

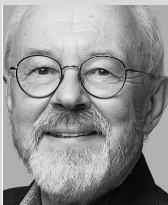
Politische und soziale Turbulenzen in Frankreich

Henrik Uterwedde

Zusammenfassung

Der Beitrag untersucht die Ursachen der politischen und sozialen Turbulenzen in Frankreich, die Frage nach der Verantwortung Emanuel Macrons und stellt sich die Frage: Wohin steuert Frankreich?

Frankreichs Politik kommt nicht zur Ruhe. Seit der Wiederwahl Emmanuel Macrons im Mai 2022 ist das Land gleich mehrfach von politischen und sozialen Turbulenzen heimgesucht worden. Die erste Amtszeit Macrons 2017-22 war zunächst im Zeichen einer energischen Reformpolitik gestanden, bevor diese durch die Gelbwestenrevolte 2018-19, die Covid-Krise ab 2020 und zuletzt durch die russische Aggression gegen die Ukraine 2022 ausgebremst wurde. Macrons neues Mandat steht von Anbeginn an im Zeichen schwerer Verwerfungen: Bei den Parlamentswahlen im Juni 2022 erreichte das Macron-Lager keine absolute Mehrheit; aufgrund einer hohen Polarisierung und der Blockadehaltung der Linken wie der extremen Rechten muss der Präsident ständig lavieren, um seine Politik durchsetzen zu können. Die dennoch von Macron eingebrachte, höchst kontroverse Rentenreform wurde unter diesen Umständen zu einer Kraftprobe zwischen dem Präsidenten, der Opposition und einer geschlossenen Gewerkschaftsfront, die eine wochenlange Dauer-Mobilisierung mit Streiks und Massendemonstrationen im ganzen Land zustande brachte. Zwar konnte Macron im März 2023 unter Einsatz des „Brechstangen“-Artikels 49.3 der Verfassung seine Reform retten, indem seine Regierung die Abstimmung mit der Vertrauensfrage verband und die anschließenden Misstrauensvoten knapp überstand. Aber der politische Flurschaden war groß; vor allem seine umstrittene Regierungsmethode wurde erneut Gegen-



Prof. Dr. Henrik Uterwedde

Assoziierter Wissenschaftler am Deutsch-Französischen Institut in Ludwigsburg

stand heftiger öffentlicher Kritik. Die Wunden der Renten-Auseinandersetzung waren noch nicht völlig verheilt, als am 27. Juni 2023 der gewaltsame Tod des 17-jährigen Nahel Merzouk bei einer Verkehrskontrolle in einem Vorstadt-Brennpunktviertel umgehend Massenproteste in zahlreichen Vorstädten Frankreichs auslöste, die schnell degenerierten und sich in einer Welle wütender, blinder Gewalt entluden.

Nur gut 15 Monate nach Macrons Wiederwahl ist Frankreich mithin gleich mehrfach von Krisen und Unruhen erfasst, die eine Reihe von Fragen aufwerfen: Wo liegen die Ursachen dieser Turbulenzen, die ja nicht zum ersten Mal ausbrechen? Welche Verantwortung trägt Präsident Macron? Wie handlungsfähig sind der Präsident und die Regierung unseres wichtigsten Nachbar- und Partnerlandes? Kurz: wohin steuert Frankreich?

Verschiebungen der Machtbalance

Die zweite Amtszeit Emmanuel Macrons, die mit seiner Wiederwahl am 24. April 2022 begann, stand von Anfang an unter anderen politischen Vorzeichen als sein erstes Mandat. Macron gewann zwar im zweiten Wahlgang gegen die Rechtsextreme Marine Le Pen mit 58,6% gegen 41,4%, aber die Aufbruchsstimmung von 2017 ist verflogen. Macrons anfänglicher Reformelan von 2017 hatte zahlreiche Widerstände hervorgerufen und viele Franzosen überfordert; die Gelbwestenrevolte 2018-19 vertiefte den Graben zwischen dem Präsidenten und großen Teilen der Bevölkerung. Vor allem der nicht selten selbstherrliche und oft von der Realität abgehobene Regierungsstil des Präsidenten wurde zur Zielscheibe heftiger Angriffe.¹ Dies schlug sich in den Wahlergebnissen nieder: Macrons Vorsprung gegenüber Le Pen bei den Wählern, der 2017 noch über 10 Millionen Stimmen betragen hatte (20,7 gegenüber 10,6 Millionen Stimmen), schrumpfte auf die Hälfte (18,8 gegen 13,3 Millionen Stimmen). Mehr noch als fünf Jahre zuvor haben zahlreiche Wähler ihre Stimme Macron nur gegeben, um Schlimmeres zu verhindern, aber im Gegensatz zu 2017 verweigerten sie ihm bei den Parlamentswahlen am 12. und 19. Juni 2022 eine Mehrheit. Die neue Nationalversammlung ist ein Abbild der politischen Spaltung und starken Polarisierung des Landes: Macrons Partei (Renaissance) und ihre Verbündeten haben 250 von 577 Sitzen, das vom Linkspopulisten Jean-Luc Mélenchon beherrschte Linksbündnis mit Kommunisten, Sozialisten und Grünen 151, das rechtsextreme Rassemblement national 89, die konservativen Republikaner (Les Républicains) 62, diverse Gruppierungen und Splittergruppen etwas mehr als 50 Sitze. Damit hat sich eine folgenschwere Verlagerung der institutionellen Machtbalance vollzogen. Die im System der V. Republik angelegte Allmacht des Präsidenten funktioniert nur, wenn er auch über eine eigene Parlamentsmehrheit verfügt (wie noch vor fünf Jahren), denn für alle Gesetze und den Staatshaushalt braucht er eine parlamentarische Mehrheit. Dazu fehlen dem Lager des Präsidenten jetzt aber etwa 40 Stimmen in der Nationalversammlung. Auch die gesplante Opposition verfügt über keine regierungsfähige Mehrheit, so dass eine Kohabitation – eine institutionelle Machtteilung zwischen Präsident und Regierung, die aus verschiedenen Lagern kommen – ebenfalls nicht in Frage kommt.²

