocrites, cyniques, naïfs*, in: *L'unité* vom 4. Juni 1976, S. 20, dient die ENA lediglich dazu, „wie ein Fotokopiergerät die herrschende Klasse zu reproduzieren“.

¹⁹⁾ Titel des Buches von M. Dagnaud/D. Mehl, 1988 (Anm. 6).

²⁰⁾ Vgl. Annie Collovald, *La république du militant. Recrutement et filières de la carrière politique des députés*, in: P. Birnbaum (Anm. 11), S. 11–52.

²¹⁾ Vgl. D. Gaxie (Anm. 10); B. Gaiti (Anm. 11).

sches Engagement jedoch die Ausnahme war. Wie die Zusammensetzung der Stäbe unter der bürgerlichen Regierung Chirac (1986–1988) zeigt, hat diese Praxis Schule gemacht. Zwar finden sich hier wieder mehr hohe Beamte; der Anteil der Funktionäre, nunmehr der Gegenseite, bleibt jedoch konstant²²). Dieser Anteil geht unter der sozialistischen Regierung Rocard nur scheinbar zurück – ein Teil der Funktionäre der ersten Amtszeit Mitterrands ist inzwischen in hohe Beamtenpositionen übernommen worden.

Die Parteipolitisierung blieb nicht auf die Ministerialstäbe beschränkt, sondern hat seit 1981 stärker als je zuvor die hohe Beamtenschaft insgesamt ergriffen. In der Verfolgung ihres Ziels, eine neue Gesellschaft zu schaffen, glaubte sich die sozialistisch-kommunistische Regierung auf eine aktive Mitwirkung des Beamtenapparats angewiesen. Ein administrativer Machtwechsel erschien somit als zwingende Konsequenz des politischen Machtwechsels. Zwar hat die Regierung dem Drängen der Regierungsparteien²³) nicht nachgegeben, einer administrativen Sabotage ihres Programms durch eine sofortige massive und systematische Säuberung des Beamtenapparats vorzubeugen. Aber sie hat von ihrer Möglichkeit, die politischen Beamten auszuwechseln, großen Gebrauch gemacht.

Das wichtigste Faktum dieses Personalwechsels war nicht sein Ausmaß, sondern die erstmals offen und systematisch praktizierte Anwendung parteipolitischer Auswahlkriterien. Ein Viertel der neuen Abteilungsleiter der Ministerien gab offiziell die Mitgliedschaft in einer Partei der Linken oder in einer Gewerkschaft an. Dabei war die Linke nicht gezwungen, „die Fachkompetenz auf dem Altar der Ideologie zu opfern“²⁴). Eine große Zahl hoher Beamter hatte während des Aufstiegs der Sozialistischen Partei in den siebziger Jahren, meist durch Mitarbeit in einer ihrer zahlreichen Expertenkommissionen, ihre Parteinähe unter Beweis gestellt. Deshalb mußte die neue Regierung ihre Spitzenbe-

amten nicht von außen rekrutieren, sondern konnte wie ihre Vorgänger auf das Reservoir der Beamten zurückgreifen (mit einigen Ausnahmen etwa unter den Botschaftern). Es überrascht daher nicht, daß das alte und das neue beamtete Führungspersonal sich in seiner sozialen Herkunft, in Ausbildung, Corpszugehörigkeit und Karriereverlauf fast völlig glichen.

Wie im Fall der Ministerialstäbe, so machte die Parteipolitisierung der hohen Verwaltung Schule. Die Regierung Chirac folgte 1986 dem Anfang der achtziger Jahre praktizierten Beispiel des Personalaustauschs, nur gebremst durch die Zwänge der „Cohabitation“ mit einem sozialistischen Präsidenten. Nach nur zwei weiteren Jahren schlug 1988 das personalpolitische Pendel unter der sozialistischen Regierung Rocard wieder in die Gegenrichtung aus.

3. Strukturreformen

Läßt sich die Personalrekrutierungspolitik der Regierungen der Linken auf die wenig revolutionäre Formel bringen: „Rot, wenn möglich, aber vor allem kompetent“²⁵), so ist die Frage dennoch offen, ob in der Ära Mitterrand die in den siebziger Jahren nachdrücklich geforderten Strukturreformen stattgefunden haben, die mittel- und langfristig die Rekrutierungsmechanismen des politischen Personals ändern könnten.

Diese Frage betrifft zunächst das Schicksal der ENA. Die Ernennung des Kommunisten Anicet Le Pors zum Minister für den öffentlichen Dienst und die Verwaltungsreform ließen den Willen der Regierung Mauroy erkennen, eine Reform der ENA in Angriff zu nehmen. Die tatsächlich getroffenen Maßnahmen blieben jedoch bescheiden. Sie bestanden zum einen darin, der Rekrutierung der ENA aus der Verwaltung wieder größeres Gewicht zu verschaffen und steigerten damit die Chancen, Beamte auch aus bescheidenen sozialen Verhältnissen über die ENA in hohe Verwaltungspositionen zu bringen. Zum anderen wurde neben den bisherigen beiden Rekrutierungsfeldern (Studenten, Beamte) ein dritter Weg zur ENA (10 Plätze) für einen neuen Personenkreis eröffnet: Inhaber von lokalen und nationalen Wahlämtern, Gewerkschafts- und Verbandsfunktionäre. Alle Maßnahmen zeigen, daß zwar eine Öffnung des Zugangs zur ENA eingeleitet wurde, daß aber ihr Rekrutierungsmonopol für die hohen Verwaltungslaufbahnen ebensowenig angetastet wurde wie die Gesamtarchitektur der hohen Verwaltung.

²²) Eine genauere Analyse ergibt einen ähnlich starken harten Kern von Parteipolitikern (knapp 30 Prozent) unter den Stäben der Regierungen Mauroy und Chirac. Vgl. M. Dagnaud/D. Mehl, 1988 (Anm. 6); S. 420 ff.

²³) Während des ersten Parteitags der Sozialistischen Partei nach ihrem Wahlsieg (Valence, Oktober 1981) erklärte das Mitglied des Nationalen Sekretariats Paul Quilès: „Man darf sich nicht, wie Robespierre am 8. Thermidor 1794 im Konvent, damit begnügen zu sagen: Es werden Köpfe fallen! Man muß sagen welche, und man muß es schnell sagen. Das ist es, was wir von der Regierung erwarten. Denn es geht um den Erfolg unserer Politik.“ (J. Chevallier [Anm. 16], S. 33).

²⁴) Daniel Lochak, *La haute administration française à l'épreuve de l'alternance. Les directeurs d'administration centrale en 1981*, in: *La haute administration et la politique* (Anm. 16), S. 76.

²⁵) Ebd., S. 79.

Ein zweiter Komplex struktureller Veränderungen betrifft das Verhältnis von Politik und Verwaltung. Solange die politische Linke in der Opposition war, hatte sie stets die Autonomie der Verwaltung verteidigt und ihre Politisierung sowie den direkten politischen Eingriff in den Ablauf der Verwaltungskarrieren gebrandmarkt. Einmal an der Regierung, betrieb sie nicht nur eine Parteipolitisierung bislang unbekanntes Ausmaßes, sondern leitete auch eine Reihe von Maßnahmen ein, die als institutionelle Absicherung dieser Praxis gelten könnten. Sie hat den Kreis der politischen Beamten (u. a. der Abteilungsleiter) stark ausgeweitet. Sie hat weiterhin das Ernennungsrecht der Regierung außerhalb der Rekrutierung über die ENA und außerhalb von Laufbahnvorschriften für einige Corps systematisch erweitert, neue Corps mit direktem Zugriff der Regierung geschaffen und ihr Kontingent politischer Berufungen in die Grands Corps (*tour extérieur*) statt zu deren Ausstattung mit kompetenten Kräften dazu benutzt, ehemalige Minister, deren Mitarbeiter oder Freunde hochgestellter Politiker zu versorgen, für geleistete Dienste zu belohnen oder vor einem Machtwechsel in Sicherheit zu bringen²⁶). Die personalpolitische Dispositionsmasse, über die Regierungen gleich welcher Richtung fortan verfügen können, wurde somit erweitert und abgesichert.

Eine der wichtigsten Strukturreformen der Ära Mitterrand, von der langfristige Veränderungen der Rekrutierungsmechanismen des politischen Führungspersonals ausgehen können, war die Dezentralisierung Anfang der achtziger Jahre. Sie schuf mit den Regionen eine neue Zwischenebene und übertrug ihren direkt gewählten Vertretern

sowie den gewählten Körperschaften der Départements weitreichende Kompetenzen und umfangreiche finanzielle Mittel. Zu dieser Verlagerung von Entscheidungszentren in die Provinz kam 1985 eine gesetzliche Beschränkung der Ämterhäufung hinzu²⁷). Von diesen Reformen wurde die Herausbildung von neuen lokalen/regionalen politischen Eliten erwartet, die nun mit der Aussicht auf reale politische Macht außerhalb von Paris auf eine nationale Karriere verzichten. Damit wäre der zentralisierende Schub zum Stehen gebracht, der von der Rekrutierung der Spitzenbeamten vornehmlich aus der Pariser Oberschicht in Verbindung mit der Verbeamtung der Regierung ausging, und der zur Verdrängung der lokalen Notablen zugunsten von Politikern aus der hohen Verwaltung führte, die in der Provinz einen Rückhalt suchten.

Die ersten Untersuchungen zu den Auswirkungen dieser Reformen haben jedoch gezeigt, daß die erwartete Differenzierung politischer Karrieren in lokale/regionale einerseits und nationale andererseits bislang nicht stattgefunden hat²⁸). Standen Mandatsträger vor der Wahl, ein lokales/regionales oder ein Amt in Paris aufzugeben, fiel die Entscheidung stets für Paris aus (mit der einen Ausnahme von Dominique Baudis, Bürgermeister von Toulouse). Selbst die höchsten Positionen in Département und Region werden in aller Regel nicht um ihrer selbst willen angestrebt: „Die lokalen oder regionalen Karrieren sind, verglichen mit dem Königsweg, der die lokalen Eliten ins Parlament führt, lediglich Landstraßen zweiter Klasse, unnötige Umwege, wenn nicht gar Wege in die Garage.“²⁹)

III. Bilanz: Glanzpunkte und Problemfelder

1. Stabile Rekrutierungsmuster

„Die Institutionen sind nicht nach meinen Vorstellungen geschaffen worden. Aber sie passen mir gut.“³⁰) So lautete die Antwort von François Mit-

terrand wenige Wochen nach seinem Amtsantritt auf die Frage, ob er sich am Schreibtisch von General de Gaulle und in den von diesem hinterlassenen Institutionen wohlfühle. Nach zehn Jahren seiner Präsidentschaft läßt sich diese Einschätzung auch auf das politische Personal übertragen, das diese Ära geprägt hat. Die durch den Machtwechsel in einigen Bereichen bewirkten Verschiebungen in der Zusammensetzung des Führungspersonals haben sich im Zeitverlauf wieder abgeschwächt. Nach wie vor werden wesentliche Teile der politischen Spitzenpositionen mit Angehörigen der hohen Verwaltung besetzt, deren Politisierung dadurch einen entscheidenden Schritt vorangetrieben wurde. Mehr noch: Die institutionellen Mechanismen der Elitenrekrutierung blieben in ihrem Grundmuster unverändert.

²⁶) Anicet le Pors und Régis Debray wurden auf diese Weise Mitglieder des Conseil d'État.

²⁷) Nach Ablauf einer Übergangszeit können nicht mehr als zwei der folgenden Wahlmandate gleichzeitig ausgeübt werden: Abgeordneter oder Senator, Europaabgeordneter, Regionalrat, Generalrat, Stadtrat von Paris, Bürgermeister einer Stadt mit mehr als 20 000 Einwohnern.

