

# Der Konflikt um den CPE

## Ein politisches Lehrstück

Henrik Uterwedde\*

» Das Drama um den Contrat première embauche (CPE) ist neben den aktuellen Protesten auch ein Lehrstück für die tief greifenden Funktionsschwächen des politischen Systems und der politischen Willensbildung in Frankreich.

*„In Frankreich kann man keine Reformen durchführen. [...] Die Regierenden haben große Mühe, sich Entscheidungsprozesse vorzustellen, die es erlauben, die Gesellschaft sich verändern zu lassen.“<sup>1</sup>*

Die Eskalation um den „Contrat première embauche“ (CPE) hat in vielerlei Hinsicht exemplarischen Charakter. Sie verweist auf die Malaise der jungen Menschen in Frankreich, die sich nicht zum ersten Mal in Jugendunruhen und einer massenhaften Mobilisierung entlädt. Hatte die Revolte der Jugendlichen in den Vorstadtsiedlungen im vergangenen November vor allem auf die Situation der Jugendlichen aus eingewanderten Familien und ihre faktische Diskriminierung sowie die Probleme ihrer gesellschaftlichen Integration aufmerksam gemacht,<sup>2</sup> so werden die seit Januar sich ausbreitenden Proteste in erster Linie von Studenten und Gymnasiasten getragen. Sie wenden sich gegen ein Projekt, das ihnen verbesserte Arbeitsmöglichkeiten verspricht, indem es den Kündigungsschutz in den ersten zwei Jahren durch Ausweitung der Probezeit faktisch abschafft. Ein Projekt, das nicht nur sie als diskriminierend empfinden, weil es nur für Jugendliche unter 26 Jahren gelten soll, und das sie als nun auch offizielle Festschreibung einer seit Jahren zu ihrem Alltag gehörenden „précarité“ empfinden; ein Projekt, das der gemäßigte UDF-Vorsitzende Francois Bayrou in einem Interview in *La Croix*

(20.3.2006, S. 4) wie folgt kritisierte: „Dieser den Jugendlichen vorbehaltene Arbeitsvertrag steht im Gegensatz zu allen unseren internationalen Verpflichtungen im Bereich des Arbeitsrechts. [...] Wenn man als Fortschritt verkauft, wenn ein Arbeitgeber jemanden ohne die geringste Begründung entlassen kann, heißt das, die elementaren Prinzipien der Gerechtigkeit aus den Augen zu verlieren.“

Das Drama um den CPE ist aber zugleich, und vielleicht zuallererst, ein Lehrstück für die tief greifenden Funktionsschwächen des politischen Systems und der politischen Willensbildung in Frankreich. Ihnen soll im Folgenden nachgegangen werden.

Es ist nicht das erste Mal, dass eine Regierung unter dem Druck massenhafter Proteste eine Gesetzesvorlage oder einen Reformplan zurückziehen muss. Einige herausragende Beispiele der vergangenen zwei Jahrzehnte seien hier genannt:<sup>3</sup>

- 1984 war es die linke Regierung von Premierminister Pierre Mauroy, die mit ihrem Plan zur Reform der Finanzierung der Privatschulen (Loi Savary) Massendemonstrationen der Anhänger der „école libre“ provozierte. Auf ihrem Höhepunkt konnten diese über 1 Million Teilnehmer zu einer Kundgebung in Paris mobilisieren. Das veranlasste schließlich Staatspräsident Mitterrand, den Plan zurückzuziehen und die Regierung umzubilden.

\* Prof. Dr. Henrik Uterwedde ist stellvertretender Direktor des Deutsch-Französischen Instituts (dfi), Ludwigsburg.