In dieser Situation gibt es prinzipiell zwei Möglichkeiten der Mehrheitsbeschaffung: die Bildung einer Koalition oder das Regieren mit wechselnden Mehrheiten. Beides ist in der neuen Nationalversammlung aber extrem schwierig. Die auf dem ersten Blick naheliegende Lösung – eine Koalition mit den konservativen Republikanern – scheitert an der inneren Spaltung der Konservativen: Nur ein Teil der Republikaner-Fraktion sieht sich als potentielle Regierungspartei in der Verantwortung und ist einem Bündnis mit dem Macron-Lager nicht abgeneigt, zumal dessen Politik durchaus Schnittmengen mit ihren Positionen aufweist wie z.B. bei der Rentenreform; ein anderer Teil ist aber stark nach rechts gedriftet und sucht mehr oder minder offen die Nähe zu den Rechtsextremen. Bei den zahlreichen Abgeordneten kleiner Parteien und Splittergruppen schließlich ist die Anti-Macron-Haltung stark verbreitet. Auch das Regieren mit wechselnden Mehrheiten stößt an enge Grenzen. Die extreme Rechte fällt als Mehrheitsbeschaffer aus. Das linke Lager wird vom Kurs des Populisten Mélenchon beherrscht, der keinerlei Interesse an lösungsorientiertem Verhalten zeigt; auch Sozialisten und Grüne, die teilweise verhandlungs- und kompromissbereit wären, unterwerfen sich – noch – diesem Diktat der Totalverweigerung. Macrons Regierung kann allenfalls hoffen, Teile der Republikaner und Abgeordnete der Splittergruppen für einzelne Gesetzesvorhaben auf seine Seite zu ziehen, was sich aber als äußerst mühselig und wenig berechenbar erweisen dürfte.

Auch deshalb bleibt die Regierung auf die Instrumente angewiesen, die ihr die Verfassung der V. Republik zur Verfügung stellt und ihr erlaubt, per Dekret zu regieren oder die parlamentarische Opposition zu umschiffen. Dazu zählt vor allem Artikel 49.3 der Verfassung: Die Regierung verbindet die Abstimmung über ein Gesetz formal mit der Vertrauensfrage. Dann enden sofort alle Diskussionen in der Nationalversammlung; der Regierungsentwurf gilt auch ohne Abstimmung als angenommen, sofern nicht innerhalb von 48 Stunden eine absolute Mehrheit der Abgeordneten der Regierung das Misstrauen ausspricht. Diese sehr umstrittene Methode ist in der Geschichte der V. Republik seit 1958 über 90mal angewandt worden, wenn eine Regierung (wie zum Beispiel der Sozialist Michel Rocard 1988-1991) über keine eigene Mehrheit verfügte oder – in zahlreichen anderen Fällen – wenn sie sich ihrer Parlamentsmehrheit aufgrund von Abweichlern in den eigenen Reihen nicht sicher sein konnte. Indessen ist dieses Verfahren in jüngerer Zeit als Einschränkung der parlamentarischen Souveränität immer mehr ins Kreuzfeuer der Kritik geraten. Im Zuge einer Verfassungsreform ist deshalb 2008 die Anwendung des Art. 49.3 auf die Haushaltsgesetze (Staatshaushalt; Finanzierungsgesetz zur Sozialversicherung) sowie ein Gesetzesvorhaben pro Sitzungsjahr beschränkt worden.