²⁸) Vgl. Etienne Cricqui, *Les carrières des élites politiques locales*, in: *Revue politique et parlementaire*, 946 (1990), S. 44–53; Albert Mabileau, *Les héritiers des notables*, in: *Pouvoirs*, 49 (1989), S. 93–103.

²⁹) E. Cricqui (Anm. 28), S. 51.

³⁰) Interview in: *Le Monde* vom 2. Juli 1981.

Das bedeutet, daß in Frankreich nach wie vor zwei sehr ungleiche Karrierewege in die politischen Leitungspositionen führen: der eine „von unten“ mit einer in der Regel langsamen politischen Professionalisierung über lokale Mandate und/oder Parteiarbeit für die Gesamtheit der politisch aktiven Bevölkerung, der andere wesentlich schnellere „von oben“ über die systematische politische Professionalisierung in den Elitehochschulen und die oberen Ränge der Zentralverwaltung, ein Weg, der faktisch der Oberschicht vorbehalten ist. Diese politische Führungsschicht ist das Gegenteil des von Dahrendorf für die deutschen Eliten der ersten Nachkriegszeit diagnostizierten „Kartells der Angst“: Die französische Elite ist selbstbewußt, offensiv, steht in Verbindung mit den anderen Teileliten in Wirtschaft und Gesellschaft, ist bestrebt, die gesellschaftliche Entwicklung unter Führung des Staates voranzutreiben. Aber ist sie auch den Herausforderungen politischen Handelns in einem ständig komplexer werdenden Umfeld gewachsen?

2. Die Qualifikation der „jeunes messieurs“

„Die Republik darf nicht eine Republik der Ingenieure, der Technokraten, nicht einmal der Gelehrten sein. Es ist reaktionär zu fordern, daß die politischen Führer des Landes aus der ENA oder aus der École Polytechnique kommen sollen.“³¹⁾ Die Kritik des zweiten Präsidenten der V. Republik an der Technokratie und an den „jeunes messieurs“, wie Mendès-France sie abschätzig nannte, steht nicht allein. Die aus der Verwaltung hervorgegangenen Politiker verhielten sich im Ministeramt wie Super-Abteilungsleiter, neigten zu Konformismus, scheuten vor Neuerungen zurück und vermieden Risiken, kurz: statt einen politischen Willen durchzusetzen, zögen sie es vor, Politik zu verwalten³²⁾.

Diese Kritik beruht auf der Annahme, daß hohe Beamte sich auch dann, wenn sie in politische Ämter gelangt sind, als solche verhalten. Sie setzt weiterhin voraus, daß sie im hohen Verwaltungsdienst als Beamte im engeren Sinne tätig waren. Beide Annahmen sind fraglich. Es sind vor allem der institutionelle Kontext und die Rolle, die sie darin spielen, und weniger die berufliche oder soziale Herkunft, die das Handeln der Politiker bestimmen³³⁾. Wie die Beispiele der „ENArchen“

Pierre Joxe (ENA, Cour des comptes), Michel Rocard (ENA, Inspection des finances), Giscard d'Estaing (ENA, Inspection des finances) und Jacques Chirac (ENA, Cour des comptes) zeigen, hat ihre Tätigkeit in der hohen Verwaltung sie nicht daran gehindert, Vollblutpolitiker zu werden. „Die ‚ENArchen‘, die Minister geworden sind, wollten das in ihrer Mehrzahl von Anfang an werden; und von ihrem Eintritt in die Verwaltung an haben sie an das gedacht, was ihnen für dieses Ziel nützt. Sie haben die Verwaltung mehr oder weniger als Vorzimmer... betrachtet... Da sie die Tätigkeit in Ministerialstäben der als Abteilungsleiter vorzogen, haben sie von der Verwaltungsarbeit nur das gesehen, was bis hierher gelangt.“³⁴⁾ Was für eine Verwaltungskarriere zum Nachteil wird, ist für die des Politikers kein Schaden. Schon von der ENA zu „Minister-Lehrlingen“ ausgebildet, nehmen sie aus ihrer Verwaltungspraxis das mit, was sie für ihre Politikerkarriere brauchen: Kenntnisse der Verwaltungsabläufe und ihrer komplexen Verzahnung mit dem politischen Entscheidungsprozeß sowie ein weitverzweigtes Netz von Kontakten.

Die Erfolgreichen unter den Politikern aus der hohen Verwaltung haben im Laufe ihrer Biographien ihren Aktionsradius auf die Parteien, lokale Wahlämter, das Parlament und bisweilen die staatliche wie private Wirtschaft ausgeweitet. Der Erfahrungshintergrund, über den sie verfügen, übersteigt denjenigen eines in die Nationalversammlung oder in den Senat gelangten lokalen Notablen oder Parteifunktionärs jedoch durch die Intensität und die Art ihrer politischen Professionalisierung um ein Wesentliches. Sie haben Politik vom Beginn ihrer Ausbildung an zum Beruf gemacht, haben bereits in den Elitehochschulen gelernt, verschiedene Denkweisen (die der Politik, der Verwaltung, des Rechts, der Wirtschaft) zu beherrschen und haben im Lauf ihrer Karriere sich zugleich gehütet, sich in einem dieser Bereiche übermäßig zu spezialisieren. Darauf beruht ihre Qualifikation als Spezialisten für Generelles, für politische Interessenvermittlung, für Aushandlungsvorgänge und Entscheidungsprozesse. Die Stärke dieser aus der Beamtenschaft hervorgegangenen politischen Führungsschicht liegt daher in ihrer intellektuellen Brillanz, in ihrer Fähigkeit, Probleme rasch zu erfassen, Entscheidungen vorzubereiten und durchzusetzen, in ihrem Sinn für Organisation. Ihre Schwäche gegenüber reinen Partei- und Interessenpolitikern besteht hingegen in ihrer sozialen Abschottung, in der größeren Notwendigkeit, ihre Autorität durch Leistung im-

³¹⁾ Georges Pompidou, *Le noeud gordien*, Paris 1974, S. 202f.

³²⁾ Roger-Gérard Schwartzberg, Vorwort zu Pascale und Jean-Dominique Antoni, *Les ministres de la Cinquième République*, Paris 1976, S. 9.

³³⁾ Vgl. E. Suleiman (Anm. 13), S. 376ff.; Pierre Birnbaum, *Conclusion*, in: ders. (Anm. 11), S. 308f.

³⁴⁾ F. Bloch-Lainé (Anm. 14), S. 232.

mer wieder neu zu erwerben und in vielen Fällen im Fehlen eines Charismas.

3. Die Kosten des Systems

Das französische Elitenrekrutierungssystem hat weltweit Bewunderer gefunden. Spanien, Argentinien und Großbritannien haben sich bei ihren Verwaltungsreformen vom Muster der ENA inspirieren lassen. Dagegen steht in Frankreich selbst ein großer Chor von Stimmen, die auf seine Schattenseiten verweisen. Die Schwächen des Systems sind insbesondere in zwei Bereichen unübersehbar: im Bildungswesen und in der Verwaltung.

Der starre Dualismus im Hochschulbereich von Universitäten und Grandes Écoles bringt vor allem drei Probleme mit sich. Erstens führt er – zusätzlich zur sozialen Ungleichheit der Zugangschancen zu den beiden Bildungswegen – zu einer sehr ungleichen Förderung der Studenten. Eine kleine Anzahl der besten Abiturienten gelangt in die Grandes Écoles, wo diese Spitzengruppe unter bestmöglicher fachlicher Anleitung intensiv gefördert wird. Das Gros der mittelmäßigen bis schlechten Studenten, die eine intensive Betreuung wesentlich nötiger hätten, verbringt dagegen ihr Studium an den überfüllten und im Vergleich beträchtlich schlechter ausgestatteten Universitäten. Zweitens fügt das Nebeneinander von Elitenbildung und Massenbildung den Universitäten schweren Schaden zu. Ihnen werden die leistungstärksten Studenten vorenthalten. Die Studenten der vom Massenandrang überfluteten Universitäten, denen zudem der Zugang in viele höhere Berufspositionen verschlossen ist, stehen dem Lehrangebot oft wenig motiviert gegenüber und haben bisher eine Durchsetzung innerer Selektion zur Hebung des Ausbildungsniveaus verhindert. Schließlich führt das dualistische Hochschulsystem zu einer Schwächung des wissenschaftlichen Nachwuchses. Zwar absorbieren die Elitehochschulen Jahr für Jahr aufgrund ihrer Auswahlkriterien die glänzendsten Nachwuchswissenschaftler. Durch ihre generalistische Ausbildung und mehr noch durch die von ihnen angebotenen Karrierechancen lenken sie den wissenschaftlichen Nachwuchs jedoch in Führungspositionen in Verwaltung, Politik und Wirtschaft.

Nicht weniger gravierend sind die Folgen des Elitenselektionssystems für die französische Verwaltung. Die Rekrutierung des Hauptkontingents der hohen Ministerialbeamten aus der ENA blockiert weitgehend den inneren Aufstieg in den Ministerien. Da die ENA-Absolventen wesentlich schneller in leitende Positionen aufrücken, empfinden sich die Absolventen anderer Bildungsgänge unter

den Karrierebeamten auch heute noch als die armen Verwandten der Ministerialbürokratie³⁵). Hinzu kommen erhebliche Unterschiede innerhalb der ENA-Absolventen. Hier haben wiederum die Bestplatzierten der Abgangsranklisten, die in eines der Grands Corps aufgenommen wurden, die besten Karrierechancen. Sie beginnen ihre Ministeriallaufbahn oft in einem Ministerialstab und besetzen von hier aus die Spitzenpositionen, wobei bestimmte Ministerien von einigen Corps geradezu als Erbhöfe behandelt werden.

Daß sich die Ministerialbürokratie aus Beamten mit sehr unterschiedlichen Startchancen zusammensetzt, bedeutet eine Durchbrechung des meritokratischen Prinzips. Eine der Folgen ist die vielbeklagte „Flucht der Gehirne“. Eine stetig zunehmende Zahl von Karrierebeamten ohne Zugehörigkeit zu den Grands Corps, die ihre Aussichten auf einen ehrenhaften Abschluß ihrer Laufbahn schwinden sehen, verlassen den Staatsdienst und gehen in die Privatwirtschaft. Eine weitere Folge besteht darin, daß die besten Beamten sich in einigen renommierten und unter karrierestrategischen Gesichtspunkten vielversprechenden sowie höherdotierten Ministerien (vor allem Finanzen und Wirtschaft) konzentrieren, während die Ressorts am Ende der Gehalts- und Prestigeskala (Landwirtschaft, Soziales, Erziehung) dem „Fußvolk“ überlassen bleiben.

Die „Flucht der Gehirne“ hat nicht nur die in ihren Karriereerwartungen enttäuschten unteren Ränge ergriffen, sondern inzwischen auch unter den Angehörigen der Grands Corps Ausmaße erreicht, die in den Corps selbst Besorgnisse über ihre eigene Funktionsfähigkeit auslösen³⁶). Da die hohen Verwaltungspositionen als Rekrutierungsreservoir für Führungspositionen in Politik und Wirtschaft dienen, blockieren somit diejenigen die Ministeriallaufbahnen, die in ihnen nicht ihr eigentliches Ziel, sondern nur ein Sprungbrett sehen. Und schließlich, die in die Politik überwechselnden hohen Beamten haben gegenüber allen Konkurrenten aus anderen Bereichen ein entscheidendes Privileg: ihre berufliche Absicherung.

