

Macron und die französische Demokratie

Henrik Uterwedde

Zusammenfassung

Der folgende Beitrag stellt das Amtsverständnis und den Regierungsstil Emmanuel Macrons in den Mittelpunkt. Dazu wird zunächst die Funktionsweise des französischen politischen Systems als „Mehrheitsdemokratie“ dargestellt, die gewissermaßen den Rahmen für das politische Handeln des Präsidenten und seiner Regierung bildet (1.). Anschließend geht es darum, wie Emmanuel Macron sich in diesem System bewegt und ob er gegenüber seinen Vorgängern neue Akzente in seinem Amtsverständnis und seiner Amtsausübung gesetzt hat (2.). Vor diesem Hintergrund sollen dann die politischen Reaktionen auf Macrons Politik beleuchtet werden, die sich in einer Reihe von Protestbewegungen und Massenmobilisierungen niederschlagen haben.

Seit zweieinhalb Jahren ist Emmanuel Macron nun im Amt. Der großen Erleichterung im Mai 2017, dass ein europafreundlicher Kandidat der Mitte und nicht die Rechtsextreme Marine Le Pen das Rennen gemacht hatte, folgte zunächst ein anerkennendes Staunen über den energischen Reformkurs Macrons und über seine ehrgeizigen Pläne für Europa. Inzwischen ist viel Wasser die Seine heruntergeflossen, und Ernüchterung hat sich breit gemacht in Frankreich, aber auch bei den europäischen Nachbarn. Woran liegt dies? Zwar hat der Präsident, im Gegensatz zu seinen Vorgängern, ernst gemacht mit seinen Reformversprechen und allein im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik in nur zwei Jahren sieben grundlegende Strukturreformen verwirklicht; die achte – Reform der Altersversorgung – ist für 2020 vorgesehen. Macron hat dabei ein



Prof. Dr. Henrik Uterwedde
Deutsch-Französisches Institut

rasantes Tempo vorgelegt und sich dabei gegen manche politischen und vor allem sozialen Widerstände durchsetzen können. Das ist eine bemerkenswerte Zwischenbilanz nach der Hälfte seiner Amtszeit.¹

Wenn Macron sich dennoch einem erheblichen Gegenwind ausgesetzt sah, der in den Massenprotesten der „Gelben Westen“ kulminierte und Macron an den Rand einer Regierungskrise brachte, dann liegt das nicht nur an der Tatsache, dass seine Politik an zahlreiche Besitzstände rührte, was naturgemäß Widerstand bei betroffenen Gruppen hervorrief, oder dass ihre fehlende soziale Balance kritisiert wurde, die in dem Slogan „Präsident der Reichen“ ihren Ausdruck fand. Die Schärfe des Widerstands hat sich auch und vor allem an Macrons als autoritär und bürgerfern kritisierten Regierungsstil entzündet.

Der folgende Beitrag stellt das Amtsverständnis und den Regierungsstil Emmanuel Macrons in den Mittelpunkt. Dazu wird zunächst die Funktionsweise des französischen politischen Systems als „Mehrheitsdemokratie“ dargestellt, die gewissermaßen den Rahmen für das politische Handeln des Präsidenten und seiner Regierung bildet (1.). Anschließend geht es darum, wie Emmanuel Macron sich in diesem System bewegt und ob er gegenüber seinen Vorgängern neue Akzente in seinem Amtsverständnis und seiner Amtsausübung gesetzt hat (2.). Vor diesem Hintergrund sollen dann die politischen Reaktionen auf Macrons Politik beleuchtet werden, die sich in einer Reihe von Protestbewegungen und Massenmobilisierungen niedergeschlagen haben. Vor allem die Gelben Westen haben die Kehrseiten der „Macron-Methode“ grundlegend in Frage gestellt und den Präsidenten in eine schwere politische Krise getrieben (3.). Macron ist es – vorläufig? - gelungen, diese Krise zu überwinden, vor allem durch eine beispiellose, breit angelegte Bürgerbefragung im Frühjahr 2019 (Grand débat national), die ein großer Erfolg war (4.). Es bleibt abzuwarten, ob damit eine Hinwendung zu einer stärkeren partizipativen Demokratie erfolgen kann (5.).

1. Frankreich – eine Mehrheitsdemokratie

Der Regierungsstil wird wesentlich von der Funktionsweise des politischen Systems beeinflusst, weil damit der Rahmen des politischen Handelns vorgegeben wird. Hier gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den nationalen Demokratien. So ist in Deutschland eine Vielzahl von Akteuren an politischen Entscheidungen beteiligt: Regierung, Parteien, Koalitionspartner, Bund und Länder, Bundestag und Bundesrat, Verbände, Sozialpartner, unabhängige Institutionen. In der Regel kann kein Akteur den anderen eine Lösung aufzwingen. Politische Entscheidungen erfordern damit zwingend Verhandlungen zwischen den Akteuren, um Kompromisse zu erarbeiten, die eine politische Mehrheit finden. Damit ist Deutschland ein gutes Beispiel für einen Typus, den die vergleichende Politikwissenschaft Konsens- oder Verhandlungsdemokratie nennt.²