Das Parlament ist Nutznießer dieser neuen Machtbalance – jedenfalls im Prinzip. Der Präsident – in erster Linie aber die Premierministerin, die in direktem Kontakt zum Parlament steht und in der Nationalversammlung Mehrheiten für ihre Gesetze finden muss – muss Rücksicht auf die Nationalversammlung nehmen und auch Zugeständnisse machen, um bestimmte Abgeordnete oder Gruppen von seinen Projekten zu überzeugen. Stark umstrittene Vorhaben kann die Regierung nicht im Alleingang durchsetzen, auch wenn sie es bei der Rentenreform mit großen Mühen und nach einer wahren Zitterpartie geschafft hat (siehe unten). Angesichts der hohen Polarisie-

rung und des zusätzlich bei vielen Abgeordneten vorhandenen Anti-Macron-Effekts muss die Regierung deshalb alle Schritte sorgfältig abwägen; die Gefahr eines Sturzes der Regierung durch ein Misstrauensvotum ist durchaus vorhanden. Allerdings setzen Linkspopulisten und Rechtsextreme eher auf die Blockade als auf inhaltliche Korrekturen der Regierungsvorlagen, was den Gestaltungsraum der Nationalversammlung enge Grenzen setzt.

Die zweite Kammer, der Senat, verhält sich anders. In seiner Zusammensetzung ist er mehrheitlich konservativ, und Macron hat hier keine Mehrheit. Der Senat schlägt aber gemäßigte Töne an und zeigt durchaus den Willen zur kritisch-konstruktiven und lösungsorientierten Zusammenarbeit. Dies eröffnet den Senatoren neue Spielräume, um die Regierung zu Konzessionen zu zwingen und deren Gesetzentwürfe zu verändern; bei den Beratungen zur Rentenreform haben sie das gut nutzen können. Dieses Verhalten zeigt, wie das Parlament Mitgestaltungsmacht erlangen könnte. Allerdings wird die Rolle des Senats dadurch begrenzt, dass in der Gesetzgebung die Nationalversammlung das letzte Wort hat.

Regieren ohne Mehrheit: Rentenreform und Einwanderungsgesetz

Es bleibt das Grunddilemma: Die Wähler haben 2022 einerseits ein deutliches Signal gegeben, dass sie die Konzentration der Macht ablehnen und sie stattdessen stärker verteilen wollen. Andererseits verhindern die extreme Polarisierung und die Verweigerungshaltung der Oppositionsparteien jegliche Form des Aushandelns von Kompromissen im Parlament. In dieser politischen Pattsituation zwischen Präsident und Nationalversammlung ist es ausgesprochen schwierig geworden, zu regieren und auch kontroverse Themen anzugehen. Dennoch hielt Präsident Macron trotz aller Widrigkeiten zunächst an seiner Politik der Veränderungen fest und setzte mit der Rentenreform ein Kernstück seiner Reformpolitik um. Sie war schon in seiner ersten Amtszeit auf der Tagesordnung gestanden, bevor sie im Zuge der Covid-19-Krise verschoben wurde. Als Macron nach seiner Wiederwahl 2022 das Projekt wieder aufnahm, geriet dieses unpopuläre, hoch umstrittene Vorhaben zu einer wahren Machtprobe zwischen Präsident und Regierung einerseits, Gewerkschaften und politischer Opposition andererseits. Gleichzeitig zeigten sich die neue Machtbalance und ihre Auswirkungen in aller Deutlichkeit.

Zentrales Ziel der Rentenreform ist die Beseitigung struktureller finanzieller Schieflagen, unter anderem durch die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters von 62 auf 64 Jahre (ursprünglich sollte die Schwelle bei 65 Jahren liegen), durch die schrittweise Anhebung der notwendigen Beitragsjahre zur Erlangung einer Vollrente und durch die Abschaffung einiger Sonderregelungen für bestimmte Wirtschaftszweige bzw. Berufsgruppen. Das Projekt war extrem unpopulär. In der Nationalversammlung wurde die Debatte über den im Februar eingebrachten Gesetzentwurf der Regierung durch tausende von Abänderungsanträgen vor allem der Linkspopulisten blockiert, die eine Abstimmung unbedingt verhindern wollten. Daraufhin nutzte die Regierung einen Verfassungsartikel (47.1), der es ihr erlaubt, einen Gesetzentwurf auch

ohne Votum der Nationalversammlung an die zweite Kammer, den Senat, zu überweisen. Der Senat modifizierte den Entwurf deutlich, aber konstruktiv und verabschiedete mit den Stimmen der konservativen Republikaner einen veränderten Text. Aber die Hoffnung der Regierung, die Republikaner in der Nationalversammlung könnten diesem neuen Text zustimmen, der in wesentlichen Teilen ihre Handschrift trug, erfüllte sich nicht – zu hoch war die Zahl der Verweigerer in den konservativen Reihen. Das Gesetz drohte mangels Parlamentsmehrheit zu scheitern. Deshalb entschloss sich die Regierung schließlich für die Durchsetzung des Textes per Artikel 49.3: Sie verband den Gesetzesentwurf mit der Vertrauensfrage. Daraufhin wurden gleich zwei Misstrauensanträge gegen die Regierung gestellt, die am 20.3. aber keine Mehrheit in der Nationalversammlung fanden. Damit galt das Gesetz als angenommen. Macron konnte die Machtprobe für sich entscheiden, aber der politische Flurschaden ist groß. Die Ablehnungsfront gegen den Präsidenten hat sich weiter verstärkt. Einer der beiden Misstrauensanträge in der Nationalversammlung wurde von 278 Abgeordneten unterstützt und verfehlte die notwendige absolute Mehrheit nur um 9 Stimmen. Dies zeigt, auf welch dünnem Eis sich die Regierung mittlerweile bewegt.