4. Reformen: Ansätze und Chancen

Die Schwächen des französischen Elitenrekrutierungssystems haben eine Vielzahl von Reformvor-

³⁵) Die seit Errichtung der ENA bestehende Malaise (vgl. F. Bodiguel/J.-L. Quermonne, [Anm. 5]; E. Suleiman [Anm. 13]) wird durch die 1990/91 von Claude Thoenig im Auftrag des Ministeriums für den öffentlichen Dienst erstellte Studie bestätigt (Le Monde vom 29. Mai 1991).

³⁶) Vgl. André Passeron, Les pantoufles des Enarques. La fuite des cerveaux de la haute fonction publique, in: Le Monde vom 22./23. Juli 1990.

schlagen und Reformversuchen provoziert. Der Tatsache Rechnung tragend, daß die Selektion durch die Grandes Écoles, die Stellung der Grands Corps innerhalb der Verwaltung und die Verflechtung der Karrieren in Verwaltung, Politik und Wirtschaft voneinander abhängige Bestandteile eines Gesamtsystems darstellen, sehen die umfassenderen der bislang anvisierten Reformprojekte bereichsübergreifende Maßnahmenbündel vor³⁷⁾.

Ihre Forderungen reichen von der quantitativen und qualitativen Öffnung der Grandes Écoles und deren Integration in das Universitätssystem über die Aufhebung der starren Bindung der Karrierchancen an den Ausbildungserfolg (Beseitigung der Abgangsranklisten, Ausweitung bzw. Ausschließlichkeit der internen Rekrutierung der Verwaltung), die Abschwächung/Beseitigung der internen Statusunterschiede (gleiche Besoldungsgrundsätze für alle Ministerien, Neustrukturierung der Grands Corps bzw. deren Abschaffung) bis hin zu einer starken Begrenzung wenn nicht sogar Abschaffung der Möglichkeiten der Beurlaubung und Abordnung von Beamten, zu einer Verminderung des Berufsrisikos der Nicht-Beamten in Wahlämtern und zu einer Begrenzung der Zahl der politischen Beamten.

Allen bisherigen Reformprojekten ist gemeinsam, daß sie scheiterten. Die entscheidende Ursache für ihren Mißerfolg liegt jedoch nicht im Widerstand der Grands Corps und der Absolventen der Grandes Écoles, sondern darin, daß ihre Zielsetzung einer tiefverwurzelten Tradition zuwiderläuft. Es ist kein Zufall, daß Jean-Pierre Chevènement, Mitte der achtziger Jahre sozialistischer Erziehungsminister, den Begriff des „republikanischen Elitismus“ in die Debatte einführte³⁸⁾. Die Rolle der Schule als Instrument des sozialen Aufstiegs (école libératrice), die Ersetzung von Erblichkeit und Nepotismus durch das schulische Leistungsprinzip beim Zugang zu staatlichen Ämtern wäh-

rend der III. Republik gehören zu den historischen Grunderfahrungen gerade der republikanischen Linken. Die laizistische und die Auswahl der Besten garantierende Staatsschule erscheint als eine der zentralen republikanischen Errungenschaften, als Realisierung des Ideals der Französischen Revolution, das allein die Leistung gelten läßt. Es überrascht nicht, daß diese meritokratische Grundhaltung in Verbindung mit dem jakobinischen Etatismus, der nur im Staat den Garanten des Gemeinwohls sieht, den Mythos der Grandes Écoles zum „Bestandteil des genetischen Erbes“ der französischen Nation hat werden lassen³⁹⁾ und ihre Selektionsfunktion geradezu sakralisiert hat⁴⁰⁾. „Der Auswahlwettbewerb ist das demokratischste Selektionsverfahren“⁴¹⁾, dies ist das Credo eines der engagiertesten Verfechter einer Reform des Rekrutierungssystems.

Angesichts dieser festen Verankerung der Grundprinzipien des gegenwärtigen Systems bestehen wenig Aussichten auf seine Veränderung „von oben“. Indessen hat jedoch ein schleichender Wandel „von unten“ eingesetzt. In dem Maße, in dem sich die französische Wirtschaft der internationalen Konkurrenz stellt und sich internationalisiert, verlieren die Grandes Écoles, die ENA eingeschlossen, als Hauptlieferanten ihres Führungsnachwuchses an Boden. Beschwörend fordert der Präsident Mitterrand von den Elitehochschulen eine Steigerung der Zahl und eine Verbesserung des Profils ihrer Absolventen. Was immer die Ermahnungen des Präsidenten fruchten, es zeichnet sich ab, daß die Öffnung Frankreichs insbesondere zu Europa eine Schubkraft entfalten wird, die über den Wirtschaftssektor hinausreicht. Sie könnte somit das Elitenrekrutierungssystem stärker verändern als alle bisherigen Reformbemühungen.

³⁹⁾ Vgl. Jean-Michel Gaillard, *Tu seras Président, mon fils*, Paris 1987, S. 203.

⁴⁰⁾ Vgl. Pierre Bourdieu, *La noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris 1989, S. 533 ff.

⁴¹⁾ Jean-François Kesler (engagiertes Mitglied der Sozialistischen Partei und Vizepräsident der ENA), *Nobles d'état et idéologues du capital*, in: *Revue politique et parlementaire*, 941 (1989), S. 12.

³⁷⁾ Das bislang kohärenteste Konzept erarbeitete die Kommission zur ENA-Reform 1981/82; vgl. Jean-François Kesler, *L'ENA, la société, l'État*, Paris 1985.

³⁸⁾ Interview in: *Le Monde* vom 28. August 1984.

Frankreichs Stellung in der Welt

Weltmacht oder Mittelmacht?

Die Rolle, die Frankreich im zweiten Golfkrieg spielte, hat unter Franzosen erneut die Diskussion über die Frage entfacht, ob ihr Land noch eine Groß- oder lediglich eine Mittelmacht sei. Bei einer Umfrage im Februar 1991 meinten 72 Prozent der Befragten, Frankreich sei eine Großmacht¹⁾. Führende Spezialisten der französischen Außenpolitik vertraten die gegenteilige Ansicht. So meinte der stellvertretende Leiter des Institut Français des Relations Internationales (IFRI), Dominique Moise, Frankreich sei seit seiner militärischen Niederlage von 1940 keine Großmacht mehr. Trotz seiner weltpolitischen Position und dem beharrlichen Stolz auf seine Statussymbole (Atomwaffen, ständiger Sitz im Weltsicherheits-

rat, überseeisches Stützpunkt-, Bündnis- und Klientensystem) sei es lediglich eine „mittlere Macht“ wie Großbritannien oder Deutschland²⁾.

Die Diskussion über Frankreichs Status als Groß- oder Mittelmacht ist nicht neu. Sie flammt immer wieder dann auf, wenn sich bei internationalen Konflikten die Grenzen französischer Macht zeigen, wie etwa 1956 während der Suezkrise oder während der achtziger Jahre anlässlich der erfolglosen Interventionen im Tschad und im Libanon. Die Ursache dieser Dauerdiskussion liegt in der Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit der französischen Außenpolitik seit dem Zweiten Weltkrieg³⁾.

I. Der Großmachtanspruch

Der Großmachtanspruch Frankreichs beruht mental und ideologisch auf dem durch Geschichte, Sprache, Kultur und Geographie geprägten nationalen Selbstverständnis, politisch auf dem Status als Siegermacht des Zweiten Weltkrieges (und bis 1990 als Besatzungs- bzw. Schutzmacht in Deutschland) sowie als ständiges Mitglied des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, diplomatisch auf den engen Beziehungen zu vielen Staaten der Dritten Welt, militärisch auf dem Besitz von Atomwaffen sowie weltweiten Eingreifkapazitäten und den Bündnisverträgen mit den frankophonen Staaten Schwarzafrikas, geostrategisch auf der zentralen Lage in Westeuropa sowie dem Besitz überseeischer Territorien und Departements in der Karibik, im Atlantik und im Pazifik, wirtschaftlich auf seiner Währung, seinen Spitzentechnologien und seinen Wachstumsindustrien, kulturell auf seiner nicht zuletzt sprachlichen Ausstrahlungskraft und engen Bindungen zu den frankophonen Staaten⁴⁾.

Unter diesen Faktoren ist das nationale Selbstverständnis subjektiv der wichtigste. Aufgrund dieses Selbstverständnisses betrachten sich die Franzosen mehrheitlich noch immer als „Grande Nation“, die eine weltweite Mission zu erfüllen habe und der ein Platz unter den Großen dieser Welt gebühre⁵⁾. Sie leiten von diesem Selbstverständnis ein Mitspracherecht bei der Regelung internationaler Konflikte (z. B. des Palästinakonfliktes im Nahen Osten) sowie einen Führungsanspruch in der Europäischen Gemeinschaft ab⁶⁾.

Der Großmachtanspruch und das Sendungsbewußtsein sind bereits im 19. Jahrhundert eine enge Verbindung mit dem Sicherheitsstreben eingegangen. Solange Frankreich eine „echte“ Großmacht war (zu Zeiten Ludwigs XIV. bis Napoléon I.), besaß es auf dem europäischen Kontinent nicht nur die Vormacht, sondern konnte auch seine Sicherheit mit eigenen Mitteln garantieren. Seit der Niederlage in den Napoleonischen Kriegen (1815) hat es mit der europäischen Präponderanz auch die Fähigkeit verloren, seine Sicherheit mit eigenen Mitteln zu wahren. 1870/71 wurde es von Preußen, 1940 von Deutschland besiegt, im Ersten Welt-

¹⁾ Vgl. La France est-elle encore une grande puissance?, in: L'Express vom 1. März 1991, S. 28–33.

²⁾ Vgl. ebd.

³⁾ Vgl. Hartmut Elsenhans, Frankreichs Sonderstellung in der Weltpolitik und der internationalen Arbeitsteilung oder die List des nicht eingelösten Anspruchs, in: Frankreich-Jahrbuch 1989, S. 49–62.

⁴⁾ Vgl. Ingo Kolboom, Frankreich in der Welt oder: der letzte Mohikaner in Europa?, in: Frankreich-Jahrbuch 1989, S. 29–47.

⁵⁾ Vgl. Hans-Jürgen Lüsebrink (Hrsg.), Dossier: Der französische Nationalismus – Diskurs und Ideologie (18.–20. Jahrhundert), in: Lendemains, 16 (1991) 62, S. 5–55.

⁶⁾ Vgl. Florence Haegel, La France dans le monde, in: SOFRES Opinions publiques 1986, Paris 1986, S. 203–212.

krieg vermochte es sich nur dank der Unterstützung durch eine weltweite Koalition zu behaupten, und den Zweiten Weltkrieg überlebte es als freies Land nur aufgrund des Sieges seiner Verbündeten. Die Erinnerung an diese historische Erfahrung, die über das Erziehungssystem und den politischen Diskurs wachgehalten wird, hat sich tief in das kollektive Bewußtsein eingepreßt⁷⁾.

Daraus resultiert die enge Verbindung des Strebens nach Sicherheit, europäischer Führung und Weltgeltung. Sie bildete ein wichtiges Motiv beim Aufbau des 2. Kolonialreiches im 19. Jahrhundert,

der Bildung des kontinentalen Sicherheitssystems in der Zwischenkriegszeit und der Entwicklung der Atomstreitmacht in den sechziger Jahren. Sie erklärt heute den breiten außenpolitischen Konsens zwischen allen relevanten politischen Kräften des Landes, von den Kommunisten bis zu den Nationalisten. Der französische Großmachtanspruch ist daher nicht ein Ausdruck von Realitätsblindheit oder chauvinistischer Verblendung, sondern das Ergebnis historischer Erfahrung. Er bildet eine tiefverwurzelte Triebkraft der französischen Politik⁸⁾.