Dagegen steht Frankreich für den Typus der Mehrheitsdemokratie. Auch in Frankreich gibt es viele Akteure, aber es bestehen deutliche Hierarchien und – aufgrund des Wahlrechts – zumeist klare Mehrheitsverhältnisse.³ So kann der Präsident,

sofern auch die Parlamentsmehrheit seiner politischen Richtung angehört, seine politischen Vorhaben verwirklichen, ohne institutionell zu großen Verhandlungen gezwungen zu sein. Die zweite Kammer des Parlaments, der Senat, kann Gesetze lediglich verzögern und nur in wenigen Fällen (z.B. bei Verfassungsänderungen) blockieren. Die Verbände und die Sozialpartner sind schwächer als in Deutschland und haben weniger Möglichkeiten, um ihren Einfluss geltend zu machen. Im Zentralstaat Frankreich verfügen die Regionen, anders als die deutschen Bundesländer, über keinerlei Mitwirkungsrechte bei nationalen Gesetzen. Infolge des Mehrheitswahlrechts entstehen im Prinzip klare Mehrheiten. Die großen Regierungsparteien müssen in der Regel keine Rücksichten auf Koalitionspartner nehmen, wie dies in Deutschland zwingend erforderlich ist. Denn diese sind aufgrund des Wahlsystems fast immer politisch abhängig von der größten Regierungspartei und haben entsprechend geringes Druckpotenzial. All dies entspricht dem traditionellen Politikverständnis in Frankreich: Das Volk beauftragt Parlament und Regierung über Wahlen damit, den Volkswillen umzusetzen. Jede Zwischeninstanz, die sich zwischen Volk und Regierung/Parlament stellt, wird potenziell als Störung, wenn nicht Verfälschung des Wählerwillens angesehen. Verhandlungen auf Augenhöhe zwischen politischen Rivalen bzw. Gegnern, oder die Suche nach Kompromissen sind in diesem Verständnis nicht vorgesehen. Die starke, oft ideologisch aufgeladene politische Polarisierung zwischen Links und Rechts tut ihr Übriges.

Das hat Folgen. Während die politische Macht in Deutschland auf verschiedene Ebenen und Akteure verteilt ist, wird sie in Frankreich auf den jeweiligen Wahlsieger gebündelt. Es herrschen klare Verhältnisse: Die gewählte Mehrheit verfügt über alle institutionellen Mittel, um ihr Programm durchzusetzen, ohne dass sich ihr „Vetospiele“ entgegenstellen könnten.

Diese Funktionsweise des politischen Lebens in Frankreich hat ihre Licht- und Schattenseiten. Positiv ist die klare Zuweisung der Verantwortung an den Sieger der Wahl: Er kann regieren, muss aber auch für seine Erfolge und Misserfolge geradestehen und kann sich nicht hinter anderen verstecken. Positiv ist im Prinzip auch die Entscheidungsfähigkeit der Regierung: die Möglichkeit, als notwendig erkannte Gesetze oder Reformen mit ihrer Mehrheit durchsetzen zu können. Dem steht allerdings gegenüber, dass dieses System die Regierung dazu verleitet, sich und ihre politische Legitimität zu überschätzen. Das gilt auch für Macron 2017, dessen strahlender Wahlsieg verdeckt, dass er im ersten Wahlgang nur 24% der Stimmen erringen konnte; erst im zweiten Wahlgang bekam er viele Stimmen von Bürgern, die – ohne sein Programm zu billigen – einen Sieg Le Pens verhindern wollten. Aber die Präsidenten blenden gerne aus, dass ihre Macht letztlich auf tönernen Füßen steht. Diese Selbstüberschätzung verführt dazu, gewissermaßen von oben durchzuregieren und Argumente der Opposition, aber auch aus Gesellschaft oder Wirtschaft nicht genügend zu berücksichtigen. Die fehlende Einbindung anderer, auch unbequemer Akteure ist zunächst scheinbar ein Vorteil bei der Entscheidungsfindung. Sie hat sich aber oft genug als Bumerang erwiesen, weil sie Proteste in Form von Massendemonstrationen und Mobilisierungen provozierte, die manchmal so mächtig waren, dass sie die Regierung

am Ende zum Einlenken zwingen. In gewisser Weise füllen diese Mobilisierungen – durch Gewerkschaften, politische Gruppierungen, Berufsverbände oder gesellschaftliche Organisationen – die Lücke aus, die durch die fehlenden institutionellen Gegengewichte zu Präsident und Regierung in der V. Republik entstanden ist.

