



Sarkozys Wirtschafts- und Sozialreformen

Eine Zwischenbilanz

Henrik Uterwedde

Eine umfassende Reformagenda

Schwerpunkte der Reformpolitik

Licht und Schatten der „Sarkozy-Methode“

Das Wichtigste in Kürze

Nicolas Sarkozy ist mit dem wiederholt vorgetragenen Anspruch angetreten, Frankreich grundlegend zu erneuern und eine Reihe überfälliger wirtschafts- und sozialpolitischer Strukturreformen zu realisieren. Man kann – analog zur Agenda 2010 in Deutschland – durchaus von einer umfassenden *Reformagenda à la française* sprechen.

Eine Zwischenbilanz nach gut 18 Monaten zeigt, dass der Präsident auf diesem Weg vorangekommen ist. Er hat eine Vielzahl von Reformbaustellen eröffnet und Veränderungen vorangetrieben. Zwar haben der oft verwirrende Aktionismus Sarkozys, seine Sprunghaftigkeit, eine Reihe von politischen Kehrtwenden und auch unvermeidliche Fehler dazu geführt, dass der Reformkurs nicht immer klar vermittelt und sehr kritisch aufgenommen wurde. Auch hat der Präsident gerade in kontroversen, konfliktträchtigen Fragen sehr vorsichtig agiert und seine Ambitionen zum Teil zurückgenommen. Schließlich haben die Finanz- und die Konjunkturkrise Aufmerksamkeit und Energien gebunden und von der Reformagenda abgelenkt.

Dennoch: In einer Reihe von Politikfeldern sind Veränderungen auf den Weg gebracht worden. In der *Arbeitsmarktpolitik* ist vor allem die Schaffung eines Kombilohns à la française und der Umbau der Arbeitsagentur zu nennen, während die angestrebte Flexibilisierung des Arbeitsrechts nur vorsichtig angegangen wurde und die symbolkräftige Aufweichung der 35-Stunden-Woche sich als kostspielig und nur begrenzt wirksam erweist.

Sind sich die Experten einig, dass Frankreich Erneuerung in der *Angebotspolitik* bedarf, so ist die Bilanz Sarkozys hier eher enttäuschend. Die im Attali-Bericht medienwirksam verkündete „Befreiung des Wachstums“ hat bislang nur im Einzelhandel zu konkreten Maßnahmen geführt; ansonsten hat die Lobby der status-quo-Bewahrer mehr Wettbewerb verhindert. Eine Mammutaufgabe, die *Staatsreform*, mit der auch eine *Verschlankung* der staatlichen Verwaltung verbunden ist, wurde mit Energie angegangen und hat zu zahlreichen Veränderungen geführt. Zahlreiche Anstöße zur *Erneuerung des sozialen Dialogs* haben frühere Reformansätze energisch weitergeführt und könnten längerfristig die sozialen Beziehungen verändern. Im Bereich der *Sozialstaatsreform* schließlich blieb der angekündigte große Wurf zur Reform der Finanzierung aus; die übrigen Reformen – etwa die Angleichung privilegierter Sonderregelungen für bestimmte Berufsgruppen bei der Rentenversicherung – bewegten sich in der Kontinuität der Vorgängerregierungen.

Im Ergebnis zeigen sich *Tragweite* und *Grenzen der Sarkozy-Methode*, die auf der nahezu gleichzeitigen Öffnung zahlreicher Reformbaustellen mit engen Zeitrahmen, auf einer extremen Zentralisierung der politischen Entscheidungen, aber auch auf der Beteiligung der Sozialpartner beruht. Trotz aller berechtigten Einzelkritik, und zahlreicher Rückzieher und zuweilen mangelnden Mutes gegenüber manchen Lobbygruppen: Nach jahrelangem Reformstau ist neue Bewegung in die französische Wirtschaft und Gesellschaft gekommen. Nun bleibt abzuwarten, ob Nicolas Sarkozy den begonnenen Reformprozess konsequent und mit der notwendigen Nachhaltigkeit fortführen wird.

Henrik Uterwedde*

Sarkozys Wirtschafts- und Sozialreformen

Eine Zwischenbilanz

Einleitung

* Stellvertretender Direktor des dfi

1 Nach Zahlen des Barometers zur Wirtschaftspolitik von Les Echos und France Inter. Im Juni 2008 befürworteten 28% der Befragten die Wirtschaftspolitik, während 67% sie ablehnten.

2 Vgl. zum Beispiel die vernichtende Abrechnung des Bankiers Jean Peyrelevade, Sarkozy: l'erreur historique, Paris, Plon 2008.

3 Auf die Frage, wie sie die Reaktion des Präsidenten auf die Finanzkrise beurteilen, antworteten Anfang Dezember 2008 56% mit „ziemlich gut“ bzw. „sehr gut“ gegenüber 43% („ziemlich schlecht“, „sehr schlecht“). 52% (gegen 35%) haben den Eindruck, dass Sarkozys Wirtschaftspolitik die neue, durch die Finanzkrise ausgelöste Lage berücksichtige. Le Figaro, 5.12.2008.

Erneuerer, Demagoge, Zauderer? So schillernd, wie Nicolas Sarkozy sich auf der nationalen wie internationalen Bühne gibt, so unterschiedlich fallen auch die Urteile über seine Politik aus. Seine Wahl wurde überwiegend als Zeichen des Aufbruchs und einer neuen Reformbereitschaft gewertet. Selten zuvor hatte ein neu gewählter Präsident eine derart umfassende Reformagenda präsentiert und entsprechend hochgesteckte Erwartungen geweckt.

Mit seiner bisherigen Politik hat Nicolas Sarkozy im In- und Ausland ein wahres Wechselbad der Gefühle und Urteile erzeugt. Sein Hyperaktivismus hat Freunde, Gegner und Beobachter immer wieder in Verwirrung gebracht. Sein Reden wie sein Handeln widersetzt sich hartnäckig jeder einfachen ideologischen Zuordnung. Dies macht die Beurteilung seiner Politik nicht einfach. Auf zahlreichen Feldern sind Veränderungen angestoßen, manchmal auch Tabus angegriffen worden. Aber zwei von drei Franzosen beurteilten im Juni 2008 die bisherige Politik als schlecht,¹ Experten vermissten eine klare Linie und kritisierten mangelnden Mut zu Reformen; manche sahen den Präsidenten gar auf einem historischen Irrweg.² Im Herbst 2008 hat die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise dieses Bild wiederum gewendet. Sarkozys schnelle und tatkräftige Reaktionen und seine vielfältigen Initiativen auf nationaler wie

auf internationaler Ebene sind in Frankreich auf große Zustimmung gestoßen.³

Nachdem in den vergangenen Monaten die französische EU-Ratspräsidentschaft und das Krisenmanagement im Fokus standen, gerät die Reformpolitik wieder verstärkt in das Blickfeld – zu Recht: Politisch wird sich Nicolas Sarkozy an seinem eigenen Anspruch als Reform-Präsident messen lassen müssen; ökonomisch steht und fällt die Zukunft der französischen Wirtschaft mit der erfolgreichen Erneuerung seiner Arbeits- und Gütermärkte, seiner Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Die folgende Analyse zur Reformagenda des Präsidenten (1.) und zu der seit Mai 2007 betriebenen Reformpolitik (2.) erlaubt ein vorläufiges Urteil über Tragweite und Grenzen des Erneuerungsprozesses in Frankreich (3.).

1. Eine umfassende Reformagenda

4 Vgl. z.B. Compétitivité, Rapport du Conseil d'analyse économique, Nr. 40, Paris: La Documentation française 2003; Les leviers de la croissance française, Rapport du Conseil d'analyse économique Nr. 72, Paris: La Documentation française 2007; zusammenfassend dazu Henrik Uterwedde: Revolution auf Raten. Frankreichs Wirtschaft zwischen Erneuerung und Beharrung, in: Internationale Politik, Nr. 4/April 2007, S.47-57.

5 Vgl. das Dossier „Croissance, emploi: Sarkozy peut-il réussir ?“ in: Alternatives économiques Nr. 263, November 2007, S. 7-12 (Zitat S. 7).