- 1986, während der ersten Kohabitation, war es ein Plan des amtierenden Erziehungsministers Alain Devaquet zur Reform der Universitäten, der die Studenten zu Protesten veranlasste (500 000 Studenten und Gymnasiasten allein am 27.11.1986). Der von Polizisten verursachte Tod des Studenten Malik Oussekiene heizte das Klima zusätzlich an. Der Gesetzesentwurf wurde schließlich zurückgezogen.
- 1992 erlebte der damalige Bildungsminister Lionel Jospin mit seinem Plan zur Reform des ersten Studienzyklus eine ähnliche Schlappe. Er trat zurück; erst sein Nachfolger Jack Lang konnte das Vorhaben per Dekret umsetzen.
- Anfang 1994 scheiterte Premierminister Edouard Balladur mit seinem Plan des „Contrat d’insertion professionnelle“, der für nichtqualifizierte Jugendliche unter 26 Jahren gedacht war und eine Bezahlung von 80 Prozent des gesetzlichen Mindestlohnes SMIC (Salaire minimum interprofessionnel de croissance) vorsah. Zahlreiche Protestkundgebungen in Paris und der Provinz veranlassten Balladur schließlich, den Plan für ein „SMIC-jeunes“ zurückzuziehen.
- Ebenfalls Anfang 1994 brachte der damalige Erziehungsminister François Bayrou mit seinem Plan, die bis dato limitierten Möglichkeiten der Gebietskörperschaften zur Subventionierung der Privatschulen zu erweitern, Vertreter der „école publique“ auf, deren Massendemonstration über 600 000 Teilnehmer zählte. Die Reform scheiterte am Verfassungsrat, der sie für verfassungswidrig erklärte.
- In denkwürdiger Erinnerung bleiben schließlich die Monate November und Dezember 1995, als der amtierende Premierminister Alain Juppé mit seinem Reformplan zur Sozialversicherung die Franzosen in Aufruhr brachte und landesweite Streikwellen des öffentlichen Sektors Frankreich wochenlang lahm legten. Juppé musste am Ende klein beigeben;<sup>4</sup> jahrelang vermieden es danach Regierungen, kontroverse Reformvorhaben anzupacken.

Villepins Kraftprobe mit den Studenten, Schülern und Gewerkschaften ist also nur das jüngste Beispiel in einer langen Kette von Konflikten, in denen ein ähnliches Grundmuster erkennbar wird –

allerdings ein besonders eindrückliches. In einer fast karikaturhaften Klarheit verweist die „Methode Villepin“, ähnlich wie schon der bisherige Klassiker, die „Methode Juppé“ 1995, auf Charakteristika und Grundprobleme politischer Entscheidungsprozesse und politischen Regierens in Frankreich.<sup>5</sup>

## Einsame Entschlüsse durch Machtkonzentration

Da ist zunächst die pyramidale Konzentration der Macht: auf den Zentralstaat gegenüber den Gebietskörperschaften, auf die Exekutive gegenüber dem Parlament, schließlich auch auf Präsident und Premierminister innerhalb der Regierung. Es ist in diesem Zusammenhang bezeichnend, dass Premierminister de Villepin seinen Plan zum CPE als einsamen Beschluss am eigentlich zuständigen Arbeitsminister vorbei durchsetzte und sich auch sonst herzlich wenig um die Einbindung wichtiger politischer Akteure des Regierungslagers kümmerte. Das Abwürgen der parlamentarischen Diskussion unter Anwendung des Artikels 49-3 ist Teil dieses pyramidalen Systems, das in diesem Fall zur veritablen Ein-Mann-Show mutierte.<sup>6</sup> Unvergessen ist auch, wie Premierminister Juppé seinen „Juppé-Plan“ seinerzeit unter großer inszenierter Geheimhaltung ausarbeitete und dann vor der Nationalversammlung „enthüllte“. Schon ein oberflächlicher Blick auf das Mehr-Akteuren-System der Bundesrepublik mit ihren zahlreichen institutionellen Gegengewichten und „Vetospiegeln“ erhellt die Unterschiede zum Nachbarland.

Da ist, zweitens, die technokratische Versuchung, der die Regierenden immer wieder unterliegen. Sie wird genährt durch die starke Rolle der Grandes Ecoles bei der Rekrutierung politischen Führungspersonals und die entsprechende Schwäche der Parteien. Villepin kann lehrbuchhaft für diesen Typus des hochintelligenten, aber politisch laien- bis stümperhaften Politikers gelten. Er hat in seinem bisherigen Leben kein einziges Mal ein Wahlamt innegehabt. Sein Selbstbewusstsein ist ebenso notorisch wie seine kaum verhüllte Verachtung für die Abgeordneten und „normalen“ Politiker. Dabei hätte etwas mehr Demut ihn leh-

ren können, dass in der Politik die Fähigkeit, die (nicht immer kohärenten) Stimmungen, Ängste und Forderungen der Bevölkerung aufzunehmen, um eigene Pläne zu vermitteln und mehrheitsfähig zu machen, zu den zentralen Tugenden gehört.