Die Wucht derartiger Mobilisierungen hat wiederum dazu geführt, dass sich die Regierungen in den vergangenen Jahrzehnten trotz institutionell vorhandener Durchsetzungsfähigkeit sehr schwer taten, notwendige Veränderungen und Strukturanpassungen vorzunehmen – aus Angst vor massiven sozialen Protesten. Die Folge war die Verschleppung notwendiger Veränderungen. In den 2000er Jahren, als die wirtschaftliche und soziale Situation sich verschlechterte, wurde die politische Lähmung durch Reformblockaden immer offenkundiger. Weder die konservativen Präsidenten Chirac und Sarkozy noch ihr sozialistischer Nachfolger (Hollande, 2012-17) hatten einen Weg aus der Krise finden können, was die generelle Verdrossenheit gegenüber den Eliten und der politischen Klasse weiter vorantrieb und links- wie rechtsextreme Parteien verstärkte.⁴

2. Macrons „vertikales“ Amtsverständnis

In diese Phase einer tiefen wirtschaftlichen, sozialen, aber auch politischen Orientierungskrise fiel die Präsidentschaftswahl 2017. Sie war bestimmt von einer allgemeinen Anti-System-Stimmung, die vor allem den rechts- und linkspopulistischen Kandidaten zugute kam: Die rechtsextreme Marine Le Pen und der National-Linkssozialist Jean-Luc Mélenchon hatten beide gute Aussichten, in die entscheidende Stichwahl zu kommen. Dagegen wurden die Kandidaten der etablierten Parteien zu Opfern ihrer inneren ideologischen Zerrissenheit (so der schwache Präsident Hollande, aber auch der Konservative Fillon, der zudem in einen peinlichen Skandal um persönliche Vorteilsnahme verwickelt war).

Die Kandidatur Emmanuel Macrons war demgegenüber ein Novum. Er, der noch dem sozialistischen Präsidenten Hollande im Präsidentschaftsamt und als Wirtschaftsminister gedient hatte, war rechtzeitig zurückgetreten, um nicht in den Abwärtssog Hollandes gezogen zu werden. Einige Monate vor der Wahl gründete er eine eigene Bewegung (La République en marche), um seine eigene Kandidatur für die Präsidentschaftswahl zu betreiben. Macron machte sich die verbreitete Anti-System-Stimmung zu eigen und vertrat eine Art „Populismus der Mitte“: eine durchaus radikale Kritik an der etablierten politischen Klasse, den Parteien und Verbänden sowie den tradierten Mechanismen des politischen Lebens, verbunden mit einem umfassenden sozial-liberalen Reformprogramm. Damit machte er sich ein weit verbreitetes Misstrauen in die politischen Eliten zunutze. Macron proklamierte nichts weniger als einen klaren politischen Bruch mit dem bisherigen Politikbetrieb („Revolution“ ist sein vor den Wahlen erschienenes programmatisches Buch betitelt⁵) und kündigte grundlegende (politisch teilweise sehr umstrittene) Veränderungen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft an.⁶

Die Wahl Macrons und die absolute Mehrheit für seine Bewegung in den anschließenden Parlamentswahlen markieren eine Wende in der politischen Entwicklung

Frankreichs. Erstmals wurde ein Kandidat gewählt, der von keiner etablierten Partei unterstützt worden war. Mehr noch:

Dem Präsidenten gelang es, die bisherigen Regierungsparteien entscheidend zu schwächen. Er berief führende gemäßigte ehemalige Politiker der Sozialistischen Partei und der konservativen Republikaner in die Regierung, was den Spaltungs- und Zersetzungsprozess in diesen Parteien weiter verstärkt hat. Beide haben es bis heute nicht vermocht, sich zu regenerieren. So konnte der Präsident sich als einziger Pol der gemäßigten politischen Kräfte von Mitte-Links bis Mitte-Rechts etablieren. Die einzigen nennenswerten Oppositionskräfte sind an den politischen Rändern: Links Jean-Luc Mélenchon, der sich zunächst gerne als führende Gegenkraft zu Macron stilisierte, dessen Stern aber seither verblasst ist; rechts Marine Le Pen, die mit ihrer Partei (Rassemblement national) eigentlicher Hauptkonkurrent des Präsidenten geblieben ist.

Macron verfügt wie die meisten seiner Vorgänger über die Machtfülle, die die Verfassung der V. Republik ihm einräumt. Verstärkend wirkt sich aus, dass weder die gelähmte Opposition noch die neue Mehrheitsgruppierung (La République en marche) als politisches Gegengewicht auftreten können. Letztere ist die Schöpfung Macrons und besteht aus lauter Gefolgsleuten, die ihr Amt dem Präsidenten verdanken; sie hat sich bis heute nicht wirklich zu einer eigenständigen Partei entwickeln können. Macron hat also freie Bahn. Dazu kommt sein Amtsverständnis, das dem Vorbild des ersten Präsidenten der V. Republik, Charles de Gaulle folgt. Er sieht den Präsidenten als strategischen Chef, der über den Parteien steht und bei dem alle Fäden der Macht zusammenlaufen. Ein „vertikales“, streng hierarchisches Verständnis des Präsidentenamtes also, das von Macron einmal mit Jupiter, dem römischen Gott der Götter, umschrieben wurde: an der Spitze stehend, mit voller Macht und Autorität ausgestattet, den normalen Sterblichen gewissermaßen leicht entrückt, auf jeden Fall mit einer gewissen Distanz zu allen anderen Amtsinhabern und Bürgern.