6 Dernières Nouvelles d'Alsace vom 6. September 2007.

7 Zitiert von Jean-François Péresse, Une voie hybride pour la politique économique, Les Echos vom 6. Mai 2008.

Frankreich ist – wie seine Nachbarländer – in den vergangenen Jahren unter erheblichen Veränderungsdruck geraten. Die Globalisierung und die dadurch verschärfte Konkurrenz der Standorte, die im Zuge des EU-Binnenmarktes anstehenden Öffnungen und Liberalisierungen der Märkte sowie die Herausforderung der Wissensökonomie legten die strukturellen Schwächen der Wirtschaft in Bezug auf Wachstumspotenzial, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit offen. Vor diesem Hintergrund wurden die Ermüdungserscheinungen und die Verkrustungen des französischen Nachkriegs-Wirtschaftsmodells immer offenkundiger. Zahlreiche Expertenberichte haben diese Probleme wiederholt detailliert benannt und Reformvorschläge gemacht.⁴ So formulierte das linke Wirtschaftsmagazin *Alternatives Économiques*: „Die Mehrzahl der Ökonomen, ob sie nun der Linken oder der Rechten angehören, sind sich darin einig, dass Frankreichs Wirtschaft nicht an einem Nachfragedefizit leidet [...], sondern an Problemen der Angebotsseite. Mehr als eine Konjunkturbelebung braucht das Land also eine Politik, die die Strukturen der Wirtschaft verändert.“⁵

Während die Vorgängerregierungen aber selten den Mut zu strukturellen Reformen aufbrachten – mit der Ausnahme von Jean-Pierre Raffarin von 2002-2004 –, hat Nicolas Sarkozy in den vergangenen Jahren wiederholt auf notwendige Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft hingewiesen und 2007 den Wandel in den Mittelpunkt seines Wahlkampfes gestellt. Man kann, analog zur Agenda 2010 in Deutschland, mit Fug und Recht von einer *Reformagenda à la française* sprechen. Allerdings lässt sich diese Agenda nicht auf einen einfachen Nenner bringen, da sie mit durchaus unterschiedlichen, zum Teil widersprüchlichen Signalen versehen worden ist.

■ Auf den ersten Blick trägt Sarkozys Reformprogramm konservativ-liberale Züge: Die angekündigte Senkung der Steuer- und Abgabenlast um vier Prozentpunkte wird mit verteilungspolitischen Akzenten zugunsten der mittleren und vor allem höheren Einkommen verbun-

den. Auch der geplante Stellenabbau in der staatlichen Verwaltung verweist auf einen Kurs, der das in Frankreich immer noch herausragende Gewicht des Staates im Wirtschaftsleben verringern will.

■ Allerdings hat sich, zweitens, Sarkozy ausdrücklich gegen eine „Politik des Verzichts“ ausgesprochen. Stattdessen setzte er auf einen Wachstumskurs, der auch auf Nachfrageimpulsen beruhen sollte.

■ In diesem Zusammenhang wird, drittens, ein Voluntarismus deutlich, der glauben machen will, der politische Wille könne die Ökonomie lenken. So hat Sarkozy sich im Wahlkampf zur Formel hinreißen lassen, er werde „der Präsident der Kaufkraft“ sein, und kurz nach seiner Wahl erklärt, er werde „das Wachstum nicht abwarten, sondern es abholen“.⁶

■ Viertens sprach er sich unverblümt für direkte staatliche Eingriffe in die Unternehmen aus, wenn es darum gehe, französische Unternehmen zu schützen – ein industriepolitischer Interventionismus, den er schon in seiner Amtszeit als Finanzminister praktiziert hatte.

■ Fünftens trägt der Diskurs Sarkozys protektionistische Züge. So hat er sich für Maßnahmen ausgesprochen, die in Richtung eines Euro-Protektionismus gehen, und verweist auf „das Recht Europas, seine Produkte, seine Unternehmen, seine Märkte zu schützen.“

Mit diesem bunten Cocktail, der Anleihen bei gegensätzlichen wirtschaftspolitischen Denkschulen macht, hat Nicolas Sarkozy unterschiedlichste Strömungen der französischen Gesellschaft und Wählerschaft zusammenführen wollen: den Willen zur Veränderung ebenso wie die weit verbreitete Skepsis gegenüber der Marktwirtschaft, der „neoliberalen“ EU und der Globalisierung. „Nicolas Sarkozy? Das ist ein Etatist, ein Keynesianer, ein ‚Konsumerist‘ und ein Populist“, wird ein Mitstreiter des Präsidenten zitiert. „Aber er ist auch liberal und modernistisch.“⁷

Man kann darin auch eine pragmatische Haltung und den Versuch sehen, eine breite politische Mehrheit für die als

notwendig erachteten, aber auch oft umstrittenen Reformen zu sichern. Die Vielzahl an Reformbaustellen, die Sarkozy kurz nach seinem Amtsantritt nahezu gleichzeitig eröffnete, bot in der Tat die Gelegenheit, Angebote an eine Vielzahl von Wählergruppen zu machen: Wohlhabende wie Ärmere,

Unternehmer wie Arbeitnehmer, Umweltschützer oder Arbeitslose, Liberale wie Linke oder Konservative. Die Kehrseite war, dass in diesen widerstreitenden Aussagen keine klare Handschrift erkennbar werden konnte, was sich in der Praxis sehr schnell gezeigt hat.

2. Schwerpunkte der Reformpolitik

Trotz einer verwirrenden Vielzahl der von Nicolas Sarkozy eröffneten Reformbaustellen ist in der Politik seit Mai 2007 eine Reihe von Prioritäten erkennbar. Der Schwerpunkt des Präsidenten auf Arbeit und Wachstum hat eine Reihe von Initiativen zur Aufwertung der Erwerbsarbeit und zur flexibleren Funktionsweise des *Arbeitsmarktes* hervorgebracht. Trotz mancher Ungeduld und mancher Versuchung zum kurzfristigen Aktionismus in der Wachstumspolitik hat der Präsident ferner eine *Angebotspolitik*, die das Wachstumspotenzial mittelfristig erhöhen kann, verkündet – bislang allerdings mit begrenzten Folgen. Nur

langfristig wirksam, aber systemisch wichtig für die Erneuerung des staatslastigen, „etatistischen“ französischen Wirtschafts- und Sozialmodells sind die umfassende Aufgabenkritik und die *Verschlinkung des Staatsapparates* und die *Erneuerung des sozialen Dialogs*, um die Rolle der Verbände und Tarifpartner für die Gestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft zu stärken (2.4). Schließlich ist, wie in Deutschland, das *System der sozialen Sicherung* Gegenstand notwendiger Anpassungen, um den demographischen Wandel aufzufangen und um die Finanzierbarkeit der sozialen Sicherung zu gewährleisten.

Arbeitsmarktreformen: „Mehr arbeiten, um mehr zu verdienen“

8 Zitiert nach Interview in *Le Monde* vom 25. April 2007.

Die Arbeitsmarktpolitik stand im Zentrum von Sarkozys wirtschaftspolitischer Reformstrategie. Der von ihm angestrebte Paradigmenwechsel in der Beschäftigungspolitik – ökonomische Therapie statt sozialer Reparaturpolitik; Flexibilisierung und Mehrarbeit statt der 35-Stunden-Woche – wurde als Königsweg für mehr Wachstum, Kaufkraft und ausgeglichene öffentliche Finanzen definiert: „Indem man das Arbeitsvolumen ausweitet, erhöht man die Kaufkraft der Beschäftigten, gibt man der Wirtschaft neuen Treibstoff und erreicht man Spielräume, um die Defizite zu reduzieren.“⁸ Damit ver-

bunden ist der Wille, der Erwerbstätigkeit ihren Stellenwert in der Gesellschaft zurückzugeben und mehr Arbeit auch als individuellen Weg der Einkommenssteigerung zu definieren: „Mehr arbeiten, um mehr zu verdienen“ lautete der oftmals wiederholte Wahlkampfslogan Sarkozys.