Nach der vorerst bestandenen Kraftprobe der Rentenreform wartet indessen schon eine neue Herausforderung auf den Präsidenten. Es geht um ein neues Einwanderungsgesetz, das laut Regierung „die Einwanderung kontrollieren und die Integration verbessern“ soll. Schon 2022 vom Präsidenten angekündigt, sollte ein entsprechender Gesetzentwurf der Regierung im Februar 2023 im Parlament eingebracht werden, aber angesichts der turbulenten Rentendebatte sah die Premierministerin keine parlamentarische Mehrheit für ihr Vorhaben und beschloss, eine weitere Konsultationsrunde mit Parteien und Verbänden einzuschalten, bevor der Entwurf im Herbst 2023 eingebracht werden soll.

Inhaltlich und politisch verfolgen Präsident und Regierung eine doppelte Stoßrichtung: Mit verschärften Regeln zur Einwanderung und Asylbeantragung soll die illegale Immigration gebremst und die Ausweisung bestimmter Personen erleichtert werden – dies ist ein klares Signal an die konservativen Republikaner, um deren Zustimmung für den Regierungstext zu erlangen. Gleichzeitig soll bestimmten eingewanderten Arbeitskräften eine legale Aufenthaltserlaubnis gewährt werden, sofern sie in Branchen mit Arbeitskräftemangel tätig sind (Hotel- und Gaststättengewerbe, Bau) – dieser Teil richtet sich an gemäßigte linke Parlamentarier. Aber der Versuch, eine parlamentarische Mehrheit für ihr Einwanderungsgesetz zu sichern, zwingt die Regierung zu einem schwierigen Spagat ohne Garantie auf Erfolg. Für die Linke, die stark von der populistischen Linie Mélenchons beherrscht bleibt, ist der Entwurf entschieden zu rechtslastig; die Mehrheit der Konservativen lehnt indessen jegliche Elemente einer Regularisierung geduldeter Ausländer strikt ab. Hier zeigt sich, dass das Meinungsklima deutlich zu einer Verschärfung der Einwanderungspolitik tendiert – und dass die Thesen des rechtsextremen Rassemblement national von Marine Le Pen längst hoffähig geworden sind. Die Kontroverse um die Einwanderung wird längst von Emotionen und populistischer Scharfmacherei beherrscht; eine zielführende Sachdebatte scheint in der polarisierten politischen Landschaft kaum möglich.³

Die Republikaner nutzen ihre Position als mögliches Zünglein an der Waage, um weitere Verschärfungen zu fordern, zum Beispiel die Möglichkeit, vom EU-Recht abzuweichen oder die Organisation einer Volksabstimmung über die Einwanderung. Das sind Positionen, die denen der Rechtsextremen zum Verwechseln ähneln und die für das Regierungslager unannehmbar sind. Damit droht diese Frage zu einem neuen show-down zwischen Präsident und Nationalversammlung zu werden. Während der Präsident offen lässt, den Gesetzentwurf mit dem Artikel 49.3 durchzudrücken, droht die Republikanische Partei für diesen Fall unverhohlen mit einem erneuten Misstrauensvotum, dessen Ausgang äußerst ungewiss wäre und durchaus die Regierung stürzen könnte.

Soziale Fronten

Der Präsident hat indessen nicht nur mit einer ungewohnten politischen Konstellation zu kämpfen. Auch in der Gesellschaft rumort es. Dies äußert sich in einer Reihe von offenen Konflikten, die Frankreich regelmäßig erschüttern und die auf ungelöste, teilweise seit langem schwelende Strukturprobleme verweisen. Drei dieser Konflikte haben sich in der jüngeren Zeit teils gewaltsam entladen: Die Gelbwestenrevolte 2018-19, die Protestwelle gegen die Rentenreform und die gewalttätigen Ausschreitungen in den Vorortsiedlungen.