Die ungewöhnliche Bündelung der politischen Macht in einer Hand hat sicherlich dazu beigetragen, dass Macron sein ehrgeiziges Reformprogramm entschlossen und zügig verwirklichen konnte. Dabei hat er die weitreichenden Möglichkeiten, die die V. Republik dem Präsidenten einräumt, in vollem Umfang genutzt. So wurde die erste wichtige Reform des Arbeitsrechts im Herbst 2017 mit Regierungsverordnungen umgesetzt, was lange parlamentarische Debatten vermied; die Nationalversammlung konnte lediglich am Ende die Gesamtheit der Maßnahmen billigen, ohne Änderungen vornehmen zu können. So ist es Macron gelungen, Blockaden zu lösen, Frankreich in Bewegung zu bringen und damit die politische Lähmung des Landes zu überwinden.

Allerdings hat dieser neue Regierungsstil auch seine Kehrseiten. Das Fehlen politischer Gegengewichte hat einem autoritären, ganz auf seine Person zugeschnittenen Regierungsstil des Präsidenten Vorschub geleistet. Das Problematische daran ist erstens, dass damit alle anderen Entscheidungsträger, allen voran der Premierminister und die Regierungsmitglieder, automatisch abgewertet werden und sie ihre wichtige Rolle nicht voll wahrnehmen können. Wenn wie bei Macron alles zur Chefsache wird, wird der Präsident auch zur direkten Zielscheibe bei allen Fehlern und Problemen. Zweitens hat Macrons Hang zu einsamen Entscheidungen viele Akteure vor den

Kopf gestoßen, die sich in ihrer Rolle nicht ausreichend gewürdigt sahen und den Eindruck hatten, der Präsident sei an einem echten Austausch der Positionen und einer echten Mitwirkung der Verbände nicht wirklich interessiert.

Deshalb hat sich zunehmender Unmut über einsame, als arrogant empfundene Entscheidungen „von oben“ angestaut. Das gilt für die Parlamentarier und die Parteien ebenso wie für die lokalen Verantwortlichen (Bürgermeister, Regional- und Departementspräsidenten) und die Verbände. Selbst wohlmeinende Kräfte haben dem Präsidenten vorgeworfen, die teilweise durchaus reformbereiten Kräfte der Zivilgesellschaft zu wenig in seine Politik einzubinden und keine Reformbündnisse zu schmieden. Er hat sie zwar zu einzelnen Vorhaben intensiv konsultiert, aber keinen Zweifel daran gelassen, dass am Ende er alleine entscheiden würde. So hat sich eine Debatte über „die Arroganz, ja die Verachtung [des Präsidenten, HU] gegenüber den Gewerkschaften und den Zwischengewalten“ entzündet.⁷ Es war vor allem die Gewerkschaft CFDT, die Macrons Weigerung geißelte, die Sozialpartner als aktive Partner wirtschaftlicher und sozialer Veränderungen ernst zu nehmen. Die CFDT nimmt eine konstruktive Haltung gegenüber Reformvorhaben ein und zeigt sich bereit, am Zustandekommen neuer Lösungen aktiv mitzuarbeiten. Im Gegenzug erwartet sie, bei den anstehenden Reformen als Verhandlungspartner ernst genommen zu werden – eine Erwartung, die Macron mit seinem vertikalen Regierungsstil missachtet hat.

3. Soziale Mobilisierung – ein Korrektiv?

Mangels einer schlag- und handlungsfähigen politischen Opposition sind es überwiegend soziale Mobilisierungsaktionen, die sich dem Präsidenten in den Weg gestellt haben. Dabei kann man zwei Phasen unterscheiden. Eine erste Mobilisierungswelle wurde 2017-18 von den Gewerkschaften, teils unterstützt von linksextremen Gruppierungen, in Gang gesetzt. Sie richtete sich zunächst gegen Macrons erste symbolkräftige Reform des Arbeitsrechts, die im September 2017 per Verordnungen in Kraft gesetzt wurde. Ein Teil der Gewerkschaften unter Führung der CGT rief zu vier nationalen Aktionstagen gegen die Reform auf, die aber nur wenig Widerhall fanden, ebenso wie der von Jean-Luc Mélenchon und seiner linken Partei ausgerufene politische „Marsch gegen den sozialen Staatsstreich“. Denn Macron konnte sich kurz nach der Wahl auf die Unterstützung der Öffentlichkeit für seinen Reformkurs berufen; außerdem hatte er während des gesamten Sommers ausgiebige Gespräche mit den verschiedenen Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen geführt und durch geschickte Konzessionen die Gewerkschaftsbewegung spalten können. Die nächste Kraftprobe folgte im Frühjahr 2018: Macrons Gesetzentwurf zur Reform der heillos verschuldeten Bahngesellschaft SNCF, der für künftige Einstellungen Abstriche an den sehr großzügigen Lohn- und Rentenregelungen für die Eisenbahner vorsah, war ein hoch riskantes Unternehmen, da die gut organisierten Bahnbeamten schon mehrfach den Reformplan früherer Regierungen durch massive Mobilisierung gebrochen hatten. Die Bahngewerkschaften begannen einen lang andauernden „rollierenden“ Streik der Eisenbahngewerkschaften aus, der sich von April bis Ende Juni 2018 hin-

