

Frankreich nach der Wahl: Bringt die Regierung Sarkozy Frankreich wieder auf Wachstumskurs?

Frankreich ist im gegenwärtigen Euroland-Aufschwung der Nachzügler. Erstmals seit Einführung des Euro im Jahre 1999 blieb die Wachstumsrate seines realen Bruttoinlandsprodukts spürbar hinter derjenigen der gesamten Eurozone zurück. Kann Nicolas Sarkozy das Land wieder auf Wachstumskurs bringen?

In wenigen Jahren könnte Frankreich Wachstumsmotor Europas sind

Noch nie waren die Chancen so gut wie heute, dass Frankreich zum neuen Wachstumsmotor Europas werden kann. Präsident Sarkozy hat nicht nur die richtigen Ideen. Anders als all seine Vorgänger in den letzten 40 Jahren – und anders als Kanzlerin Merkel in Deutschland – hat er auch das klare politische Mandat, seine Ideen durchzusetzen. Eine französische Wirtschaftsrevolution könnte ein Beispiel setzen für andere Länder. Gemeinsam mit Deutschland, das seine Wiedervereinigungswirren endlich verkraftet hat, könnte die »Grande Nation« eine wirtschaftliche Renaissance unseres alten Kontinents einleiten.

Um die Chancen zu verstehen, muss man zunächst einmal einen Blick auf die jüngere Vergangenheit werfen. Nach der Rezession des Jahres 2001 sind Deutschland und Frankreich trotz ihrer Einheitswährung völlig unterschiedliche Wege gegangen. Deutschland hat sich einer nahezu beispiellosen Fitnesskur unterzogen. Mit der glaubhaften Drohung, ansonsten noch mehr Arbeitsplätze nach Osteuropa oder Ostasien auszulagern, haben die Unternehmen ihren Mitarbeitern eine eiserne Lohndisziplin und wesentlich flexiblere Arbeitsbedingungen aufgezwungen. Die Wirtschaftspolitik hat diesen Prozess begleitet mit einigen Einschnitten im Sozialwesen, um die Lohnnebenkosten zu stabilisieren, sowie mit kleinen Lockerungen im Arbeitsrecht. Dazu kam eine Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer, mit der die leistungsfeindlichen Spitzensätze erheblich gesenkt wurden. Für die Körperschaftsteuer steht 2008 ein weiterer Schritt an. Seit Mitte 2005 zeigen sich die Ergebnisse in einem kraftvollen Aufschwung. Statt auf einem reinen Barsar vor sich hin zu kränkeln, ist der deut-

sche Patient wieder genesen – und kann seitdem die Früchte der Globalisierung ernten.

Frankreich hat sich den Luxus eines anderen Ansatzes gegönnt. Schließlich war die Lage zunächst weit komfortabler als in Deutschland, das neben dem forcierten Strukturwandel im Zeitalter der Globalisierung auch die Kosten des gewählten Weges zur Wiedervereinigung verdauen musste. Bürger und Elite haben in Frankreich zunächst keinen Anlass gesehen, sich auf schmerzvolle Einschnitte einzulassen. Unter dem Druck der Straße sind fast alle Anläufe zu echten Strukturreformen gescheitert. Über eine Lockerung des Kündigungsschutzes für Kleinbetriebe, einen Abbau der beschäftigungshemmenden Lohnnebenkosten für Geringverdiener sowie eine kleine Rentenreform kamen die Regierungen Chirac nicht hinaus. Stattdessen verlegte sich Frankreich darauf, mit immer neuen Steuertricks die Binnennachfrage zu stützen. Auch die Zinspolitik der Europäischen Zentralbank, die Frankreich ungewohnt niedrige Realzinsen bescherte, trug ihren Teil dazu bei, den Immobilienmarkt und den privaten Verbrauch zu beleben.

Die stärkere Binnennachfrage – und der anfangs vergleichsweise geringe Problemdruck – zeigten sich auch im Verhalten der französischen Unternehmen. Während deutsche Unternehmer sich in Scharen in Osteuropa und Ostasien engagierten, um ihre Kosten zu senken und ganz nebenbei auch neue Märkte zu erschließen, konnten sich ihre französischen Kollegen vornehm zurückhalten. Im Jahr 2003 entsprach der Bestand deutscher Direktinvestitionen in Mittel- und Osteuropa sowie Ostasien etwa 3% des jährlichen



Holger Schmieding*

* Dr. Holger Schmieding ist Chefvolkswirt, Bereich Europa, der Bank of America, London.

deutschen Bruttoinlandsprodukts. Für Frankreich lag diese Zahl nach Unctad Angaben lediglich bei 1,4%.

Allerdings kann eine weitgehend nachfrageorientierte Politik einen strukturellen Anpassungsbedarf nur für eine gewisse Zeit übertünchen. Trotz immer neuer Fiskalimpulse ist Frankreich im Laufe der letzten Jahre gegenüber den USA und Großbritannien sowie den anderen Ländern der Eurozone zurückgefallen. Seit knapp zwei Jahren wächst selbst Deutschland wieder schneller als das Nachbarland jenseits des Rheins. Mittlerweile hat Deutschland es sogar geschafft, sowohl seine Arbeitslosenquote als auch sein Staatsdefizit weit unter die französischen Vergleichswerte zu drücken.

Trotz einer vielfach globalisierungsfeindlichen Rhetorik haben viele Franzosen die relativ unbefriedigenden Ergebnisse der eigenen Wirtschaftspolitik genau registriert. Bereits seit etwa drei Jahren zeigt eine Flut von Büchern, die sich mit der gallischen Misere beschäftigen, eine wachsende Bereitschaft zum Wandel an. Mit großem Geschick hat Sarkozy diese Stimmung im Wahlkampf für sich genutzt.

Die vier Kernpunkte seines Wirtschaftsprogramms sind gut bekannt. Sarkozy will Strukturreformen mit einem Schuss Wirtschaftsnationalismus verbinden. Gleichzeitig möchte er die Binnennachfrage weiter stärken und – über eine so genannte Euro-Wirtschaftsregierung – den Druck auf die Europäische Zentralbank erhöhen, ihre Zinsen niedrig zu halten und den Wechselkurs des Euro wieder nach unten zu schleusen. Beobachter streiten sich vor allem darum, wie sie diese vier Säulen von Sarkozys Wirtschaftsprogramm bewerten sollen. Es lohnt sich, einen Blick auf sie zu werfen.

... Binnennachfrage, ...

Frankreichs größtes Problem ist die weiterhin hohe Arbeitslosigkeit. Die Strukturdaten des Arbeitsmarktes, beispielsweise die skandalöse Jugendarbeitslosigkeit zeigen, dass es sich hierbei nicht um ein konjunkturelles Phänomen sondern um ein Insider-Outsider Dilemma handelt. Die Insider des regulären Arbeitsmarktes genießen ein komfortables Leben, das kurze Arbeitszeiten mit hohen Löhnen und einem ausgeprägten Kündigungsschutz verbindet. Entsprechend gering ist allerdings die Bereitschaft der Unternehmen, solche teuren Jobs anzubieten. Ein wachsender Teil der Bevölkerung schafft nicht den Sprung in diesen Arbeitsmarkt erster Klasse. Gerade Berufsanfänger und viele der zumeist muslimischen Einwanderer bleiben arbeitslos oder müssen sich mit prekären Kurzfristjobs abfinden, die nicht dem kostspieligen Kündigungsschutz unterliegen. Die gelegentlichen Unru-

hen in den Vorstädten der Außenseiter zeugen von den Folgen.

Sarkozy möchte genau bei diesem Problem ansetzen, in drei Schritten.

- Er plant, die Macht der Gewerkschaften einzuschränken. Obwohl der Organisationsgrad der Arbeitnehmer außerhalb des Staatssektors in Frankreich gering ist, können die Gewerkschaften leicht Streiks ausrufen. Künftig müssen Arbeitnehmer – so Sarkozy – einen anhaltenden Streik in einer geheimen Abstimmung billigen. Außerdem müssen sie auch während eines Streiks eine Minimalversorgung im öffentlichen Dienst und im Sportwesen zulassen. Damit verlieren die Gewerkschaften einen Großteil ihres gesamtwirtschaftlichen Drohpotentials.
- Sarkozy will Überstunden weitgehend von Sozialbeiträgen befreien und mit höheren Zulagen belohnen. In der Praxis würde er damit die 35-Stunden-Woche nahezu vollends aushebeln und das Arbeitsangebot erhöhen.
- Um das Insider-Outsider-Problem zu lösen, möchte Sarkozy einen einheitlichen Arbeitsvertrag einführen, mit einem Schutzniveau, das mit der Länge der Betriebszugehörigkeit zunimmt.

Der direkte Angriff auf die Gewerkschaftsmacht erinnert an die Schritte, mit denen einst Margaret Thatcher den britischen Arbeitsmarkt umgekrempelt hat.

... Binnennachfrage, ...

