



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 Durchhaltenswille 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 rief – 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 gesamt 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](http://www.eurozonewatch.eu) und der *European Political Economy Review* ([www.eper.org](http://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 Vierjahresnadenfrist, bevor Alstom 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 Briefmarkts<sup>1</sup> –, 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.<sup>2</sup> 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-

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

<sup>2</sup> 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>.