Die virulenten Gelbwestenproteste, denen sich Macron 2018-19 gegenüber sah und die ihn an den Rand einer Regierungskrise gebracht hatten, sind zwar seither nicht mehr aufgeflammt. Ihre Ursachen aber bestehen weiter: Die problematische Lage in vielen ländlichen Provinzregionen fernab der städtischen Zentren, in denen vor allem Berufstätige, die zur unteren Mittelschicht zählen, sich einigermaßen über Wasser halten, aber angesichts weit entfernter Arbeitsstätten, Einkaufsmöglichkeiten und öffentlicher Versorgungseinrichtungen für ihre Mobilität auf das Auto angewiesen sind und äußerst empfindlich auf Maßnahmen reagieren, die ihre ohnehin prekäre Kaufkraft einschränken. Hier hat sich eine Politik- und Staatsverdrossenheit breitgemacht, die der französische Soziologe Jean-Pierre Le Goff als Ausdruck einer tiefgreifenden Verunsicherung der unteren Mittelschichten in diesen Regionen sieht: soziale Abstiegsängste, verbunden mit der „Revanche derer, die man als ‚spießig‘ und ‚von gestern‘ bezeichnet hat und die seit Jahren von den Regierungen ignoriert werden zugunsten der sozialen Kategorien, die ‚in‘ sind, und der Gewinner der Globalisierung.“⁴ Ein relativ banaler Anlass (Protest gegen geplante Bezinsteuererhöhungen und Geschwindigkeitsregeln auf ländlichen Straßen) genügte, um wochenlange Protestaktionen auszulösen, die allmählich das ganze Land erfassten, auch Gewaltexzesse hervorbrachten und von Macron nur mühsam eingedämmt werden konnten. Das Problem für die Regierung war dabei, dass die Gelbwestenbewegung nicht in der Lage war, ihre Forderungen jenseits nackter Wut und pauschaler „Macron weg“-Parolen konkret zu artikulieren, dass sie nur wenig strukturiert war und es kaum Ansprechpartner für Gespräche oder Verhandlungen gab. Macron musste ein aufwendiges, riesiges Anhörungsverfahren organisieren (das zeigen sollte, dass er Anliegen und Forderungen der

Bürger wahrnimmt und berücksichtigt) und ein kostspieliges Maßnahmenpaket in Höhe von 15 Milliarden zugunsten der Kaufkraft mittlerer Einkommensbezieher auf den Weg bringen, um die Bewegung zu stoppen.

Ein eher klassisches Problem stellte sich 2023 dem Präsidenten bei der Durchsetzung der Rentenreform entgegen. Er führte im Grunde einen Zweifrontenkrieg: gegen die Obstruktionspolitik der Mehrheit der Abgeordneten in der Nationalversammlung, aber auch gegen eine massive Ablehnungsfront der Gewerkschaften, die Millionen von Menschen für ihre Aktionstage mobilisieren konnten und in Umfragen auch die Mehrheit der Bevölkerung hinter sich brachten. Das hat Tradition in Frankreich, vor allem bei Vorhaben, die als Angriff auf das Sozialmodell begriffen werden. Dieses Mal mobilisierten die Gewerkschaften fünf Monate lang, von Januar bis Mai, um das Gesetz zu verhindern; allein von März bis Anfang Mai waren es 14 Aktionstage, an denen sich jeweils mehr als eine Million Teilnehmer im ganzen Land beteiligten. Anders als manche seiner Vorgänger knickte Macron allerdings nicht ein, sondern setzte seine Reform im wesentlichen durch. Allerdings wird dem Präsidenten vorgeworfen, eine Politik von oben zu betreiben und dabei den sozialen Dialog mit Unternehmer- und Gewerkschaftsverbänden zu vernachlässigen, anstatt Reformbündnisse mit den sozialen Akteuren zu suchen. Gerade gesprächsbereite, gemäßigte Gewerkschaften wie die CFTD fühlten sich durch Macrons herablassende Art brüskiert. Auch deshalb ist die soziale Konfrontation so heftig ausgefallen. Dabei ist diese Art sozialer Konfrontation nicht neu, sondern hat die politische Entwicklung des Landes in den letzten Jahrzehnten wiederholt begleitet. Sie verweist auf das traditionell schwierige Verhältnis zwischen dem Staat und den Verbänden der Zivilgesellschaft, die sich von der politischen Willensbildung oft ausgeschlossen sehen. Viele Regierungen haben dazu tendiert, mit ihrer parlamentarischen Mehrheit „von oben“ zu regieren, ohne die Wirtschafts- und Sozialverbände in die Entscheidungsfindung einzubeziehen; dies provozierte regelmäßig Massenproteste, die von den Gewerkschaften organisiert wurden. Zwar gab es in vergangenen Jahrzehnten mehrfach Ansätze, den Dialog zwischen Regierung und Sozialverbänden zu beleben, sozialen Konflikten damit ihre Schärfe zu nehmen und die Rolle der Sozialpartner in Fragen sozial- und beschäftigungspolitischer Regulierungen zu stärken. Diese Ansätze zeigten einige Erfolge, blieben aber in der Umsetzung schwierig. Präsident Macron hat sie nach 2017 nicht weiter verfolgt und ließ die gesellschaftlichen Akteure eher links liegen.⁵