Um die Kaufkraft der Bürger zu stützen, möchte Sarkozy selektive Steuervorteile gewähren, beispielsweise durch einen begrenzten Steuerabzug für Hypothekenzinsen. Zudem möchte er die mögliche Spitzenbelastung der Einkommen durch Steuern und Sozialabgaben von derzeit 60 auf künftig 50% begrenzen. Insgesamt hat er bisher Steuererleichterungen in einer Gesamthöhe von etwa 0,6% der Wirtschaftsleistung angekündigt.

Es lässt sich trefflich darüber streiten, ob sich Frankreich angesichts eines gesamtstaatlichen Defizits von 2,5% des Bruttoinlandsproduktes im Jahr 2006 einen neuen Fiskalstimulus leisten kann und soll. Aber sowohl politisch als auch konjunkturell ist der Ansatz, Strukturreformen am Arbeitsmarkt, die oftmals erst nach Jahren Früchte tragen, fiskalisch zu versüßen, genau richtig. Zudem tragen beispielsweise der gedeckelte Spitzensteuersatz sowie die steuerlich geförderte Abschaffung der 35-Stunden-Woche dazu bei, Leistungsanreize zu erhöhen und das Wachstumspotential zu stärken. Nach einigen Jahren könnte sich die Mischung aus Strukturreformen und Steuererleichterungen selbst finanzieren.

... Wirtschaftsnationalismus und ...

Gerade im Ausland wird Sarkozy immer wieder als Interventionist oder Protektionist alter französischer Schule wahrgenommen. Dazu mag es manchen Grund geben. Die Zeit wird zeigen, wie viel seiner anstößigen Äußerungen mehr der Wahlkampfaktik gedient haben, als die langfristige Ausrichtung seiner Wirtschaftspolitik anzukündigen. Viel wichtiger ist jedoch, dass praktisch alle Bereiche, in denen Sarkozy vermeintliche französische Sonderinteressen offensiv vertreten möchte, der Kontrolle durch die Europäische Union unterliegen. Dies gilt für Subventionen, Unternehmensübernahmen und klassischen Protektionismus. Sein Spielraum für Alleingänge ist deshalb sehr begrenzt. Gerade als Staatspräsident, der mit seinen Kollegen aus anderen europäischen Ländern immer wieder auf vielen Politikfeldern zusammenarbeiten muss, von der Außenpolitik bis zur Einwanderung, von der Reform der EU-Institutionen bis hin zu Fragen des Klimaschutzes, dürfte er schnell gute Gründe sehen, es sich mit seinen Euro-Partnern nicht allzu sehr zu verderben. Wir erwarten deshalb zwar manchen Lärm um die eine oder andere französische Initiative, aber kaum einen echten Schaden durch protektionistische Anwandlungen der einen oder anderen Art.

... Einfluss auf die EZB

Ähnlich dürfte es Sarkozy mit allen Versuchen ergehen, Druck auf die Zinspolitik der EZB auszuüben. Wie in der Diskussion der letzten sechs Monate wird Deutschland dabei den Frankfurter Währungshütern vermutlich den Rücken stärken. Auch einige andere Staaten, beispielsweise die Niederlande, werden es kaum zulassen, dass die Unabhängigkeit der EZB de facto – oder sogar de jure über eine Änderung des Vertrages von Maastricht – eingeschränkt wird.

Sarkozys Wirtschaftsprogramm entspricht sicherlich nicht angelsächsischen Idealvorstellungen eines freien Kapitalismus. Das muss es aber auch nicht. Selbst die US-amerikanische und die britische Wirtschaft weisen in der Praxis viele Merkmale auf, die dem liberalen Denken zuwider laufen. Wer jemals das britische Gesundheitswesen und den dortigen Wohnungsmarkt studiert hat, kann davon ein Lied singen. Aber in den Bereichen, in denen Sarkozy – aus marktwirtschaftlicher Sicht – genau das richtige tun möchte, wird er aller Voraussicht nach sowohl das politische Mandat als auch die Macht haben, sein klar skizziertes Programm durchzusetzen. In den Bereichen (Protektionismus, Einfluss auf die EZB), in denen Sarkozy weniger liberale Vorstellungen geäußert hat, wird das Korsett der EU seinen Spielraum eng begrenzen. Besser könnte es kaum sein. Seit der Wiederwahl Margaret Thatchers für eine dritte Amtszeit im Jahr 2007 haben die Wähler keinen europäischen Spitzenpolitiker mehr mit einem so klaren Mandat für grundlegende Struk-

turreformen ausgestattet. Mit diesem Mandat könnte es Sarkozy vergleichsweise leicht fallen, den sprichwörtlichen Widerstand der Straße gegen einige seiner Reformen durchzustehen.

Vieles spricht für die »Grande Nation«. Dank seiner hohen Geburtenrate hat Frankreich kaum ein demographisches Problem. Entsprechend kann es sich auf Dauer großzügigere Renten und soziale Wohltaten leisten als nahezu alle anderen westlichen Länder. Mit Sarkozys Programm kann Frankreich sein Arbeitsmarktproblem weitgehend lösen und das Potential seiner gut qualifizierten Bevölkerung besser ausschöpfen als bisher. Derzeit macht der deutsche Aufschwung Schlagzeilen. Schon in wenigen Jahren könnte Frankreich die Rolle des Wachstumsmotors Europas übernehmen.



Daniela Schwarzer*

Reformer und Protektionist: Die zwei Gesichter von Nicolas Sarkozy

Nicolas Sarkozy gilt als Reformpräsident. Er ist Anfang Mai 2007 mit einem Programm in das höchste Staatsamt gewählt worden, das im Vergleich zu den Programmen seiner Amtsvorgänger sicherlich das mit dem größten Reformanspruch ist. Immer wieder hat Sarkozy im Wahlkampf zweierlei betont: Er will erstens das französische Wirtschafts- und Sozialsystem runderneuern. Und zweitens: Er wird tun, was er sagt. Entsprechend hoch sind die Hoffnungen im In- und Ausland an ihn.

Doch ob Sarkozy am Ende tatsächlich für einen wirtschafts- und sozialpolitischen Neuaufbruch und die Öffnung Frankreichs steht, wird von zweierlei abhängen: Selbst wenn das Parlament hinter ihm steht – schafft er es, gesellschaftliche Proteste gering zu halten? Und welche Zugeständnisse macht Sarkozy den Reformgegnern, um sich Zustimmung zu Einzelmaßnahmen zu erkaufen?

Die Bedeutung der Parlamentsmehrheit

Wenn in der Assemblée Nationale die absolute Mehrheit der Abgeordneten bei wichtigen Reformvorhaben mit dem Präsidenten stimmt und die wichtigste Oppositionspartei (Parti Socialiste) nach wie vor mit dem eigenen Überleben befasst ist, erleichtert dies die von Sarkozy orchestrierte legislative Arbeit sehr. Eine Parlamentsmehrheit allein ist jedoch in Frankreich kein Garant für Reformen. Dies haben die letzten fünf Jahre der Regentschaft Jacques Chiracs

gezeigt. Die im Vergleich zu Sarkozys Mehrheit von Abgeordneten deutlich günstigere Konstellation von einer 365-köpfigen UMP-Mehrheit von 577 Abgeordneten hat zwischen 2002 und 2007 nicht dazu geführt, dass das Renten- oder Gesundheitssystem auf eine solidere Basis gestellt wurden. Chirac fehlten Vision, Zupackenswille und Überzeugungskraft, um Blockaden zu überwinden. Bei tatsächlich ins Parlament eingebrachten Vorhaben wie dem *Contrat Première Embauche* zur Flexibilisierung der Arbeitsverträge von Berufsanfängern hat der politische Rückhalt von zwei Dritteln der Abgeordneten nicht dazu geführt, dass den Studentenprotesten politischer Durchhaltungswille entgegen gesetzt wurde.

Das Gesetz wurde zwar 2005 ohne eine einzige Enthaltung oder Gegenstimme aus den Rängen der UMP durch die Nationalversammlung und den Sénat angenommen. Auch der Verfassungsrat stimmte dem Text nach einer Klage der linken Opposition zu. Jacques Chirac hingegen – unter dem andauernden Druck der Straße – die Regierung, wenige Tage nachdem das Gesetz bestätigt war, dazu auf, den Text nicht anzuwenden. Zehn Tage darauf nahm das Parlament eine weichgespülte Fassung der Arbeitsrechtsreform an.

Außerparlamentarischer Protest

Es gibt Gründe anzunehmen, dass Nicolas Sarkozy seine angekündigten Reformen mit deutlich größerer Entschiedenheit angeht. Sarkozy hat seinen gesamten Wahlkampf auf der Idee des »Bruchs« mit dem alten System aufgebaut und bereits im Vorfeld der Präsidentschaftswahl liberale Reformen angekündigt, von denen er erwarten musste, dass sie in Frankreich auch auf Protest stoßen. Seit Monaten hat er so versucht, »seine« Themen in die gesellschaftspolitische Debatte zu bringen und die Modernisierung Frankreichs (ohne dabei rhetorisch die Ziele der Solidarität und Gemeinschaft der französischen Gesellschaft abzuwerten) als Notwendigkeit in der öffentlichen Wahrnehmung zu etablieren.