zog: Auf jeweils fünf Arbeits- folgten zwei Streiktage, insgesamt 36. Zusätzlich begleitet wurden diese Streiks von Aktionstagen, wiederum auf Initiative der Linkspartei Mélenchons. Aber das Szenario vom Herbst wiederholte sich: Die Regierung gab dem Druck nicht nach; die Nationalversammlung verabschiedete das Gesetz im Juni. Sie konnte sich der Unterstützung einer Mehrheit der Öffentlichkeit sicher sein, die die Reform für notwendig hielt. Die Streikfront begann zu bröckeln; der Zermürbungskampf der Gewerkschaften gegen die Regierung scheiterte auf der ganzen Linie.

So hat Emmanuel Macron – anders als viele seiner Vorgänger – zwei Kraftproben mit den Gewerkschaften erfolgreich bestehen können: durch seine Entschlossenheit zur Reform, verbunden mit ausführlichen Konsultationen und mit Unterstützung der öffentlichen Meinung. Hat sich das Mobilisierungsmodell der Gewerkschaften, das in den vergangenen Jahrzehnten manche Reformen erfolgreich blockieren konnte, erschöpft?⁸ Ein Test wird sicher die für 2020 geplante umfassende Rentenreform sein. Hier hat Macron das Tempo bewusst gedrosselt und – im Gegensatz zu seiner früheren Praxis – umfassende Verhandlungen mit allen Sozialpartnern angekündigt, um mögliche Sprengwirkungen der geplanten Reform zu entschärfen. Es bleibt abzuwarten, ob ihm das gelingen und wie hoch der Preis in Form von Abstrichen an den Reformplänen sein wird.

Die zweite Phase der sozialen Proteste begann im November 2018. Diese ging weder von den Oppositionsparteien noch den Gewerkschaften aus, sondern von einer unstrukturierten, spontan entstandenen zivilgesellschaftlichen Bewegung von „Wutbürgern“: den *gilets jaunes*, benannt nach den gelben Warnwesten, die Autofahrer bei Pannen auf der Autobahn zu tragen haben. Anlass war eine Reihe von Entscheidungen Macrons, etwa die Ökosteuerreform und die damit verbundenen Benzinpreiserhöhungen (zwischen Juni 2017 und November 2018 war der Dieselpreis um 40 Cent gestiegen), aber auch das verfügte Tempolimit auf bestimmten Landstraßen auf 80 km/h. Ausgelöst von einer Online-Petition, entwickelte sich eine Mobilisierung vor allem von Bürgern in der Provinz, die erstmals am 17.11.2018 mit landesweiten Straßenblockaden auf sich aufmerksam machte. Bezeichnenderweise lag der Schwerpunkt der Proteste vor allem in den ländlichen Gebieten fernab der Metropolen, aus denen sich viele öffentliche und private Dienstleistungen längst zurückgezogen haben und in denen das Auto unverzichtbar ist, um lange Wege zur Arbeitsstätte, zu Ärzten und zum Einkaufen zu bewältigen.

Schnell weitete sich das Thema Kaufkraft aus und wurde zum grundsätzlichen Protest des peripheren Frankreich und der Menschen mit niedrigem Einkommen, die sich von den Metropolen abgehängt und von den Politikern in Paris beiseitegeschoben fühlen. Angesichts der Radikalisierung der Protestformen mit schwer kontrollierbaren Gewaltexzessen, die von Trittbrettfahrern in Gestalt radikaler Gruppen und Parteienvertreter noch angeheizt wurden, eskalierte die Situation von Woche zu Woche und wuchs sich zu einer schweren politischen Krise aus. Denn die Gelbwesten fanden massive Zustimmung in der Bevölkerung. Die Regierung, die sichtlich die Bodenhaftung verloren hatte, reagierte zunächst hilflos und schwankte zwischen der Dämonisierung der Protestler als radikalen Mob und dem Versuch, mit dieser dezen-

tralen Bewegung ohne Strukturen und ohne erfahrene Sprecher bzw. Führungsfiguren irgendwie ins Gespräch zu kommen.

Die Gelbwesten-Bewegung ist inzwischen Gegenstand zahlreicher Analysen und Interpretationsversuche geworden.⁹ Hinter den oft sehr widersprüchlichen und teils radikalen Slogans (z.B. „Macron muss zurücktreten“) der Bewegung werden Themenstränge deutlich, die zum einen inhaltlicher Natur sind (mehr Steuergerechtigkeit, Abbau von Privilegien der politischen Klasse und der Eliten, bessere Perspektiven für den ländlichen Raum), zum anderen auf die Funktionsweise der Demokratie abheben (Ruf nach mehr Bürgerbeteiligung und dem Recht, Volksabstimmungen zu initiieren).

