

*Aus: Deutsch-Französisches Institut (Hg.) (2008):
Frankreich Jahrbuch 2007. 50 Jahre V. Republik.
Wiesbaden: VS Verlag*

Paradoxien französischer Reformpolitik Institutionelle Handlungsmacht, Parteienwettbewerb und Regierungskunst in der Renten- und Arbeitsmarktpolitik seit den 1990er Jahren

Christoph Egle

1 Einleitung

Seit über einem Jahrzehnt wird in Frankreich über eine wirtschafts- und sozialpolitische „malaise“ geklagt und über die Gründe tiefsitzender Reformblockaden diskutiert (vgl. zu den verschiedenen Aspekten dieser Debatte z.B. Baverz 2003; Duhamel 2003; Keeler/Schain 1996; Kimmel 2005; Tenzer 2004; Uterwedde 2004). In der Tat zeichnet sich Frankreich im Vergleich mit anderen OECD-Staaten seit den 1990er Jahren durch eine hohe, strukturell verfestigte Arbeitslosigkeit (darunter eine besonders hohe Jugendarbeitslosigkeit) und eine geringe Beschäftigungsquote aus (OECD 2006). Außerdem sind die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung mit chronischen Finanzierungsproblemen behaftet (Palier 2005; vgl. zu dieser Problemdiagnose auch Neumann 2004). Diese Problemlage und deren vermeintliche Ursache, nämlich ein Defizit bei der Umsetzung notwendiger politischer Reformen, stehen in einem eigentümlichen Widerspruch zu der außerordentlich großen Handlungskapazität, über die eine französische Regierung grundsätzlich verfügt. Im Gegensatz zu vielen anderen Demokratien, in denen die Handlungsmacht der (zentralstaatlichen) Exekutive durch mannigfaltige institutionelle Hürden begrenzt wird (M. Schmidt 2000: 351ff.), müssten französische Regierungen aufgrund der exekutiven Machtkonzentration im Regierungssystem der V. Republik eigentlich besonders durchsetzungsstark und damit reformfähig sein. Zwar wurden in Frankreich in den letzten 15 Jahren durchaus nennenswerte Reformen in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik verabschiedet, die darauf abzielten, die genannte Problemlage zu lindern. Bemerkenswert ist jedoch, dass verschiedene Regierungen gleichzeitig immer wieder – und zum Teil äußerst spektakulär – mit der Durchsetzung ihrer Reformagenda scheiterten. Wie kann diese Paradoxie französischer Reformpolitik erklärt werden? Warum scheitern französische Regierungen so oft mit der Durchsetzung arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Reformen, obwohl sie über eine institutionell sehr weitreichende Handlungsmacht verfügen?

Zur Beantwortung dieser Frage wird zunächst der institutionelle Handlungskontext französischer Reformpolitik umrissen, bevor die in der Literatur üblicherweise aufgeführten Gründe des französischen Reformproblems knapp zusammengefasst werden. Anschließend werden je drei Reformversuche in der Renten- und Arbeitsmarktpolitik analysiert, die seit den frühen 1990er Jahren die größte öffentliche Aufmerksamkeit erfahren haben. Diesen Reformvorhaben ist gemein, dass sie als „unpopulär“ charakterisiert werden können, also mit Widerstand bei den Wählern und vor allem den Gewerkschaften zu rechnen war. Die Beschränkung der Analyse auf unpopuläre Reformen gründet in der Annahme, dass die Durchsetzung von Reformen, die bei Wählern nicht mit Kosten verbunden sind, kaum überraschen kann und somit analytisch wenig ertragreich wäre.¹ Somit soll auf der Grundlage eines Vergleichs erfolgreicher und gescheiterter Versuche der Durchsetzung unpopulärer Reformen ein Beitrag zum Verständnis spezifischer Reformhürden und Reformressourcen im politischen System der V. Republik geleistet werden.² Entgegen der gängigen Einschätzung einer typisch französischen „Reformallergie“ wird argumentiert, dass die Reformprobleme in Frankreich nicht grundsätzlich typisch „französischer“ Natur sind, sondern – wie in anderen Ländern auch – die Durchsetzung und das Scheitern unpopulärer Sozialstaatsreformen mit politisch-institutionellen Faktoren erklärt werden kann, insbesondere mit dem Parteienwettbewerb. Außerdem wird als eine weitere Paradoxie schließlich deutlich werden, dass gerade die außerordentlich große Handlungsmacht der französischen Exekutive eine Erklärung dafür ist, warum Reformen immer wieder scheitern. Dies gilt jedoch nur unter bestimmten Randbedingungen, unter denen der politische Prozess bzw. die jeweils angewandte „Regierungskunst“ eine zentrale Rolle spielen.

1 Damit sind die untersuchten Reformprojekte typische Beispiele der von Paul Pierson als „new politics of the welfare state“ bezeichneten Politik, also sozialstaatliche Reformen, die auf eine Begrenzung oder den Abbau des sozialstaatlichen Leistungs- und Regulierungsniveaus abzielen (Pierson 1996, 2001). Weil hier nur solche Reformen untersucht werden, wird im Folgenden nur auf bürgerliche Regierungen rekurriert, da die Regierung Jospin in den Jahren 1997 bis 2002 keinerlei Kürzungen in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik vorgenommen hat und damit keine „unpopuläre“ Politik verfolgt hat. Tatsächlich verfolgte die Regierung Jospin auch im Vergleich mit anderen sozialdemokratischen Regierungen in Europa eine eher zögerliche Reformpolitik (vgl. Egle 2005).

2 Der hier zugrunde gelegte Reformbegriff unterstellt den jeweils agierenden Regierungen, dass die in Angriff genommenen Reformen problemlösend wirken, d.h. einen positiven Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und zur Sicherstellung der Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme leisten können. Dass sich die hier untersuchten Reformvorhaben ungleich auf verschiedene Gesellschaftsschichten auswirken, d.h. es bestimmte Gewinner und Verlierer dieser Reformen gab (und gibt) und auch die „Problemlösungsfähigkeit“ dieser Maßnahmen je nach ordnungspolitischen Standpunkt unterschiedlich bewertet wird, kann an dieser Stelle nur angemerkt, nicht aber ausführlich diskutiert werden (vgl. dazu Egle 2006a: Kap. 2).

2 Der reformpolitische Handlungskontext

Das Regierungssystem der V. Republik zielt in seinen institutionellen Ausprägungen vorrangig auf eine handlungs- und entscheidungsfähige Staatsführung ab (Kimmel 2005: 639; Mény 2002). Nach den negativen Erfahrungen mit den schwachen Regierungen der IV. Republik wurde mit der Verfassung von 1958 die Handlungsmacht der Exekutive gegenüber dem Parlament und den Parteien deutlich gestärkt. Zu den Mechanismen der Schwächung des Parlamentes („rationalisierter Parlamentarismus“) zählen unter anderem die Möglichkeit der Regierung, ein Gesetz auch ohne explizite Zustimmung des Parlamentes zu verabschieden (Art. 49,3)³ sowie die Tatsache, dass viele Regelungsbereiche per Rechtsverordnung und damit ohne parlamentarische Beteiligung umgesetzt werden können. Mit dem Verfassungsrat und dem Senat ist die Regierung zwar mit zwei potentiellen institutionellen Gegenmächten konfrontiert, diese sind jedoch im internationalen Vergleich nicht besonders stark. Der Senat kann von der Nationalversammlung nur bei Verfassungsänderungen nicht überstimmt werden, und der Conseil Constitutionnel hat lediglich die Kompetenz zur abstrakten Normenkontrolle. Tatsächlich zählt die V. Republik in Arend Lijpharts (1999) wirkungsmächtiger Studie über Konsens- und Mehrheitsdemokratien eindeutig zur Gruppe der Mehrheitsdemokratien nach britischem Vorbild. Nur in Großbritannien selbst und einigen seiner ehemaligen Kolonien, die das Westminster-Regierungsmodell übernommen haben, kann die Exekutive in ähnlich unbeschränkter Weise ohne Kompromisszwang agieren wie in Frankreich (Lijphart 1999: 248):

„Trotz Präsident de Gaulles tief empfundener und oft zum Ausdruck gebrachter Abneigung gegenüber „den Angelsachsen“ ist die von ihm gegründete Republik ironischerweise die am meisten angelsächsisch geprägte unter den kontinentaleuropäischen Demokratien“ (Lijphart 1999: 250f., Übersetzung CE).

Vor diesem Hintergrund drängt sich die Frage auf, warum dann in Frankreich keine ähnlich tiefgreifenden Reformen zu beobachten waren (und sind) wie beispielsweise in Großbritannien während der Ära Thatcher. Die dafür in der Literatur über die Probleme französischer Reformpolitik identifizierten Gründe lassen sich in zwei großen Argumentationssträngen zusammenfassen:

- Zum einen wird die spezifisch französische „Kultur der Konfrontation“ genannt, die das Erbe der Revolution in sich trage und dazu führe, dass politi-

3 Ein Gesetz ist nach diesem Verfahren ohne förmliche Abstimmung automatisch angenommen, wenn nicht binnen 24 Stunden, nachdem die Regierung die Gesetzesvorlage eingebracht hat, der Regierung vom Parlament das Misstrauen ausgesprochen wird.

sche Reformen nur nach dem Muster „Unterordnung oder Revolte“ verfolgt werden könnten (Mény 2002: 104). Diese sprichwörtliche „Reformallergie“ sei eine „quasi-historische Tradition“ Frankreichs (Uterwedde 2004: 66). In diesem Zusammenhang wird oft auch auf die Schwäche der Zivilgesellschaft verwiesen und der Partikularismus sowie die besondere Militanz französischer Interessengruppen, vor allem der Gewerkschaften, beklagt.