Brennende Vorstädte

Als in der Pariser Vorortstadt Nanterre am 27. Juni 2023 der 17-jährige Nahel Merzou von einem Polizisten anlässlich einer Verkehrskontrolle erschossen wurde, löste dieser tragische Vorfall eine Welle der Wut und Gewalt aus. Damit entzündete sich ein Konfliktherd, der Frankreich seit 40 Jahren immer wieder zu Ausbrüchen der Gewalt und Zerstörung geführt hat und dessen Ursache die Misere der Vorortsiedlungen (*banlieues*) in den städtischen Ballungsgebieten ist. Es folgte eine Woche gewalttätiger Unruhen in zahlreichen Städten, die sich zunehmend vom eigentlichen Anlass entfernten

und in blinde Gewalt gegen Symbole des Staates, aber auch in Plünderungen von Geschäften umschlugen; auch vor Gewaltandrohungen gegen gewählte Amtsträger schreckten die Unruhestifter nicht zurück. Präsident Macron sagte eine für Anfang Juli geplanten Staatsbesuch in Deutschland kurzerhand ab. Zwar sah seine Regierung von der Verhängung des Ausnahmezustands ab, verschärfte aber die Sicherheitsvorkehrungen teils drastisch. Nur durch den Einsatz von 45.000 Polizeibeamten, die Verhängung lokaler Ausgehverbote und die Einstellung öffentlichen Nahverkehrs nach 21 Uhr in der Pariser Region konnte die Welle der Gewalt nach zwei Wochen mühsam gebrochen werden. Die Bilanz ist erschreckend. 5.700 Autos wurden durch Brandstiftung zerstört, 2.508 Gebäude wurden nach Angaben des Innenministers beschädigt oder zerstört, darunter zahlreiche öffentliche Einrichtungen (250 Polizeistationen, 105 Rathäuser, 168 Schulen) und private Geschäfte, die teilweise geplündert wurden; der Schaden für die letzteren wurde auf 650 Millionen Euro geschätzt. Die politische Bilanz ist nicht minder verheerend: Das strukturelle Problem übergreifender Polizeigewalt (allein 2022 gab es 13 Tote in Zusammenhang mit polizeilichen Verkehrskontrollen), das vielfach Vertrauen zwischen der Banlieue-Bevölkerung und dem Staat zerstört hat, trat angesichts der blinden Gewalt in den folgenden Tagen völlig hinter der Frage von Recht und Ordnung zurück. „Ordnung, Ordnung, Ordnung“ sei das Gebot der Stunde, ferner die „Rückkehr der Autorität auf jeder Ebene, zuallererst in der Familie“, verkündete Präsident Macron am 24. Juli. Er nahm damit Bezug auf die Tatsache, dass unter den 8.000 im Zusammenhang mit den Unruhen von der Polizei festgesetzten Personen zahlreiche Jugendliche und Kinder waren. Die beiden größten, stark rechtslastigen Polizeigewerkschaften, die immerhin von der Hälfte aller Polizisten unterstützt werden, verbreiteten ihre Version eines „Krieges“ gegen „wilde Horden“ und „Schädlinge“, unterstützt von den konservativen und rechtsextremen Parteien.

Diese Krise war nur der vorerst letzte Akt in einer seit vier Jahrzehnten andauernden Misere zahlreicher Banlieues am Rande der großen Städte. In den 1960er und 1970er Jahren – oft in Plattenbauweise auf der grünen Wiese, ohne Verkehrsanbindung zu den Stadtzentren – entstanden, um der damaligen raschen Urbanisierung Frankreichs Herr zu werden, haben sich diese Siedlungen immer mehr zu Problem- und Brennpunktviertel entwickelt. Insgesamt 1.296 derartiger Quartiere werden derzeit aufgelistet, in denen 4,8 Millionen Menschen wohnen, darunter zahlreiche Einwandererfamilien. Wie in einem Brennglas bündeln sich hier soziale Probleme aller Art: Armut und Armutsgefährdung (76% der Bewohner wohnen in einer Sozialwohnung; 42% haben ein Einkommen unterhalb der Armutsgrenze), fehlende Arbeitsplätze in der Nähe und eine hohe Arbeitslosigkeit besonders junger Menschen (sie erfasst 25% der 16-25-jährigen), schlechte Versorgung mit Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge, schlechte Verkehrsanbindung an die Kernstädte, Schulversagen und fehlende berufliche Qualifikationen (22% der Schüler weisen Lernrückstände auf; 75% der jungen Menschen haben keinen oder nur einen minderen Schulabschluss), aber auch ethnische Konflikte. Dazu kommt ein Gefühl der Diskriminierung und der Perspektivlosigkeit, das vor allem die zahlreichen jungen Bewohner dieser Viertel immer wieder erleben. Kleinkriminalität und Drogenprobleme gehören zum Alltag. Bei