■ Gleich im ersten größeren Gesetz über *„Arbeit, Beschäftigung, Kaufkraft“* vom 21.8.2007, das Steuer- und Abgabensenkungen mit einem Volumen von insgesamt knapp 15 Mrd. Euro enthielt, wurde der neue Akzent deutlich. Sarkozy wollte die 1998 von den Sozialisten flächendeckend eingeführte 35-Stunden-

Tabelle 1: Die Wirtschaftspolitik seit 2007 in ausgewählten Politikfeldern

Politikfeld	Maßnahmen
Forschung, Bildung	Crédit impôt recherche: Verdreifachung der Fördersumme für Forschung in den Unternehmen
Steuerpolitik	Steuerpaket 1.8.2007 (Ausgabevolumen 15 Mrd. Euro): Senkung der Einkommens-, Erbschafts- und Vermögenssteuer; Senkung der Höchstbesteuerungsgrenze (bouclier fiscal); steuer- und abgabenfreie Überstundenlöhne
Ordnungs- bzw. Wettbewerbspolitik	Attali-Kommission Januar 2008: Forderung nach Liberalisierungen Gesetz zur Modernisierung der Wirtschaft Juli 2008: mehr Wettbewerb im Einzelhandel
Industriepolitik	Fusion GDF-Suez Schaffung eines staatlichen Investitionsfonds (Oktober 2008) Staatliche Beteiligung am Schiffbaukonzern Chantiers de l'Atlantique
Finanzsektor	Rettungsplan für die Banken (Oktober 2008) Rettungsplan für die franko-belgische Finanzgruppe Dexia (französische Sperrminorität von 25%)
Arbeit und Beschäftigung	Gesetz 25.6.08: erleichterte einvernehmliche Beendigung des Arbeitsvertrags Gesetz 8.7.08: Mehrarbeit (über gesetzliche Überstundenkontingente hinaus) frei aushandelbar in Unternehmen Fusion der ANPE und der UNEDIC ab 1.1.2009 zur Schaffung einer einheitlichen, leistungsfähigen Arbeitsagentur RSA: Solidaritätseinkommen (Erprobung 2007, Generalisierung Oktober 2008) Beschäftigungsplan Oktober 2008: sozialpolitische Abfederung bei Sozialplänen
Sozialstaat, Sozialpolitik	<i>Rentenversicherung</i> : Angleichung der Sonderregelungen in einzelnen Bereichen an das allgemeine System (Herbst 2007; in Kraft seit 1.7.2008) <i>Krankenversicherung</i> : Erhöhte Selbstbeteiligung (franchise médicale), Einführung von Fallpauschalen für Krankenhäuser und andere Sparmaßnahmen, 2 Mrd. € Mehreinnahmen durch Quellenbesteuerung von Dividenden
Soziale Beziehungen	Einführung eines Notdienstes im Streikfall (öffentlicher Verkehr) Neue Regeln für die Repräsentativität der Gewerkschaften
Haushalt, öffentliche Finanzen	Verschiebung des Ziels des Haushaltsausgleichs auf 2012
Konjunkturpolitik	Konjunkturprogramm 4.12.08: Steuerliche Erleichterungen für Unternehmen, öffentliche Investitionen, Hilfen für einzelne Sektoren
Öffentlicher Dienst	Einsparung von 50% der freiwerdenden Beamtenstellen, dafür höhere Löhne: Weißbuch 17.04.08, Umsetzung ab 2008 Staats- und Verwaltungsreform: im Juli 2007 lanciert, Maßnahmen Dezember 2007-Juni 08, Gesetz 1.9.08, Umsetzung 2009-12
Währungs- und Außenwirtschaftspolitik	Forderung nach aktiver Wechselkurspolitik, nach europäischer Präferenz und nach europäischer Wirtschaftsregierung

9 z.B. die Sozialhilfe RMI (Revenu minimum d'insertion), die Hilfe für alleinstehende Eltern API (Allocation de parent isolé) oder die Wiedereingliederungsprämie PRE (Prime de retour à l'emploi).

10 France : le RSA et son financement. CA Eco news, Nr. 107, 5.9.2008 (www.credit-agricole.com).

11 Früherer Präsident der Wohlfahrtsorganisation Emmaüs, der Linken nahestehend und im Rahmen der « Öffnung » von Sarkozy mit einem Regierungsamts betraut.

12 Vgl. die Kommentare von Jacky Fayolle : Le RSA, une voie d'insertion dans le monde salarial ? www.la-viedesidees.fr, 29.8.2008, oder vom linken think tank Terra Nova : Terra Nova pour un RSA progressiste, www.tnova.fr, 3.9.2008.

Woche, die er als Haupthindernis für mehr Wirtschaftsdynamik kritisierte, aushebeln, ohne aber erreichte Besitzstände anzutasten. Deshalb wurden die Überstunden attraktiver gemacht. Die Arbeitnehmer erhalten einen Lohnzuschlag von 25% für die ersten acht, von 50% für alle weiteren Überstunden; die Überstundenentgelte bleiben steuer- und abgabenfrei. Die Unternehmen erhalten ihrerseits einen Pauschalabzug von den Sozialabgaben. Schon seit 2003 hatte die Regierung Raffarin den Rahmen der zulässigen Überstunden ausgeweitet; ein Gesetz vom 20.8.2008 sieht nun eine generelle Lockerung der Arbeitszeitregelung vor. Nunmehr kann die Zahl der Überstunden durch Unternehmensvereinbarungen freier ausgehandelt werden. Die Kosten für die Staatskasse betragen jährlich ca. 4 Mrd. Euro. Die Zahl der Überstunden ist infolge dieser Neuregelung stark gestiegen (um 40% im 1. Quartal 2008 gegenüber dem Vorjahrsquartal), und laut Wirtschaftsministerium haben 6 Millionen dadurch zusätzliche Einkommen in Höhe von 1,6 Mrd. € erzielt (im Durchschnitt 400 € je Haushalt). Experten sehen die Wirkung nüchterner und verweisen darauf, dass bei nachlassender Konjunktur der Rückgriff auf Überstunden nachlasse. Was die Unternehmen betrifft, so hatten zahlreiche Firmen in den vergangenen Jahren bereits Jahresarbeitszeitkonten eingerichtet, die ihnen bereits ein hohes Maß an Flexibilität ermöglichten.

■ Ein weitere konkrete Anwendung der von Nicolas Sarkozy vertretenen Philosophie „Mehr arbeiten, um mehr zu verdienen“ erfolgte mit der Einführung des *Revenu social d'activité (RSA)*, mit dem vor allem nicht qualifizierte Sozialhilfeempfänger zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bewegt werden sollen. Gleich nach seinem Amtsantritt auf experimenteller Basis in 34 Departements erprobt, wurde es mit Gesetz vom 8.10.2008 generalisiert. Ziel dieses Aktivitätseinkommens – das eine Reihe bereits bestehender Hilfen⁹ zur Wiederaufnahme einer Erwerbsarbeit zusammenfasst – ist es, Armut zu bekämpfen und durch Lohnzuschüsse Arbeitseinkommen oberhalb der Armutsschwelle zu ermöglichen. Gleichzeitig wird ein Anreiz für nicht berufstätige Sozialhilfeempfänger gegeben, eine Arbeit anzunehmen. Das RSA stellt eine Weiterentwicklung des 1988 eingeführten Mindest-Eingliederungseinkommens RMI

(Revenu minimum d'insertion) dar, das nunmehr dynamischer und effizienter gestaltet werden soll. Für nicht erwerbstätige Personen fungiert das RSA als Mindesteinkommen von ca. 450 € monatlich. Bei Ausübung einer Erwerbsarbeit ist es eine Art Kombilohn, d.h. ein Lohnzuschuss, der degressiv gestaltet ist und bis zu einem Lohnniveau bezahlt wird, das dem 1,04-fachen des staatlichen Mindestlohns SMIC entspricht. Die zusätzlichen Kosten dieses neuen Instruments (ca. 1,5 Mrd. € zusätzlich zu den 7 Mrd. € für bisherige Hilfen) werden durch eine Zusatzsteuer in Höhe von 1,1% auf Kapitaleinkommen aufgebracht. Das RSA wurde mithin so gestaltet, dass es einen positiven Effekt auf Kaufkraft und Beschäftigung haben kann, ohne die Unternehmen zu belasten. Demgegenüber steigt die Steuer- und Abgabenbelastung auf Kapitaleinkünfte auf insgesamt ca. 30%. Von der ab Mitte 2009 voll wirksamen Maßnahme erhofft sich die Regierung, dass zusätzliche 100.000 Sozialhilfeempfänger in den kommenden 18 Monaten eine Beschäftigung finden könnten.¹⁰ Die Maßnahme, die auf eine Initiative von Martin Hirsch¹¹ zurückgeht, ist auch bei der linken Opposition auf vorsichtige Zustimmung gestoßen; sie warnt allerdings vor der bei Kombilöhnen bestehenden Gefahr, dass Unternehmen damit Anreize zum Ausbau von Niedriglöhnen erhalten.¹²

■ Eine weitere Reform betrifft die *Schaffung einer einheitlichen Arbeitsagentur*, die den Namen *Pôle emploi* tragen soll. Die bisherige Trennung zwischen der staatlichen Arbeitsagentur ANPE, die für die Arbeitsplatzvermittlung zuständig war, und den von den Sozialpartnern paritätisch verwalteten Arbeitslosenkassen (Assedic), die die Auszahlung des Arbeitslosengeldes regelten, wurde aufgehoben und die Fusion beider Institutionen beschlossen. Damit soll eine leistungsfähige Arbeitsagentur entstehen, die sämtliche Leistungen für die Arbeitslosen aus einer Hand anbietet und sie aktiver als bisher auf dem Weg zurück in ein Arbeitsverhältnis unterstützen soll. Sie soll insofern Herzstück einer Politik der „Aktivierung“ der Arbeitssuchenden werden und die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit deutlich senken. Die Umsetzung der Fusion ist nicht einfach, auch weil sie in eine bislang von den Sozialpartnern eigenständig verwaltete, Institution eingreift. Nach heutigem Stand soll sie im Herbst 2009 effektiv werden. Dann sollen Arbeitslose eine auf sie