Zum anderen wird die Unfähigkeit der politischen Elite des Landes genannt, die Bürger von der Notwendigkeit tiefgreifender Reformen zu überzeugen, das heißt einen „legitimierenden Diskurs“ zu führen (V. Schmidt 2002: 271ff.). Dieses Versäumnis wird mit der besonderen Art der französischen Elitenrekrutierung über die „grandes écoles“ und die Verwaltungshochschule ENA erklärt. Dadurch habe sich eine Kluft zwischen den Normalbürgern und einer in sich abgeschlossenen, technokratischen Elite herausgebildet, welche keinen Bezug mehr zu den Bedürfnissen und Nöten des „einfachen Mannes“ habe (vgl. Schild 2006: 33ff.).

Die genannten Argumente können durchaus Plausibilität für sich beanspruchen, wenn es darum geht, die immer wieder auftretenden eruptiven Proteste gegen bestimmte Reformvorhaben zu erklären. Beide Ansätze können jedoch keine Erklärung dafür liefern, warum es hin und wieder *doch* gelingt, unpopuläre Reformen gegen den Widerstand der Bevölkerung durchzusetzen. Mit anderen Worten: die genannten Erklärungsansätze sind nicht dazu geeignet, die spezifischen Bedingungen anzugeben, unter denen politische Reformen in Frankreich scheitern oder gelingen. Diese Erklärungslücke soll im folgenden Abschnitt geschlossen werden.

3 Zwischen Reform und Beharrung – Fallstudien zur Renten- und Arbeitsmarktpolitik

Zur Identifizierung spezieller Reformhürden und Reformressourcen werden im Bereich der Sozialpolitik die erfolgreiche Durchsetzung den Rentenreformen der Regierung Balladur im Jahr 1993 und der Regierung Raffarin im Jahr 2003 mit dem Scheitern der Rentenreform der Regierung Juppé im Jahr 1995 verglichen. In der Arbeitsmarktpolitik wird die teilweise erfolgreiche Durchsetzung der Arbeitsmarktreformen der Regierung Raffarin in den Jahren 2003/2004 mit dem Scheitern des sogenannten SMIC-jeunes der Regierung Balladur (1994) und des Conrat Premier Emploi (CPE) der Regierung de Villepin (2006) kontrastiert.

3.1 Rentenpolitik

Da zwischen 1993 und 2003 drei Anläufe zu einer Rentenreform unternommen wurden, wobei der zweite Versuch auf spektakuläre Weise scheiterte und erst 2003 umgesetzt werden konnte, kann in diesem Politikfeld besonders gut vergleichend aufgezeigt werden, welche Faktoren die Durchsetzung von Sozialstaatsreformen mit restriktivem Charakter hemmen und welche sie ermöglichen (vgl. dazu Béland/Marier 2004; Bonoli 1997; Natali/Rhodes 2004; Palier 2003).

„Teile und Herrsche“: die Rentenreform 1993

Die von der Regierung Balladur im Sommer 1993 verabschiedete und Anfang 1994 in Kraft getretene Rentenreform umfasste folgende Maßnahmen:

- für die im Privatsektor beschäftigten Versicherten wurde die Anwartschaftszeit, die zum Bezug der vollen Rentenhöhe berechtigt, schrittweise bis zum Jahr 2004 von 37,5 auf 40 Jahre erhöht. Da das gesetzliche Renteneintrittsalter bei 60 Jahren blieb, führte dies zu geringeren Leistungsansprüchen;
- zur Berechnung der Rentenhöhe wurden fortan statt der bisher 10 die ‚besten‘ 25 Beitragsjahre zugrundegelegt. Da die Versicherten in den besten 10 Jahren ihrer Erwerbsbiographie (meist die letzten Jahre vor der Verrentung) in der Regel ein höheres Einkommen erzielen als im 25-jährigen Durchschnitt, ging auch von dieser Maßnahme eine Senkung der Rentenansprüche aus. Sie wurde ebenfalls schrittweise über einen Zeitraum von mehr als 10 Jahren implementiert;
- die regelmäßige Anpassung der Rentenhöhe wurde von der Bruttolohnentwicklung auf den Index der Preisentwicklung umgestellt. Dies wurde zunächst nur für die folgenden fünf Jahre beschlossen und erst von der Regierung Jospin später entfristet. Von dieser Maßnahme ging rechnerisch der größte Einspareffekt aus.
- durch eine Trennung von beitrags- und steuerfinanzierten Leistungen wurde das Versicherungsprinzip der Altersversorgung gestärkt. Dafür wurde der *Fonds de solidarité vieillesse* (FSV) geschaffen, der mit Einnahmen aus der Erhöhung der Sozialsteuer CSG (*Contribution sociale généralisée*) gespeist wurde und die nicht von Beitragszahlungen gedeckte Mindestrente (*minimum vieillesse*) sowie andere versicherungsfremde Leistungen finanziert.

Durch die Gesamtheit dieser Maßnahmen sollte der Ausgabenanstieg der Rentenversicherung bis zum Jahr 2010 auf 50% und die Erhöhung der Versicherungsprämien auf knapp 3 Beitragspunkte begrenzt werden – ohne die Reform

hätten sich die Ausgaben im gleichen Zeitraum verdoppelt und der Beitragssatz der Rentenversicherung hätte um über 8 Punkte erhöht werden müssen (OECD 1994: 89). Obwohl diese Rentenreform nur den Privatsektor und damit lediglich ca. 42% der Gesamtsumme aller Rentenausgaben betraf (OECD 1994: 90), war sie dennoch die umfangreichste Kürzungsmaßnahme im System der Sozialversicherung in den 1990er Jahren (Levy 2001: 201).

Die erfolgreiche Durchsetzung dieser Reform ist umso erstaunlicher, als die Regierung Balladur nur ein halbes Jahr später mit einer deutlich weniger weitreichenden Maßnahme wie dem SMIC-jeunes auf nennenswerten gesellschaftlichen Widerstand stieß, vor dem sie schließlich kapitulierte (s.u.).

Zur Erklärung der erfolgreichen Umsetzung der Rentenreform 1993 können folgende Faktoren genannt werden:

- a. die Maastrichter Konvergenzkriterien hatten den Druck zur Sanierung der Sozialversicherung deutlich erhöht, da deren Fehlbetrag das Maastricht-relevante gesamtstaatliche Defizit erhöhte,
- b. die sozialistische Vorgängerregierung Rocard hatte bereits ähnliche Maßnahmen geplant, so dass von der Opposition kaum mit ernsthaftem Widerstand zu rechnen war,
- c. die Reform klammerte politisch besonders sensible Bereiche aus,
- d. die Regierung band die Gewerkschaften in den Willensbildungsprozess ein und machte diesen einige Zugeständnisse und
- e. die Regierung zeigte bei der Verabschiedung der Reform ein geschicktes *Timing*.

Der für die Durchsetzung der Reform entscheidende Punkt war zweifellos deren Begrenzung auf den Privatsektor. Damit wurde die (potentielle) Widerstandskraft der Gewerkschaften stark minimiert, da diese im Privatsektor (der Organisationsgrad beträgt dort nur ca. 3%) im Gegensatz zum öffentlichen Dienst nicht kampagnefähig sind (Visser 2000). Die Durchsetzung wurde auch dadurch erleichtert, dass die Regierung von Anfang an das Gespräch mit den Gewerkschaften suchte. In diesem Rahmen machte sie der reformorientierten Gewerkschaft CFDT einige Zugeständnisse⁴, so dass diese die Rentenreform akzeptierte und damit eine einheitliche gewerkschaftliche Abwehrfront vermieden werden konnte (Bozec/Mays 2001: 44). Schließlich verhalf die Regierung der Reform auch mit einer zeitlich sorgfältig orchestrierten Einführung zum Erfolg. Am Anfang des Prozesses wurden die Gewerkschaften konsultiert, um diese vom guten Willen der Regierung zu überzeugen. Anschließend wurde mit der Schaffung des FSV die Duldung der CFDT erreicht und damit das Gewerkschaftslager gespal-

4 Zum Beispiel die Schaffung des Solidaritätsfonds FSV und die Begrenzung der Umstellung der Renten Anpassung an die Preisentwicklung auf zunächst fünf Jahre (Schludi 2005: 196).

ten. Erst dann wurden per Dekret die unpopulären Bestandteile der Reform verabschiedet, und zwar im August, wenn die meisten Beschäftigten in Urlaub sind und die Gefahr von Streiks besonders gering ist (Béland/Marier 2004). Der Grund für dieses vorsichtige, protestvermeidende Vorgehen der Regierung kann in der Antizipation der Präsidentschaftswahl 1995 gesehen werden. Da Premierminister Balladur selbst kandidierte (als zweiter gaullistischer Kandidat neben Jacques Chirac), hatte er ein besonderes Interesse daran, die Reform so „geschmeidig“ wie möglich umzusetzen, um seine Chancen auf das Präsidentschaftsamt zu wahren.