II. Der gegenwärtige Status: Schein und Wirklichkeit

Dem ausländischen Beobachter, der nicht das französische Selbstverständnis teilt, stellt sich die internationale Lage Frankreichs jedoch etwas anders dar. Trotz erheblicher Anstrengungen und beachtlicher Erfolge ist es Frankreich seit dem Zweiten Weltkrieg nicht gelungen, seinen relativen Machtverlust voll auszugleichen und wieder eine „echte“ Großmacht zu werden. Es ist daher heute wie Großbritannien im Vergleich zu den atomaren Weltmächten USA und UdSSR eine atomare Mittelmacht mit weltweiten Interessen und Kapazitäten⁹⁾.

1. Die Nachkriegssituation

Frankreich gehört zu den Siegermächten des Zweiten Weltkrieges, aber es verdankt diese Position nicht etwa wie im Ersten Weltkrieg primär eigenen militärischen Anstrengungen, sondern dem machtpolitischen Kalkül der drei Weltmächte von 1944/45, d. h. den Vereinigten Staaten, Großbritannien und der Sowjetunion. Vor allem Großbritannien, aber auch die Vereinigten Staaten wollten ein starkes Frankreich als Gegengewicht gegen die Sowjetunion in Europa und als zusätzliche Garantie gegen ein eventuelles Wiederaufleben der deutschen Großmacht. Sie verlangten deshalb von der Sowjetunion erfolgreich die Zustimmung zur Beteiligung Frankreichs an der Besetzung Deutschlands und an der Aufnahme in den Kreis der

ständigen Mitglieder des Weltsicherheitsrates. An den Konferenzen von Teheran, Jalta und Potsdam, auf denen die Weichen für die Nachkriegsentwicklung gestellt wurden, nahm Frankreich jedoch nicht teil. Es war daher nicht wie nach dem Ersten Weltkrieg unmittelbar an der Gestaltung der Nachkriegsordnung beteiligt¹⁰⁾. Als Besatzungsmacht in Deutschland konnte es zwar die Entwicklung der deutschen Verhältnisse beeinflussen, aber die zentralen Entscheidungen der Deutschlandpolitik fielen in Washington und in Moskau, nicht in Paris¹¹⁾.

Auch die ständige Mitgliedschaft im Weltsicherheitsrat verschaffte Frankreich keinen bestimmenden Einfluß in der Weltpolitik. Seine europäische Interessenlage erforderte während des Kalten Krieges eine enge Anlehnung an die Vereinigten Staaten und Großbritannien. An eine autonome Weltpolitik war nicht zu denken. In Europa war Frankreich infolge des Ost-West-Konfliktes auf den Schutz der Vereinigten Staaten und der übrigen westeuropäischen Demokratien angewiesen. Es trat daher 1949 der NATO bei und verzichtete so auf eine autonome Sicherheitspolitik. Die Erneuerung seines kontinentaleuropäischen Bündnisystems, auf dem in der Zwischenkriegszeit seine Sicherheit und seine europäische Vormachtstellung beruhte, war nicht möglich, denn seine früheren ostmitteleuropäischen Verbündeten, Polen, Tschechoslowakei, Rumänien und Jugoslawien, waren 1944/45 unter sowjetischen bzw. kommunistischen Einfluß gefallen und kamen als Bündnis-

7) Vgl. Anette Kleszcz-Wagner, *Resistance und politische Kultur in Frankreich*, unv. Dissertation an der Universität Kassel 1991.

8) Viele Darstellungen der französischen Außenpolitik leiden darunter, daß sie diesen engen Zusammenhang zwischen Sendungsbewußtsein, Großmachtanspruch und Sicherheitsstreben nicht genügend berücksichtigen. Dies gilt insbesondere für zahlreiche Arbeiten über die Außenpolitik de Gaulles, aber auch Mitterrands. Vgl. die sonst sehr gute Darstellung von Wichard Woyske, *Frankreichs Außenpolitik von de Gaulle bis Mitterrand*, Opladen 1987.

9) Vgl. H. Elsenhans (Anm. 3), S. 61f.

10) Vgl. Winfried Loth, *Die Teilung der Welt 1941–1955*, München 1980.

11) Vgl. Hans-Peter Schwarz, *Vom Reich zur Bundesrepublik. Deutschland im Widerstreit der außenpolitischen Konzeptionen in den Jahren der Besatzungsherrschaft 1945–1948*, Stuttgart 1980²; Hermann Graml, *Die Alliierten und die Teilung Deutschlands. Konflikte und Entscheidungen 1941–1948*, Frankfurt/M. 1985.

partner daher nicht mehr in Frage. Lediglich in seinem überseeischen Kolonialreich konnte Frankreich seine frühere Machtstellung kurzfristig erneuern. Im Zuge der Entkolonisierung mußte es sich jedoch trotz heftiger Gegenwehr (Indochina- und Algerienkrieg) aus seinen Kolonien zurückziehen. Es verlor im Laufe der fünfzig Jahre auch seinen Status als Kolonialmacht¹²).

2. Die gegenwärtigen Macht- und Einflußchancen

Frankreich ist es jedoch teilweise gelungen, die alten Bindungen in neuer Form aufrechtzuerhalten. Seine ehemaligen Kolonien in Schwarzafrika band es wirtschaftlich, finanziell, militärisch und kulturell durch die Schaffung der Franc-Zone sowie durch bilaterale Kooperations-, Verteidigungs- und Militärabkommen an sich. Die Franc-Zone garantiert den Mitgliedstaaten eine feste Währungsparität und erlaubt es Frankreich, die Finanz- und Währungspolitik seiner ehemaligen Kolonien zu beeinflussen. Die bilateralen Verträge sichern Frankreich den beherrschenden Einfluß auf die Wirtschaft, die Kultur und die Verteidigung seiner Klienten und ermöglichen ihm ein militärisches Eingreifen in lokale Konflikte. Seine Handlungsfähigkeit wird jedoch dabei durch die Abhängigkeit von den Interessen und Launen der einheimischen Machthaber, den Ambitionen von Regionalmächten und den Strategien der Weltmächte eingeschränkt¹³).

Die einheimischen Eliten benutzen die Zusammenarbeit mit der früheren Kolonialmacht zur Absicherung ihrer Machtpositionen. Dadurch gerät Frankreich in Gegensatz zu den autochthonen Oppositionsbewegungen, die so oft zum Vorkämpfer antifranzösischer Positionen werden. Außerdem wird es häufig in interne Machtkämpfe verwickelt¹⁴), die es zur militärischen Intervention zwingen. Wenn Regionalmächte in diese internen Machtkämpfe eingreifen, wie z. B. Libyen Anfang der achtziger Jahre im Tschad, dann muß es entweder sein Engagement verstärken oder aber sich aus dem Krisengebiet zurückziehen. Eine Verstärkung des Engagements droht zu Konflikten mit den Weltmächten zu führen, da diese häufig direkt oder indirekt die Regionalmächte unterstützen (so

die Sowjetunion durch Waffenlieferungen an Libyen). Ein Rückzug aus dem Konfliktgebiet bedeutet dagegen einen Verzicht auf direkte Einflußnahme und damit auf eine wirkungsvolle Interessenwahrung. Frankreich muß daher beim Einsatz seiner militärischen Machtmittel im frankophonen Schwarzafrika sehr umsichtig vorgehen. Diese Notwendigkeit setzt seinen Interventionsmöglichkeiten enge Grenzen¹⁵).

Auch mit seinen ehemaligen Kolonien im arabischen Nordafrika (Tunesien, Algerien, Marokko) schloß Frankreich nach deren Unabhängigkeit Kooperationsverträge. Allerdings gestaltete sich die Zusammenarbeit mit ihnen wesentlich schwieriger als mit den ehemaligen Kolonien in Schwarzafrika. Zum einen war die Hypothek der Kolonialzeit wesentlich größer, zum anderen besitzen ihre Bewohner ein ausgeprägtes kulturelles und religiöses Eigenbewußtsein. Dies gilt besonders für Algerien, das seine Unabhängigkeit erst nach einem langen, blutigen Krieg (1954–1962) erlangte¹⁶). Die Kooperation beschränkt sich im wesentlichen auf den wirtschaftlichen Bereich. Hier allerdings sind die Austauschbedingungen erheblich umfangreicher als mit Schwarzafrika, da die Wirtschaftskraft der nordafrikanischen Staaten wesentlich größer ist als die der schwarzafrikanischen¹⁷). So verfügt Algerien über reiche Erdöl- und Erdgasvorkommen, Marokko über große Phosphatlager.

Während sich die Wirtschaftsbeziehungen mit den nordafrikanischen Staaten seit deren Unabhängigkeit verstärkt haben, wurden die kulturellen schwächer. Unter dem Druck des arabischen Nationalismus und des islamischen Fundamentalismus vollzog bzw. vollzieht sich besonders in Algerien die Arabisierung des Erziehungssystems und des geistigen Lebens. Außerdem breitet sich der amerikanische Einfluß und damit auch die englische Sprache rasch aus. Der kulturelle Einfluß Frankreichs geht daher in Nordafrika zurück¹⁸).

Frankreich beschränkte sich jedoch in Übersee nicht nur darauf, alte Positionen zu behaupten und eventuell auszubauen, sondern bemühte sich auch, neuen Einfluß außerhalb seines ehemaligen Kolonialgebietes zu gewinnen. Dabei konzentrierte es seine Anstrengungen auf Lateinamerika und die arabische Welt. Mit beiden Regionen ist es histo-

¹²) Vgl. Alfred Grosser, *La IV. République et sa politique extérieure*, Paris 1972².

¹³) Vgl. John Ravenhill, *Collective Clientelism: The Lomé Convention and North-South Relations*, New York 1984; Philippe Hugon, *French Development Cooperation: Policy and Performance*, in: Olav Stokke (Hrsg.), *European Development and Assistance*. Bd. 1, Tilburg 1984, S. 178–205.

¹⁴) Ein Paradebeispiel dafür bieten die Verwicklungen in die internen Auseinandersetzungen des Tschads in den achtziger Jahren; vgl. Jean-François Bayart, *La politique africaine de France* Mitterrand, Paris 1984.

¹⁵) Vgl. Pascal Chaigenau, *La politique militaire de la France en Afrique*, Paris 1984.

¹⁶) Vgl. Hartmut Elsenhans, *Frankreichs Algerienkrieg 1954–1962. Entkolonisierungsversuch einer kapitalistischen Metropole. Zum Zusammenbruch der Kolonialreiche*, München 1974.

¹⁷) Vgl. Ph. Hugon (Anm. 13).

¹⁸) Vgl. Abderrahim Lamchichi, *Islam et contestation au Maghreb*, Paris 1989; ders., *L'Algérie en crise*, Paris 1991.

risch eng verbunden, mit Lateinamerika vor allem kulturell, mit der arabischen Welt auch wirtschaftlich, politisch und militärisch. In beiden Regionen trifft es jedoch auf eine stark verwurzelte britische bzw. amerikanische Präsenz. Letztere erwies sich im Falle Lateinamerikas als übermächtig. De Gaulles triumphale Reise durch Mittel- und Südamerika hinterließ daher politisch und wirtschaftlich wenig Spuren¹⁹⁾.

In der arabischen Welt war Frankreich dagegen erfolgreicher. Es bot den arabischen Staaten wirtschaftliche, technologische, diplomatische und militärische Zusammenarbeit an, empfahl sich als Treuhänder ihrer Interessen in den Vereinten Nationen, der Europäischen Gemeinschaft und der westlichen Welt sowie als politisch-kulturelle Alternative zu beiden Supermächten. Seine „arabische Politik“ scheiterte jedoch in den achtziger Jahren an den ethnischen, religiösen, staatlichen und nationalen Gegensätzen der Region sowie an seinem begrenzten wirtschaftlichen und militärischen Potential. So geriet Frankreich im libanesischen Bürgerkrieg zwischen die Fronten, kollidierte im Tschad mit libyschen Interessen und zog sich im ersten Golfkrieg (1980–1988) durch die Unterstützung des Irak nicht nur die Feindschaft des Iran und der islamischen Fundamentalisten, sondern auch die Gegnerschaft Saudi-Arabiens, der Golf-scheichtümer und Ägyptens zu. Im zweiten Golfkrieg (1991) gewann es durch seine Unterstützung der anti-irakischen Koalition wieder an Einfluß in Ägypten, Saudi-Arabien und den Golfstaaten, verlor aber seine privilegierten Beziehungen zum Irak. Seine Rolle in der arabischen Welt ist daher heute eher bescheiden²⁰⁾.