13 vgl. Laurent Jeanneau, Pôle emploi: une fusion difficile de l'ANPE et des Assedic, www.alternatives-economiques.fr

14 Zur Beschäftigungspolitik vgl. im Überblick die Gesamtdarstellung des Arbeitsministeriums: Le bilan des réformes engagées par le Ministère du Travail (www.travail-solidarite.gouv.fr)

zugeschnittene persönliche Betreuung in Form eines persönlichen Plans zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt erhalten (PPAE, projet personnalisé d'accès à l'emploi). Vorgesehen ist auch, dass ein Arbeitsloser nicht mehr als zwei „angemessene Arbeitsangebote“ (offres raisonnables d'emploi; die Angemessenheit wird nach Kriterien wie Wohnortnähe, Qualifikation oder Gehaltsniveau definiert) ablehnen darf. Damit kann die Schaffung einer einheitlichen Arbeitsagentur als Beitrag zu einer Aktivierung der Erwerbslosen bewertet werden. Offen ist indessen, ob die für eine persönliche Betreuung notwendigen Personalressourcen zur Verfügung stehen werden.¹³

■ Einen *Rückzieher* hat Sarkozy vorerst in Sachen *Arbeitsrecht* gemacht. Ursprünglich wollte er die bestehenden acht unterschiedlichen Typen von Arbeitsverträgen in einen einheitlichen Arbeitsvertrag (contrat de travail unique) überführen, der grundsätzlich unbefristet sein, dafür aber den Kündigungsschutz je nach Betriebszugehörigkeit modifizieren und flexiblere Möglichkeiten der Vertragsauflösung bieten sollte. Angesichts der negativen Einstellung der konsultierten Sozialpartner verzichtete die Regierung auf dieses Vorhaben. Gewerkschaften und Arbeitgeber hatten sich in einem Abkommen vom 11.1.2008 auf kleinere Schritte geeinigt, die den unbefristeten Arbeitsvertrag als Norm festschrieben, aber eine neue Form der einvernehmlichen Beendigung des Arbeitsverhältnisses (rupture conventionnelle) vorsahen. Dies wurde von der Regierung aufgegriffen und mit einem Gesetz vom 26.8.2008 eingeführt. Mit der einvernehmlichen Auflösung des Arbeitsvertrags wurde das starre Kündigungsschutzrecht jedenfalls in diesem Falle flexibler gestaltet. Insgesamt aber geht die Regierung im sensiblen Feld der Arbeitsmarktregulierung äußerst vorsichtig vor. Das dänische Vorbild der „flexicurity“ ist parteiübergreifend in aller Munde, die Praxis indessen ist davon noch meilenweit entfernt.

■ Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise und wachsender Arbeitslosigkeit legte die Regierung am 28.10.2008 einen *Beschäftigungsplan (plan emploi)* vor. Diese Art von Beschäftigungspla-

keten hat in Frankreich schon eine gewisse Tradition und gilt als Ausweis einer aktiven Politik der Regierung. Der Plan wurde in der Öffentlichkeit teilweise als Kehrtwende der bisherigen Politik Sarkozys dargestellt, weil im Mittelpunkt die Subventionierung von zusätzlich 100.000 Arbeitsplätzen im öffentlichen oder gemeinwirtschaftlichen Sektor stand. Diese sozialpolitische Behandlung der Arbeitslosigkeit (traitement social du chômage) hatte Sarkozy stets als falschen und kostspieligen Weg bezeichnet; die rechte Vorgängerregierung hatte 2003/04 noch 200.000 dieser subventionierten Arbeitsplätze gestrichen. Eine weitere kostspielige Maßnahme ist die Generalisierung der (seit 2006 bestehenden, aber bislang kaum angewendeten) Übergangshilfe (CTP, Contrat de transition professionnelle) für Arbeitnehmer in Unternehmen unter 1.000 Beschäftigten in krisenbetroffenen Regionen. Wer aus wirtschaftlichen Gründen entlassen wird, erhält ein Jahr lang 100% seines bisherigen Lohnes und eine intensive persönliche Betreuung. Schließlich appellierte die Regierung an die Sozialpartner, in ihren laufenden Verhandlungen verbesserte Arbeitslosenhilfen für diejenigen Arbeitslosen zu schaffen, die aus befristeten Arbeitsverhältnissen entlassen wurden. Auch kündigte die Regierung an, die oben erwähnte Schaffung der neuen Arbeitsagentur Pôle emploi zu beschleunigen. Akzente in Richtung Flexibilisierung des Arbeitsrechts setzte die Regierung mit dem Vorhaben, künftig Sonntagsarbeit zu erleichtern und (eventuell zeitlich befristet) die Bedingungen für die Schaffung befristeter Arbeitsplätze durch mittelständische Unternehmen zu lockern.¹⁴

15 Commission pour la libération de la croissance française présidée par Jacques Attali, 300 décisions pour changer la France, La Documentation française, Paris 2008. Für einen kurzen Überblick vgl. Henrik Uterwedde, Masterplan für die Reformpolitik? Der Attali-Bericht scheidet die Geister, in: Dokumente Nr. 2/2008, Seiten 5–8.

„Befreiung des Wachstums“: eine Angebotspolitik à la française?

Eher mager fällt die bisherige Bilanz in Bezug auf das Versprechen aus, verkrustete Strukturen, Korporatismen und Privilegien abzubauen, die nach Ansicht Sarkozys – hier ist er im Einklang mit den meisten Experten – das französische Wachstum hemmen. In den ersten Monaten hatte die Regierung die Nachfragepolitik bevorzugt, vor allem über die oben erwähnten Einkommens- und Vermögenssteuersenkungen und Abgabenermäßigungen in Höhe von insgesamt 15 Mrd. € im Zuge des Gesetzes über „Arbeit, Beschäftigung und Kaufkraft“ im Sommer 2007. Es ist zu Recht kritisiert worden, dass damit kaum Impulse für Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen verbunden waren. Nur einige Maßnahmen kamen letzteren zugute, wie die Ermäßigung der Vermögenssteuer bei Investitionen in mittelständische Unternehmen (ca. 930 Mio. €) oder die Erleichterung des Generationswechsels bei mittelständischen Firmen.

■ Eine Ausnahme stellt die Vereinfachung und Erhöhung der *steuerlichen Förderung der Unternehmensforschung* dar (Crédit d'impôt recherche) dar, das im Haushaltsgesetz für 2008 verankert wurde. Die seit 1983 bestehende, in den Folgejahren wiederholt veränderte steuerliche Begünstigung für Personal- und Sachausgaben der Unternehmen im Bereich Forschung und Entwicklung wurde deutlich verbessert. Nunmehr sind 30% (statt 10%) der Ausgaben steuerfrei (bis zu einer Höhe von 100 Mio. €). Der Erfolg dieser Maßnahme schlägt sich in einer deutlichen Zunahme der staatlichen Budgetmittel nieder, die allein für 2008 auf 3,2 Mrd. € geschätzt werden. Kritisiert wird indessen, dass die Maßnahme aufgrund der neuen Berechnungsgrundlage deutlich mehr den Großunternehmen als dem Mittelstand zugute kommen wird. Im Zuge des Konjunkturpakets Ende 2008 wird die Rückzahlung der den Unternehmen zustehenden Steuererstattungen beschleunigt erfolgen.

■ Einen neuen Anlauf nahm die Angebotspolitik Anfang 2008. Im Januar wurde ein viel beachteter, von Sarkozy in Auftrag gegebener *Expertenbericht* einer Arbeitsgruppe veröffentlicht, die den Titel „Kommission für die Befreiung des Wachstums“ trug und deren Vorsitzender *Jacques Attali*, der einstige Vertraute des sozialistischen Präsidenten François Mitterrand, war.¹⁵ Dieser Bericht schlug ein umfassendes Programm teilweise sehr weitgehender Reformen vor.