Das Scheitern der Rentenreform 1995

Geradezu gegensätzlich ging die Regierung Juppé im Winter 1995 vor, als sie im Rahmen eines größeren Reformpaketes zur Sanierung der Staatsfinanzen („Plan Juppé“) die Balladur-Reform auf den öffentlichen Sektor übertragen wollte. Konkret sollten auch für die Rentner des öffentlichen Dienstes

- die Anwartschaftszeit zum Bezug der vollen Rente von 37,5 auf 40 Jahre erhöht,
- die Berechnung der Rentenhöhe anhand des Verdienstes der ‚besten‘ 25 Jahre vorgenommen (bisher: des letzten halben Jahres) und
- zum Renteneintritt eine Mindestaltersgrenze von 60 Jahren eingeführt werden (in bestimmten Berufen konnten Beschäftigte des öffentlichen Dienstes schon ab 50 Jahren in Rente gehen).

Anstatt wie Balladur durch zahlreiche Gespräche und mithilfe von Zugeständnissen das Widerstandspotenzial der Gewerkschaften zu reduzieren, hatte sich Juppé zum Ziel gesetzt, seine Pläne ohne langwierige Überzeugungsarbeit unilateral durchzusetzen. Das französische Regierungssystem und seine überwältigende Parlamentsmehrheit gaben ihm dafür die (vermeintlich) passenden Werkzeuge. So wurde der gesamte „Plan Juppé“, der neben der Rentenreform unter anderem Einsparungen im Gesundheitswesen, Steuererhöhungen und eine Ermächtigung des Parlamentes umfasste, in Zukunft über das jährliche Finanzbudget der Sozialversicherung zu beschließen, in nahezu konspirativer Form ausgearbeitet (Bouget 1998: 168f.). Damit wurden Parlament und Öffentlichkeit vor vollendete Tatsachen gestellt. Gleichzeitig kündigte Juppé an, die Rentenreform wie die anderen Bestandteile des Reformpaketes per Rechtsverordnung durchsetzen zu wollen und verband diese Ankündigung mit der Vertrauensfrage, die er angesichts der Zweidrittelmehrheit der bürgerlichen Parteien in der Nationalversammlung auch problemlos gewann. Durch dieses Vorgehen fühlten sich jedoch die Ge-

werkschaften brüskiert, so dass die radikaleren unter ihnen (CGT und FO) umgehend zu einem Generalstreik aufriefen. Nachdem die Regierung wenig später auch noch einen Stellenabbau bei der Staatsbahn SNCF angekündigt hatte, weiteten sich die Streiks und Proteste rasch aus. Auf deren Höhepunkt Mitte Dezember befanden sich ca. 5 Millionen Beschäftigte im Ausstand und über 2 Millionen Menschen gingen gegen die Regierung auf die Straße (Jefferys 1996: 15). Erst nachdem sich auch die CFDT dem Generalstreik angeschlossen hatte, zog die Regierung die Rentenreform und den Sanierungsplan für die SNCF zurück.

Die Gründe für das Scheitern Juppés lesen sich geradezu spiegelbildlich zu denjenigen, die für die erfolgreiche Durchsetzung der Rentenreform 1993 genannt wurden:

- a. die Reform war auf die besonders sensiblen Bereiche konzentriert,
- b. die Gewerkschaften wurden brüskiert und
- c. die Regierung ging bei der Vorbereitung und dem Zuschnitt der Reform taktisch extrem ungeschickt vor.

Klammerte die Balladur-Reform die gewerkschaftlich gut organisierten Bereiche aus, konzentrierte sich die Rentenreform Juppés auf die Kernklientel der Gewerkschaften, die im öffentlichen Dienst deutlich besser organisiert sind als im Privatsektor. Hinzukommt, dass die Juppé-Reform, im Gegensatz zu derjenigen Balladurs in deutlich größerem Umfang angehende Rentner betroffen hätte. Während im Privatsektor über 70% der Beschäftigten zum Renteneintrittsalter schon 40 Beitragsjahre geleistet hatten und somit kaum von der 1993 beschlossenen Verlängerung der Anwartschaftszeiten betroffen waren, gingen ca. 80% der öffentlich Beschäftigten nach weniger als 40 Beitragsjahren in Rente (Natali/Rhodes 2004: 15f.). Diese hätten aufgrund der Juppé-Reform also unmittelbar länger arbeiten oder Rentenabschläge in Kauf nehmen müssen. Durch die gleichzeitig verkündeten Stellenkürzungen bei der SNCF wären schließlich die Eisenbahner von den Regierungsplänen doppelt betroffen gewesen. Folglich standen die Eisenbahner von Anfang an im Zentrum der Proteste, zumal die SNCF als eine Bastion der Gewerkschaften gilt (Bensaid 1996: 112; Moss 1998: 135). Die massive Mobilisierung der Bahnbediensteten trug somit in erheblichem Maße zur Effektivität der Streiks bei (Jefferys 1996: 18). Schließlich wurde der Widerstand der Gewerkschaften gegen den „Plan Juppé“ auch dadurch erhöht, dass das Budget der Sozialversicherung künftig vom Parlament beschlossen werden sollte. Dies wurde als ein Angriff des Staates auf den Paritarismus und damit die gesellschaftliche Rolle der Gewerkschaften interpretiert.⁵ Neben dem Rentenniveau ihrer Mitglieder ging es für die Gewerkschaften bei den Streiks also auch um die

5 Der Vorsitzende der Gewerkschaft FO sprach in diesem Zusammenhang von einem schlichten „Diebstahl“ der Versicherungsbeiträge durch den Staat (Bonoli 2000: 145).

Verteidigung ihrer institutionellen Eigeninteressen (Palier 2005: 400). Die Einführung eines jährlichen Finanzierungsgesetzes für die Sozialversicherung konnten sie jedoch nicht verhindern, da nach der Rücknahme der Rentenreform und des Sanierungsplanes für die Eisenbahn die Streiks und Proteste rasch abebbten.

Der enorme gesellschaftliche Widerstand gegen die Reformen des „Plan Juppé“ (vgl. ausführlich Touraine 1996) kann sicherlich auch auf die oben genannten Besonderheiten der politischen Kultur Frankreichs und auf kommunikationsstrategische Versäumnisse der Regierung zurückgeführt werden. Das außerordentlich voluntaristische Vorgehen der Regierung ist jedoch nicht ohne einen Verweis auf die vorgefundene institutionelle Opportunitätsstruktur zu verstehen. Zum einen standen in den nächsten Jahren keine Wahlen an, und aufgrund ihrer Machtfülle sah sich die Regierung in keiner Weise genötigt, ihre Politik gegenüber anderen Akteuren zu begründen oder gar Kompromisse zu schließen. Das größte sozialpolitische Reformpaket seit mindestens 30 Jahren sollte – nach geheimer Ausarbeitung – mit Rückgriff auf Artikel 49,3 ohne parlamentarisches Verfahren und ohne Konsultationen der Sozialpartner durchgesetzt werden. Nach dieser Ausschaltung zentraler Akteure der politischen Willensbildung konnte Widerstand gegen die Regierungspläne zwangsläufig nur noch auf der Straße bzw. durch Streiks artikuliert werden. Mit ‚der Straße‘ kann die Regierung im Gegensatz zu Oppositionsparteien oder Gewerkschaften aber nicht verhandeln, so dass sie sich schließlich gezwungen sah, auf die Rentenreform zu verzichten.

Erfolgreiche Durchsetzung der Rentenreform 2003

Nachdem sich die Regierung Jospin während ihrer gesamten fünfjährigen Amtszeit gar nicht erst an eine nennenswerte Rentenreform gewagt hatte (Egle 2006b: 229ff.), war es schließlich die Regierung Raffarin, die den 1993 von der Regierung Balladur begonnen Reformprozess zu einem vorläufigen Abschluss bringen konnte. Die wichtigsten Maßnahmen der Rentenreform 2003 waren

- eine schrittweise Angleichung der Anwartschaftszeit im öffentlichen Dienst an den Privatsektor bis zum Jahr 2008;
- die Ausrichtung der Rentenanpassung im öffentlichen Sektor an die Preisentwicklung (wie im Privatsektor seit 1993) und
- eine gemeinsame schrittweise Erhöhung der Anwartschaftszeit im öffentlichen wie im Privatsektor auf 42 Jahre bis zum Jahr 2020 (vgl. ausführlich COR 2004).