Trotz dieser Bemühungen dürfte er auf noch größere Proteste von der Straße reagieren müssen als sein Amtsvorgänger Chirac. Erstens ist es angesichts der von der Bevölkerung als zunehmend wahrgenommenen Bedrohung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Sicherheit absehbar, dass die Gewerkschaften leichtes Spiel haben, Großdemonstrationen und Streiks gegen Reformen zu initiieren. Auch die Reform des öffentlichen Dienstes dürfte hiervon nicht unberührt bleiben. Zweitens hat Nicolas Sarkozy bereits in seinem Präsidentschaftswahlkampf die Bevölkerung zutiefst gespalten: Die, die ihn nicht gewählt haben, lehnen ihn sehr stark ab. Im Vergleich zu früheren Präsidentschaftswahlen sind die Bürger, die nicht für den Gewinner gestimmt haben, stärker

* Dr. Daniela Schwarzer ist Frankreich- und Europaexpertin der Stiftung Wissenschaft und Politik (Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit) in Berlin. Sie ist Mitgründerin und Herausgeberin der Website www.eurozonewatch.eu und der *European Political Economy Review* (www.eper.org). Von 1999 bis 2004 war sie Leitartiklerin und Frankreich-Korrespondentin der *Financial Times* Deutschland.

gegen ihn emotionalisiert als bei früheren Wahlgängen. Dies wird einerseits die Opposition im Parlament zum Ausdruck bringen. Darüber hinaus dürfte sich diese Ablehnung Kanäle jenseits des politisch-institutionellen Gefüges suchen. Drittens zeichnet seit dem Jahr 2005 ab, dass sich die sozialen Proteststränge in Frankreich neu formieren. Neben dem traditionellen linken, von den Gewerkschaften leicht zu mobilisierenden Arbeitnehmer- und Beamtenprotest, gibt es eine neue, zunehmend politisierte und protestbereite Gruppe: die der Einwanderer in zweiter und dritter Generation, zumeist Franzosen, die sich sozial extrem benachteiligt fühlen und tatsächlich schlechtere Zugangschancen zum Bildungssystem und dem Arbeitsmarkt haben. Seit den gewaltsamen Vorstadtunruhen im November 2005 hat diese Bevölkerungsgruppe eine deutliche Politisierung erfahren. Jugendliche aus den Vorstädten solidarisierten sich erstens Ende 2005 mit der Studentenbewegung gegen die bereits genannte Arbeitsrechtsreform *Contrat Première Embauche*. Zweitens verzeichneten die sozial schwachen »Banlieues« Rekordzahlen bei den Ersteinschreibungen vor allem junger Wähler in die Wählerlisten zu den Präsidentschaftswahlen 2007. Es ist zu erwarten, dass diese Bevölkerungsgruppe fortan zu einer beachtenswerten Variable bei der Schaffung eines gesellschaftlichen Konsenses (oder zumindest einer Mehrheit) für Reformprojekte geworden ist.

Vor dem Hintergrund dieser Analyse lassen sich die Herausforderungen an Nicolas Sarkozy bei der Umsetzung seiner Reformagenda formulieren: Er muss nicht nur die Gewerkschaften auf seine Seite ziehen (oder zumindest die gemäßigten davon überzeugen, nicht an der Organisation von übermäßigen Massenprotesten mitzuwirken). Die von ihm in die Regierung berufenen linken Politiker sind ein Instrument, dies zu bewältigen. Er muss zudem der in Umfragen dokumentierten wachsenden wirtschaftlichen und sozialen Verunsicherung Rechnung tragen, die Wähler aller politischen Lager betrifft. Und er muss diejenigen Bevölkerungsgruppen, die sich (insbesondere auch durch die Art von Sarkozys Wahlkampfführung) sozial oder auch rassistisch diskriminiert fühlen, so einbinden, dass sie ihre Chancen innerhalb der französischen Gesellschaft steigen sehen. Er muss zudem im öffentlichen Dienst Akzeptanz für seine Projekte gewinnen. Gelingt ihm all dies nicht, ist in Frankreich in den nächsten Jahren mit massivem politischen Protest zu rechnen.

Europapolitische Flankierung des Reformprogramms

Wer in Frankreich ab und zu an wirtschaftspolitische Diskussion teilnimmt, hat erfahren, dass es ein von Politik wie *Academia* nahezu gleichermaßen verpöntes Wort gibt: neoliberal. Politikansätze, die das Verhältnis zwischen Staat und sozialem Schutz auf der einen Seite und freiem Markt und Wettbewerb auf der anderen Seite weiter in Richtung

Markt und Wettbewerb verschieben wollen, sind in Frankreich heftiger Kritik ausgesetzt, werden sie doch in der öffentlichen Diskussion und Wahrnehmung häufig unmittelbar verknüpft mit der Sorge um die französische Identität, die wohlfahrtsstaatlichen Errungenschaften der Fünften Republik und die Selbstbehauptung des Staates in der Globalisierung.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass Nicolas Sarkozy sein Reformprogramm einbettet in eine Rhetorik, die die politische Gestaltungskraft des Staates ebenso betont wie die nationale Identität.

Schon einen Monat nach Amtsantritt des Präsidenten spiegelt sich dieser ideelle Hintergrund in konkreten Politikvorschlägen: Sarkozy hat eine Neuausrichtung der EU-Handelspolitik gefordert (eine stärkere Politisierung auf Kosten der Rolle der EU-Kommission), er fordert die Einführung der *préférence communautaire*, um beispielsweise Einfuhrzölle auf Agrarprodukte erhöhen zu können. Zudem hat er angekündigt, nach der Sommerpause Vorschläge für eine politische Gestaltung der Wechselkurspolitik des Euro zu unterbreiten.

An diesen wenigen Beispielen zeigt sich, dass Sarkozy den EU-Partnern in den kommenden fünf Jahren unbequeme Diskussion verschaffen könnte. Er transponiert mit Leichtigkeit interventionistische Vorschläge auf die EU-Ebene, von denen er weiß, dass sie in der Bevölkerung auf Zustimmung stoßen, da die Erwartung an die Gestaltungskraft des Staates in der Wirtschaft in Frankreich weiterhin sehr ausgeprägt ist. Initiativen, von denen grundsätzlich nützliche Impulse für die EU ausgehen könnten (etwa indem Sarkozy die notwendige Diskussion um die Funktionsweise der Eurozone anstößt), dürften aber durch die Art, wie Sarkozy diese positioniert, einige EU-Partner eher abschrecken, als in eine konstruktive Diskussion zu ziehen (vgl. Schwarzer 2007).

Mit Vorsicht muss in den kommenden Monaten auch beobachtet werden, wie sich der französische Staatspräsident bei wirtschafts- und industriepolitischen Themen mit europäischer Relevanz verhält. Selbst wenn Sarkozy für seine innerfranzösische Reformagenda im Ausland als liberaler Politiker wahrgenommen wird, heißt dies noch lange nicht, dass durch ihn etwa auch die Akzeptanz der Binnenmarktintegration in Frankreich steigt. Im Gegenteil: Entgegen der Erwartung vieler könnte sich gerade Präsident Sarkozy als ungeeignet oder unwillig erweisen, die französische Bevölkerung mit grenzüberschreitenden Integrations- und Wettbewerbsprozessen in der erweiterten EU auszusöhnen.

Als er 2004 das Amt des Wirtschafts- und Finanzministers innehatte, zeigte er mehr als einmal, zu welchem Interven-

tionismus er bereit ist. Aus deutsch-französischer und europapolitischer Sicht haften zwei strategisch bedeutsame industriepolitische Interventionen im Gedächtnis. Das war erstens Sarkozys politische Einflussnahme im erfolgreichen Übernahmekampf Sanofi-Synthélabos gegen Aventis, wodurch aus dem deutsch-französischen Konzern (hervorgegangen aus einer Fusion von Hoechst und Rhône-Poulenc) de facto wieder ein französisch kontrolliertes Unternehmen wurde. Und zweitens die Intervention in der Angelegenheit Siemens-Alstom: Sarkozy stützte Alstom in seiner Ablehnung, dass Siemens in die Turbinen- und Bahntechniksparte einsteigt, und verhandelte mit der EU-Kommission eine Vierjahresgradenfrist, bevor Astom sich industrielle Partner (statt staatlicher Unterstützung) suchen muss, um aus der Misere zu kommen. Nicht vergessen ist auf deutscher Seite auch, wie abrupt die französische Seite 2004 – inmitten dieser bilateralen Streitigkeiten – den für Mai anberaumten deutsch-französischen Industriegipfel absagte, weil der damalige Finanzminister Sarkozy plötzliche »Terminschwierigkeiten« hatte.