Während Frankreich in der Dritten Welt versuchte, alte Bindungen zu erhalten bzw. neue zu schaf-

fen, suchte es in Europa die Zusammenarbeit mit seinen Nachbarn in bi- und multilateralen Strukturen. Es ergriff die Initiative zur westeuropäischen Integration und bemühte sich um eine Verständigung mit der Bundesrepublik Deutschland. Es sicherte sich so eine führende Position innerhalb der Europäischen Gemeinschaft und gewann einen zuverlässigen Verbündeten. Seine westeuropäische Führungsposition ist allerdings keine Hegemonie. Frankreich ist wie alle seine Partner in ein System gegenseitiger Abhängigkeiten eingebunden und kann daher seine Interessen nur einvernehmlich durchsetzen. Auch im deutsch-französischen Zweierverhältnis ist es nicht (mehr) die Vormacht²¹⁾. Seine politische und militärische Überlegenheit wird heute durch das wirtschaftliche und demographische Gewicht Deutschlands ausgeglichen. Infolge der deutschen Wiedervereinigung werden sich die wirtschaftlichen Gewichte wahrscheinlich noch weiter zugunsten der deutschen Seite verschieben, wenn erst einmal die Umstrukturierung der ostdeutschen Wirtschaft abgeschlossen ist. Wie groß der französische Einfluß einmal sein wird, falls eines Tages auch noch die ostmitteleuropäischen Staaten der EG beitreten, läßt sich heute noch nicht sagen. Auf alle Fälle wird er nicht dominieren.

Frankreich ist es gelungen, seine europäischen Interessen eng mit seinen afrikanischen zu verbinden. So vermochte es z. B. durch die Assoziierung seiner ehemaligen schwarzafrikanischen Kolonien mit der EG, deren Wirtschaftskraft in den Dienst seiner Afrikapolitik zu stellen. Das bedeutet jedoch nicht, daß es die Afrikapolitik der EG bestimmte. Gewiß war sein Einfluß auf diese groß, aber auch hier mußte es die Zustimmung seiner Partner suchen. Seit dem britischen EG-Beitritt ist dies nicht einfacher geworden²²⁾.

III. Das militärische Potential

Die militärische Grundlage der französischen Machtstellung bildet die Autonomie der Verteidigung. Diese beruht auf dem Besitz von Atomwaf-

fen. Mit deren Entwicklung begann bereits die IV. Republik nach der französisch-britischen Niederlage im Suezkonflikt 1956, um eine erneute atomare Erpressung durch die Weltmächte zu vermeiden. Auf- und ausgebaut zu einer operationellen Streitmacht wurde sie aber erst durch de Gaulle und dessen Nachfolgern. Unter de Gaulle sollte sie einerseits die Sicherheit des Mutterlandes „nach allen Himmelsrichtungen“ garantieren, andererseits die überseeischen Besitzungen und Einflußgebiete vor ausländischen Interventionen abschirmen.

Seine Nachfolger gaben das Konzept der atomaren Rundumverteidigung auf, hielten jedoch an dieser

¹⁹⁾ Vgl. Patrice Cadenat, *La France et le tiers monde. Vingt ans de coopération bilatérale*, Paris, La Documentation française, 1983.

²⁰⁾ Vgl. Thierry Fabre, *La fin d'un mythe?*, in: *Esprit*, Paysage après la bataille. Les Cahiers de l'Orient, Juni 1991, S. 137–156.

²¹⁾ Vgl. Robert Picht (Hrsg.), *Deutschland, Frankreich, Europa. Bilanz einer schwierigen Partnerschaft*, München 1978; ders. (Hrsg.), *Das Bündnis im Bündnis. Deutsch-Französische Beziehungen im internationalen Spannungsfeld*, Berlin 1982.

²²⁾ Vgl. Gerrit Faber, *The European Community and Development Cooperation*, Assen 1982; J. Ravenhill (Anm. 13).

Doppelfunktion fest, die aber nur bedingt erfüllt wurde. Sie ist primär eine politische Waffe, keine militärische, da ihr Einsatz gegen eine andere Atommacht das physische Ende Frankreichs bedeuten könnte. Sie erhöht das internationale Prestige Frankreichs und erweitert seinen außenpolitischen Handlungsspielraum, aber sie schafft nicht die Unabhängigkeit der nationalen Verteidigung, d.h. die Fähigkeit, die nationale Sicherheit gegen jeden potentiellen Gegner mit eigenen Mitteln zu garantieren. Frankreich ist trotz seiner atomaren Waffen weiterhin auf den konventionellen Schutz der NATO und die atomare Rückendeckung der Vereinigten Staaten angewiesen. Daran hat (zumindest vorläufig) die grundlegende Veränderung der internationalen Machtverhältnisse und der geostrategischen Situation in Europa durch den Zusammenbruch der sowjetischen Machtposition nichts geändert²³). Die sowjetische Bedrohung ist zwar verschwunden, aber Rußland bleibt eine Weltmacht, sei es nun innerhalb oder außerhalb einer erneuerten euro-asiatischen Union.

Seine Atomwaffen verleihen Frankreich jedoch innerhalb der NATO einen Sonderstatus, da sie es ihm ermöglichen, einem potentiellen Angreifer mit dem atomaren Gegenschlag zu drohen und so die Gesamtstrategie der westlichen Allianz zu beeinflussen. Sie stärken damit die französischen Einflußmöglichkeiten innerhalb des atlantischen Bündnisses. Sie erhöhen aber auch seine Entscheidungsfreiheit, denn es ist nicht automatisch an die Beschlüsse der westlichen Militärorganisation gebunden. Damit erweitern sie seinen außenpolitischen Handlungsspielraum in Konfliktfällen. Nur Frankreich selbst bestimmt, ob, wann und wie es seine Atomwaffen einsetzt.

Die Atomwaffen sichern Frankreich ferner im deutsch-französischen Verhältnis die militärische Überlegenheit und gleichen damit teilweise seine wirtschaftliche Unterlegenheit aus. Sie erhöhen außerdem gegenüber Deutschland den französischen Bündniswert. Frankreich kann zwar den atomaren Schutz der Vereinigten Staaten nicht ersetzen, aber doch einen zusätzlichen atomaren Schutz bieten. Dies ist besonders dann wichtig, wenn die Vereinigten Staaten zögern sollten, ihr atomares Potential zur Verteidigung der Bundesrepublik einzusetzen. Die Atomwaffen bilden aber auch eine Rückversicherung für den Fall eines Wieder-auflebens des deutsch-französischen Antagonismus. Die Hades-Raketen, die Frankreich nach dem Rückzug seiner Truppen aus Deutschland im

Elsaß aufstellen will, reichen gerade bis München und Berlin. Eine unmißverständliche Warnung nicht nur für potentielle Angreifer aus der russischen Steppe.

Außerhalb Europas und der Atlantischen Allianz sind die französischen Atomwaffen jedoch „stumpf“, wie der Golfkonflikt erneut gezeigt hat. Die Drohung mit dem Einsatz von Atomwaffen in sekundären Konflikten der Dritten Welt ist unglaubwürdig, da sie aus politischen und moralischen Gründen nicht ausgeführt werden kann. Lediglich wenn der Gegner ebenfalls über Massenvernichtungswaffen verfügt – seien sie nun chemischer, bakteriologischer oder atomarer Art –, könnte eine Drohung mit der atomaren Kriegsführung diesen von deren Gebrauch abhalten, wie dies wahrscheinlich im zweiten Golfkrieg der Fall war. Gegenüber konventionell ausgerüsteten Gegnern in der Dritten Welt braucht Frankreich jedoch andere Mittel, um seine Interessen wirkungsvoll durchsetzen zu können. Es schuf deshalb schnelle Eingreiftruppen, die ihm die militärische Intervention in überseeische Konflikte erlauben sollen. Damit zeigt es, daß es fähig und willens ist, auch außerhalb Europas als selbständige Macht zu handeln²⁴).

Der Aufbau und der Unterhalt der atomaren Streitkräfte geht jedoch auf Kosten der konventionellen, denn die wirtschaftlichen Ressourcen Frankreichs reichen nicht für eine gleichgewichtige atomare und konventionelle Rüstung. Darunter leidet nicht nur die konventionelle Verteidigungsfähigkeit in Europa, sondern auch die Interventionsfähigkeit in Übersee.

Dies wurde erneut während des Golfkrieges deutlich: Frankreich gelang es nur mit großer Mühe, 10000 Mann, 40 Panzer, 36 Flugzeuge und 14 Schiffe zu mobilisieren. Vor Ort waren die französischen Streitkräfte auf die logistische Unterstützung und die elektronische Aufklärung ihrer Verbündeten angewiesen. Ohne die amerikanische Optronik waren die französischen Flugzeuge blind²⁵). Die Professionalität der Soldaten und die Effizienz der Führung verschleierte zwar vor den französischen Fernsehzuschauern die Schwäche des französischen Engagements, vermochten sie aber nicht zu kompensieren. Neben dem amerikanischen Riesen war Frankreich ein Zwerg. Sein Expeditionskorps spielte in der arabischen Wüste die Rolle einer Hilfstruppe, die den Flankenschutz

²³) Vgl. Friedhelm B. Meyer zu Natrup, Frankreichs Sicherheits- und Militärpolitik. Konsens und Wandel, in: Frankreich-Jahrbuch 1989, S. 95–114.

²⁴) Vgl. John Chipman, *La V^e République et la Défense de l'Afrique*, Paris 1986.

²⁵) Vgl. Karl Jetter, *Veraltet und fast blind*, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. Juni 1991, S. 14.

der alliierten Truppen übernahm. Dies bestätigte die Erkenntnis, daß Frankreich heute nicht mehr

über ausreichende Kapazitäten für eine konventionelle Kriegsführung außerhalb Europas verfügt²⁶⁾.

IV. Die Haltung der politischen Klasse

Die politische Klasse Frankreichs ist sich mehrheitlich der Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit der französischen Außenpolitik bewußt. Trotzdem hält sie am Großmachtanspruch fest und versucht, ihn durchzusetzen. Ihre internen Differenzen spielen dabei eine untergeordnete Rolle. De Gaulle und Mitterrand waren innenpolitisch erbitterte Gegner, außenpolitisch stimmten sie aber in den Grundzielen überein²⁷⁾.

Die außenpolitische Grundhaltung der politischen Klasse beruht einerseits auf kulturellen Mustern und innenpolitischen Motiven, andererseits auf gesellschaftlichen Interessen und außenpolitischen Zwängen. Zu den kulturellen Mustern gehört das nationale Selbstverständnis, zu den innenpolitischen Motiven der Wille zur Machteroberung bzw. zur Machtbehauptung. Die politische Klasse teilt mehrheitlich das nationale Selbstverständnis der Bevölkerung. Sie ist wie diese überzeugt, daß Frankreich noch immer zu den großen Mächten dieser Welt gehört, auch wenn seine ökonomische Leistungsfähigkeit und militärische Macht bei weitem nicht an die der Vereinigten Staaten oder der Sowjetunion heranreichen. Die Reden und Schriften Mitterrands legen davon ein beredtes Zeugnis ab²⁸⁾.