Ziel der Reform war eine Stabilisierung der Versicherungsbeiträge bis zum Jahr 2020. Faktische Konsequenz war eine Absenkung des Rentenniveaus, da bei ei-

nem weiterhin möglichen Rentenbeginn mit 60 Jahren Abschlüsse in Kauf genommen werden müssen, wenn die (steigende) Anwartschaftszeit nicht erfüllt wird.⁶ Dieser Abschlag wird mit der Reform bis zum Jahr 2013 jedoch schrittweise von 10% auf 5% für jedes fehlende Beitragsjahr reduziert. Für den öffentlichen Dienst, in dem es diese Abschlüsse bislang nicht gab, wurde eine äquivalente Regelung eingeführt. Neu geschaffen wurde schließlich die Möglichkeit, durch eine über die Anwartschaftszeit hinausgehende Erwerbstätigkeit das Rentenniveau zu erhöhen.

Damit ging die Rentenreform 2003 sowohl über diejenige des Jahres 1993 als auch den gescheiterten Reformversuch von 1995 hinaus, da sowohl der Privatsektor (wie bei Balladur) als auch der öffentliche Dienst (wie bei Juppé) betroffen waren. Die erfolgreiche Durchsetzung der Reform kann darauf zurückgeführt werden, dass die Regierung Raffarin das erfolgreiche Vorgehen Balladurs kopierte und die Fehler Juppés vermied. Im Einzelnen können folgende Faktoren genannt werden, die die Durchsetzung erleichterten:

- d. Die ungleichen Bedingungen zwischen öffentlichem Dienst und Privatsektor konnten mit zunehmender Dauer immer weniger legitimiert werden;
- e. die Regierung konsultierte die Gewerkschaften und machte diesen einige Zugeständnisse, was zu deren Spaltung führte;
- f. besonders sensible Bereiche wurden ausgeklammert und
- g. die Regierung bewies ein geschicktes *Timing* bei der Verabschiedung der Reform.

Obwohl die Regierung ihren Reformentwurf erst nach ausführlichen Konsultationen der Gewerkschaften vorgelegt hatte, rief sie damit deren deutlichen Widerstand hervor, so dass sich zunächst eine Situation entwickelte, die stark an die Ereignisse des Winters 1995 erinnerten. Wieder kam es zu Massenstreiks, die von einer klaren Mehrheit der Bevölkerung unterstützt wurden (Béland/Marier 2004: 27). Zum Höhepunkt der Proteste waren mit 1 bis 2 Millionen Demonstranten so viele Menschen auf der Straße wie 1995 (Gordon/Mathers 2003: 13). Bei den weiterhin stattfindenden Gesprächen mit den Gewerkschaften machte die Regierung schließlich einige Zugeständnisse,⁷ woraufhin die gemäßigten Gewerkschaften CFDT und

6 So wurde prognostiziert, dass die Nettolohnersatzrate für Beschäftigte mit durchschnittlichem Gehalt im Jahr 2020 auf 71% und bis zum Jahr 2040 auf 67% sinken wird. Für Führungskräfte mit höherem Gehalt wird sogar mit einem Rückgang auf einen Wert von unter 60% gerechnet (Neumann/Veil 2005: 108).

7 Diese Zugeständnisse waren die Möglichkeit eines Rentenbeginns mit weniger als 60 Jahren für Personen, die bereits ab einem Alter von 14 bis 16 Jahren erwerbstätig waren und bereits 40 Beitragsjahre aufwiesen, die Garantie der Regierung, dass die Nettolohnersatzrate eines Durchschnittsverdieners nicht unter zwei Drittel des Durchschnittsverdienstes fallen dürfe, und eine spezielle Niveausicherungsklausel für Geringverdiener, nach der das Rentenniveau nach 40

CFE-CGE ihren Widerstand gegen die Reform aufgaben, woraufhin die Proteste zurückgingen.

Die Strategie, die gemäßigten Gewerkschaften mit gezielten Zugeständnissen aus einer zunächst gemeinsamen Abwehrfront „herauszubrechen“ und die verschiedenen Sonderrentensysteme („régimes spéciaux“) großer öffentlicher Unternehmen (wie der SNCF, der RATP und der EDF-GDF) aus der Reform auszuklammern, erinnerte stark an die protestvermeidende Methode Balladurs. Tatsächlich wurden insbesondere diejenigen Beschäftigungsgruppen von der Rentenreform „verschont“, die das Rückgrat der Streiks von 1995 gebildet hatten. Schließlich bewies auch die Regierung Raffarin wieder eine geschickte Zeitplanung, indem sie die Reform in das wahlfreie Jahr 2003 und die parlamentarische Verabschiedung in die traditionell streikarmen Sommermonate legte.

3.2 Arbeitsmarktpolitik

Die nun folgenden Fallbeispiele aus der Arbeitsmarktpolitik sind inhaltlich weniger miteinander verknüpft als die eben genannten in der Rentenpolitik. Dies liegt daran, dass nur die Regierung Raffarin eine Verkürzung der Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen in Angriff nahm. Die versuchte Einführung des SMIC-jeunes durch die Regierung Balladur und des CPE durch die Regierung de Villepin weisen jedoch durchaus einige Ähnlichkeiten auf: Beide adressierten das gleiche Problem (die besonders hohe Jugendarbeitslosigkeit) und riefen ähnlich gelagerte Proteste hervor (v.a. von Schülern und Studenten), vor denen beide Regierungen schließlich kapitulierten.

Das Scheitern des SMIC-jeunes 1994

Praktisch alle nennenswerten arbeitsmarktpolitischen Vorhaben der Regierung Balladur wurden in dem im Juni 1993 vorgelegten Fünfjahresplan für Beschäftigung zusammengefasst. Die dort geplanten Maßnahmen (unter anderem eine Reduktion der Lohnnebenkosten, eine Flexibilisierung der Arbeitszeit und diverse Qualifizierungs- und Beschäftigungsprogramme) sollten in der Folgezeit schrittweise (teilweise per Dekret) umgesetzt werden. Bestandteil dieses Planes

Beitragsjahren auf SMIC-Niveau bis 2008 auf mindestens 85% des Mindestlohnes angehoben werden soll. Schließlich wurde das Rentenniveau im öffentlichen Sektor nicht wie ursprünglich vorgesehen auf Basis des Verdienstes der letzten drei Jahre berechnet, sondern wie bisher auf Grundlage der letzten sechs Monate, womit der öffentliche Dienst gegenüber dem Privatsektor weiterhin privilegiert blieb.

war auch die Einführung eines „Contrat d’insertion professionnelle“ (CIP), mit dem die Einstellung von jungen Berufsanfängern 20% unterhalb des gesetzlichen Mindestlohnes SMIC ermöglicht werden sollte. Dies wurde im Februar 1994 per Dekret verabschiedet. Im Hintergrund stand die Überzeugung, dass der gesetzliche Mindestlohn bzw. dessen Höhe insbesondere für Berufsanfänger eine Einstiegshürde in den Arbeitsmarkt sei (OECD 1995: 58ff.). Tatsächlich war zum damaligen Zeitpunkt der Mindestlohn im Verhältnis zum nationalen Durchschnittslohn nur in den Niederlanden höher als in Frankreich, wobei es in den Niederlanden für bestimmte Altersgruppen mit besonderen Beschäftigungsproblemen bereits einen reduzierten Mindestlohn gab (ebd.: 59). Obwohl der umgangssprachlich als „SMIC-jeunes“ bezeichnete Sondertarif für Berufseinsteiger weniger Personen betroffen hätte als die kurz zuvor verabschiedete Rentenreform (s.o.), konnte er nicht durchgesetzt werden. Die Gründe hierfür lagen in

- einer einheitlichen Abwehrfront verschiedener gesellschaftlicher Gruppen,
- der Niederlage der Regierungsparteien bei den zeitgleich durchgeführten Kantonalwahlen und
- einer Antizipation der kommenden Präsidentschaftswahl.

Nach der Veröffentlichung des Dekrets über den SMIC-jeunes weitete sich der zu erwartende Widerstand von Schüler- und Studentengruppen zur Überraschung der Regierung zu einer nationalen Protestbewegung mit gewaltsamen Ausschreitungen aus. Die von der Neuregelung betroffenen Jugendlichen wurden dabei von linken Parteien und Gewerkschaften unterstützt, die in dieser Maßnahme einen generellen Angriff auf das Niveau des Mindestlohnes sahen. Insbesondere die linke Gewerkschaft CGT wollte sich auf keinen Fall auf die Argumentation einlassen, dass man Arbeitslosigkeit mit einer Senkung von Lohnkosten bekämpfen könne – hätte sie dieses Argument einmal akzeptiert, hätte man auch das Niveau des regulären Mindestlohnes in Frage stellen können. Es ging bei den Protesten gegen den SMIC-jeunes somit auch um eine grundsätzliche Verteidigung des etablierten Tarifgefüges. Folglich wurde eine einheitliche Widerstandsfront gleich zweier mobilisierungsfähiger sozialer Gruppen hervorgerufen – nämlich klassische Gewerkschaften und Schüler- und Studentenverbände – die ansonsten nur wenig gemeinsame Interessen aufweisen.