Über ihre inhaltlichen Kritikpunkte hinaus hat die Gelbwestenbewegung die Grenzen der Macron-Methode aufgezeigt: Die von ihm auf die Spitze getriebene Zentralisierung der Macht und die ihr innewohnende technokratische Versuchung, die Gesellschaft von oben herab zu regieren und zu verändern, lässt das Gespür für Stimmungen an der Basis der Gesellschaft vermissen, auch weil die Zwischeninstanzen, die diese Stimmungen aufgreifen und in die politische Entscheidungsfindung einspeisen könnten – die Bewegung des Präsidenten, seine Abgeordneten, die Sozialverbände, die Gebietskörperschaften – zu schwach sind und/oder kein Gehör beim Präsidenten finden.

4. Macrons Antworten: eine neue partizipative Demokratie?

Nachdem die Gelbwesten-Revolution und deren starker Widerhall in Medien und Umfragewerten das Regierungsschiff ins Wanken und Präsident Macron kurzfristig an den Rand einer Regierungskrise gebracht hatten, fand der Präsident Ende 2018 drei Antworten. Die erste war eher klassisch: Ein Sozialpaket in Höhe von 10 -15 Mrd. Euro sollte die Kaufkraft vor allem der unteren Mittelschichten deutlich erhöhen (Entlastung der Pensionäre mit niedrigen und mittleren Renten, Entlastungen bzw. staatliche Prämien für Mindestlohnbezieher in Höhe von 100 Euro monatlich, Steuer- und Abgabefreiheit der Überstundenentgelte) und damit sozialen Druck aus dem Kessel nehmen. Denn die Revolution war überwiegend von Arbeitnehmern begonnen worden, die mit niedrigen Löhnen gerade zurechtkamen und deshalb die zusätzlichen Belastungen als existenzielle Bedrohung empfanden. Zweitens bekräftigte Macron seine Reformziele und bezeichnete sie als notwendigen Weg, um die strukturellen Probleme des Landes zu überwinden; er gab aber zu verstehen, dass er sich künftig genügend Zeit nehmen wolle, und versprach, die von den Reformen betroffenen Organisationen und Interessengruppen besser einzubeziehen. So lud er (erstmalig seit seinem Amtsantritt!) alle Sozialpartner zu einer gemeinsamen Gesprächsrunde ein und formulierte im Vorfeld das Ziel, „die Grundlagen für einen neuen Sozialvertrag des neuen Jahrhunderts zu legen“. Die dritte Antwort war origineller: In einer Fernsehansprache am 27.11.2018 kündigte er „eine beispiellose Debatte“ an, die auf nationaler wie auf territorialer Ebene geführt werden und die Regierungsvertreter, Parlamentarier, Sozialpartner, Verbände und Initiativen, Bürgermeister und Bürgermeister gleichermaßen einbeziehen sollte. Das war die Geburtsstunde einer groß angelegten, in die

ser Form bislang einzigartigen nationalen Bürgerbefragung (Grand Débat National), die von Januar bis März 2019 durchgeführt wurde.¹⁰

Die Instrumente dieser Debatte waren vielfältig. Neben einigen zentralen Impulsveranstaltungen der Regierung mit Bürgermeistern und Organisationen der Zivilgesellschaft (Gewerkschaften, NGOs, Think tanks) gab es unterschiedliche Wege, sich zu beteiligen:

- In fast allen Rathäusern wurden „Bürgerhefte“ ausgelegt, in die die Bürger ihre Probleme, Wünsche und Vorschläge eintragen konnten. Insgesamt 720.000 Beiträge wurden auf diesem Wege gemacht.
- Von unterschiedlichen Trägern (Gemeindeverwaltung, andere Organisationen oder engagierte Bürger) wurden insgesamt 10.000 lokale Bürgerbefragungen bzw. -debatten organisiert, an denen sich insgesamt 700.000 Personen beteiligten (im Schnitt also 70 Teilnehmer je Veranstaltung).
- Ferner fanden 21 eineinhalbtägige regionale Bürgerkonferenzen mit insgesamt 1.400 nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Bürgern statt.
- Schließlich gab es die Möglichkeit, sich per Brief zu äußern (davon machten 27.000 Personen Gebrauch) oder seine Meinung auf einer eigens eingerichteten Internetplattform zu äußern (dies ergab 500.000 Beiträge).
- Zusätzlich zu diesen Bürgerdebatten haben etwa 250 Organisationen eigene Beiträge zu den behandelten Themen eingebracht.

Präsident Macron gab vier breit gefasste Themenschwerpunkte vor, die in den Debatten behandelt werden sollten (Steuern, Abgaben und Aufgaben der öffentlichen Hand; Staats- und Verwaltungsaufbau; Energiewende; Demokratie und Staatsbürgerschaft), ohne andere Themen auszuschließen. Die Organisation der Debatten wurde von einer unabhängigen Kommission begleitet und überwacht. Auch die inhaltliche Auswertung aller eingereichten Ideen (insgesamt 720.000) oblag unabhängigen wissenschaftlichen Instituten.