Vor diesem Hintergrund relativiert sich die Hoffnung, dass Frankreich unter Sarkozys Führung zu mehr europäischer und internationaler Offenheit findet, zumindest teilweise. Es zeigt sich schon in den ersten Wochen seiner Präsidentschaft – etwa im französischen Widerstand gegen die für 2009 geplante Liberalisierung der Briefmarkts¹ –, dass Frankreich unter Sarkozy in sensiblen Bereichen die Integration innerhalb der Grenzen Europas nicht mehr befürwortet, als sein Amtsvorgänger.

Maßnahmen, die Frankreich nicht wirklich braucht

Auch innenpolitisch flankiert er seine liberalen Politikansätze mit Maßnahmen, die Frankreich im Grunde nicht braucht, um auf einen solideren Wachstumskurs zu kommen. Im ersten Gesetzespaket, das bereits in der Sondersitzung des Parlaments im Juli verabschiedet werden soll, will er vor allem Wachstum und Kaufkraft fördern. Auch dies weckt Erinnerungen an seine Zeit als Wirtschafts- und Finanzminister: Sarkozy kündigte an, die großen Einzelhandelsketten zu 3%igen Preissenkungen auf Grundnahrungsmittel wie Mehl zu bewegen, um die Kaufkraft der Franzosen zu stärken. Nach medienwirksamen Verhandlungen reagierten einige große Ketten (mit stark beworbenen) Preissenkungen auf einzelne Produkte, die sie an anderer Stelle kompensierten.

Ähnlich wie 2004 hat auch das erste Gesetzespaket unter Präsident Sarkozy »den kleinen Mann«, in anderen Wor-

ten: die traditionell linke Wählerschaft, im Blick. Das gilt beispielsweise für sein Gesetz zur weiteren Flexibilisierung der 35-Stunden-Woche. Der Vorstoß des französischen Präsidenten, die gesetzlich zulässige Anzahl der Überstunden und das Überstundengeld zu erhöhen und diese zudem steuer- und sozialabgabenfrei zu machen, ist von seinem Arbeitsmarkteffekt her umstritten. Bei den unteren und mittleren Einkommensklassen ist hingegen die Erhöhung der Überstundenzuschläge und die Entlastung hinsichtlich der Steuern und Sozialabgaben sehr willkommen. Studenten sollen ihre Einkünfte grundsätzlich nicht versteuern müssen. Die Erbschaftsteuer wird deutlich reduziert. Die Zahlung von Immobilienkreditzinsen wird überdies in den ersten fünf Jahren nach dem Erwerb bei einer Obergrenze für die Steuerersparnis von 1 500 € steuerlich absetzbar.

Die Kosten dieser Maßnahmen werden auf 10 bis 15 Mrd. € (oder 0,5 bis 0,75% des französischen BIPs) geschätzt – wobei bislang keine Vorschläge zur Gegenfinanzierung vorliegen (vgl. Barroux und Guélaud 2007; Dullien 2007). Wenn also Sarkozy den Franzosen einen »Fiskalschock« angekündigt hat, heißt das aus heutiger Sicht, dass er wohl eine Erhöhung des Defizits hinnimmt. Damit stimuliert er die Nachfrage zu einer Zeit, in der Frankreich dies nicht wirklich braucht, und gibt Geld aus, das er zum Zeitpunkt wirklicher struktureller Reformen besser einsetzen könnte.² Für 2008 etwa werden Ausgabereduzierungen im Bereich des Gesundheitsetats und für den öffentlichen Dienst erwartet. Aus diesen Gründen dürfte der fiskalische Impuls aus dem nächstjährigen Budget eher gering sein oder könnte sogar negativ ausfallen. Ein sinnvoller Mix zwischen angebotsorientierten Reformen und fiskalpolitischer Stimulierung zeichnet sich allenfalls durch den Vorschlag der »TVA sociale« ab: einer Mehrwertsteuererhöhung, die die Verringerung der Sozialabgaben kompensiert (vgl. Dullien 2007). Der Premierminister sprach von einer bis zu 5%igen Erhöhung, durch die »auch chinesische T-Shirts« an der »Finanzierung des französischen Sozialsystems« mitwirken würden (vgl. Le Figaro 2007).

Das aktuelle Maßnahmenpaket mag stimulierende Effekte für den überheizenden Immobilienmarkt haben, der unter den steigenden Zinsen etwas Schwung verloren hat. Eine Stimulierung des langfristigen Wachstumspotentials wird jedoch kaum erwartet (vgl. Chaney 2007).

Wichtigster Punkt auf der strukturellen Reformagenda ist eine Neuauflage der Reform des Arbeitsvertragsrechts, die unter Chirac vor zwei Jahren scheiterte. Dies wird das erste Projekt ein, an dem Nicolas Sarkozy Überzeugungskraft, Verhandlungsgeschick und Durchsetzungsfähigkeit bewei-

¹ <http://www.france24.com/france24Public/fr/nouvelles/economie/20070606-la-poste-liberalisation-europe-greve-UE-service-allema-gne-france-luxembourg.html>.

² Eine Zusammenfassung der Kritik von französischen Ökonomen liefern unter anderem Les Echos (2007) sowie Fischer (2007).

sen muss. Aus Sicht der Unternehmen sollte sich eine rasche Deregulierungsinitiative anschließen.

Während seiner Regentschaft wird er sich überdies mit einer langfristigen Wachstumsstrategie befassen müssen, die auch Bildung und Innovation in den Mittelpunkt stellt. Zunächst sollte er dabei Reformen in den Blick nehmen, die die industrielle Wettbewerbsfähigkeit Frankreichs stärken (vgl. Dullien 2007). Maßnahmen zur Steigerung der im EWU-Vergleich geringen Investitionsquote und eine Verbesserung der Lohnstückkosten (gerade auch im Wettbewerb mit Deutschland) sind hier die wichtigsten Ansatzpunkte. Die Erhöhung der Zuschläge für Überstunden im Rahmen des revidierten 35-Stundengesetzes, das in diesen Wochen im Parlament beraten wird, ist aus dieser Sicht genau der falsche Weg.

Literatur

- Barroux, R. und C. Guélaud (2007), »11 milliards d'allégements fiscaux opus les ménages«, *Le Monde*, 8. Juni.
- Chaney, E. (2007), »Reformists Get a Large Majority at the Lower House«, *Morgan Stanley*, 11. Juni.
- Dullien, S. (2007), »Is a »fiscal shock« the right thing for France?«, 11. Juni, <http://www.euro-area.org/blog/?p=80>.
- Fischer, H. (2007), »Sarkozys Geldgeschenke wecken Zweifel«, *Financial Times Deutschland*, 12. Juni.
- Le Figaro* (2007), »Fillon n'exclut pas une hausse de la TVA en 2009«, 13. Juni.
- Les Echos* (2007), »La contestation syndicale et politique s'organisent autour des effets du plan fiscal de Sarkozy«, 8. Juni.
- Schwarzer, D. (2007), »Why Nicolas Sarkozy is an obstacle to the debate of the future of EMU governance«, 9. Juni, <http://www.euro-area.org/blog/?p=78>.



Sebastian Wanke*

Sarkozy wird seine geplanten Vorhaben verwirklichen können

Frankreich geriert sich im derzeitigen Euroland-Aufschwung als Nachzügler. Erstmals seit Einführung der Gemeinschaftswährung im Jahre 1999 blieb die Wachstumsrate seines realen Bruttoinlandsprodukts spürbar hinter derjenigen der gesamten Eurozone zurück. Dies ist einer der Gründe, warum im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen im vergangenen April und Mai Frankreich von den Medien häufig, aber zum Teil ungerechtfertigter Weise als Sorgenkind dargestellt wurde. Im Folgenden wird eine kurze Bestandsaufnahme der wirtschaftlichen Situation Frankreichs vorgenommen und der Frage nachgespürt, warum das Land bisweilen als europäischer Patient wahrgenommen wird. Ferner wird erörtert, ob der neue Präsident Nicolas Sarkozy die Schwachstellen der französischen Volkswirtschaft identifiziert hat, welche wirtschaftspolitischen Maßnahmen er im Verein mit seiner Regierung durchführen möchte und wie gut die Chancen stehen, dass diese greifen und zu mehr Wirtschaftswachstum führen.