Während der Präsident eine weitgehende Umsetzung der Reformen des Attali-Berichts versprach (so erklärte er anlässlich der Übergabe des Berichts am 23. Januar 2008: „Was Sie vorschlagen, werden wir verwirklichen“), formierte sich schon bald starker politischer Widerstand. Gerade weil der Bericht zahlreiche Privilegien und Tabus ansprach und sich für mehr Wettbewerb in bislang geschützten Sektoren stark machte, meldeten sich zahlreiche betroffene Interessenvertreter lautstark zu Wort, die auch ein Echo bei der Mehrheitspartei UMP fanden. Angesichts dieser Widerstände hat die Regierung denn auch bislang nur wenige Schritte unternommen, um in den vor Wettbewerb geschützten Sektoren mehr Konkurrenz einzuführen.

■ In ihrem *angebotsorientierten „Gesetz zur Modernisierung der Wirtschaft“* vom 4.8.2008 nahm die Regierung immerhin einige der Grundgedanken des Attali-Berichts auf. Neben anderen Zielen – weniger Bürokratie für Firmengründer und Unternehmen, Attraktivität des Wirtschaftsstandorts für Investoren und Manager, verbesserte Finanzierungsmöglichkeiten für Unternehmen – wurde mehr Wettbewerb im Einzelhandel angestrebt. Das Gesetz reformiert frühere Gesetze, die die Errichtung neuer Supermärkte erschwerten (loi Royer 1973, loi Raffarin 1996) bzw. den Preiswettbewerb eingeschränkt hatten (loi Galland 1996). Mit dem neuen Gesetz wird die Ansiedlung neuer Supermärkte nunmehr erleichtert, die Beziehungen zwischen Groß- und Einzelhandel werden neu geordnet, um mehr Preiskonkurrenz zu ermöglichen. Außerdem ist die Schaffung einer mit erweiterten Kompetenzen ausgestatteten Wettbewerbsbehörde geplant. Expertenberechnungen gehen davon

Hintergrund: Der Attali-Bericht

Die „Attali-Kommission“ wurde im August 2007 von Nicolas Sarkozy eingerichtet und legte ihren Bericht im Januar 2008 vor. Sie ist ein typisches Produkt der Regierungsmethode Sarkozys: ein ehrgeiziges Programm des Wandels und der Reformen („*Unser Land benötigt eine intensive Modernisierungskur*“, erklärte der Präsident bei der Übergabe des Berichts am 23.1.), politischer Voluntarismus („*Ich werde das Wachstum abholen*“, hatte Sarkozy an anderer Stelle betont), politische Öffnung (Attali war lange Jahre der wichtigste Berater François Mitterrands im Präsidentschaftsamt) und ein gewisser Hang zur Dramatisierung (die Attali-Kommission wurde schnell mit dem legendären Rueff-Armand-Bericht über „*die Hindernisse der wirtschaftlichen Expansion*“ verglichen, den Präsident de Gaulle 1959 in Auftrag gegeben hatte, um die französische Wirtschaft grundlegend zu sanieren).

Attali stellte eine Reflexionsgruppe von 42 Personen zusammen, die eine große Spannweite bezüglich ihrer politischen Einstellungen, ihrer beruflichen Aktivitäten und ihrer Herkunft aufweist: Man findet führende Ökonomen wie den in Harvard lehrenden Philippe Aghion oder den Chef des *Conseil d'analyse économique*, Christian de Boissieu, Unternehmer wie die Areva-Chefin Anne Lauvergeon oder den früheren Axa-Chef Claude Bébéar, aber auch Gewerkschafter, hohe Beamte oder Journalisten. Auch ausländische Vertreter wurden eingeladen (darunter der frühere EU-Kommissar Mario Monti und die deutsche SPD-Europaabgeordnete Evelyn Gebhardt).

Der Bericht zählt die Probleme der französischen Wirtschaft auf und benennt die Schlüsselfaktoren, um das Wachstumspotenzial des Landes zu stärken: eine bessere Mobilisierung der Erwerbstätigen (das heißt eine höhere Erwerbsbeteiligung und ein höheres Arbeitsvolumen je Beschäftigten), Investitionen in Wissen und Innovation, ein effektiverer Wettbewerb in zahlreichen von Privilegien und Korporatismen geprägten Bereichen, ein Finanzsystem, das den Standort Frankreich für Investoren attraktiver macht, und schließlich eine konsequente Öffnung der Wirtschaft nach außen.

Die politische Kernaussage liegt in einem Plädoyer für schnelle und massive Reformen. Acht „Ambitionen“, 20 „grundlegende Entscheidungen“ und 316 Aktionen zählt der Bericht auf. Wenn seine Vorschläge umfassend und rasch umgesetzt würden, so prophezeit der Bericht, könnte das Wachstumspotenzial bis 2012 um einen Prozentpunkt jährlich steigen, die Arbeitslosenquote von heute 7,9 auf 5 Prozent und die Jugendarbeitslosigkeit auf ein Drittel des heutigen Niveaus sinken und die Zahl der unterhalb der Armutsgrenze lebenden Personen mehr als halbiert werden.

16 vgl. Mathieu Kaiser, France: la LME, quels effets sur la croissance et l'inflation? BNP Paribas, EcoWeek, 12.9.2008. Laurence Boone [LME : Quel impact sur l'inflation? in: www.telos-eu.com, 17.9.2008] schätzt den Preiseffekt auf maximal einen Prozentpunkt und verweist auf Hintertüren, die den Kommunen offen stehen und die Ansiedlungsfreiheit in der Praxis bremsen können.

17 vgl. Philippe Raynaud, L'emploi public est tiré par la fonction publique, in: Economie et statistique Nr. 369-370, 2003, S. 75-92.

aus, dass die Maßnahmen des Gesetzes tendenziell einen positiven, allerdings begrenzten und erst mittelfristig wirksamen preisdämpfenden und wachstumsfördernden Effekt haben werden.¹⁶

■ Einen eindeutig angebotsorientierten, weil auf öffentliche und private Investitionen sowie auf krisenbetroffene Sektoren abzielenden Charakter trägt auch der *Konjunkturplan*, den die Regierung als Antwort auf die Finanz- und Wirtschaftskrise im Dezember 2008 vorstellte.

Ein schlanker Staat

Sarkozy hat sich an eine weitere zentrale und zugleich äußerst konfliktrichtige Reformbaustelle gewagt: die Staats- und Verwaltungsreform. Diese steht schon seit 1988 auf der Tagesordnung. Frankreich hat mit 53,7 Prozent eine der höchsten Staatsquoten in Europa. Sie wird nur von Schweden mit 56,3 Prozent übertroffen. Seit 1982 ist die Zahl der im öffentlichen Dienst Beschäftigten um 24 Prozent gestiegen – doppelt so stark wie die Beschäftigung insgesamt. Nimmt man die staatlichen Unternehmen hinzu, so arbeitet mehr als jeder fünfte Franzose im öffentlichen Sektor.¹⁷ Die dadurch verursachten Kosten haben

Hintergrund: Protektion und Begrenzung des Preiswettbewerbs im Einzelhandel

Analysen zeigen, dass gerade im Einzelhandel die Wettbewerbsintensität deutlich geringer ist als in den Nachbarländern, was sich in höheren Preisen niederschlägt. So liegt der Marktanteil der „Hard Discount“-Ketten, die die Preiskonkurrenz beleben, in Frankreich nur bei 8% (Deutschland: 30%). Verschiedene Gesetze hatten in der Vergangenheit den Wettbewerb stark eingeschränkt: das Royer-Gesetz von 1973 errichtete neue Hürden für die Genehmigung von Supermärkten über 1.000 m² (Städte bis 40.000 Einwohner) bzw. 1.500 m², um den ortsansässigen Einzelhandel zu schützen. 1996 verschärfte das Raffarin-Gesetz diese Protektion, indem es die Genehmigungsschwelle auf 300m² senkte. Im gleichen Jahr versuchte das Galland-Gesetz, den Preiskampf zwischen Super- bzw. Hypermärkten und Einzelhändlern zu begrenzen, indem es neue Berechnungsgrundlagen für unzulässiges Preisdumping einfuhrte. Die Folge war ein deutlicher Preisanstieg für die Verbraucher. Seit einigen Jahren ist deshalb die Reform des Galland-Gesetzes auf der Tagesordnung und wurde, wie z.B. mit dem Dutreil-Gesetz 2005, auch ansatzweise realisiert. Mit dem Gesetz zur Modernisierung der Wirtschaft erfolgt eine weitergehende Öffnung zum Wettbewerb.