jungen Leuten hat sich ein Klima der Wut gegenüber dem Staat und der Staatsgewalt – in allererster Linie der Polizei – herausgebildet.⁶ Oft genügt ein kleiner Funke, um eine Welle gewalttätiger Aufstände auszulösen. So ist die Geschichte der Vorstädte seit Beginn der 1980er Jahre auch eine Abfolge immer wiederkehrender, einem ähnlichen Muster folgender Gewaltausbrüche, deren Auslöser in der Regel eine aus dem Ruder geratene Polizeikontrolle ist. Zwar blieb der Staat nicht untätig: Seit 40 Jahren hat die Stadtpolitik viel Geld in Programme investiert (im Schnitt 10 Milliarden Euro pro Jahr, dazu kommen noch Mittel aus der städtischen Renovierungspolitik), die überwiegend in die bauliche Verbesserung der Wohnviertel flossen, aber auch sozial-, bildungs- und kulturpolitische Ziele verfolgten. Aber all diese Programme haben nicht ausgereicht, um der Vielzahl der Probleme Herr zu werden. Präsident Macron setzte nach seiner Wahl 2017 einen vielbeachteten Akzent, indem er den Klassenteiler in den unteren Grundschulklassen der Problemviertel halbierte. Aber auch dieser im Kern richtige Ansatz, die Bildungschancen der Kinder und Jugendlichen zu verbessern und ihnen damit einen erfolgreichen Weg in das Berufsleben zu ebnen, blieb ohne weitere Folgen. So bleibt der Eindruck einer teils wenig inspirierten, teils hilflosen Politik angesichts einer komplexen Problemlage, in der es keine einfachen und schon gar nicht schnell wirkende Lösungen gibt.

Die Misere der Vorstädte bleibt ein soziales Brennpunktproblem, das für die Regierungen – und für die Bürgermeister vor Ort – nur schwer in den Griff zu bekommen ist. Es gibt keine einfachen Lösungen, und ein sehr langer Atem ist notwendig, um auf diesem Feld Erfolge zu erzielen. Das gegenwärtige politische Klima der Konfrontation und der Polarisierung ist dabei wenig hilfreich, um Lösungen zu erarbeiten: Die Linke warf der Regierung vor, zu wenig für die benachteiligten Stadtviertel zu tun, wohingegen das rechte Lager moniert, die Vorstädte würden bereits finanziell übermäßig gefördert, auf Kosten anderer Bevölkerungsschichten und Regionen. Vor allem aber bietet der hohe Anteil von Einwanderern in den Vorstädten den Rechtsextremen die Gelegenheit zu migrantenfeindlicher Hetze. Das Rassemblement national, aber auch viele Konservative bezeichnen die Problemviertel als eine Brutstätte des Dschihadismus, was zur pauschalen Abstempelung muslimischer Migranten als Gefahr für die Sicherheit und die Identität Frankreichs führt. Der Ruf nach repressiven Lösungen (schon ex-Präsident Sarkozy hatte einmal geäußert, die Vorstädte mit dem „Kärcher“ reinigen zu wollen) wird zunehmend vermengt mit Forderungen nach einer deutlich restriktiven Einwanderungspolitik (siehe oben).

Ein neuer Politikstil als Ausweg?

Die politische Patt-Situation stellt für Präsident Macron eine neue Herausforderung dar, die durch die zahlreichen sozialen Spannungen noch weiter verschärft wird. Was kann er in dieser Lage tun? Neuwahlen der Nationalversammlung sind keine Lösung, denn er riskiert derzeit ein noch schlechteres Ergebnis als 2022. Er kann auch nicht einfach strittige Themen meiden oder auf die lange Bank schieben, um politisch zu überleben. Dies täte dem Land nicht gut und widerspricht im Übrigen dem Selbstver-

ständnis Macrons als Präsident, der Frankreich verändern und nach vorne bringen will. Daher hat er sich für einen anderen Weg entschieden und die Bereitschaft signalisiert, seinen Regierungsstil zu ändern: Künftig will er Parlament, Parteien, Wirtschafts- und Sozialverbände in die Willensbildung einbeziehen und zeigt sich gewillt, ihre Positionen stärker zu berücksichtigen.

Auf politischer Ebene hat Macron am 30.8.2023 die Vorsitzenden aller zehn im Parlament vertretenen Parteien zu einer in dieser Form ungewohnten Klausurtagung eingeladen. Zwölf Stunden lang wurde über verschiedene politische Themen debattiert, allen voran die internationale Lage, die Reform der Institutionen und die Voraussetzungen für das Zusammenleben in der Nation. Alle eingeladenen Parteichefs hatten die Einladung akzeptiert. Wenngleich es keine konkreten Ergebnisse gab und die Erwartungen der Parteien (von den Rechtsextremen bis zu den Linkspopulisten) naturgemäß stark auseinander liegen, ist eine Fortsetzung der Gespräche geplant. Mögliche Themen sind die Einwanderungspolitik (im Vorfeld des Regierungsentwurfs), eine stärkere Bürgerbeteiligung zum Beispiel durch Referenden sowie sozialpolitische Fragen. Ob diese politische Initiative geeignet ist, Bewegung in die starren Fronten der politischen Landschaft zu bringen und den Spielraum der Regierung zu erweitern (etwa durch parteiübergreifende Kompromisse zu bestimmten Gesetzentwürfen im Parlament), bleibt abzuwarten. Zu gegensätzlich sind die Positionen zu Reizthemen wie beispielsweise der Einwanderungspolitik. Zumindest kann Macron hoffen, durch seine Gesprächsbereitschaft sein Bild in der Öffentlichkeit als abgehobener Präsident, der „von oben“ herab regiert, zu korrigieren.