Schielen über den Rhein

Das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) Frankreichs legte nach den jüngsten Berechnungen des nationalen Statistikamts INSEE im vergangenen Jahr um 2,2% zu. Dies ist auf den ersten Blick eine wirtschaftliche Entwicklung, die sich durchaus sehen lassen kann. Denn hierzulande kannten wir bis vor kurzem solche Wachstumsraten nicht mehr. Für Frankreich stellte diese wirtschaftliche Dynamik dennoch eine Enttäuschung dar, weil sie erstens kaum über den Raten der bereits als schwach angesehenen Jahre zuvor lag, weil sie zweitens erstmals seit der Einführung des Euro deutlich

* Dr. Sebastian Wanke ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich Europäische Konjunktur und Branchenanalyse der DekaBank, Deutsche Girozentrale, Frankfurt am Main.

hinter derjenigen Eurolands zurückblieb, wo das BIP (arbeitsstaglich bereinigt) um 2,8% anstieg, und weil drittens der große Nachbar und Rivale Deutschland mit (arbeitsstaglich bereinigten) 3,0% viel stärker expandierte. Insofern ist es also legitim, die Frage zu stellen, ob es der neu gewählte Präsident schaffen kann, sein Land wieder auf Wachstumskurs zu bringen – also das Trendwachstum des BIP von momentan knapp 2% mittelfristig z.B. um zumindest einen halben Prozentpunkt zu steigern.

Arbeitsmarkt liegt im Argen

Wenn man Frankreich mit einer wirtschaftlichen Misere identifiziert, dann mag man das an der BIP-Wachstumsrate festmachen. Frappierender ist aber die Tatsache, dass unter allen Euroländern Frankreich zurzeit – nach Berechnungen des europäischen Statistikamts Eurostat – die höchste Arbeitslosenquote aufweist. Im April lag sie gemessen an dieser nach ILO-Kriterien erhobenen und von Eurostat harmonisierten Rate bei 8,6%. Damit befindet sie sich mittlerweile fast 2 Prozentpunkte über der entsprechenden deutschen Quote, 1 1/2 Punkte über dem Durchschnitt der Eurozone. In der gesamten, inzwischen aus 27 Staaten bestehenden Europäischen Union weisen zurzeit nur Polen und die Slowakei einen höheren Anteil Erwerbsloser auf. Dabei ist nicht einmal die Partizipationsrate besonders hoch: Die französische Erwerbsquote liegt nahe dem Mittelwert des Euroraumes – und das, obwohl Frankreich häufig als Vorbild für die Kinderbetreuung zitiert wird, die es beiden Elternteilen erleichtern soll, berufstätig zu sein. Ganz besonders hoch ist die französische Jugendarbeitslosigkeit.

Reformen notwendig, Reformen angedacht

Ein wesentlicher Grund für die enttäuschende Beschäftigungssituation ist der stark regulierte Arbeitsmarkt. Insbesondere ist in diesem Zusammenhang die 35-Stunden-Woche zu nennen. Überdies ist das Arbeitsrecht äußerst unübersichtlich. Weiterhin herrscht ein relativ rigider Kündigungsschutz, der auch dafür verantwortlich gemacht wird, dass die Arbeitslosigkeit unter den bis zu 25-Jährigen so ausgesprochen hoch ist. Die alte Regierung unter Premierminister de Villepin hatte hier angesetzt. So wurde beispielsweise im Spätsommer 2005 die gesetzliche Probezeit für Angestellte von Kleinbetrieben von sechs Monaten auf zwei Jahre ausgedehnt (so genannter »Contrat Nouvelles Embauches«), um Anreize für mehr Neueinstellungen zu schaffen. Bei dem Versuch, diese Regelung auch für Berufseinsteiger zu etablieren, scheiterte die Regierung de Villepin im April 2006 an Massenprotesten. Nutznießer war Sarkozy, der in der Folge im Prasidentschaftsrennen unangefochtener Vertreter seiner konservativen Partei UMP war, welcher auch de Villepin und Chirac angehören. Sarkozy

setzt nun den damals eingeschlagenen Weg – allerdings mit mehr Vehemenz und vor allem mehr Geschick – fort: Erstens will er das Arbeitsrecht durch die Schaffung eines »Contrat de Travail Unique«, der einheitliche Regelungen für alle Arbeitnehmer festlegt, vereinfachen. Er hat darüber hinaus angekündigt, den Kündigungsschutz zu lockern. Zweitens soll die 35-Stunden-Woche aufgeweicht werden. Hier lautet das Ziel, die Inanspruchnahme von Überstunden im Rahmen der geltenden Regelungen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer attraktiver zu machen, indem Überstunden von Steuern und Abgaben (teilweise) befreit werden. Eine solche Maßnahme führt ohne Zweifel dazu, dass mehr Überstunden geleistet werden, nicht aber primär – so die Kritik der Gegner Sarkozys – zu Beschäftigungsaufbau. Dem ist entgegen zu halten, dass der Faktor Arbeit durch die Maßnahme im Vergleich zur aktuellen Situation billiger wird. Denn im bestehenden System werden ja bereits Überstunden geleistet. Tatsächlich ist jedoch wahrscheinlich, dass die Unternehmen zumindest zunächst mit dem bestehenden Personal versuchen, einen höheren Output zu erzielen, ohne Neueinstellungen vorzunehmen. Dennoch wird durch den relativ günstiger werdenden Faktor Arbeit tendenziell der Substitution durch Kapital vorgebeugt. Und dass die Begrenzung der Regelarbeitszeit auf 35 Stunden nicht den erhofften Beschaftigungserfolg gebracht hat, ist nicht nur an der relativ schwachen Arbeitsmarktentwicklung im europäischen Vergleich abzulesen. Auch wird gerade von Berufseinsteigern darüber geklagt, dass Unternehmen kaum gewillt sind, Festanstellungen anzubieten. Vielmehr scheint sich in noch deutlicher stärkerem Maße als hierzulande in Frankreich eine »Generation Praktikum« entwickelt zu haben, die häufig schon über befristete Arbeitsverträge froh ist.

Mehr Kaufkraft durch mehr Arbeit

Sarkozys Idee der Aufweichung der 35-Stunden-Woche ist nicht nur der Versuch, den Arbeitsmarkt flexibler zu gestalten, er gilt auch einem anderen, im Wahlkampf zentral herausgestellten Anliegen: Arbeit soll ein höherer Stellenwert zukommen. Es soll sich in Frankreich wieder lohnen, mehr zu arbeiten. Sarkozy möchte, indem er Anleihen beim US-amerikanischen Traum nimmt, seinen Landsleuten verdeutlichen, dass sie es durch eigene Anstrengungen zu solidem Wohlstand schaffen können. Dass er mehr auf Eigenverantwortung und auf einen allmähligen Rückzug des Staates – auch aus dem Wirtschaftsprozess – setzt, zeigen auch seine übrigen Vorhaben: Um Entspannung am Wohnungsmarkt herbeizuführen, sollen nicht unbedingt mehr Sozialwohnungen entstehen, sondern in erster Linie durch die Steuerabzugsfahigkeit von Hypothekenzinsen Wohneigentum gefördert werden. Ferner sei die staatliche Umverteilung zu verringern, indem durch neue Gesetze dafür gesorgt werden soll, dass kein Franzose mehr als die Hälfte seiner Einkommen an Steuern zahlt. Und schließlich ist geplant,

den aufgeblähten Beamtenapparat zu reduzieren, indem u.a. jeder zweite Posten eines in Pension gehenden Staatsdieners nicht wiederbesetzt wird.

Zurück zu den Arbeitsmarktreformen: Die dargestellten Anreize für Mehrarbeit haben das Ziel – weiter oben schien es schon durch –, die Kaufkraft der Arbeitnehmer zu steigern und hierüber wiederum die privaten Konsumausgaben anzukurbeln. Denn eine schwindende Kaufkraft ist seit Jahren eine große Sorge der Franzosen. Während seiner Zeit als Wirtschafts-, Finanz- und Industrieminister im Jahre 2004 hatte Sarkozy mit seinen so genannten »Sarkozettes« bereits für Wirbel gesorgt: Er hatte damals den Freibetrag für Schenkungen deutlich ausgeweitet und einen früheren Zugriff auf staatlich geförderte Vermögensanlagen ermöglicht. Die ein wenig von Aktionismus und Populismus geprägten Maßnahmen hatten Ende 2004 und Anfang 2005 kurzfristig zu einem spürbaren Anziehen des privaten Verbrauchs geführt. Dieses Mal scheinen Sarkozys Vorhaben besser durchdacht und längerfristig angelegt.

Sarkozys sensibler Sauseschritt

Frankreich hat den Ruf, zu Revolutionen, nicht aber zu Reformen fähig zu sein. Wie kann Sarkozy also gerade am Arbeitsmarkt entscheidende Veränderungen durchsetzen, wenn es doch erst letztes Jahr diesbezüglich zu Massenprotesten kam? Ist das nicht auch angesichts einer als übermächtig erscheinenden Gewerkschaftslandschaft gänzlich unrealistisch? Nein. Die Chancen stehen sogar gut. Warum?