Die politische Klasse benutzt aber auch ganz bewußt den Großmachtanspruch, um ihre außenpolitischen Aktionen zu legitimieren. So rechtfertigte Mitterrand die französische Teilnahme am zweiten Golfkrieg mit dem Argument, Frankreich müsse seinen „Rang“, d. h. seinen Status als Großmacht wahren²⁹⁾. Er tat dies in der Überzeugung, daß viele Wähler auf einen nationalen Diskurs positiv reagieren. Er ist dazu unter den Bedingungen der demokratischen Parteienkonkurrenz jedoch auch gezwungen. Würde er auf den Großmachtanspruch verzichten, bestünde die Gefahr, daß die Sozialisten einen Teil der Wähler an die nationalistische Rechte verlören. Angesichts der knappen

Mehrheitsverhältnisse könnte dies zum Verlust der Macht führen.

Die außenpolitische Haltung der politischen Klasse wird jedoch nicht nur von kulturellen Vorstellungen und innenpolitischen Motiven, sondern ebenfalls von gesellschaftlichen Interessen und politischen Notwendigkeiten bestimmt. Trotz des starken Modernisierungsschubes der französischen Wirtschaft seit dem Zweiten Weltkrieg bedürfen einzelne Wirtschaftszweige noch immer geschützter Märkte sowie staatlicher Exportförderung. Letzteres gilt ganz besonders für die Rüstungsindustrie. Diese muß aus Rentabilitätsgründen einen erheblichen Teil ihrer Produktion exportieren. Infolge der starken internationalen Konkurrenz vermag sie dies jedoch nur mit staatlicher Hilfe.

Der Staat fördert den Rüstungsexport durch Militärabkommen etc. aus politischen, militärischen und ökonomischen Gründen. Rüstungsexporte in die Länder der Dritten Welt stärken dort seinen politischen Einfluß. Sie garantieren die Rentabilität der französischen Rüstungsindustrie und ermöglichen so die Ausrüstung der französischen Streitkräfte mit französischen Rüstungsgütern zu bezahlbaren Preisen. Dadurch sichern sie die Autonomie der nationalen Verteidigung, auf der Frankreichs Unabhängigkeit und Entscheidungsfreiheit militärisch beruht. Schließlich schaffen bzw. erhalten sie Arbeitsplätze und tragen so zur sozialen Absicherung des politischen Systems bei. Es besteht also ein enger Zusammenhang zwischen Rüstungsexport, außenpolitischer Einflußnahme, nationaler Verteidigung und innenpolitischer Herrschaftssicherung. Ähnliche Zusammenhänge zwischen Wirtschaft und Politik bestehen auch in anderen Bereichen, etwa zwischen der Landwirtschaft und der Europapolitik (EG) oder der Mineralölwirtschaft und der „arabischen Politik“, wenngleich nicht in der gleichen Intensität. Es wäre daher völlig falsch, würde man das französische Großmachtstreben auf ökonomische Motive reduzieren. Wohl aber ist die Interdependenz zwischen ökonomischen Interessen und außenpolitischen Zielsetzungen evident³⁰⁾.

²⁶⁾ Vgl. Jacques Isnard, *Des militaire résignés*, in: *Le Monde* vom 27. Juli 1991, S. 7.

²⁷⁾ Vgl. Gerhard Kiersch, *Wandlungen in der Kontinuität französischer Außenpolitik unter Mitterrand*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 14 (1983)2, S. 265–279; W. Woyke (Anm. 8), S. 119–163.

²⁸⁾ Vgl. François Mitterrand, *Réflexions sur la politique extérieure de la France*, Paris 1986.

²⁹⁾ Vgl. Mitterrands Neujahrsansprache vom 31. Dezember 1990, in: *Le Monde* vom 1./2. Januar 1991, S. 1.

³⁰⁾ Die Reduktion auf ökonomische Antriebskräfte findet sich bei Jochen Dankert, *Die Außenpolitik Frankreichs*. V. Republik, Berlin (Ost) 1989; zur Interdependenz von ökonomischen, sozialen und politischen Kräften vgl. Erhard Forndran, *Gesellschaft und internationale Politik*. Zum Verhältnis von Innen- und Außenpolitik, in: Hartmut Elsenhans et al. (Hrsg.), *Frankreich – Europa – Weltpolitik*, Opladen 1989, S. 161–173.

Unter dem Druck innergesellschaftlicher und internationaler Entwicklungen (Modernisierung, Ost-West-Konflikt, Entkolonisierung) sah sich Frankreich (ähnlich wie Großbritannien) gezwungen, seine Außen- und Verteidigungspolitik seinen wirtschaftlichen und militärischen Kapazitäten anzupassen. So trat es 1949 der NATO bei und akzeptierte die deutsche Wiederbewaffnung, weil es allein seine Sicherheit nicht mehr garantieren konnte, und zog sich seit der Mitte der fünfziger Jahre aus seinen Kolonien zurück, weil es nicht mehr die Kraft und den Willen besaß, seine direkte Herrschaft über die Kolonien aufrechtzuerhalten³¹).

De Gaulle hat in den sechziger Jahren diesen Anpassungsprozeß teilweise verzögert, aber keineswegs gestoppt. Er orientierte sich an einer „gewissen Idee von Frankreich“, deren zentrale Bestandteile Unabhängigkeit, Größe und Entscheidungsfreiheit waren und versuchte, sie unter den Bedingungen der sechziger Jahre durchzusetzen. Dadurch änderten sich die Mittel und Methoden der französischen Außenpolitik, nicht aber deren grundsätzliche Ziele³²). In der Verteidigungs- und Europapolitik wurde die Integration durch die Kooperation, in der Überseepolitik direkte Herrschaft durch indirekte Einflußnahme ersetzt. Die Betonung der nationalen Interessen verdrängte die Berufung auf die westlichen Gemeinsamkeiten. So blockierte de Gaulle den politischen Institutionalisierungsprozeß der EWG und verließ die integrierte Militärorganisation der NATO, intensivierte jedoch gleichzeitig die bilateralen Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland und suchte die Verständigung mit den osteuropäischen Staaten einschließlich der Sowjetunion. Er schloß bilaterale Bündnis- und Kooperationsverträge mit den ehemaligen französischen Kolonien in Schwarzafrika und bemühte sich um die Stärkung des französischen Einflusses in der arabischen Welt, in Lateinamerika und in Südostasien. Dabei beschwor er die Unabhängigkeit und Größe Frankreichs und polemisierte gegen die „beiden Hegemonien, die sich die Welt teilen“. Die Revision der „Ordnung von Jalta“ wurde – wie einst die der Friedensverträge von 1815 unter Napoleon III. – zum Leitmotiv der französischen Politik³³).

Die Unterschiede zur Außenpolitik seiner Vorgänger waren jedoch in der Praxis wesentlich geringer

als in der Theorie. De Gaulle war zwar gegen die europäische Integration und verweigerte Großbritannien den Beitritt zur Gemeinschaft, erfüllte jedoch die von der IV. Republik geschlossenen Europäischen Verträge und ermöglichte so einen wirtschaftlichen Integrationsprozeß, der seiner nationalen Unabhängigkeitspolitik allmählich die materiellen Grundlagen entzog. Seine nationale Rhetorik verschleierte zwar diesen Sachverhalt, hat ihn jedoch nicht verhindert. De Gaulle bewirkte daher langfristig keine grundlegende Umkehr der französischen Europapolitik³⁴).

Ähnliches gilt für die übrigen Bereiche der französischen Außenpolitik. Frankreich trat zwar aus der integrierten Militärstruktur der NATO aus und verwies die Amerikaner des Landes, blieb jedoch in der Atlantischen Allianz und setzte die militärische Kooperation mit den Verbündeten auf bilateraler Ebene fort. De Gaulle umwarb die Sowjetunion und beschwor die alten russisch-französischen Gemeinsamkeiten, machte jedoch der sowjetischen Führung in zentralen Fragen wie etwa der Anerkennung der DDR keinerlei Konzessionen. Er polemisierte gegen die (angebliche) „Teilung der Welt“ in Jalta und ermunterte die Nationalisten in Ost und West, respektierte jedoch die Grundstrukturen der Weltordnung, schon weil ihm die Mittel fehlten, sie zu verändern. Hinter seinen hehren Worten von Unabhängigkeit und Größe, von Prestige und Rang verbarg sich oft eine pragmatische Anpassung an die realen Machtverhältnisse und weltpolitischen Entwicklungen, die er niemals aus dem Auge verlor. Sein Diskurs erweckte den Anschein von unbeugsamer Kompromißlosigkeit, sein praktisches Handeln aber zeugte von großer Flexibilität. Ernst Weisenfeld hat ihn daher treffend als „Magier im Elyséepalast“ bezeichnet³⁵).

De Gaulles Nachfolger haben im wesentlichen dessen Außen- und Sicherheitspolitik fortgesetzt, diese aber verstärkt den machtpolitischen Realitäten angepaßt. Ihr Diskurs hat allerdings häufig diese Anpassung verschleierte. In der Öffentlichkeit entstand daher der Eindruck, Frankreich verfolge eine prinzipienfeste, aber unbewegliche Politik, die sich mehr an der Vergangenheit als an der Gegenwart oder gar der Zukunft orientiere. Paradigmatisch für diese Verhaltensweise ist die Reaktion Mitterrands auf die deutsche Vereinigung.

³¹) Vgl. A. Grosser (Anm. 12).

³²) Vgl. ders., *Affaires extérieures. La politique de la France 1944–1989*, Paris 1989, S. 147–229; Maurice Couve de Murville, *Une politique étrangère 1958–1969*, Paris 1972.

³³) Vgl. Elie Barnoavi/Saul Friedländer, *La politique étrangère du Général de Gaulle*, Paris 1985; Francis Choisel, *Bonapartisme et Gaullisme*, Paris 1987, S. 209–261.

³⁴) Vgl. Hans von der Groeben, *Aufbau der Europäischen Gemeinschaft. Das Ringen um den gemeinsamen Markt und die politische Union 1958–1966*, Baden-Baden 1982; Gilles Gozard, *De Gaulle face à l'Europe*, Paris 1976.

³⁵) Ernst Weisenfeld, *Charles de Gaulle: Der Magier im Elysée*, München 1990.

V. Frankreich und der deutsche Vereinigungsprozeß

Der deutsche Wiedervereinigungsprozeß der Jahre 1989/90 stellte Frankreich vor ein Dilemma, denn er zwang es, zwischen der Verteidigung des Status quo und der Anpassung an die europäische Entwicklung zu wählen. Der Status quo bildete seit dem Fehlschlag der gaullistischen Ostpolitik die Grundlage der französischen Außen- und Sicherheitsinteressen³⁶). Er beruhte machtpolitisch auf der Spaltung Deutschlands. Diese ermöglichte die Westintegration der Bundesrepublik und verhinderte so die Erneuerung eines selbständigen deutschen Nationalstaates, und sie begünstigte die Entwicklung der deutsch-französischen Kooperation, die Frankreich die führende Rolle in den Europäischen Gemeinschaften sicherte und seinen Handlungsspielraum gegenüber den Weltmächten erweiterte³⁷).

Die Existenz zweier deutscher Staaten sowie deren Einbindung in das westliche bzw. das östliche Bündnissystem bildete somit eine der wichtigsten Voraussetzungen des französischen Großmachtstrebens und wurde deshalb zur Grundlage der französischen Deutschlandpolitik³⁸). Frankreich reagierte daher allergisch auf alle Entwicklungen, die diese in Frage zu stellen schienen, wie etwa die deutsche Ostpolitik der siebziger oder die Friedensbewegung der achtziger Jahre, denn es fürchtete, diese könnten zur „Finnlandisierung“, d. h. zur Neutralisierung Deutschlands und damit zur Erneuerung eines ungebundenen deutschen Machtzentrums führen³⁹).