Eines der wenigen Ergebnisse am Ende der Klausur mit den Parteien war die Ankündigung einer „Sozialkonferenz“ über bestimmte arbeits- und einkommenspolitische Fragen. Dies bedeutet eine zweite Veränderung des Regierungsstils: Macron ist auf die Sozialverbände zugegangen und hat erstmals signalisiert, dass er ihre Mitwirkung wünscht und ihre Beiträge zu berücksichtigen bereit ist. Im Sommer 2023 schlug er den Tarifparteien eine breite sozial- und beschäftigungspolitische Agenda vor und lud die Tarifparteien ausdrücklich zur Mitwirkung ein. Nach einer gewissen Schamfrist (die Stimmung war nach der Konfrontation um die Rentenreform noch aufgeheizt) sagten zunächst die gemäßigten, dann auch die übrigen Gewerkschaftsverbände zu, den sozialen Dialog wieder aufzunehmen. Sie sehen ihn als Möglichkeit, ihre Themen auf die politische Tagesordnung zu bringen. Im Herbst 2023 sollen Verhandlungen über ein breites Themenfeld beginnen: die Zusatzrenten, die Arbeitslosenversicherung, die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer, Arbeitsbedingungen, Erwerbskarrieren oder Arbeitszeitkonten für Arbeitnehmer und anderes mehr.

Mehr noch als der begonnene Austausch mit den Parteien ist die Wiederbelebung des sozialen Dialogs für Macron eine Chance, um sich innenpolitisch mehr Luft zu verschaffen. Er kann hoffen, abseits der schwierigen parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse sozial- und arbeitspolitische Projekte voranzutreiben und im Falle einer mindestens teilweisen Einigung mit den Sozialparteien einen besseren Stand in den nachfolgenden parlamentarischen Beratungen zu haben. Es bleibt abzuwarten, ob sich hier ein Feld eröffnet, auf dem politische Entscheidungen breiter debattiert werden und sich damit die Legitimationsbasis für Regierungsvorhaben erhöhen kann. Immer-

hin stehen hier, anders als bei den Gelbwesten, organisierte Gesprächs- und Verhandlungspartner bereit, um strittige Fragen zu klären und Kompromisse zu finden. Dies setzt allerdings voraus, dass die Regierung tatsächlich bereit ist, den Sozialpartnern eine echte Mitbeteiligung an den Projekten einzuräumen; in seiner ersten Amtszeit hatte Macron sie eher als lästig empfunden und weitgehend ignoriert. Ist Macron bereit zu einem solchen partizipativen politischen Stil? Skepsis ist durchaus angebracht. Aber für ihn ist die Fähigkeit, künftige politische Entscheidungen durch mehr Bürgerbeteiligung und stärkere Einbeziehung der Akteure in Politik und Zivilgesellschaft auf eine breitere Grundlage zu stellen, die derzeit einzige politische Karte, die ihm noch bleibt.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Henrik Uterwedde: Macron und die französische Demokratie, GWP – Gesellschaft, Wirtschaft, Politik, Nr. 4-2019, S. 479-490.
- 2 Eine solche Kohabitation gab es schon dreimal. 1988-91 und 1993-95 musste der sozialistische Präsident Mitterrand mit einer konservativen Regierung regieren, die bei den Parlamentswahlen die Mehrheit errungen hatte; 1997-2002 stand dem konservativen Präsidenten Chirac eine sozialistische Regierung gegenüber. Vgl. dazu auch Henrik Uterwedde: Frankreich – eine Länderkunde, Opladen: Barbara Budrich, 2. Aufl. 2022, S. 39-41.
- 3 Zur Migrationsproblematik vgl. Henrik Uterwedde, a.a.O., S. 134-137; Anne Bouju: MIDEM Länderbericht Frankreich, Dresden: TU Dresden/Mercator Forum Migration und Demokratie 2020.
- 4 Zitiert in Uterwedde, a.a.O., S. 151; vgl. ebenda, S. 150-152. Ausführlicher Peter Wahl: *Gilets jaunes. Anatomie einer ungewöhnlichen sozialen Bewegung*, Köln: papyrossa 2019.
- 5 Zur problematischen Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft und zum sozialen Dialog vgl. Uterwedde, a.a.O., S. 71-75 und 144-150.
- 6 Vgl. dazu Robert Castel: *Negative Diskriminierung: Jugendrevolten in den Pariser Banlieues*, Hamburg: Hamburger Edition 2009.