18 Roger Fauroux/Bernard Spitz (Hrsg.), Notre Etat. Le livre vérité de la fonction publique, Paris 2000, Seite 27.

19 RGPP. 1er rapport d'étape au Président de la République, 3.12.2008. Vgl. auch Michel Le Clainche, Le point sur la révision générale des politiques publiques: premières annonces, in: Revue française d'administration publique Nr. 125, 20 S. 197-200. Auf der Internetseite der Regierung (www.rgpp.modernisation.gouv.fr) finden sich politische Reden und Grundsatzbeschlüsse sowie zahlreiche Dokumente der verschiedenen Evaluierungskommissionen.

die Staatsverschuldung kräftig steigen lassen. Dies wird angesichts der Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, des demographischen Wandels und dringender neuer Prioritäten der öffentlichen Politik zunehmend zum Problem – umso mehr, als dem hohen finanziellen Aufwand kein entsprechendes Leistungsvermögen der öffentlichen Verwaltungen gegenübersteht. Während Wirtschaft und Gesellschaft sich in den vergangenen Jahrzehnten modernisiert hätten, sei eine entsprechende Staatsreform versäumt worden, urteilte eine viel beachtete Publikation im Jahr 2000: „Im europäischen Wettbewerb ist dies unser letztes und vielleicht unser schwerstes Handicap.“¹⁸

Hier setzt nun Nicolas Sarkozy mit einer doppelten Aktion an: Zum einen will er den bevorstehenden Eintritt geburtenstarker Jahrgänge ins Rentenalter nutzen, um den Staatsapparat zu verschlanken – ein schon von Premierminister Raffarin 2002 angestrebtes Ziel. Bis 2012 werden 450.000 öffentliche Beschäftigte in Rente gehen, davon allein 300.000 Staatsbeamte. In den kommenden Jahren soll nur jeder zweite dieser altersbedingt frei werdenden Arbeitsplätze im Staatsdienst wieder besetzt werden. Allerdings soll dies nicht nach dem Gießkannenprinzip erfolgen, sondern in Verbindung mit einer umfassenden kritischen Bestandsaufnahme der öffentlichen Verwaltungen, ihrer Aufgaben, Organisations- und Interventionsformen (Révision générale des politiques publiques, RGPP). Ziel ist, aufgrund einer gründlichen Aufgabenkritik eine Neuorganisation der staatlichen Verwaltung zu erreichen, die bürgernäher, effizienter, aber auch kostengünstiger ist.

Das Reformwerk wird mit Nachdruck vorangetrieben; seine Umsetzung scheint voranzukommen. Ein erster Zwischenbericht hebt hervor, dass 85% der insgesamt 374 beschlossenen Einzelmaßnahmen wie vorgesehen verwirklicht werden.¹⁹

Es ist noch zu früh abzuschätzen, wie weit diese Verwaltungsreform tragen wird und ob sie die angestrebten jährlichen Einsparungen in Höhe von 7,7 Milliarden Euro (2009-2011), d.h. etwa 4-5 Prozent des Staatsbudgets, erreichen kann. Widerstand seitens der – im öffentlichen Dienst stark organisierten – Gewerkschaften, aber auch der Gebietskörperschaften ist gewiss; dazu kommt, dass die „Verschlankung“ der öffentlichen Verwaltung alles andere als populär ist und auch im Regierungslager nicht nur Anhänger findet. In der Praxis gestaltet sich die angestrebte Nichtwiederbesetzung jeder zweiten Stelle als sehr schwierig. So wurden 2008 von 68.000 freien Arbeitsplätzen 22.900, also jeder dritte, nicht mehr besetzt. Premierminister Fillon hat für 2009 angekündigt, „mindestens 30.000“ Stellen zu streichen – das wäre jede zweite. Was den Einsparungseffekt für den Staatshaushalt betrifft, so dürfte er auf mittlere Sicht zunächst eher gering ausfallen: Zum einen sind alle ausscheidenden Beamten Pensionsempfänger, zum anderen hat die Regierung versprochen, die Hälfte der freiwerdenden Mittel für Gehalts- und Laufbahnverbesserungen zu verwenden. Dennoch: Die Präsidentschaft Sarkozy hat in diesem sehr schwierigen, konfliktträchtigen Feld einen ernsthaften Anlauf gestartet und eine Veränderungsdynamik in Gang gebracht. Es bleibt abzuwarten, ob sie den Mut aufbringen wird, auch unbequeme Entscheidungen durchzusetzen.

Hintergrund: Staatsreform: Grundsätze und Zeitplan der Umsetzung

Zielsetzungen

1. Anpassung der staatlichen Aufgaben an veränderte Rahmenbedingungen
2. Anpassung der öffentlichen Verwaltungen an die Bedürfnisse der Bürger
3. Vereinfachung und Modernisierung der staatlichen Organisation und Verfahrensweisen
4. verbesserte Entlohnung und Karrierechancen der öffentlichen Beschäftigten
5. Einführung verantwortungs- und ergebnisorientierter Verhaltensmuster
6. Beitrag zur Effizienz des öffentlichen Dienstes und zu Einsparungen im Staatshaushalt.

Kalender

2007-08: *Evaluierungsphase*

- Startschuss Juli 2007, Bildung von 26 Evaluierungskommissionen (insgesamt 300 Mitglieder aus dem öffentlichen und privaten Sektor) zu jedem Ministerium und zu Querschnittsthemen: Evaluierung, Reformvorschläge

2007/08: *Entscheidungsphase*

- 3 Sitzungen des Conseil de modernisation des politiques publiques unter Vorsitz von Präsident Sarkozy: Definition der großen Linien und Etappen der Reform; konkrete Entscheidungen; 12.12.07 (97 Maßnahmen), 4.4.08 (166 Maßnahmen), 11.6.08 (69 Maßnahmen)

2008-2012: *Umsetzungsphase*

- Bildung von Steuerungsgruppen in jedem Ministerium; laufende Berichterstattung zur Umsetzung: tableau de bord interministériel; jährlicher Bericht des federführenden Budgetministers (1. Umsetzungsbericht: 3.12.2007)

Die Erneuerung des sozialen Dialogs

20 vgl. dazu auch den Bericht von Raphaël Hadas-Label, Pour un dialogue social efficace et légitime: représentativité et financement des organisations professionnelles et syndicales. Rapport au Premier ministre, Paris: La Documentation française 2006.

21 In der Präambel des Gesetzes vom 4.5.2004 über lebenslange berufliche Fortbildung wird ein entsprechendes, juristisch allerdings nicht bindendes „feierliches Engagement“ der Regierung formuliert.

22 Es handelt sich um das Gesetz zur Einführung eines Ersteinstellungsvertrages, Contrat Première Embauche; vgl. dazu Henrik Uterwedde, Der Konflikt um den CPE: ein politisches Lehrstück, in: Dokumente, Nr. 2/2006, S. 12-16.

Neue Impulse hat die Präsidentschaft Sarkozys für die Erneuerung der Sozialbeziehungen gebracht – eines der wohl wichtigsten Reformfelder in Frankreich, in dem Ergebnisse allerdings nur längerfristig zu erwarten sind. Seit Jahrzehnten wird die in Frankreich ungenügende Beteiligung der Verbände und insbesondere der Sozialpartner an der politischen Entscheidungsfindung beklagt. Dies betrifft sowohl die ungenügende Fähigkeit der Sozialpartner, mit sozialvertraglichen Vereinbarungen zur wirtschafts- und sozialpolitischen Normensetzung beizutragen und damit den Staat zu entlasten, als auch die bislang nur lückenhafte Konsultierung der Verbände bei Gesetzes- und Reformvorhaben. In den vergangenen Jahren, schon vor Amtsantritt Sarkozys, hatte es neue politische Anläufe gegeben, um den sozialen Dialog zu beleben.²⁰ So hatte Premierminister Jean-Pierre Raffarin schon 2004 seinen Willen bekräftigt, vor jeder Reform im Bereich des Arbeitsrechts den Sozialpartnern die Gelegenheit zu geben,

selbst eine Lösung auszuhandeln.²¹ Die Praxis allerdings sah anders aus; geradezu karikaturhaft manifestierte sich die Hybris des Staates in dem (letztlich an sozialen Protesten gescheiterten) Versuch von Premierminister de Villepin, 2006 eine Reform des Kündigungsschutzes bei Ersteinstellungen ohne jegliche Konsultation der Sozialpartner und unter Ausschaltung des Parlaments „von oben“ durchzusetzen.²²

Auch aufgrund dieser Erfahrungen wurde am 31.1.2007 ein sehr kurzes „Gesetz zur Modernisierung des sozialen Dialogs“ verabschiedet, das neue Formen und Verfahren der Konzertierung, Konsultation und Information der Sozialpartner durch die Regierung vorsieht. Dort heißt es unter anderem: „Jedes von der Regierung beabsichtigte Reformprojekt, das die individuellen oder kollektiven Arbeitsbeziehungen, die Beschäftigung und die berufliche Aus- und Weiterbildung betrifft und das zum Feld der nationalen,