Die politische Klasse und die Öffentlichkeit Frankreichs gewöhnten sich mehrheitlich rasch an die deutsche Teilung. Seit den sechziger Jahren mehrten sich die Stimmen, die in der Zwei- bzw. Mehrstaatlichkeit Deutschlands den Normalfall der deutschen Geschichte, im Nationalstaat aber die Ausnahme sahen⁴⁰). Deutschland reduzierte sich im französischen Bewußtsein mehr und mehr auf die (alte) Bundesrepublik⁴¹), so wie es sich bereits nach der Reichsgründung von 1871 auf das Deutsche Reich, d. h. den kleindeutschen Nationalstaat

reduziert hatte. Die DDR wurde zwar auch zur Kenntnis genommen, schließlich völkerrechtlich anerkannt und am Ende sogar umworben, aber nicht als Teil Deutschlands betrachtet, sondern als ein integraler Bestandteil des Ostblocks⁴²).

Die zunächst stillschweigende, dann bewußte Hin- nahme der deutschen Teilung stand im Widerspruch zur grundsätzlichen Bejahung des nationalen Selbstbestimmungsrechts. Dies stellte solange kein Problem dar, wie die machtpolitischen Realitäten der europäischen Ordnung eine staatliche Wiedervereinigung Deutschlands als unrealistisch erscheinen ließen. Politische Akzeptanz der Teilung und verbale Bejahung der Einheit koexistierten unverbunden. Erst als der Zusammenbruch der sowjetischen Herrschaft über Ostmitteleuropa die machtpolitischen Realitäten der europäischen Ordnung grundlegend veränderte, schlug die Stunde der Wahrheit. Auch Frankreich mußte nun zwischen hehren Prinzipien und nationalen Interessen wählen⁴³). Darauf war es jedoch nicht vorbereitet. Es reagierte daher zunächst entsprechend dem Muster seiner bisherigen Deutschlandpolitik. Deren zentrales Ziel war unter Mitterrand die Wahrung des europäischen Gleichgewichtes⁴⁴). Dieses wurde durch die Destabilisierung der DDR und dem sich aus ihr ergebenden deutschen Vereinigungsprozeß bedroht. Die Erneuerung eines souveränen deutschen Nationalstaates würde das Kräfteverhältnis nicht nur innerhalb der EG, sondern auch im übrigen Europa grundlegend verändern. Sie mußte daher aus französischer Sicht verhindert werden⁴⁵).

Eine integrale Verteidigung des Status quo war jedoch nicht möglich. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker bildet seit der Französischen Revolution einen festen Bestandteil des französischen Selbstverständnisses⁴⁶). Dieses den Deutschen zu verweigern, hätte daher gegen die normativen Grundlagen der französischen Außenpolitik verstoßen. Sie war jedoch auch mit der deutsch-fran-

³⁶) Vgl. Michel Meimeth, Frankreichs Entspannungspolitik der 70er Jahre: Zwischen Status quo und friedlichem Wandel, Baden-Baden 1990.

³⁷) Vgl. R. Picht (Anm. 21).

³⁸) Vgl. Ernst Weisenfeld, Welches Deutschland soll es sein? Frankreich und die deutsche Einheit seit 1945, München 1986.

³⁹) Vgl. Hans-Georg Ehrhart, Die „deutsche Frage“ aus französischer Sicht (1981–1987), München 1988.

⁴⁰) Vgl. François-Georges Dreyfus, Histoire des Allemandes, Paris 1970.

⁴¹) Vgl. Henri Ménudier, Das Deutschlandbild der Franzosen in den 70er Jahren, München 1981.

⁴²) Vgl. Jochen Dankert, Frankreich und der zweite deutsche Staat. Ein Rückblick aus der Sicht der DDR, in: Dokumente, 46 (1990) 6, S. 469–474.

⁴³) Vgl. Ingo Kolboom, Vom geteilten zum vereinten Deutschland, Bonn 1991.

⁴⁴) Vgl. ders., Deutsche Frage und europäisches Gleichgewicht. Grenzen eines historischen Begriffs, in: Dokumente, 46 (1990) 5, S. 364–376.

⁴⁵) Vgl. Roland Höhne, Frankreich und die deutsche Einheit. Die Reaktion der Öffentlichkeit auf den Wiedervereinigungsprozeß im Jahre 1989/90, in: Lendemains, 16 (1991) 62, S. 106–119.

⁴⁶) Vgl. Stanley Hoffmann, Sur la France, Paris 1976, S. 169–221.

zösischen Partnerschaft unvereinbar, da die deutsche Bundesregierung sich aktiv für die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechtes der DDR-Bevölkerung einsetzte. Frankreich sah sich sowohl aus normativen als auch aus politischen Gründen gezwungen, das deutsche Streben nach staatlicher Einheit zu unterstützen. Mitterrand erkannte diese Notwendigkeit und paßte ihr seine Deutschlandpolitik, wenn auch zögernd, schrittweise an⁴⁷⁾.

Mitterrand bemühte sich zunächst im Herbst 1989, die deutsche Entwicklung unter Kontrolle zu bekommen, um zu verhindern, daß sie die europäische Ordnung zerstörte. In mehreren Reden und Interviews bezeichnete er das Streben der Deutschen nach staatlicher Einheit als legitim, erinnerte jedoch nachdrücklich an die Rechte der Siegermächte gegenüber ganz Deutschland. Die Deutschen könnten ihr Selbstbestimmungsrecht nur im Einvernehmen mit den Siegermächten ausüben. Die Stabilität Europas habe Vorrang vor der Einheit der Deutschen. Im übrigen sei die Wiedervereinigung zunächst ein Problem der Sowjetunion⁴⁸⁾.

Gleichzeitig zu seinen Bekenntnissen zum Selbstbestimmungsrecht der Deutschen und seinem Beharren auf den Rechten der Siegermächte gegenüber ganz Deutschland forderte er wiederholt die Vertiefung der Europäischen Gemeinschaft, um so die Bundesrepublik noch fester in den Westen zu integrieren⁴⁹⁾. Auch er hatte erkannt, daß die feste Einbindung Deutschlands in westeuropäische und atlantische Strukturen die beste Sicherheitsgarantie für Frankreich bilde; er wollte daher vor allem diese Einbindung erhalten. Im Herbst 1989 scheint er jedoch noch geglaubt zu haben, auch die Eigenstaatlichkeit der DDR, wenn auch in einem gesamtdeutschen und einem gesamteuropäischen Rahmen, erhalten zu können. Er betonte daher in seinen Reden immer wieder das Interesse Frankreichs an der Aufrechterhaltung der europäischen Ordnung und die Verpflichtung der Deutschen, die bestehenden Grenzen und Verträge zu achten⁵⁰⁾.

⁴⁷⁾ Vgl. Robert Picht, Deutsch-französische Beziehungen nach dem Fall der Mauer: Angst vor „Großdeutschland“?, in: *Integration*, 13 (1990) 2, S. 47–58.

⁴⁸⁾ Vgl. *Le Monde* vom 17. Oktober 1990, S. 1/7.

⁴⁹⁾ So in einer Rede vor dem Europäischen Parlament am 25. Oktober 1989 und bei einer Pressekonferenz am 3. November 1989 anlässlich des 54. deutsch-französischen Gipfeltreffens in Bonn, abgedruckt in der Dokumentation der französischen Botschaft in der Bundesrepublik Deutschland „Déclarations du Président de la République sur l'Allemagne (entre le 27 juillet et le 31 décembre 1989)“, Bonn 1990.

⁵⁰⁾ Vgl. seine Rede vor Studenten, Intellektuellen und Künstlern an der Karl-Marx-Universität Leipzig am 21. Dezember 1989, abgedruckt in: *Frankreich-Info*, Nr. 1 vom 4. Januar 1990, S. 1–7.

Mitterrand strebte im Herbst 1989 seine deutsch-landpolitischen Ziele durch eine enge Zusammenarbeit sowohl mit den übrigen Siegermächten als auch mit der Bundesrepublik an. Stillschweigende Bedingung für eine deutsch-französische Zusammenarbeit in der Deutschlandpolitik bildete allerdings für ihn die Bereitschaft Bonns, Paris die Führung zu überlassen⁵¹⁾. Als Bundeskanzler Kohl am 28. November seinen Zehn-Punkte-Plan zur Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas ohne vorherige Konsultation seiner Partner verkündete, brach Mitterrand die Zusammenarbeit mit Bonn ab. Am 6. Dezember traf er sich in Kiew mit Gorbatschow, um dessen Haltung zur deutschen Entwicklung zu erkunden, und am 21./22. Dezember besuchte er Ost-Berlin, um die Möglichkeiten einer Stabilisierung der DDR auszuloten. In Kiew betonte er die Existenz zweier deutscher Staaten und deren Bedeutung für das europäische Gleichgewicht⁵²⁾, in Ost-Berlin unterschied er nachdrücklich zwischen den inneren und den äußeren Aspekten der deutschen Frage. Für die inneren seien die Deutschen zuständig, für die äußeren die Siegermächte⁵³⁾. Die Warnung an die Adresse Bonns war unüberhörbar. Eine Wiedervereinigung würde es nur mit Zustimmung der Siegermächte, also auch Frankreichs geben. Eine Zusammenarbeit mit ihm sei daher ratsam⁵⁴⁾.

Je schneller die alte Ordnung in der DDR zerfiel, und je lauter der Ruf nach der deutschen Einheit ertönte, um so mehr scheint sich aber auch in Paris die Überzeugung durchgesetzt zu haben, daß sich die Eigenstaatlichkeit der DDR und damit die Spaltung Deutschlands nicht mehr lange aufrecht erhalten lasse. Als dann im Februar 1990 auch die Sowjetunion der Einheit prinzipiell zustimmte, gab Frankreich seinen hinhaltenden Widerstand gegen das deutsche Einheitsstreben auf. Die immer massiver werdende Unterstützung der deutschen Position durch die Vereinigten Staaten dürfte diesen Meinungsumschwung ebenfalls befördert haben. Es stimmte einer internationalen Konferenz zur Regelung der äußeren Aspekte der Einheit zu und suchte erneut die Verständigung mit der Bundesrepublik.

Als Bedingung für seine Unterstützung des staatlichen Vereinigungsvorhabens verlangte es allerdings, daß auch das neue Deutschland der NATO

⁵¹⁾ Vgl. H.-G. Ehrhart (Anm. 39).

⁵²⁾ So auf einer Pressekonferenz vom 6. Dezember 1989; vgl. Dokumentation der französischen Botschaft (Anm. 49), S. 32.

⁵³⁾ So auf einer Pressekonferenz vom 22. Dezember; vgl. ebd., S. 17.

⁵⁴⁾ Vgl. den Kommentar zu seiner Berliner Pressekonferenz vom 22. Dezember 1989 in: *Le Monde* vom 25. Dezember 1989, S. 1.

und der EG angehören, auf ABC-Waffen verzichten und die Nachkriegsgrenzen auch an Oder und Neiße anerkennen müsse⁵⁵). Als Bundeskanzler Kohl zögerte, einer völkerrechtlichen Anerkennung der deutsch-polnischen Grenze vor der Wiedervereinigung zuzustimmen, lud Mitterrand den polnischen Staatspräsidenten Jaruzelski demonstrativ nach Paris ein, um so seine Haltung in der Grenzfrage zu bekräftigen. Erst nachdem die deutsche Bundesregierung auf die französische Linie einschwenkte, stimmte Frankreich endgültig der

staatlichen Vereinigung Deutschlands zu. Es paßte sich damit im Frühjahr 1990 nach einigem Zögern der europäischen Entwicklung an, ohne allerdings auf die Essentials seiner Deutschlandpolitik – Westbindung Deutschlands, Begrenzung der deutschen Militärhoheit, Anerkennung der Nachkriegsgrenzen – zu verzichten. Es wahrte so die europäischen Grundlagen seines internationalen Status. Außerdem gelang es ihm, die guten Beziehungen zur Bundesrepublik trotz zeitweiliger Verstimmungen zu erhalten⁵⁶).