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Massenproteste gegen die letztes Jahr angestoßene Modifikation des Arbeitsrechts für Berufseinsteiger nicht primär durch die Tatsache ausgelöst wurden, dass eine Reform durchgeführt werden sollte. Vielmehr wurde gegen die Art und Weise aufgebegehrt. Bei diesem sensiblen Thema wollte der damalige Premier de Villepin das Parlament außen vor lassen. Dies hätten Gesetze und Verfassung zugelassen, doch fühlten sich die Betroffenen und später noch weitere Teile der Bevölkerung übergangen und von oben herab behandelt. Solche Fehler wird Sarkozy nicht mehr machen. Ganz im Gegenteil: Der von seinen politischen Gegnern im Wahlkampf als skrupellos verteuflte Konservative zeigt sich seit seinem Amtsantritt als geschickter Taktierer mit feinem Gespür für den richtigen Umgang mit brisanten Themen. Er hat fast alle Vorurteile, die mit seiner Person verknüpft waren, widerlegt, ist auf seine (vermeintlichen) Gegner zugegangen. Überdies steht er zu seinen im Wahlkampf gemachten Versprechen. Das zeigt sich am deutlichsten in der von ihm neu gebildeten Regierung, mit der er versucht, die französische Bevölkerung widerzuspiegeln und ihren dringendsten Wünschen nachzukommen. Die Regierung wurde ver-

kleinert, um die Ernsthaftigkeit des Vorhabens einer Verschlinkung des Staates zu versinnbildlichen. Von ihren nur noch 15 Ministern sind sieben weiblich – Frauen waren noch nie so stark in einer französischen Regierung vertreten. Hier kommt Sarkozy all denjenigen entgegen, die mit der sozialistischen Präsidentschaftskandidatin Royal sympathisiert haben, weil sie endlich mit den männlichen Seilschaften in den Machtzentralen Frankreichs Schluss machen wollte. Auch aus diesem Grund haben nur zwei Minister eine Ausbildung auf der elitären Kadenschmiede ENA vorzuweisen. Weiterhin hat Sarkozy das Justizministerium einer Frau, Rachida Dati, zugeteilt, deren Eltern nordafrikanische Immigranten sind, um zu zeigen, dass die Reproduktion der Eliten in Frankreich nur bedingt stattfindet. Auch hat er Politiker anderer Parteien in seine (auch offiziell so genannte) »Regierung der Öffnung« integriert: den einstigen Wirtschaftsberater Royals, Eric Besson, als Staatssekretär des Premierministers, den liberalen Hervé Morin als Verteidigungsminister und – der spektakulärste Coup – den mittlerweile aus der Parti Socialiste ausgeschlossenen überzeugten Sozialdemokraten Bernard Kouchner als Außenminister. Premierminister wurde schließlich – fast schon symbolisch – François Fillon, jener Mann, auf den die letzte größere Reform, nämlich die des Rentensystems im Jahre 2003 zurückzuführen ist.

Sanfter Bruch der Macht der Gewerkschaften

Sarkozy zeigt mit seiner Ministerriege, dass er Präsident einer größtmöglichen Mehrheit der Franzosen sein will, auch weil er weiß, dass er solche Mehrheiten braucht, um seine Reformen durchsetzen zu können. Die rund 53% der gültigen abgegebenen Stimmen, die Sarkozy bei einer hohen Wahlbeteiligung von rund 84% beim zweiten Urnengang um die Präsidentschaft erhalten hat, sprachen – für französische Verhältnisse – bereits eine eindeutige Sprache. Die Wahlen zur Nationalversammlung Mitte Juni haben dieses klare Mandat nochmals unterstrichen. Aber selbst mit diesen äußerst günstigen Vorzeichen, können die Reformen immer noch scheitern – an der Macht der Gewerkschaften. Obwohl der gewerkschaftliche Organisationsgrad in Frankreich nur rund 8% erreicht und damit im internationalen Vergleich fast schon lächerlich niedrig ist – in Deutschland liegt er bei knapp 30%, in den USA bei etwas unter 15% –, schaffen es die französischen Gewerkschaften regelmäßig, das Land lahm zu legen, wenn es um politischen Veränderungen geht, die nicht in ihrem Sinne sind. Das liegt u.a. daran, dass Frankreichs Wirtschaft stark zentralistisch ist. Wer Paris lähmt, schadet der Wirtschaft des ganzen Landes schon ungemein. Zudem ist es für die Gewerkschaften relativ einfach, einen Streik bei der Bahn und im öffentlichen Personennahverkehr zu erreichen. Dem will Sarkozy mit einem Rahmengesetz zu einer Mindestversorgung (»service minimum«) einen Riegel verschieben. Hier obläge es

zunächst den Verkehrsträgern, mit den Unternehmen der jeweiligen Region Verträge zu einer solchen Mindestversorgung im Detail auszuhandeln. Ein Verkehrskollaps wäre in den Ballungszentren dann in Zukunft weniger wahrscheinlich, die wirtschaftlichen Verluste entsprechend geringer, die Macht der Gewerkschaften beschnitten. Letztere haben sich sogar schon gesprächsbereit gezeigt. Nicht nur, weil sie wissen, dass hinter Sarkozys Politik mittlerweile eine klare Mehrheit der Bevölkerung steht, sondern auch, weil ihre Maßnahmen immer unpopulärer werden und in Umfragen seit Jahren die Einführung einer Mindestversorgung beim öffentlichen Transport gefordert wird.

Zeit für Reformen könnte kaum besser sein

Insgesamt erscheint es sehr wahrscheinlich, dass Sarkozy seine geplanten Vorhaben durchbringt. Dafür sprechen sein klares Mandat, seine »Regierung der Öffnung« und sein sorgfältig geplantes Prozedere. Gleichzeitig befindet sich der Euroraum in einem kräftigen Aufschwung. Hiervon profitiert spürbar auch unser Nachbarland, so dass die Reformen nicht in wirtschaftlich prekären Zeiten fallen, in denen die Bereitschaft zur Aufgabe von Besitzständen in der Regel gering ist. Die Franzosen scheinen überdies akzeptiert zu haben, dass bei zunehmender Globalisierung ein Sonderweg einer einzelnen europäischen Nation keinen Erfolg haben kann. Sie sind nach einer enttäuschenden zweiten Amtszeit des letzten Präsidenten Jacques Chirac (abgelehntes Referendum zur EU-Verfassung, Krawalle in den Vorstädten, Massenproteste gegen de Villepins Arbeitsmarktdekret) bereit, sich notwendigen Reformen – beginnend am Arbeitsmarkt – zu stellen. Unmittelbar nach der Ernennung Sarkozys zum neuen Präsidenten stiegen nicht nur die jeweils vom Statistikamt INSEE erhobenen Geschäftserwartungen der Unternehmer, sondern vor allem das Verbrauchervertrauen kletterte in einem bisher nicht gekannten Maße. Es sieht also alles danach aus, als ob Sarkozy Frankreich wieder auf Wachstumskurs bringen wird.



Eric Thode*

Frankreich zwischen Tradition und Erneuerung: Konsequenzen für den Arbeitsmarkt

Am Ende der Regierungszeit von Jaques Chirac ist es um die französische Wirtschaft schlecht bestellt. Die nach ILO-Definition standardisierte Arbeitslosenquote ist im April 2007 die höchste im Vergleich der westlichen Industrieländer. Mit 8,6% liegt sie momentan deutlich höher als in Deutschland (6,7%), lediglich für Spanien und Portugal steht ebenfalls eine Acht vor dem Komma. Im Verlauf seit Mitte der neunziger Jahre zeigt sich, dass die Arbeitslosigkeit ausgehend von hohen Werten zunächst spürbar reduziert werden konnte. Zwischen 2001 und 2003 ist sie jedoch wieder stark angestiegen und verharrt seither auf hohem Niveau (vgl. OECD 2006).

Die Wachstumsentwicklung war demgegenüber in Frankreich seit Mitte der neunziger Jahre nicht besonders auffällig. Von 1996 bis 2006 ist das reale Bruttoinlandsprodukt um etwa ein Viertel gestiegen. Wesentlich besser verlief die Entwicklung zwar in den USA und Großbritannien (37 bzw. 32%). Auf der anderen Seite unterlagen aber andere große kontinentaleuropäische Länder wie Italien und Deutschland im selben Zeitraum einer anhaltenden Wachstumsschwäche mit einem Gesamtanstieg des BIP von lediglich 15 bzw. 16%. Im längerfristigen Vergleich liegt Frankreich zwischen Dänemark und den Niederlanden. Damit kann aber die kurz- und mittelfristige Wirtschaftsentwicklung nur schwerlich für die Arbeitsmarktmisere erhalten. Die Beschäftigungsprobleme in Frankreich rühren vom Arbeitsmarkt her und müssen auch dort behoben werden.