Ihre besondere Effektivität erzielten die Proteste jedoch dadurch, dass zur gleichen Zeit Kantonalwahlen durchgeführt wurden, wodurch der Widerstand gegen den SMIC-jeunes politisch „aufgeladen“ wurde (Höhne 1994). Im ersten Wahlgang zeichnete sich zunächst noch ein gutes Abschneiden der bürgerlichen Parteien ab. In den folgenden zwei Wochen bis zum zweiten Wahlgang wurde die politische Agenda jedoch von dem Konflikt über den reduzierten Mindestlohn bestimmt. Im zweiten Wahlgang konnten die linken Parteien ein überra-

schend gutes Ergebnis erzielen, was auf die Weigerung der Regierung zurückgeführt werden kann, von ihren Plänen bezüglich des SMIC-jeunes abzurücken. Danach zog die Regierung das entsprechende Dekret schließlich zurück. Nach diesem Erfolg gegenüber der Regierung kündigte die CGT an, die Proteststimmung im Lande aufrecht erhalten zu wollen, und forderte die komplette Rücknahme des Fünfjahres-Gesetzes.

Ähnlich wie bereits bei der Rentenreform der Regierung Balladur trug auch in diesem Fall die Antizipation der kommenden Präsidentschaftswahl dazu bei, dass sich der Premierminister gegenüber den Wählern als responsiv erwies, zumal er nun auch aus dem eigenen parteipolitischen Lager (vor allem von Anhängern Chiracs) für seine Amtsführung kritisiert wurde. Ein Beharren auf die Durchsetzung des SMIC-jeunes nach dieser Wahlniederlage hätte die Chancen Balladurs für die Präsidentschaftswahl von vorn herein minimiert.

Die Arbeitsmarktreformen 2003/2004

Nachdem die Regierung Jospin in der Arbeitsmarktpolitik keine Reformen mit restriktivem Charakter vorgenommen hatte, legte die Regierung Raffarin demgegenüber eine durchaus ambitionierte Reformagenda vor, die sie jedoch nur zum Teil verwirklichen konnte (vgl. L’Horty 2004). Als reformbegünstigend erwies sich abermals eine Spaltung innerhalb des Gewerkschaftslagers, während die Niederlage der Regierungsparteien bei einer second-order-election zum Anlass eines Reformrückzuges genommen wurde – genau wie beim eben genannten Beispiel des SMIC-jeunes.

Nachdem die Arbeitslosenversicherung ab 2002 wieder Defizite zu verzeichnen hatte, einigten sich die Sozialpartner im Dezember 2002 auf eine Erhöhung der Versicherungsbeiträge und eine Verkürzung der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes von 30 auf 23 Monate. Dies wurde von der Regierung Raffarin umgehend ratifiziert. Wer aufgrund kürzerer Beitragszeiten nur einen Anspruch auf 15 oder 21 Monate hatte, konnte ab 2004 nun zum Teil nur noch sieben Monate Arbeitslosengeld in Anspruch nehmen.⁸ Dem bereits in der Rentenpolitik deutlich gewordenen Muster folgend wurden diese Einschnitte auf Seiten der Gewerkschaften federführend von der CFDT verantwortet, während die linken Gewerkschaften FO und CGT diese Reform ablehnten. Somit ermöglichten interne Differenzen im Gewerkschaftslager abermals die Umsetzung einer Reform im Sinne der Regierung. Als Folge dieser Verkürzung der Leistungsdauer verloren zum 1. Januar 2004 ca. 250.000 Personen (die sog. „recalcu-

⁸ Für über 50-Jährige gab es jedoch Sonderregelungen und eine längere Bezugsdauer von bis zu drei Jahren.

lés“) ihren Anspruch auf Arbeitslosengeld und fielen damit auf das (meist) niedrigere Niveau der Arbeitslosenhilfe ASS (Allocation spécifique de solidarité) oder auf die Sozialhilfe RMI (Revenu minimum d'insertion) zurück. Arbeitslose, die zuvor einen „Wiedereingliederungsvertrag“ (Plan d'aide au retour à l'emploi, PARE) mit der Arbeitslosenversicherung geschlossen hatten, klagten gegen diese Reform, da die Zahlung des Arbeitslosengeldes Gegenstand dieser Verträge war. Diese Klage war erfolgreich, so dass die Reform dahingehend überarbeitet wurde, dass die Verkürzung der Leistungsdauer nun nicht mehr für Personen galt, die zum 1. Januar 2004 bereits Arbeitslosengeld bezogen.

Eine vergleichbare Stoßrichtung hatte eine im Juni 2003 getroffene Vereinbarung der Sozialpartner über die Verkürzung der Leistungsdauer des Arbeitslosengeldes für sogenannte „intermittents du spectacle“, also meist nur temporär angestellte Bühnenarbeiter, Schausteller und andere Kulturschaffende in prekären Arbeitsverhältnissen, die bislang zu privilegierten Bedingungen Arbeitslosengeld beziehen konnten. Dieser Beschluss, der von Gewerkschaftsseite abermals von der CFDT verhandelt und unterzeichnet wurde, obwohl diese praktisch keine „intermittents“ organisierte, wurde von der FO und der CGT massiv kritisiert. Es kam zu zahlreichen Streiks der Betroffenen, so dass im Sommer 2003 fast alle Musik- und Tanzfestivals ausfielen. Dadurch kam diesen Protesten eine sehr hohe Aufmerksamkeit zu. Da gleichzeitig die Rentenreform zur Verabschiedung anstand, die ebenfalls starken gewerkschaftlichen Widerstand erzeugt hatte (s.o.), wurden Erinnerungen an die Protestbewegung von 1995 wach. Dennoch wurde diese Neuerung im Dezember von der Regierung für allgemeinverbindlich erklärt und trat 2004 in Kraft.

Nach der Verkürzung des Arbeitslosengeldes und der damit einhergehenden ‚Verschiebung‘ der Arbeitslosen in die steuerfinanzierten Transferleistungen ASS und RMI kamen auf den Staatshaushalt finanzielle Mehrbelastungen zu. Vor diesem Hintergrund beschloss die Regierung Ende 2003 schließlich auch noch Kürzungen bei der Arbeitslosenhilfe, die im Juli 2004 in Kraft treten sollten. So wurde für alle Neuzugänge eine maximale Bezugsdauer der ASS von zwei Jahren beschlossen, für alle anderen Leistungsbezieher deren Begrenzung auf drei Jahre. Bislang konnte die Arbeitslosenhilfe alle sechs Monate ad infinitum verlängert werden. Über 55-Jährige sollten von der Verkürzung der Bezugsdauer ausgenommen werden, aber ihren bisherigen 40%igen Leistungszuschlag verlieren.

Nachdem die UMP bei der Regionalwahl im März/April 2004 eine empfindliche Niederlage erlitten hatte, erklärte Präsident Chirac jedoch umgehend, dass er diese Botschaft der Franzosen verstanden habe, und versprach, dass die Regierungspolitik in Zukunft ganz unter dem Primat der „sozialen Verträglichkeit“ stehen werde (Le Monde 3.04.04). In diesem Zusammenhang kündigte er

an, dass die Kürzungen bei der Arbeitslosenhilfe suspendiert würden, und forderte die Sozialpartner auf, auch die Kürzungen des Arbeitslosengeldes bezüglich der „intermittents“ zu überdenken. Hintergrund dieses Rückziehers war zweifellos die Befürchtung, dass die Regierung bei einer Beibehaltung ihres bisherigen Reformtempo ähnliche Proteste wie im Winter 1995 ernten könnte. Da der Staatspräsident wenig später außerdem die Durchführung eines Referendums über den Europäischen Verfassungsvertrag für die erste Hälfte des Jahres 2005 ankündigte, lag die Verlangsamung des Reformtempo auch in der Angst begründet, dass die Franzosen ihre Unzufriedenheit mit einem zu harten Reformkurs der Regierung mit einem „Nein“ zum Verfassungsvertrag ausdrücken könnten. Die dann tatsächlich eingetretene Ablehnung der Europäischen Verfassung durch die Franzosen ist jedoch nicht als eine solche „vote sanction“ zu interpretieren, sondern hatte durchaus europapolitische Gründe (Ivaldi 2006; Schild 2005).

Das Scheitern des Ersteinstillungsvertrags 2006

Das jüngste Beispiel für das spektakuläre Scheitern einer unpopulären Reform war die misslungene Einführung des geplanten „Ersteinstillungsvertrages“ durch die Regierung de Villepin Anfang 2006. Dieses „politische Lehrstück“ zitierte in „einer fast karikaturhaften Klarheit“ das oben beschriebene Scheitern der Rentenreform von 1995 (Uterwedde 2006: 13). Tatsächlich scheiterte der „Contrat Première Embauche“ (CPE) in erster Linie deswegen, weil die Regierung diese Reform nach der „Methode Juppé“ ohne Konsultationen der Gewerkschaften und unter Ausschluss parlamentarischer Beratungen ad hoc durchsetzen wollte, womit sie den gesellschaftlichen Widerstand gegen das Gesetz erst recht anheizte. Außerdem wurde mit diesem Vorhaben genau wie viele Jahre zuvor beim SMIC-jeunes eine Koalitionsbildung zwischen Schüler- und Studentengruppen mit Gewerkschaften provoziert, wodurch das Protest- und Mobilisierungspotenzial gegen diese Reform spürbar erhöht wurde.