23 Loi no. 2007-130 du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social, art. L 101-1.

branchenübergreifenden Verhandlung gehört, wird Gegenstand einer vorherigen Konzertierung mit den repräsentativen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen [...], mit der Möglichkeit einer derartigen Verhandlung.“²³

■ Nicolas Sarkozy hat diese Absicht bekräftigt und seine Reformpolitik mit *umfassenden Konsultationsrunden* der betroffenen Wirtschafts- und Sozialverbände verknüpft. Die Methode bestand darin, den Sozialpartnern die Grundlinien der beabsichtigten Reform mitzuteilen und ihnen anheim zu stellen, innerhalb einer vorgegebenen Frist entsprechende Regelungen selbst auszuhandeln, an denen sich der Gesetzgeber anschließend orientieren wolle; dabei wurde ein gewisser Handlungsdruck ausgeübt, weil die Regierung ankündigte, im Falle einer fehlenden Einigung der Sozialpartner selbst zu handeln. Dieses Verfahren hat tatsächlich zu einer Belebung sozialer Verhandlungen zwischen Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbänden geführt. So führte die Absicht der Regierung, das Arbeitsrecht zu reformieren, zu Verhandlungen der Spitzenverbände und einem Abkommen (11.1.2008), das später zur Grundlage des Gesetzes vom 26.8.2008 wurde (siehe oben). Damit konnten soziale Konflikte zwar nicht vermieden, aber doch entschärft werden.

■ Auf eine Initiative der Sozialpartner geht auch die Reform zurück, die die Tarifvertragsbeziehungen stärken soll. Sie betrifft neue Regeln, um die Repräsentativität der Gewerkschaften zu messen und um die Gültigkeit von Tarifvereinbarungen festzustellen. Die Sozialpartner einigten sich im April 2008 auf einen gemeinsamen Standpunkt, der vom Gesetzgeber im Gesetz vom 20.8.2008 über die Erneuerung der sozialen Demokratie und über die Reform der Arbeitszeit übernommen wurde.

Hinter den technisch anmutenden Bestimmungen, die die *Repräsentativität der Gewerkschaften* neu regeln, verbirgt sich eine Reform, die neue Dynamik in die Sozialbeziehungen bringen kann (vgl. Hintergrund). Die

Mehrheitsregel wird künftigen Vereinbarungen mehr Gewicht verleihen; außerdem könnte mittelfristig Bewegung in die stark zersplitterte Gewerkschaftslandschaft Frankreichs kommen.

■ Eine andere Reform setzte Sarkozy gegen den Willen der Gewerkschaften durch: *die Gewährleistung eines Notdienstes* im Bereich öffentlicher Einrichtungen im Streikfall. Im öffentlichen Personenverkehr, in dem es traditionell häufige Konflikte und Streiks gibt, will das Gesetz vom 21.8.2007 über „sozialen Dialog und die Kontinuität öffentlicher Dienstleistungen im Personenverkehr“ Konflikte im Vorfeld durch bestimmte Verhandlungsprozeduren entschärfen. Außerdem verpflichtet es die Unternehmen zur Aufstellung von Notfahrplänen, die von den Gewerkschaften im Streikfall hingenommen werden müssen. Ein ähnliches Gesetz vom 20.8.2007 garantiert den Kindern in Vor- und Grundschulen ein Recht auf Betreuung und sieht analoge Konfliktvermeidungsstrategien und Notpläne für den Streikfall vor, die in diesem Fall von den Kommunen gewährleistet werden müssen. Allerdings ist dies in der Praxis von zahlreichen, überwiegend von der oppositionellen Linken regierten Kommunen nicht realisiert worden, mit der Begründung, nicht über die erforderlichen Personalkräfte zu verfügen und nicht Leidtragender von Arbeitskonflikten im Bereich des Erziehungswesens sein zu wollen.

Hintergrund: Zersplitterte Gewerkschaften, Repräsentativität und sozialer Dialog

Nur ca. 2 bis 2,3 Millionen Arbeitnehmer sind in Gewerkschaften organisiert, das entspricht einem gewerkschaftlichen Organisationsgrad von ca. 8% (im öffentlichen Bereich liegt er bei ca. 14%, während er in der Privatwirtschaft bei 5% liegen dürfte). Damit bildet Frankreich das Schlusslicht in Europa. Dazu kommt das Problem der Zersplitterung: Die ohnehin schon wenigen gewerkschaftlich Organisierten verteilen sich auf eine Reihe konkurrierender Dachverbände.

Dazu kommt noch eine Vielzahl kategorieller, d.h. berufs- bzw. unternehmensbezogener Gewerkschaften. Die oft zu Rivalitäten und Überbietungskonkurrenz führende Vielfalt wirkt sich negativ auf die Entwicklung von Tarifvertragsbeziehungen aus, weil der Verpflichtungsgrad und die Bindewirkung von ausgehandelten Kompromissen nur schwach sind. Verträge kamen in der Regel nur mit einem Teil der Gewerkschaften zustande, die oft nicht einmal die Mehrheit repräsentierten.

Der Staat hatte durch eine Verordnung von 1966 den fünf größten Organisationen (CGT, CFDT, FO, CFTC, CGC) landesweit und in allen Unternehmen pauschal einen besonderen Status als „repräsentative“ Gewerkschaften eingeräumt, der mit einer Reihe von Vorrechten verbunden war. Diese Festschreibung deckte sich aber immer weniger mit der tatsächlichen Situation auf nationaler Ebene (die Gewerkschaftslandschaft ändert sich infolge von Neugründungen bzw. Abspaltungen) oder auf Unternehmensebene (wo die tatsächlichen Kräfteverhältnisse von der offiziellen Festschreibung erheblich abweichen können). Insofern ist das Ziel, mit der staatlichen Privilegierung von etablierten Gewerkschaften einer weiteren Zersplitterung entgegenzuwirken, nicht erreicht worden.

Die neuen Regeln sehen nun vor, dass die Repräsentativität der Gewerkschaften in den Unternehmen künftig an insgesamt sieben Kriterien gemessen wird, unter anderem auch an den Stimmenanteilen in den Betriebsratswahlen. Eine Gewerkschaft muss künftig 10% der Stimmen vorweisen, um im Unternehmen als repräsentativ zu gelten und Sozialverhandlungen führen zu können. Betriebs- oder Konzernvereinbarungen müssen, um gültig zu sein, künftig von Organisationen unterzeichnet sein, die mindestens 30% der Arbeitnehmer vertreten; außerdem darf es kein Veto einer Gewerkschaft geben, die die Mehrheit der Arbeitnehmer vertritt. Zunächst auf Unternehmensebene gültig, sollen diese Regeln ab 2013 auch auf Branchen- und auf nationaler Ebene Anwendung finden.

Sozialstaatsreform

24 vgl. dazu Wolfgang Neumann/Mechthild Veit, Sozialreformen in Frankreich und Deutschland : gleiche Herausforderungen - unterschiedliche Antworten? Aktuelle Frankreich-Analysen, Nr. 20, 2006; ferner Wolfgang Neumann (Hrsg.), Welche Zukunft für den Sozialstaat? Reformpolitik in Frankreich und Deutschland, Wiesbaden: VS Verlag 2004.

Im Bereich des Sozialstaats hat sich der Reformeifer des Präsidenten bislang in Grenzen gehalten. Das von Sarkozy ursprünglich formulierte ehrgeizige Ziel, die weitere Umstellung der *Finanzierungsstruktur der Sozialversicherung*, wurde sang- und klanglos fallengelassen. Durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 4 Prozentpunkte sollte eine deutliche Senkung der Sozialbeiträge und damit der Lohnnebenkosten erreicht werden. Aber dieser Plan einer „sozialen Mehrwertsteuer“ (TVA sociale) stieß auf eine breite Ablehnungsfront in der Öffentlichkeit und bei den Verbänden; sie wäre ohnehin wegen des schon sehr hohen Mehrwertsteuersatzes in Frankreich (19,8 %) problematisch gewesen. In den übrigen Bereichen

bewegte sich die neue Politik in den Fußstapfen ihrer Vorgänger.²⁴

■ In der *Rentenversicherung* waren wesentliche Anpassungen an den demographischen Wandel bereits früher erfolgt – zuletzt 2003, als die Regierung Raffarin die für eine Vollrente notwendige Zahl der Beitragsjahre im öffentlichen Dienst von 37,5 auf 40 angehoben und damit an die Situation der Privatwirtschaft angepasst hatte (Fillon-Gesetz). Nicolas Sarkozy realisierte im Herbst eine weitere Teilreform, indem er die teilweise sehr vorteilhaften, vom Staat jährlich mit 5 Mrd. € subventionierten Sonderregelungen in manchen Teilbereichen des öffentlichen Sektors

25 Zahlen nach Les Echos, 27.11.2008.

abschaffte. Diese Reform betraf etwa 500.000 Erwerbstätige in öffentlichen Unternehmen wie dem Transport- und Energiesektor (SNCF, RATP, EDF, GDF), dem Bergbau, der Banque de France oder der Handelsmarine.