* Eric Thode, ist Senior Expert mit dem Themenfeld Wirtschaft und Soziales bei der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Segmentierung des Arbeitsmarktes

Der Arbeitsmarkt in Frankreich ist von einer starken Segmentierung gekennzeichnet, die vor allem am Alter der Erwerbspersonen festzustellen ist. Jugendliche haben große Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Die Arbeitslosenquote in der Gruppe der 15- bis 24-Jährigen betrug im Jahr 2005 22,8%. In der Hauptgruppe der Aktiven (25- bis 54-Jährige) lag sie dagegen nur bei 8,7%. Ältere Arbeitskräfte sind mit einer Quote von 6,8% sogar noch weniger von Arbeitslosigkeit betroffen. Allerdings liegt die Erwerbsbeteiligung der 55- bis 64-Jährigen nur noch bei knapp 44%. Ältere stehen demnach mehrheitlich gar nicht mehr im Erwerbsleben. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen (Dauer der Arbeitslosigkeit größer als zwölf Monate) lag bei 42,5% und wird innerhalb der EU-15 nur von Belgien, Italien, Portugal, Griechenland und Deutschland übertroffen (vgl. OECD 2006).

Die Segmentierung des Arbeitsmarktes in qualifikatorischer Hinsicht ist dagegen nicht besonders auffällig. Während etwa in Deutschland im Jahr 2005 die Arbeitslosigkeit unter Geringqualifizierten über 20% lag, betrug sie in Frankreich lediglich 12%. Auch bei der Erwerbsbeteiligung und der Beschäftigungsquote in dieser Gruppe schneidet Frankreich deutlich besser ab als Deutschland.

Dazu haben seit 1993 mehrere Reformen beigetragen, die die Höhe der Sozialversicherungsbeiträge für Einkommen in der Nähe des gesetzlichen Mindestlohnes (SMIC) gesenkt haben. Der gesamte Steuer- und Abgabenkeil betrug in 2006 bei einem Mindestlohnempfänger 46% des Nettolohnes. Ein Einkommen in Höhe des 1,6-Fachen des SMIC wird dagegen mit 80% des Nettolohnes durch Steuern und Abgaben belastet (vgl. Jamet 2006). Dieser starke Anstieg der Durchschnittsbelastung innerhalb eines relativ kurzen Einkommensintervalls führt aber zu hohen Grenzbelastungen von Geringverdienern, die den Anreiz, das Arbeitsangebot über eine Mindestlohnbeschäftigung hinaus auszudehnen, stark schmälern.

Die Entlastung von Sozialversicherungsbeiträgen gerade im Niedriglohnbereich war auch eine Antwort auf den zuletzt stark steigenden SMIC, der Anfang 2007 bei 8,27 € pro Stunde lag. Der Grund für die Zunahme lag nicht zuletzt in der Einführung der 35-Stunden-Woche. Da der Wochenlohn konstant gehalten wurde, musste der auf den Stundenlohn bezogene SMIC bei der Reduktion der Arbeitszeit steigen. Der damit einhergehende Anstieg der Arbeitskosten hätte die Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten ohne entsprechende Gegenmaßnahmen verschlechtert.

Entgegen dem Eindruck, der durch die öffentliche Berichterstattung vermittelt wird, kann zumindest im internationa-

len Vergleich keine besondere Arbeitsmarktsegregation von Personen mit Migrationshintergrund festgestellt werden. Das Verhältnis der Arbeitslosenquoten von im Inland geborenen zu im Ausland geborenen Männern lag 2004 in Frankreich bei 8,0 zu 13,8%, während die Diskrepanz etwa in Deutschland mit 10,3 zu 18,3% wesentlich ausgeprägter war. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den Frauen, und auch die Beschäftigungsquoten weisen in Frankreich eine geringere Spaltung als in Deutschland auf.

Überraschend ist auch die insgesamt geringe Arbeitsmarktteilhabe von Frauen bzw. Müttern. Mit Blick auf das Angebot an öffentlicher Kinderbetreuung gilt Frankreich als vorbildlich, gerade was die Betreuung von Unter-Dreijährigen angeht. Allerdings setzt das Steuer-Transfer-System massive Anreize, nach der Geburt eines Kindes für längere Zeit dem Arbeitsmarkt fernzubleiben. Mit zunehmender Dauer der Bypasspause entwerten sich aber Qualifikationen und Fähigkeiten. Dadurch wird der Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt erschwert. Dies erklärt, warum trotz der guten Betreuungsvoraussetzungen die Erwerbsbeteiligung und der Anteil der beschäftigten Frauen bzw. Mütter in Frankreich deutlich geringer sind als in den meisten anderen europäischen Ländern (vgl. Eichhorst et al. 2007).

Ausgeprägte Arbeitsmarktregulierung

Eine wesentliche Ursache für die Segmentierung des Arbeitsmarktes liegt in der Ausgestaltung seiner Regulierung. Der strikte Kündigungsschutz sorgt dafür, dass Unternehmen nur zögerlich Neueinstellungen in dauerhafte Arbeitsverhältnisse vornehmen, sondern schwankende Arbeitskräftebedarfe über flexible Beschäftigungsformen wie befristete Verträge decken. Zwar muss ein strikter Kündigungsschutz in längerfristiger Betrachtung nicht per se zu höherer Arbeitslosigkeit führen, da über den Konjunkturverlauf hinweg den geringeren Neueinstellungen im Aufschwung eine niedrigere Zahl von Entlassungen im Abschwung gegenübersteht. Der Kündigungsschutz in Verbindung mit flexiblen Beschäftigungsformen erschwert aber den Einstieg ins »Normalarbeitsverhältnis« und schafft somit neben den Insidern in gut abgesicherten Arbeitsverhältnissen und den dauerhaft arbeitslosen Outsidern eine dritte Gruppe von »Entrants«: Personen, die häufig zwischen flexibler Beschäftigung und Arbeitslosigkeit hin und her pendeln (vgl. Jamet 2006).

Wie sich eine vordergründig günstige Regulierung in einen Beschäftigungsnachteil verkehren kann, wird besonders augenfällig im so genannten Delalande-Beitrag, der seit dem Jahr 1987 existiert. Es sieht vor, dass Unternehmen eine Art Strafzahlung leisten müssen, wenn sie Arbeitnehmer, die 50 Jahre und älter sind, entlassen. Faktisch hat das dazu geführt, dass ältere Beschäftigte einen nochmals erweiter-

ten Kündigungsschutz genießen, während ältere Arbeitslose mit einer weiteren Hürde für ihren Wiedereinstieg in Beschäftigung konfrontiert sind. Außerdem besteht ein erhöhter Anreiz für Unternehmen, sich ihrer Arbeitskräfte zu entledigen, sobald sie der Grenze von 50 Jahren nahe kommen (vgl. Behaghel, Crépon und Sédillot 2004). Mit dieser Regelung geht die nach wie vor bestehende Frühverrentungspraxis Hand in Hand.

Die ausgeprägte Arbeitsmarktregulierung führt auch dazu, dass im Aufschwung neben der Zunahme flexibler Beschäftigungsformen die Unternehmen den zusätzlichen Arbeitskräftebedarf durch Überstunden der bestehenden Belegschaft zu decken versuchen. Mit der gesetzlichen Einführung der 35-Stunden-Woche im Jahr 1998 (Inkrafttreten 2000) und der anfangs stark eingeschränkten Möglichkeit, mehr als 35 Stunden zu arbeiten, wurde versucht, dieses Ausgleichsventil zu stopfen. Das erklärte Ziel der 35-Stunden-Woche war, das vorhandene Arbeitsvolumen auf mehr Köpfe zu verteilen. Der wöchentliche Arbeitslohn blieb dabei unverändert. Der damit einhergehende Anstieg des Stundenlohnes wurde teilweise durch Reduzierungen der Sozialversicherungsbeiträge und durch anhaltende Lohnzurückhaltung der Gewerkschaften kompensiert. Die jährliche Zahl durchschnittlich geleisteter Arbeitsstunden lag im Jahr 2002 in Frankreich bei 1 569. Im europäischen Vergleich wurde nur in Norwegen und Schweden weniger gearbeitet (vgl. OECD 2004). Allerdings hat die Arbeitszeitreduktion auch zu Produktivitätssteigerungen geführt, während Lohnzurückhaltung und Reduktion der Sozialversicherungsbeiträge für sich genommen positiv gewirkt haben. Es ist daher a priori unklar, welche Gesamteffekte auf Beschäftigung und Wachstum letztlich resultieren. Die wenigen verfügbaren Studien gehen zumindest in der kurzen Frist ohne eingehende Betrachtung der Finanzierungsseite von mehreren 100 000 neu geschaffenen Arbeitsplätzen aus (vgl. Jugnot 2002; Bunel et al. 2002).