Wie der SMIC-jeunes zielte auch der CPE darauf ab, die Eintrittshürden in den Arbeitsmarkt für Jugendliche zu senken. Dies sollte dadurch erreicht werden, dass die Probezeit für Personen unter 26 Jahren auf zwei Jahre verlängert wurde, was einer faktischen Aufhebung des Kündigungsschutzes während dieser Zeit gleichkam. Als besonders empörend empfanden es die Betroffenen, dass ihnen ohne Angabe von Gründen jederzeit hätte gekündigt werden können. Wie bereits bei der Ablehnung des SMIC-jeunes waren es wiederum nicht nur die direkt betroffenen Schüler und Studenten, die gegen diesen Vorstoß zum Teil äußerst militant protestierten, sondern auch die Gewerkschaften, die um fast jeden Preis ei-

nen Präzedenzfall der Lockerung des im internationalen Vergleich stark regulierten französischen Arbeitsmarktes verhindern wollten. Nachdem Premierminister de Villepin schon versäumt hatte, die Gewerkschaften und die Arbeitgeberseite zu diesen Plänen zu konsultieren – bei dieser Gelegenheit hätte er erfahren können, dass die Unternehmensvertreter eine so weitgehende Deregulierung überhaupt nicht wünschten (Uterwedde 2006: 14) – wiederholte er auch den zweiten großen Fehler Juppés: Er zeigte sich von den Protesten zunächst unbeeindruckt und ließ das Gesetz über Artikel 49,3 ohne Beschluss der Nationalversammlung im Eilverfahren verabschieden. Da damit sowohl die Gewerkschaften als auch das Parlament übergangen wurden, konnte sich – genau wie beim „Plan Juppé“ im Winter 1995 – der Widerstand gegen den CPE nur noch auf der Straße entladen, wodurch eine „Alles oder Nichts“-Konfrontation geschaffen wurde, so dass die Regierung schließlich doch kapitulierte und die umstrittene Regelung zurücknahm.

Ähnlich wie beim Scheitern des SMIC-jeunes warf auch in diesem Fall eine kommende Präsidentschaftswahl ihre Schatten voraus. De Villepin galt als Chiracs „Kronprinz“ für dessen Nachfolge und sollte sich als Premierminister für das Amt des Staatspräsidenten empfehlen. Im Gegensatz zu Balladurs klug geplanten Vorgehen bei der Rentenreform 1993 wollte sich de Villepin jedoch als unbeugsamer Reformier profilieren, als die Proteste gegen den CPE begannen. Vermutlich wäre ihm ein schnelles Zurückweichen in der Tat als Schwäche ausgelegt worden, wovon vor allem sein größter innerparteilicher Rivale Sarkozy profitiert hätte. Gleichwohl waren de Villepins Chancen auf die Präsidentschaftskandidatur nach dieser Niederlage weitgehend minimiert, so dass das Scheitern des CPE durchaus ein wichtiger Meilenstein für Sarkozys Weg in den Elysée-Palast war.

4 Hürden und Ressourcen in der französischen Reformpolitik

Welche Lehren können aus den genannten Beispielen für die französische Reformpolitik gezogen werden? Eine tabellarische Zusammenstellung der in den sechs Fallstudien identifizierten Hürden und Ressourcen für die Durchsetzung von Reformen zeigt auf, dass vier Faktoren eine zentrale Rolle spielen (vgl. Tabelle 1 und 2):

1. die Art und Weise, ob und wie eine Regierung ihre institutionell vorhandene Handlungsmacht auszureizen versucht,
2. der Parteienwettbewerb, das heißt die Antizipation baldiger Wahlen und das Ergebnis von Zwischenwahlen auf regionaler Ebene,

3. interne Differenzen innerhalb des Gewerkschaftslagers und interessensübergreifende Koalitionsbildungen verschiedener Verbände und schließlich
4. das taktische Geschick einer Regierung bzw. deren „Regierungskunst“.

Tabelle 1: Erfolgreiche und gescheiterte Rentenreformen

	Reformgegenstand	Gründe für Durchsetzung	Gründe für das Scheitern
Rentenreform 1993 (Balladur)	nur Privatesektor: - Erhöhung Anwartschaftszeit - Absenkung der Rentenansprüche (neue Berechnungsformel) - Rentenanpassung anhand der Preisentwicklung	- ähnliche Vorschläge von Vorgängerregierung (PS) - sensible Bereiche ausgeklammert (öff. Dienst) - Zugeständnisse an Gewerkschaften → Spaltung - geschicktes timing	
Rentenreform 1995 (Juppé)	nur öffentlicher Dienst: - Erhöhung Anwartschaftszeit - Absenkung der Rentenansprüche (neue Berechnungsformel)		- Versuch unilateraler Durchsetzung per Verordnung ohne Konsultationen - Kumulation sensibler Vorhaben - Einheitliche Gewerkschaftsfront
Rentenreform 2003 (Raffarin)	- Angleichung Anwartschaftszeiten öff. Dienst und Privatesektor - Rentenanpassung anhand der Preisentwicklung (öff. Dienst) - Erhöhung Anwartschaftszeit (öff. Dienst und Privatesektor)	- Zugeständnisse an Gewerkschaften → Spaltung - sensible Bereiche ausgeklammert (régimes spéciaux) - geschicktes timing	

Tabelle 2: Erfolgreiche und gescheiterte Arbeitsmarktreformen

	Reformgegenstand	Gründe für Durchsetzung	Gründe für das Scheitern
SMIC-jeunes 1994 (Balladur)	Reduzierter Mindestlohn für Berufsanfänger (zurückgenommen)		- Kantonwahlwahlen mit Gewinnen linker Parteien - Einheitliche Gewerkschaftsfront + Schüler- und Studentenproteste - Antizipation Präsidentschaftswahl 1995
Arbeitsmarktreformen 2003/2004 (Raffarin)	Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes (teilweise zurückgenommen) Kürzung und Befristung der Bezugsdauer der Arbeitslosenhilfe (zurückgenommen)	Unterstützung durch CFDT (→ Spaltung der Gewerkschaften)	- teilweise rechtswidrig (recalculés)
CPE 2006 (de Villepin)	Zweijährige Probezeit für jugendliche Berufsanfänger (zurückgenommen)		- Niederlage der UMP bei Regionalwahl 2004 - Antizipation Referendum über Verfassungsvertrag - Versuch unilateraler Durchsetzung ohne Konsultationen (Art. 49.3) - Einheitliche Gewerkschaftsfront + Schüler- und Studentenproteste - Antizipation Präsidentschaftswahl 2007

Institutionelle Handlungsmacht

Wurde es eingangs als eine „Paradoxie französischer Reformpolitik“ bezeichnet, dass die außerordentlich große institutionelle Handlungskapazität der Exekutive mit einer überraschend geringen Reformfähigkeit einhergeht, so kann diese Pa-

radoxie im Lichte der eben genannten empirischen Beispiele noch weiter auf die Spitze getrieben werden: Gerade *weil* eine französische Regierung die institutionellen Voraussetzungen für ein unilaterales, nicht auf Kompromiss und Konsens ausgerichtetes Vorgehen vorfindet, kann sie dazu verleitet werden, diese Handlungsmacht auch tatsächlich ausschöpfen zu wollen. Damit provoziert sie aber umso größeren gesellschaftlichen Widerstand, vor dem sie schließlich kapitulieren muss. So führten Versuche der Regierungen Juppé (Rentenreform 1995) und de Villepin (CPE), die Gewerkschaften und das Parlament komplett aus dem Willensbildungsprozess auszuschließen, gerade nicht dazu, dass auf diesem Wege rasch eine Reform durchgesetzt werden konnte, die ansonsten in der Öffentlichkeit zerrieben worden wäre, sondern endete mit ihrem kompletten Scheitern. Demgegenüber bewiesen die Regierungen Balladur und Raffarin (Rentenreformen 1993 und 2003), dass man im Rahmen eines längeren Konsultationsprozesses, in dem auch Zugeständnisse gemacht werden, durch Selbstbeschränkung und Kompromissfähigkeit am Ende mehr durchsetzen kann als mit einer „Kopf durch die Wand“-Methode. Damit bestätigt das französische Beispiel jüngere Überlegungen zur Reformfähigkeit von OECD-Ländern, denen zufolge die strategische Handlungsfähigkeit von Regierungen nicht automatisch vermindert wird, wenn sie sich mit einer größeren Anzahl von Vetoakteuren auseinandersetzen muss, sondern im Gegenteil durch die Einbeziehung verschiedener Interessen in die Politikformulierung und Umsetzung die „Managementleistung“ einer Regierung verbessert werden kann (vgl. Brusis/Ramel 2006).