Die Reform sieht vor, dass die Zahl der Beitragsjahre in diesen Unternehmen bis 2012 schrittweise von 37,5 auf 40 Jahre angehoben wird. In den begleitenden Verhandlungen auf Unternehmensebene wurden kompensatorische Zugeständnisse (z.B. in Form von Lohnerhöhungen) gemacht, um die sehr umstrittene und von Streik- und Protestaktionen begleitete Reform durchzusetzen. Die Kostenersparnis für die beiden größten betroffenen Unternehmen SNCF und RATP wird nach vorsichtigen Schätzungen von 290 Millionen € (2012) auf 460 Millionen (2020) steigen und 2030 noch 370 Millionen € betragen.²⁵ Die Regierung hat ferner angekündigt, die

bereits 2003 im Fillon-Gesetz beschlossene Verlängerung der Lebensarbeitszeit über eine schrittweise Anhebung der notwendigen Beitragszeit auf 41 Jahre von 2009 bis 2012 umzusetzen. Außerdem sollen Unternehmen (unter Androhung von Strafen) ab 2010 angehalten werden, ältere Arbeitskräfte zu beschäftigen. Im Herbst 2008 wurde der bislang geltende Zwang aufgehoben, mit Erreichen des 65. Lebensjahrs in Rente zu gehen. Diese Grenze wurde auf 70 Jahre angehoben; davor haben die Beschäftigten das Recht zu entscheiden, wann sie in Ruhestand gehen wollen.

■ Den chronischen Defiziten der *Krankenversicherung* (allein 2007 drohte ein Defizit von 11,7 Milliarden €) begegnete die Regierung mit einem klassischen Sparprogramm: Selbstbeteiligungen bei Medikamenten und beim Krankentransport, vollständige Umstellung der Krankenhaus-Behandlungsentgelte auf Fallpauschalen.

3. Licht und Schatten der „Sarkozy-Methode“

26 Zur Problematik des Wandels vgl. demnächst Joachim Schild/Henrik Utterwedde (Hrsg.), Die verunsicherte Französische Republik. Wandel der Strukturen, der Politik - und der Leitbilder? Baden-Baden: Nomos 2009.

Sarkozys Reformpolitik ist besser als ihr Ruf. Sie verdient weder die enthusiastischen Vorschusslorbeeren noch die teilweise überzogenen Kritiken, die ihr in Frankreich, aber auch hierzulande entgegengebracht worden sind. In zentralen Feldern – Arbeitsmarkt, Sozialstaat, unternehmerische Rahmenbedingungen, Staatsreform und Erneuerung der sozialen Beziehungen – sind Veränderungsprozesse eingeleitet worden, die das Land aus seiner Lethargie geweckt und in Bewegung gebracht haben. Dies allein wiegt schwerer als die berechtigte Kritik an Stil, Inhalten und Methode, die man der Politik des Präsidenten entgegenhalten kann.

Sarkozys Methode – eine nahezu gleichzeitige Öffnung zahlreicher Reformbaustellen mit engem Zeitrahmen, eine extreme Zentralisierung der politischen Entscheidungen, gleichzeitig aber auch die Einbeziehung der Sozialpartner – hat es vermocht, Veränderungen in Gang zu setzen. Mehr als einmal ist der Präsident aber auch Opfer seiner eigenen, oft völlig überzogenen Ankündigungspolitik geworden. Sein Aktionismus, zuweilen auch seine atember-

raubenden Kehrtwenden haben oft genug eine klare Linie vermissen lassen. Inhaltlich stehen Fehlentscheidungen – wie das unnötige, kostspielige Steuerpaket vom Sommer 2007 – und mangelnder Mut – wie im Bereich der Liberalisierung im Zuge des Attali-Berichts – neben wichtigen Reformimpulsen (Reform der Arbeitsagentur, Verschlinkung des Staatsapparates, Aufwertung des sozialen Dialogs).

Bei den meisten strukturellen Reformen sind schnelle und sichtbare Erfolge nicht zu erwarten. Nun bleibt abzuwarten, ob Nicolas Sarkozy den begonnenen Veränderungsprozess konsequent und mit der notwendigen Nachhaltigkeit fortführen wird. Aus deutscher Sicht wäre dies wünschenswert. Frankreichs Partner haben ein vitales Interesse daran, dass der Präsident die wirtschaftliche Erneuerung Frankreichs erfolgreich vorantreiben kann. Dass derartige Prozesse schwierig sind, Widerstände produzieren und mit Fehlern behaftet sind, haben nicht zuletzt die deutschen Erfahrungen der Agenda 2010 gezeigt, ebenso, dass Reformen ohne gesellschaftliche Akzeptanz auf Dauer nicht werden bestehen können.²⁶

Aktuelle Publikationen des dfi

Deutsch-Französisches Institut et al. (Hrsg.): Frankreich Jahrbuch 2008. Themenschwerpunkt „Frankreich in Europa.“ Red.: Henrik Uterwedde. - Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften, 2009.

Joachim Schild; Henrik Uterwedde (Hrsg.): Die verunsicherte Französische Republik. Wandel der Strukturen, der Politik – und der Leitbilder? - Baden-Baden: Nomos Verlag 2009 - 223 S.

Baasner, Frank; Manac'h, Bérénice; von Schumann, Alexandra (Hrsg.): Points de vue - Sichtweisen: France – Allemagne, un regard comparé = Deutschland – Frankreich, ein vergleichender Blick / Frank Baasner/Bérénice Manac'h/Alexandra von Schumann. -Rheinbreitbach: NDV = Paris : Ed. Doumic, 2008. - 269 S.

Frank Baasner (Hrsg.): Von welchem Europa reden wir? Reichweiten nationaler Europadiskurse. - Baden-Baden: Nomos Verlag 2008 - 240 S.

Felix Heidenreich, Jean-Christoph Merle, Wolfram Vogel (Hrsg.): Staat und Religion in Frankreich und Deutschland. L'Etat et la religion en France et en Allemagne. Reihe: Kultur und Technik. Schriftenreihe des Internationalen Zentrums für Kultur- und Technikforschung der Universität Stuttgart. Bd. 8, 2008 - 248 S.

Fondation Entente Franco-Allemande und Deutsch-Französisches Institut (Hrsg.): Oberrhein: Heimat des Rhino: eine Lebensraum, eine gemeinsame Zukunft, ein Logo = Rhin supérieur: un espace, un avenir commun, un logo. - Strasbourg, 2008.

Baasner, Frank; Klett, Michael (Hrsg.): Europa. Die Zukunft einer Idee. Festschrift für Robert Picht. - Darmstadt: WBG Verlag, 2007 - 406 S.

Erbfeinde - Erbfreunde: die deutsch-französischen Beziehungen zwischen 1870 und 1945 im Spiegel zeitgenössischer Literatur. Eine Ausstellung des Deutsch-Französischen Instituts. Konzeption der Ausstellung: Franziska Lay et al. - Ludwigsburg: Deutsch-Französisches Institut 2007. - 93 S.

Deutsch-Französisches Institut; Wüstenrot Stiftung (Hrsg.): Demographie und Stadtentwicklung. Beispiele aus Deutschland und Frankreich. Ludwigsburg, Wüstenrot Stiftung 2006 - 256 S.

Die Aktuellen Frankreich-Analysen des dfi

Die Aktuellen Frankreich-Analysen erscheinen mehrmals im Jahr.

Redaktion: Henrik Uterwedde

Layout: Silvia Wientzek

Herausgeber:
Deutsch-Französisches Institut
Asperger Straße 34, D-71634 Ludwigsburg

Telefon +49 (07141) 93 03-0
Telefax +49 (07141) 93 03-50
E-mai: info@dfi.de

Nähere Informationen über die Aktivitäten und Publikationen des Deutsch-Französischen Instituts erhalten Sie unter obiger Adresse oder auf unseren Internet-Seiten:
<http://www.dfi.de>