Reformbaustelle: Arbeitsmarkt und öffentliche Haushalte

Die miteinander verschränkten beschäftigungsfeindlichen Regulierungen machen den Arbeitsmarkt zur Reformbaustelle Nummer eins in Frankreich. Die dortigen Probleme haben auch zur Finanzmisere in den öffentlichen Haushalten sowie in der Renten- und Krankenversicherung beigetragen. Allerdings ist die alte Regierung in diesen Bereichen überhaupt nicht untätig gewesen. Reformen in der Renten- und Krankenversicherung hatten explizit zum Ziel die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte zu sichern. In dieselbe Richtung zielt auch die verschärfte Kontrolle der Staatsausgaben auf nationaler Ebene. Auch wenn noch längst kein ausgeglichener Haushalt in Sicht ist, hat sich das Budgetdefizit in den letzten Jahren spürbar verringert. Für 2008 wird

eine Nettoneukreditaufnahme von 1,7% des BIP erwartet (vgl. OECD 2007). Weiteres nennenswertes Konsolidierungspotenzial liegt im Wesentlichen noch im Abbau von Personal im öffentlichen Sektor und in der Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen (vgl. OECD 2005).

Unabdingbar für mehr wirtschaftliche Dynamik in Frankreich ist aber die weitreichende Reform des Arbeitsmarktes. Die Aufgaben sind vielfältig: Eine Lockerung der strikten Arbeitsmarktregulierung ist dringend erforderlich. Im Visier steht dabei vor allem das große Regulierungsgefälle zwischen dauerhaften und befristeten Arbeitsverträgen. Denkbar ist etwa, die Unterscheidung ganz aufzuheben und gleichzeitig verbindliche Abfindungszahlungen zu definieren, die mit wachsender Beschäftigungsdauer zunehmen. Ferner muss die noch von der Vorgängerregierung beschlossene Abschaffung der Strafzahlung bei der Entlassung von älteren Arbeitnehmern konsequent vorangebracht werden.

Die Beschäftigungschancen für Geringqualifizierte reagieren besonders sensibel auf die Arbeitskosten. Der auch durch die Einführung der 35-Stunden-Woche verursachte starke Anstieg des Mindestlohnes in den letzten Jahren muss abgebremsst werden. Auf der anderen Seite sollte die erfolgreiche Entlastung von Sozialversicherungsbeiträgen fortgesetzt und verstetigt werden. Weiterhin ist der Abbau von Fehlanreizen in der Familien- und Rentenpolitik geboten, die Mütter vom Wiedereinstieg ins Erwerbsleben abhalten und ältere Arbeitnehmer frühzeitig aus dem Erwerbsleben aussteuern.

Und nicht zuletzt steht auch eine Reform der Arbeitsverwaltung und -vermittlung an, wie sie in vielen europäischen Ländern bereits stattgefunden hat: eine bessere Zusammenarbeit zwischen Arbeitslosenversicherung, öffentlicher Arbeitsvermittlung und anderen sozialen Trägern, Profiling-, Beratungs- und Vermittlungsleistungen aus einer Hand im Sinne eines »one stop shops« sowie die Verankerung des Prinzips des »Fördern und Fordern« mit der Festlegung und Kontrolle gegenseitiger Rechte und Pflichten von Arbeitsvermittlung und Arbeitssuchenden.

Die politischen Kosten von Reformen

Es kommt nicht von ungefähr, dass diese Reformfordernisse ein *Dejà vu* auslösen: Vor ganz ähnlichen Herausforderungen stand man in Deutschland zu Beginn dieses Jahrzehnts, ein Großteil ist inzwischen zumindest vom Systemansatz her umgesetzt worden. Nach den gängigen Wohlfahrtsstaat-Typologien sind Frankreich und Deutschland die Protagonisten des korporatistisch-konservativen Modells. Auch wenn zwischen beiden Ländern zweifels-

frei bedeutende Unterschiede bestehen, etwa zwischen dem zentral- und dem bundesstaatlichen Ansatz, so finden sich gerade auf dem Arbeitsmarkt und im Sozialen viele Parallelen, die zu vergleichbaren Problemen führen und ähnliche Lösungen erfordern. Es hat den Anschein, als hätte Deutschland einige Jahre früher begonnen, seine Hausaufgaben zu machen.

Damit kann Sarkozy auf die Erfahrungen des östlichen Nachbarn zurückgreifen, nicht nur was den Reforminhalt, sondern auch was den Reformprozess angeht. In Deutschland setzt sich langsam die Erkenntnis durch, dass die rot-grüne Bundesregierung eine Reihe wichtiger Reformen auf den Weg gebracht hat, aber letztlich am mangelnden Rückhalt für genau diese Reformen in der Wählerschaft und im eigenen Lager gescheitert ist. Auch die Erfahrungen im eigenen Land dürften Sarkozy nicht gerade mutig stimmen. Den Sturm auf gegen die Lockerung des Kündigungsschutzes für jugendliche Arbeitsmarkteinsteiger im Jahr 2005 und die dabei zutage getretene gesellschaftliche Spaltung in Frankreich möchte niemand in der Regierung wieder heraufbeschwören.

Somit steckt Sarkozy gleich zu Beginn seiner Amtszeit in einer Falle: Er kann einerseits versuchen, mit der komfortablen Parlamentsmehrheit im Rücken »durchzuregieren« und rasch weit reichende Reformen auf den Weg zu bringen, die die Verkrustungen am Arbeitsmarkt aufbrechen. Das Risiko des Scheiterns aufgrund des mangelnden Rückhalts in der Gesellschaft ist groß, die Macht der Gewerkschaften darf trotz der Fragmentierung und wegen ihrer damit einhergehenden Radikalisierung nicht unterschätzt werden. Gerade wenn es klare politische Verhältnisse gibt, werden sie noch stärker die Rolle einer außerparlamentarischen Opposition wahrnehmen.

Andererseits ist Frankreich in vielerlei Hinsicht ein großes Land und muss daher eine wirklich krisenhafte Zuspitzung bestehender Probleme kaum fürchten. Vor diesem Hintergrund könnte sich Sarkozy für eine Politik des Lavierens entscheiden, die wenig Aufsehen erregt – im positiven wie im negativen Sinne. Damit blieben aber drängende Probleme weiterhin ungelöst, die über kurz oder lang Sarkozys politische Zukunft in Frage stellen.

Aus dieser Falle kann der neue Präsident nur entkommen, wenn es ihm gelingt, in der Gesellschaft ein aufgeklärtes Bewusstsein für die Herausforderungen und für die Chancen, die sich gleichermaßen aus der europäischen und weltwirtschaftlichen Integration ergeben. Denn auch wenn die gegenwärtigen Probleme hausgemacht sind und auch bei geschlossenen Landesgrenzen existieren würden, so treten sie doch durch die fortschreitende Internationalisierung der französischen Volkswirtschaft rascher und deutlicher zu Tage.

Nach einer repräsentativen Umfrage waren Ende 2003 zwei Drittel der Franzosen der Ansicht, dass die Globalisierung ihre Arbeitsplätze bedroht. Nach Erhebungen des Eurobarometers zum selben Zeitpunkt erwartet knapp die Hälfte der Befragten, dass die Globalisierung persönliche Nachteile für sich und ihre Familien mit sich bringen wird. Gleichzeitig spricht sich eine große Mehrheit für mehr Regulierung und eine größere Abschottung Frankreichs aus. Diese Abwehrhaltung manifestiert sich auch auf institutioneller Ebene, etwa in der ausgeprägten staatlichen Einflussnahme in der Wettbewerbspolitik, insbesondere bei internationalen Fusionen.

Die Hauptaufgabe für Nicolas Sarkozy wird es daher sein, seine Landsleute davon zu überzeugen, dass bei richtiger Ausgestaltung auch für Frankreich die Vorteile der Globalisierung überwiegen. Länder, die frühzeitig diese Gestaltungsaufgabe angenommen und gemeistert haben, stehen heute besser da als solche, die versucht haben, die Entwicklung aufzuhalten oder sie gar nicht zur Kenntnis zu nehmen. Auch wenn Pfadabhängigkeiten und unterschiedliche Ausgangsvoraussetzungen die Reformpolitik maßgeblich prägen, wird Frankreich nicht umhin kommen, sich an den Reformen erfolgreicher Länder zu orientieren.

Literatur

- Behaghel, L., B. Crépon und B. Sédillot (2004), *Contribution Delalande et transitions sur le marché du travail*, *Economie et Statistique* No. 372, INSEE, Paris.
- Bunel, M., Th. Coutrot und S. Ziberman (2002), *Le Passage à 35 heures vu par les employeurs*, *Première informations et première synthèses* No. 17.2, DARES, Paris.
- Eichhorst, W., L.C. Kaiser, V. Tobsch und E. Thode (2007), *Vereinbarkeit von Familie und Beruf im internationalen Vergleich – Zwischen Paradigma und Praxis*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Jamet, St. (2006), »Improving labour market performance in France«, Economics Department Working Paper No. 504, OECD, Paris.
- Jugnot, St. (2002), »Combien d'emplois créés par la réduction du temps de travail?«, *Données Sociales, La Société Française*, 255–262.
- OECD (2004), *Employment Outlook 2004*, OECD, Paris.
- OECD (2005), *Economic Survey of France*, OECD, Paris.
- OECD (2006), *Employment Outlook 2006*, OECD, Paris.
- OECD (2007), *Economic Outlook 2007*, OECD, Paris.