Parteienwettbewerb

Neben diesem vielleicht speziell französischen Grund, warum Regierungen mit der Durchsetzung von Reformen immer wieder scheitern, wurden auch Einflüsse auf die Reformpolitik deutlich, die auch in anderen Ländern zu beobachten sind (vgl. z.B. Merkel et al. 2006). Da die Durchsetzung unpopulärer Reformen zwangsläufig mit dem Risiko von Wahlverlusten für die Regierungsparteien einhergeht, ist davon auszugehen, dass vom Wettbewerb um Wählerstimmen grundsätzlich eine reformdämpfende Wirkung ausgeht. Dies konnte am Beispiel der Regierung Balladur hinsichtlich der Präsidentschaftswahl 1995 illustriert werden, da die wahltaktisch bedingte protestvermeidende Methode Balladurs zu einer Beschränkung der Reformreichweite der Rentenreform 1993 führte. Allerdings trug diese Vorgehensweise auch dazu bei, dass diese Reform überhaupt durchgesetzt werden konnte. Somit gehen von der Antizipation baldiger Wahlen nicht ausschließlich reformdämpfende Impulse aus; die Akteure können auch dazu angehalten werden, umsichtig auf die Interessenlage der Betroffenen zu achten, wodurch eine reformverhindernde Konfrontation vermieden wird.

Eine reformhemmende Wirkung konnte auch dem Referendum über den Europäischen Verfassungsvertrag zugesprochen werden (das damit wie eine Wahl wirkte), wobei der Verzicht auf eine Fortführung ihrer bislang ambitionierten Reformpolitik nicht von der Regierung Raffarin selbst ausging, sondern von Präsident Chirac verfügt wurde. Der Abbruch des Reformkurses der Regierung Raffarin im Frühjahr 2004 weist auf eine weitere wirksame Reformhürde des Parteienwettbewerbes hin: die Niederlage der Regierungspartei(en) bei Wahlen auf lokaler oder regionaler Ebene. Sowohl das Ergebnis der Regionalwahl 2004 als auch das der Kantonalwahl 1994 wurde zum Anlass genommen, bereits beschlossene Reformen zurückzunehmen (SMIC-jeunes und Kürzungen bei der Arbeitslosenhilfe). Aus der deutschen Perspektive überrascht es nicht, dass von solchen „second-order-elections“ ein nennenswerter Einfluss auf die nationale Regierungspolitik ausgeht. Allerdings können sich in der Bundesrepublik durch das Ergebnis von Landtagswahlen auch die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat, einem Organ der Bundesgesetzgebung, ändern, was gravierende Auswirkungen für eine Bundesregierung nach sich ziehen kann. Im Gegensatz dazu werden die nationalen Mehrheitsverhältnisse in Frankreich vom Ergebnis regionaler Wahlen nicht tangiert, so dass die Reaktion, nach einer entsprechenden Niederlage eine unpopuläre Reform zurückzunehmen oder das Reformtempo zu verlangsamen, in erster Linie auf die Verhinderung zukünftiger Wahlniederlagen abzielt.

Gewerkschaften

In der Korporatismusforschung ging man bislang davon aus, dass die Fragmentierung, die vergleichsweise geringe Organisationskraft und die politisch-ideologische Ausrichtung der französischen Gewerkschaften besonders starke Reformblockaden hervorrufen (Schludi 2005: 213). Als ein Paradox der französischen Sozialbeziehungen wurde erkannt, dass die Gewerkschaften zu stark und mobilisierungsfähig seien, um von der Regierung ignoriert werden zu können, aber auch zu schwach und zu heterogen, als dass sie in eine korporatistisch verhandelte Reform einbezogen werden könnten. Diese Einschätzung kann dahingehend bestätigt werden, dass in Frankreich in der Tat keine Reformen im Rahmen einer bi- oder tripartistischen Konzertierungspolitik beschlossen wurden. Allerdings wurde bei der Analyse der Rentenreformen von 1993 und 2003 sowie der Arbeitsmarktreformen der Regierung Raffarin deutlich, dass die Heterogenität der französischen Gewerkschaften von einer Regierung durchaus auch als eine Reformressource genutzt werden kann. Bei den Rentenreformen konnte eine einheitliche gewerkschaftliche Protestfront verhindert werden, indem den reformbereiten Gewerkschaften gezielt Zugeständnisse gemacht wurden. Im Falle

der Kürzungen von Lohnersatzleistungen profitierte die Regierung ebenfalls davon, dass die Gewerkschaften gespalten waren bzw. die CFDT diese Einschnitte selbst ausgehandelt hatte.

Der von den linken Gewerkschaften CGT und FO meist als „Verrat“ kritisierte reformfreundige Kurs der CFDT lag darin begründet, dass sich diese auf diesem Weg als privilegierter Ansprech- und Verhandlungspartner der Regierung und der Arbeitgeberverbände profilieren und ihre Rolle innerhalb des Gewerkschaftslagers aufwerten konnte. Tatsächlich gelang es der CFDT mit dieser Strategie, im Laufe der 90er Jahre den Vorsitz in allen wichtigen Zweigen der paritätisch verwalteten Sozialversicherung zu übernehmen, also der Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung, und die anderen Gewerkschaften aus entsprechenden Führungspositionen zu verdrängen. Dieser reform- und regierungsfreundliche Kurs war für die CFDT jedoch mit hohen Kosten verbunden, da sie beispielsweise allein in Folge ihrer Zustimmung zur Rentenreform 2003 über 10% ihrer Mitglieder verlor. Somit war es vermutlich kein Zufall, dass sie sich bei der Auseinandersetzung über den CPE weniger kompromissbereit zeigte als in den anderen genannten Fällen.

In diesem Zusammenhang ist grundsätzlich zu beobachten, dass Reformvorhaben immer dann scheiterten, wenn es eine einheitliche gewerkschaftliche Widerstandsfrente gab, wie bei der Rentenreform 1995, dem SMIC-jeunes und dem CPE. Bei den beiden letztgenannten Beispielen wurde das Protestpotenzial dadurch verstärkt, dass die Gewerkschaften eine gemeinsame Protestfront mit Schüler- und Studentenverbänden bilden konnten.

Die Bedeutung des politischen Prozesses und der „Regierungskunst“

Etwas quer zu diesen drei Faktoren steht zum Schluss die Erkenntnis, dass der Erfolg oder Misserfolg bei der Durchsetzung von Reformen nicht nur von politisch-institutionellen Variablen bestimmt wird, sondern auch von der jeweils zur Anwendung gekommenen „Regierungskunst“. In der Tat waren das institutionelle Umfeld und die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse bei den untersuchten sechs Reformbeispielen weitgehend invariant. Das gleiche gilt für die eingangs angesprochenen vermeintlichen Reformhürden einer kulturell verankerten Reformallergie und der spezifisch französischen Art der Elitenrekrutierung. Da diese Faktoren auch bei der erfolgreichen Umsetzung der Rentenreformen 1993 und 2003 sowie den Arbeitsmarktreformen der Regierung Raffarin vorhanden waren, kann es an diesen Faktoren (allein) nicht liegen, dass bestimmte Reformvorhaben in Frankreich immer wieder scheitern. Wie bereits mehrfach deutlich wurde, konnten unpopuläre Reformen aber dann durchgesetzt werden, wenn beispiels-

weise die Konsultationsbedürfnisse der Gewerkschaften respektiert und diese in taktisch geschickter Weise gespalten wurden. Außerdem ist bei der Durchsetzung der Rentenreformen auf die Bedeutung der Sequenzierung der einzelnen Reformschritte hinzuweisen, insbesondere auf deren Verabschiedung im streikarmen Hochsommer. Demgegenüber erwies sich die Regierung Juppé als taktisch besonders unklug, als sie gleichzeitig eine Rentenreform, Kürzungen bei der SNCF und eine staatliche Kontrolle über die von den Sozialpartnern verwaltete Sozialversicherung in Angriff nahm. Dass sie diese Kumulation sensibler Vorhaben zusätzlich im oben beschriebenen „Hauruck“-Verfahren durchsetzen wollte und ihr gerade dieses Vorgehen zum Verhängnis wurde, illustriert abermals, dass nicht nur der Inhalt einer Reform, sondern auch die Methode der versuchten Umsetzung einen erheblichen Einfluss darauf hat, ob eine Regierung mit diesem Vorhaben Erfolg hat oder nicht.