VI. Kontinuität trotz weltpolitischer Veränderungen

Ungeachtet der tiefgreifenden Veränderungen der internationalen Machtverhältnisse seit 1989 hält Frankreich auch weiterhin an seinem Autonomie- und Großmachtstreben fest. Es lehnt eine Rückkehr in die integrierte Militärstruktur der NATO mehr denn je ab und beteiligt sich auch nicht an dem Aufbau einer schnellen NATO-Eingreiftruppe. Statt dessen fordert es eine Europäisierung des Atlantischen Bündnisses sowie eine eigenständige Verteidigung Westeuropas durch den Ausbau der Westeuropäischen Union zu einem funktionsfähigen Verteidigungssystem⁵⁷). In der Dritten Welt bemüht es sich verstärkt, seinen Einfluß auch außerhalb seines ehemaligen Kolonialreiches zu festigen, indem es sich nach dem Rückzug der Sowjetunion und ihrer ehemaligen Verbündeten

aus Afrika und Lateinamerika (Kuba) als die einzige Alternative zu den Vereinigten Staaten unter den Industrienationen des Nordens präsentiert⁵⁸). In Europa versucht es seine Sonderstellung zu stärken, indem es die Einberufung einer Konferenz der Atomkräfte über die Zukunft der sowjetischen Atomwaffen vorschlug⁵⁹).

All diese diplomatischen Initiativen deuten darauf hin, daß sich die Grundzüge der französischen Außen- und Sicherheitspolitik nicht ändern werden, solange Mitterrand noch Präsident ist. Die pragmatische Anpassung der französischen Außenpolitik an die jeweiligen konkreten Machtverhältnisse und Konstellationen dürfte sich jedoch fortsetzen. Ob sich die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit, zwischen Wollen und Können unter den Nachfolgern Mitterrands wesentlich verringern wird, ist fraglich. Die jüngere Generation der französischen Politiker ist zwar nicht mehr durch die traumatischen Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges geprägt, aber sie hat die gleichen kulturellen Sozialisationsprozesse durchlaufen wie die ältere. Sie teilt daher weitgehend deren Ansichten über Frankreichs Stellung in der Welt.

⁵⁵) Vgl. die Rede Mitterrands im Französischen Fernsehen vom 25. März 1990, abgedruckt in: Frankreich-Info, Presse- und Informationsabteilung der Französischen Botschaft Bonn, Nr. 90–12 vom 27. März 1990, S. 1–8; Presseerklärung Mitterrands anlässlich der 55. deutsch-französischen Konsultationen vom 25. und 26. April 1990 in Paris, in: ebd., Nr. 90–15 vom 7. Mai 1990, S. 3–6.

⁵⁶) Vgl. die Äußerungen Mitterrands bei seiner gemeinsamen Pressekonferenz mit Bundeskanzler Kohl am 18. September 1990 anlässlich der 56. deutsch-französischen Konsultationen in München, in: ebd., Nr. 90–33 vom 24. September 1990, S. 3–6.

⁵⁷) Vgl. die programmatische Rede Mitterrands vor der École de Guerre am 11. April 1991 über die französische Verteidigungspolitik, in: Frankreich-Info, Presse- und Informationsabteilung der Französischen Botschaft Bonn, Nr. 91–10 vom 3. Mai 1991, S. 1–8; ferner seine Ausführungen beim deutsch-französischen Gipfeltreffen in Lille am 31. Mai 1991, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. Juni 1991, S. 2.

⁵⁸) Vgl. das Interview des französischen Außenministers Roland Dumas in: Politique internationale, Nr. 50 vom Mai 1991, S. 13–32; ferner Bernard Brigoulex, Neue Fragen an Frankreichs Außenpolitik. Wie geht es nach dem Golfkrieg weiter?, in: Dokumente, 47 (1991) 3, S. 182–189.

⁵⁹) Vgl. die Fernsehansprache Mitterrands vom 11. September 1991, in: Le Monde vom 13. September 1991, S. 1–7.

Adolf Kimmel: Innenpolitische Entwicklungen und Probleme in Frankreich

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47-48/91, S. 3-15

Seit den vorgezogenen Wahlen zur Nationalversammlung vom Juni 1988 gibt es in Frankreich keine parlamentarische Mehrheit mehr. Die Sozialisten als die mit Abstand stärkste Fraktion haben eine Minderheitsregierung gebildet. Diese hat sich als stabil und handlungsfähig erwiesen, da es bei der Gesetzgebung des öfteren zur Zusammenarbeit mit der bürgerlichen Opposition gekommen ist und der Premierminister häufiger als seine Vorgänger den Verfassungsartikel 49 Abs. 3 anwendet, um Vorlagen, für die er keine parlamentarische Mehrheit findet, durch die Verknüpfung mit der Vertrauensfrage durchzubringen.

Der Primat des Staatspräsidenten ist im Bereich der Außen- und der Sicherheitspolitik ausgeprägter denn je, während er sich in der Innen- und Wirtschaftspolitik stärker zurückhält. Der Versuch zur Einführung einer konkreten Normenkontrolle, um Gesetze, an deren Verfassungsmäßigkeit Zweifel bestehen, durch den Verfassungsrat überprüfen zu lassen, ist vorerst an der Opposition des Senats gescheitert.

Die französischen Parteien befinden sich in einer tiefen Vertrauenskrise; ihre gesellschaftliche Verankerung ist schwach und ihr Beitrag zur Lösung der politischen Probleme gilt als gering. Sie sind in starkem Maße mit internen Auseinandersetzungen und mit der Regelung der Beziehungen zu ihnen politisch nahestehenden Parteien beschäftigt. Ob ein System starker Institutionen auf Dauer die Funktionen schwacher Parteien übernehmen kann, erscheint fraglich.

Henrik Uterwedde: Wirtschafts- und Sozialpolitik unter Mitterrand 1981-1991. Reformimpulse und Strukturanpassungen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47-48/91, S. 16-25

Die zehnjährige Präsidentschaft François Mitterrands ist geprägt von einer durchaus widersprüchlichen Folge unterschiedlicher wirtschafts- und sozialpolitischer Ansätze. Dabei hat sich die 1983 durchgesetzte Hinwendung zu einer stabilitäts- und marktorientierten Wirtschaftspolitik als entscheidende Zäsur nicht nur der sozialistischen Regierungszeit erwiesen: Vielmehr markiert sie den Abschied von einer jahrzehntelang praktizierten Politik inflationären Wachstums und die Durchsetzung eines neuen Musters der Krisenbewältigung.

Die Konjunktur- und Währungspolitik hat ihren Stabilitätskurs seit 1983 mit bemerkenswerter Kontinuität durchhalten können und zu einer makroökonomischen Stabilisierung geführt, die allerdings nur auf Kosten der Einkommens- und Beschäftigungsentwicklung erreicht wurde; die Spielräume für eine binnenwirtschaftliche Wachstumspolitik sind empfindlich eingeeengt worden. Die Massenarbeitslosigkeit konnte nur kurzfristig gestoppt werden; der kostspielige Einsatz einer breiten Palette spezifischer Arbeitsmarktprogramme hat soziale Folgen teilweise lindern können, ohne strukturelle Probleme wie die Jugendarbeitslosigkeit beheben zu können.

Neue ordnungspolitische Weichenstellungen haben die in Frankreich besonders zahlreichen tradierten zentralstaatlichen Dirigismen zugunsten stärker marktwirtschaftlicher Regulierungsformen zurückgedrängt. Dies gilt auch für die Industriepolitik, deren ehrgeizige sektorale Entwicklungspläne einer eher klassischen marktorientierten Sanierungs- und Strukturanpassungspolitik Platz gemacht haben. Der trotz der 1986-1988 erfolgten Privatisierung immer noch umfangreiche öffentliche Wirtschaftssektor schließlich unterliegt einem Funktionswandel, der sich in einer wachsenden Durchmischung mit privatem Kapital und einer Aufgabe der früher üblichen industriepolitischen Instrumentalisierungen seitens der Regierung äußert.

Die in der Ära Mitterrand erfolgte Stabilisierung, Konsolidierung und Modernisierung der Wirtschaft und Gesellschaft hat nicht alle Strukturdefizite und Wettbewerbsschwächen der französischen Wirtschaft beseitigen können. Nicht zuletzt in Hinblick auf den entstehenden europäischen Binnenmarkt wird ein weiterer Umbau der herkömmlichen staatlichen Interventionsmöglichkeiten als notwendig angesehen.

Karl Schmitt: Die politischen Eliten der V. Republik: Beharrung und Wandel

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47-48/91, S. 26-36

Die V. Republik brachte in Frankreich einen neuen Typus des Berufspolitikers hervor, der die hergebrachten Formen der politischen Professionalisierung (Notabeln und Parteipolitiker) zurückdrängte. Die dominierende Rolle der zentralisierten und planenden Exekutive verhalf einer technokratischen Verwaltungselite in politische Spitzenpositionen. Der Zugang zur hohen Verwaltung und damit u.U. in das politische Führungspersonal führt in einem scharfen Ausleseverfahren über die Grandes Écoles, insbesondere die École Nationale d'Administration (ENA).

Der Machtwechsel von 1981 hat die dominierende Stellung der Verwaltungselite nicht nachhaltig erschüttert. Er brachte zwar verstärkt über Parteikarrieren aufgestiegene Angehörige der Lehrberufe in Parlament und Regierung. Die Regierungen der Linken bedienen sich jedoch wie ihre Vorgänger für politische Stabsaufgaben des Spitzenpersonals der Verwaltung, das Ende der achtziger Jahre wieder zunehmend in die Regierungen einrückte. Vor allem ließen sie das etablierte Elitenrekrutierungssystem fast unangetastet. Die Gründe für den Verzicht auf durchgreifende Reformen liegen u.a. in der Teilhabe der Linken am nationalen meritokratischen Konsens. Die Öffnung Frankreichs zu Europa dürfte jedoch langfristig das System der Elitenrekrutierung aufbrechen.

Roland Hühne: Frankreichs Stellung in der Welt. Weltmacht oder Mittelmacht?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47-48/91, S. 37-46

Frankreich beansprucht auch heute noch, eine Großmacht zu sein. Es begründet diesen Anspruch historisch mit seinem Status als Siegermacht des Zweiten Weltkrieges, politisch mit seiner ständigen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, militärisch mit dem Besitz von Atomwaffen sowie einem Bündnisystem in Schwarzafrika, kulturell mit der Frankophonie. Aufgrund seiner wirtschaftlichen Ressourcen und militärischen Kapazitäten ist Frankreich jedoch lediglich eine europäische Mittelmacht, die zur Durchsetzung ihrer außereuropäischen Interessen, außerhalb des frankophonen Schwarzafrikas, auf die Unterstützung der Vereinigten Staaten angewiesen ist.

Die politische Klasse ist sich der Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit durchaus bewußt. Sie hält jedoch aus innen- und außenpolitischen Gründen am Großmachtanspruch fest und versucht ihn auch durchzusetzen. Dadurch entsteht der Eindruck, Frankreich verfolge eine an der Vergangenheit orientierte Prestigepolitik, die nicht seinen realen Kräften entspreche. In der Praxis aber paßt es seine Diplomatie pragmatisch den konkreten Machtverhältnissen an. Jüngste Beispiele dafür bilden sein Verhalten während der deutschen Wiedervereinigung und des zweiten Golfkriegs. Die Großmachtrhetorik verschleiert jedoch diese pragmatische Anpassung.