Insgesamt war die nationale Debatte ein voller Erfolg. Man schätzt, dass sich 1,5 bis 2 Millionen Franzosen daran beteiligt haben. Zwar verweigerte sich der harte Kern der Gelbwesten-Bewegung dem Dialog, den sie als manipuliert bezeichnete. Aber die überwiegende Mehrheit der Bürger sah die nationale Debatte als sehr gute (17%) oder gute Sache (53%); 79% der Befragten sprachen sich für eine Wiederholung einer solchen Debatte aus.¹¹ Die wöchentlichen Gelbwestenproteste gingen zwar weiter, verloren aber deutlich an Rückhalt in der Bevölkerung und liefen im Sommer (vorerst?) aus.

Mit Spannung erwartet wurden die politischen Schlussfolgerungen des Präsidenten nach Abschluss und Auswertung der nationalen Debatte: Er musste einerseits zeigen, dass er wesentliche Forderungen dieser Debatte aufnahm, um dem Vorwurf zu entgehen, die Debatte sei nur eine unverbindliche Spielwiese zur Befriedung der Bürger gewesen. Andererseits wollte er an den von ihm als notwendig erachteten Strukturereformen, Grundlage seiner Wahlaussagen, festhalten. Macron kündigte schließlich im April 2019 Maßnahmen in vier Bereichen an, die zum Ausbruch der Gelbwestenproteste geführt hatten:

- Kaufkraft: In Verlängerung des im Dezember angekündigten Kaufkraftpaketes versprach er Steuerentlastungen für die Bürger und substanzielle Verbesserungen für die Bezieher niedriger Renten.
- Demographische und Energie-Wende: Umbau des Rentensystems, neue Konsultationen zur Gestaltung der Energiewende.
- Stärkung des lokalen Zusammenhaltes: Die Rolle der Bürgermeister soll gestärkt werden; es soll mehr Raum für unterschiedliche dezentrale Lösungswege geben; die öffentliche Daseinsvorsorge soll vor Ort durch Zusammenlegung einzelner Dienste gestärkt werden; Bürgermeister sollen ein Vetorecht bei geplanten Schließungen von Schulen oder Krankenhäusern erhalten.
- Stärkung der Demokratie: Hier verband Macron frühere Pläne (Einführung von Elementen der Verhältniswahl bei den Parlamentswahlen, Verkleinerung des Parlaments) mit neuen Ideen: Schaffung eines Rates aus 150 zufällig ausgewählten Bürgern, der Teil des neugestalteten Wirtschafts-, Sozial- und Umweltrates werden soll; Einführung neuer partizipativer Elemente wie Referenden oder Petitionen sowie eine Reform der Verwaltungselite (Auflösung der elitären Verwaltungshochschule ENA).

5. Ein neuer Stil?

Die hier behandelten Erfahrungen mit dem Regierungsstil des französischen Präsidenten weisen über Macron und Frankreich hinaus. Im Kern geht es um die Frage, wie in einer modernen Demokratie Regierungsfähigkeit, Dialog- und Kompromissbereitschaft und Bürgerbeteiligung miteinander in Einklang gebracht werden können. Eine erfolgreiche Reformpolitik muss also zwei Bedingungen erfüllen, die zueinander in einem Spannungsverhältnis stehen. Zum einen ist die Fähigkeit der Regierung gefragt, im Einzelfall notwendige, auch umstrittene Entscheidungen politisch durchzusetzen: Dies erfordert politische Mehrheiten, unter Umständen auch politischen Mut, um die vielfältigen, zähen Widerstände gegen Veränderungen zu überwinden. Zum anderen geht es um ihre Fähigkeit, die Inhalte der Reformen politisch zu vermitteln: durch die Berücksichtigung diverser Interessen, durch die Einbeziehung verschiedener politischer und zivilgesellschaftlicher Akteure in die Entscheidungsfindung, ferner durch einen kommunikativen Reformdiskurs, der die zu treffenden Entscheidungen so erläutert, dass er der Öffentlichkeit eine Perspektive bezüglich der erwarteten positiven Auswirkungen der Reformen geben und ihre Zustimmung oder doch Duldung gewinnen kann.

Für Emmanuel Macron hatte eindeutig die Handlungsfähigkeit und die schnelle Umsetzung seines Programms Vorrang, in dem verständlichen Bemühen, den jahrelangen Reformstau des Landes zu beenden. Er setzte dabei auf Output-Legitimität, also die Anerkennung seiner Reformfolge durch die Bürger. Aber seine Reformen sind umstritten und können auch erst mittelfristig ihre Wirkung entfalten, so dass er damit bislang nur wenig Zustimmung erreichen konnte. Mehr noch: Die zweite Bedingung – die Einbindung der Zivilgesellschaft, Verbände usw. – wurde darüber vernachlässigt.

Die Kehrseiten seiner Regierungsmethode wurden immer offenkundiger: Hang zur Überheblichkeit, einsame Entscheidungen „von oben“ und damit fehlende Bodenhaftung. Die Gelbwesten-Revolte hat diese Defizite und den daraus entstandenen Flurschaden – Krise der repräsentativen Demokratie, Vertrauensverlust bei den Bürgern – in aller Schärfe offengelegt.