5 Fazit

Die eingangs aufgeworfene Frage, warum französische Regierungen so oft mit der Durchsetzung arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Reformen scheitern, obwohl sie über eine institutionell sehr weitreichende Handlungsmacht verfügen, kann auf Grundlage der hier vorgenommenen Analyse nun wie folgt beantwortet werden: Gerade weil die Exekutive institutionell nicht dazu gezwungen ist, potenziellen Widerstand gegen ihre Reformen zu antizipieren und widerstrebende Interessen in die Formulierung ihres Handlungsprogramms einzubinden, werden „einsame Entscheidungen“ getroffen, die aufgrund der ausgebliebenen Deliberation keine gesellschaftliche Unterstützung erfahren. Wenn außerdem verhindert wird, dass Kritik an und Verbesserungsvorschläge für Regierungsvorhaben innerhalb der Institutionen des politischen Systems überhaupt artikuliert werden können, muss sich der Protest andere Kanäle suchen und kann sich fast zwangsläufig nur noch ‚auf der Straße‘ entladen. Mit ‚der Straße‘ können jedoch keine (zuvor versäumten) Tauschgeschäfte und Kompromisse geschlossen werden, so dass in der Tat nur noch die eingangs genannte Alternative „Unterordnung oder Revolte“ übrigbleibt. Dass diese Dichotomie aber nicht in der Unfähigkeit des französischen Naturells begründet liegt, Kompromisse zu schließen, sondern von der institutionellen Form des Regierungssystems bedingt wird, ist die zentrale These dieses Beitrages. Schließlich lehrt ein Blick in andere Länder, dass in institutionell fragmentierten Regierungssystemen, in denen viele Akteure und damit divergente politische Positionen berücksichtigt werden müssen, solch konfrontative Situationen deutlich seltener zu beobachten sind. Das heißt natürlich nicht, dass durch eine höhere Anzahl von institutionalisierten „Vetospielem“

(Tsebelis 2002) automatisch die Reformfähigkeit eines Landes erhöht wird. Dass zu viele Beschränkungen der Exekutive ebenfalls in Reformblockaden münden können, kann am Beispiel der Bundesrepublik studiert werden. Mit anderen Worten: etwas weniger Mehrheitsdemokratie als in Frankreich, aber auch etwas mehr als in Deutschland, das scheint der goldene Mittelweg für eine reformfähige Demokratie zu sein.

Literatur

- Baverez, Nicolas*, 2003: La France qui tombe, Paris.
- Béland, Daniel/Marier, Patrick*, 2004: The Politics of Protest Avoidance: Policy Windows, Labour Mobilization, and Pension Reform in France, SEDAP Research Paper No. 114, <http://socserv.socsci.mcmaster.ca/sedap/p/sedap114.pdf>.
- Bensaid, Daniel*, 1996: Neo-liberal reform and popular rebellion, in: *New Left Review* 215, 109-116.
- Bonoli, Giuliano*, 1997: Pension Politics in France: Patterns of Co-operation and Conflict in Two Recent Reforms, in: *West European Politics* 20 (4), 111-124.
- Bonoli, Giuliano*, 2000: The Politics of Pension Reform, Cambridge.
- Bouget, Denis*, 1998: The Juppé Plan and the Future of the French Social Welfare System, in: *Journal of European Social Policy* 8 (2), 155-172.
- Bozec, Géraldine/Mays, Claire*, 2001: Pension Reform in France. Report for the Pen-Ref Project, <http://www.iccr-international.org/pen-ref/>.
- Brusis, Martin/Ramel, Jörg*, 2006: Reformfähigkeit messen. Konzeptionelle Überlegungen zu einem Reformfähigkeitsindex für OECD-Staaten, Papier für das Panel der Sektion "Staatslehre und politische Verwaltung" 23. DVPW-Kongress, Münster, 25.-29.09.2006 <http://www.dvpw.de/fileadmin/docs/2006xBruRam.pdf>.
- COR (Conseil d'orientation des retraites)*, 2004: Retraites: Les réformes en France et à l'étranger, le droit à l'information. Deuxième rapport du COR, Paris.
- Duhamel, Alain*, 2003: Le désarroi français, Paris.
- Egle, Christoph*, 2005: Linke Rhetorik und ungelöste Probleme. Sozialdemokratische Reformpolitik in Frankreich in vergleichender Perspektive, in: *Deutsch-Französisches Institut (Hrsg.), Frankreich-Jahrbuch 2004*, Wiesbaden, 81-111.
- Egle, Christoph*, 2006a: Reformträgheit und Reformfähigkeit. Bürgerliche und sozialdemokratische Wirtschafts- und Sozialpolitik in Frankreich und Deutschland. Universität Heidelberg: Dissertation.
- Egle, Christoph*, 2006b: Frankreich, in: *Merkel, Wolfgang/Egle, Christoph/Henkes, Christian/Ostheim, Tobias/Petring, Alexander*: Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie. Herausforderungen und Bilanz der Regierungspolitik in Westeuropa, Wiesbaden, 197-237.
- Gordon, Alex/Mathers, Andy*, 2004: State restructuring and trade union realignment. The pensions struggle in France, in: *Capital and Class* 83, 9-18.
- Höhne, Roland*, 1994: Kantonalwahlen 1994: Rückkehr zur Stabilität? In: *Lendemains* 74, 90-102.
- Ivaldi, Gilles*, 2006: Beyond France's 2005 referendum on the European constitutional treaty: Second-order model, anti-establishment attitudes and the end of the alternative European utopia, in: *West European Politics* 29 (1), 47-69.
- Jefferys, Steve*, 1996: France 1995: the backward march of labour halted? In: *Capital and Class* 59, 7-21.
- Keeler, John T. S./Schain, Martin A. (Hrsg.)*, 1996: Chirac's Challenge: Liberalization, Europeanization, and Malaise in France, Houndmills/Basingstoke.
- Kimmel, Adolf*, 2005: Frankreich - eine reformunfähige Demokratie? in: *Einfalt, Michael (Hrsg.)*, *Intellektuelle Redlichkeit - Intégrité intellectuelle. Literatur - Geschichte - Kultur*, Heidelberg, 639-648.
- Levy, Jonah D.*, 2001: French Social Policy in the Age of High Unemployment, in: *Guyomarch, Alain/Machin, Howard/Hall, Peter A./Hayward, Jack (Hrsg.)*, *Developments in French Politics* 2, Houndmills/Basingstoke, 191-210.
- L'Horty, Yannik*, 2004: Une nouvelle politique pour l'emploi? In: *Droit Social*, No. 3/2004, 239-244.
- Lijphart, Arend*, 1999: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven.
- Mény, Yves*, 2002: France. The institutionalization of leadership, in: *Colomer, Josep M. (Hrsg.)*, *Political Institutions in Europe*, 2nd edition, London, 95-132.
- Merkel, Wolfgang/Egle, Christoph/Henkes, Christian/Ostheim, Tobias/Petring, Alexander*, 2006: Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie. Herausforderungen und Bilanz der Regierungspolitik in Westeuropa, Wiesbaden.
- Moss, Bernard H.*, 1998: The French Strike and Social Divide: The End of Consensus Politics? in: *Chapman, Herrick/Kesselman, Mark/Schain, Martin (Hrsg.)*, *A Century of Organized Labor in France: A Union Movement for the Twenty-First Century?* New York, 127-144.
- Natali, David/Rhodes Martin*, 2004: Trade-offs and Veto Players: Reforming Pensions in France and Italy, in: *French Politics* 2 (1), 1-23.
- Neumann, Wolfgang (Hrsg.)*, 2004: Welche Zukunft für den Sozialstaat? Reformpolitik in Frankreich und Deutschland, Wiesbaden.
- Neumann, Wolfgang/Veil, Mechthild*, 2004: Sozialreformen in Frankreich und Deutschland. Gleiche Herausforderungen – unterschiedliche Antworten? Aktuelle Frankreich Analysen Nr. 20, *Deutsch-Französisches Institut Ludwigsburg*.
- OECD*, 1994: *Economic Surveys France*, Paris.
- OECD*, 1995: *Economic Surveys France*, Paris.
- OECD*, 2006: *Employment Outlook 2006*, Paris.
- Palier, Bruno*, 2003: Réformer les retraites en France, in: *French Politics, Culture & Society* 21 (3), 51-72.
- Palier, Bruno*, 2005: *Gouverner la Sécurité sociale*, 2. Auflage, Paris.
- Pierson, Paul*, 1996: The New Politics of the Welfare State, in: *World Politics* 48 (2), 143-179.
- Pierson, Paul (Hrsg.)*, 2001: *The New Politics of the Welfare State*, Oxford/New York
- Schild, Joachim*, 2005: Ein Sieg der Angst – das gescheiterte französische Verfassungsreferendum, in: *Integration* 28 (3), 187-200.

- Schild, Joachim*, 2006: Politik, in: Schild, Joachim/Uterwedde, Henrik: Frankreich. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft. 2., aktualisierte Auflage, Wiesbaden, 19-137.
- Schludi, Martin*, 2005: The Reform of Bismarckian Pension Systems. A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden, Amsterdam.
- Schmidt, Manfred G.*, 2000: Demokratietheorien, 3. Auflage, Opladen.
- Schmidt, Vivien A.*, 2002: The Futures of European Capitalism, Oxford.
- Tenzer, Nicolas*, 2004: France: La réforme impossible? Paris.
- Touraine, Alain et al.*, 1996: Le grand refus. Réflexions sur la grève de décembre 1995, Paris.
- Tsebelis, George*, 2002: Veto Players: How Political Institutions Work, Princeton.
- Uterwedde, Henrik*, 2004: Wie reformfähig ist Frankreich? In: Dokumente 60 (1), 66-73.
- Uterwedde, Henrik*, 2006: Der Konflikt um den CPE. Ein politisches Lehrstück, in: Dokumente 62 (2), 12-16.
- Visser, Jelle*, 2000: France, in: Ebbinghaus, Bernhard/Visser, Jelle (Hrsg.), The societies of Europe. Trade Unions in Western Europe since 1945, London, 237-277.