Mit der nationalen Bürgerdebatte hat Macron einen Weg aufgezeigt, der in die richtige Richtung weist. Aber es bleiben offene Fragen: Wie glaubwürdig ist Macrons neuer Stil? Wie ernsthaft ist sein Versprechen, die politische Willensbildung durch partizipative Elemente (Bürgerentscheide oder -konvente, Respekt der lokalen Interessen, Konzertierung mit den Sozialpartnern) zu bereichern und die zivilgesellschaftlichen Organisationen zu respektieren? Wie ist es um die Bereitschaft der Bürger, der Zivilgesellschaft, der Verbände bestellt, im Gegenzug mehr Verantwortung zu übernehmen? Können die Parteien ihre tiefe Krise überwinden und sich regenerieren, um ihre wichtige Rolle für die politische Willensbildung wieder wahrnehmen und der Regierung auf Augenhöhe begegnen zu können? Fragen über Fragen, die aufzeigen, wie steinig und langwierig der Weg sein wird, um das – nicht erst seit Macron – verlorene Vertrauen der Bürger in die Politik wieder aufzubauen. Laut Umfragen haben seit Jahren an die 90% der Befragten kein Vertrauen in die Parteien; 72% finden, die französische Demokratie funktioniere eher schlecht, weil sie ihre Ideen nicht gut repräsentiert sehen.¹² Insofern weist die Problematik über Emmanuel Macron und seinen Regierungsstil hinaus. Auf dem Spiel steht die Zukunft der französischen Demokratie.

Anmerkungen

- 1 Zur Reformpolitik Macrons vgl. Dominik Grillmayer, et al.: Ein Jahr Macron - Reformen, Regierungsstil, Herausforderungen. Aktuelle Frankreich-Analysen, Ludwigsburg: Deutsch-Französisches Institut 2018 (<https://www.dfi.de/pdf-Dateien/Veroeffentlichungen/afa/afa32.pdf>; letzter Aufruf 15.10.2019). Ferner Henrik Uterwedde: Wirtschafts- und Sozialreformen – Inhalte, Erfolge und Grenzen der Macron-Methode, in: Deutsch-Französisches Institut (Hrsg.): Frankreich-Jahrbuch 2018, Wiesbaden: Springer VS 2019, S. 93-109; ferner der gesamte Themenschwerpunkt dieses Jahrbuches: Das Phänomen Macron und die Krise der Demokratie in Europa, ebenda, S. 11-174.
- 2 Grundlegend dazu Arend Lijphart: Patterns of Democracy, New Haven: Yale University Press 1999; Gerhard Lehbruch: Verhandlungsdemokratie. Beiträge zur Vergleichenden Regierungslehre, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 2003.
- 3 Nähere Einzelheiten dazu bietet Henrik Uterwedde. Frankreich – eine Länderkunde, Opladen: Barbara Budrich 2017, insb. Kapitel 2-4.
- 4 Zur Stimmung vor der Wahl 2017 vgl. Henrik Uterwedde: Wohin steuert Frankreich? In: GWP – Gesellschaft • Wirtschaft • Politik, Nr. 2/2016, Juni 2016, S. 171-176.
- 5 Emmanuel Macron: Révolution, Paris: XO Éditions 2016. Vgl. ferner das Porträt von Michaela Wiegel: Emmanuel Macron: ein Visionär für Europa – eine Herausforderung für Deutschland, Europa-Verlag 2018.
- 6 Zu den hier nicht behandelten Europa-Vorschlägen vgl. Henrik Uterwedde: Neuer Aufbruch für Europa? Macrons Initiative, Deutschlands Antworten. In: Gesellschaft-Wirtschaft-Politik (GWP), Nr. 2/2018, S. 211-220.

- 7 Guy Groux: *Macron ou le mépris à l'égard des corps intermédiaires?*, www.telos-eu.com, 24.5.2018 (letzter Aufruf 15.10.2019).
- 8 So argumentiert Benjamin Schreiber: *Kampf gegen Windmühlen? Frankreichs Gewerkschaften zweifeln an Macron*, Paris: Friedrich Ebert Stiftung 2018.
- 9 Vgl. z.B. Isabelle Bourgeois: *„Gilets jaunes“: Aufstand für mehr demokratische Teilhabe*, 2.12.2018 (<https://tinyurl.com/svxupv5>; letzter Aufruf 15.10.2019). Neuerdings Peter Wahl (Hrsg.): *Gilets jaunes. Anatomie einer ungewöhnlichen sozialen Bewegung*, Köln: PapyRossa 2019.
- 10 Die folgende Darstellung stützt sich auf die ausführliche Analyse von Eileen Keller: *Der Grand Débat National in Frankreich. Hintergründe, Ablauf und erste Ergebnisse der großen Bürgerbefragung. Aktuelle Frankreich-Analyse Nr. 35*, Ludwigsburg: Deutsch-Französisches Institut, Juni 2019.
- 11 Meinungsumfrage im März 2019, Zahlen nach Eileen Keller, a.a.O., S.15.
- 12 Vgl. Uterwedde, *Länderkunde*, a.a.O. S. 48f.