Da ist, drittens, die Schwäche der Vermittlungsprozesse zwischen Staat und Gesellschaft. Der rigide Republikanismus („Gesetz ist Gesetz“) verleitet ebenso zum „Durchregieren“ wie die durch das Wahlsystem hervorgebrachten, oft komfortablen parlamentarischen Mehrheiten. Die Regierenden erliegen immer wieder der Versuchung, über diesen Mehrheiten der Mandate (die UMP verfügt in der Nationalversammlung über 365 von 577 Sitzen) die sehr viel differenziertere, widersprüchlichere Stimmungslage der Nation auszublenden. Vor allem aber ist die ausgeprägte Schwäche der Zwischengewalten zu nennen, die zwischen Staat beziehungsweise Regierung und Bürgern beziehungsweise Gesellschaft vermitteln: Die Parteien organisieren nur wenige Bürgerinnen und Bürger und spielen – im Vergleich zum Parteienstaat in Deutschland – nur eine untergeordnete Rolle, was die Führungsauslese oder die politische Willensbildung angeht. Die Verbände, ebenfalls organisatorisch schwach und zuweilen zersplittert wie die Gewerkschaften, werden als Vertreter von Partikularinteressen im republikanischen Modell Frankreichs in die zweite Reihe verwiesen. Sie können ihre Rolle als „soziales Kapital“ nicht spielen, die Wolfgang Streeck wie folgt charakterisiert hat: „Verbände sind Teil des sozialen Kapitals einer Gesellschaft; sie stellen dieser eine Infrastruktur eingespielter Beziehungen innerhalb und zwischen gesellschaftlichen Gruppen zur Verfügung, mit deren Hilfe Konflikte beigelegt und gemeinsame Interessen gesucht und gefunden werden können. Gesellschaften ohne derartiges Kapital sind ärmer, weil ihnen ein Vorrat an jederzeit aktivierbaren Möglichkeiten fehlt, zwischen ihren Mitgliedern und deren jeweiligen Sonderinteressen Kosten senkende und den allgemeinen Nutzen vergrößernde Synergien

zu entdecken und nutzbar zu machen.“<sup>7</sup> Auch die Regionen können nicht annähernd die Vermittlungsrolle einnehmen, die die Länder im kooperativen Föderalismus innehaben.

In dieser Situation kann sich, viertens, weder ein Klima der Kooperation noch eine Verhandlungskultur zwischen Politik und gesellschaftlichen Kräften entwickeln. Ein solcher politisch-sozialer Dialog wird seit Jahrzehnten von nahezu allen politischen Kräften beschworen, ohne dass diesen Lippenbekenntnissen wirklich Taten folgen würden. So ist es bezeichnend, dass der Premierminister im Streit um

**„Ein politisch-sozialer Dialog wird in Frankreich seit Jahrzehnten beschworen, ohne dass diesen Lippenbekenntnissen wirklich Taten folgen würden.“**

den CPE erst nach den ersten bedeutenden Demonstrationen einem „Dialog“ mit den betroffenen Studentenorganisationen und Sozialpartnern das Wort redete. Seither sind die Appelle von Präsident und Premier an einen „Dialog“ geradezu inflationär geworden – eine hilflos wirkende Geste angesichts des vorher an den Tag geleg-

ten Autismus und der bewusst vermiedenen Konzentrierung mit den Sozialpartnern und betroffenen Verbänden. Dass der Unternehmerverband MEDEF ebenso wenig vorher konsultiert worden war wie die Gewerkschaften oder andere Verbände, mutet ebenfalls merkwürdig an – schließlich geht es um ein Gesetz, das ihnen durch Lockerung des Kündigungsschutzes das Leben erleichtern soll. Der Gipfel der Ironie war, dass führende Unternehmensvertreter nach einem Gespräch mit de Villepin erklärten, in zwei entscheidenden Punkten des CPE-Gesetzes (zweijährige Probezeit, keine Begründung für Entlassungen in dieser Zeit) gehe der Regierungsplan zu weit – diese Information hätte die Regierung auch vorher einholen können! Der UDF-Vorsitzende Bayrou wies seinerseits darauf hin, dass seine Fraktion zu exakt diesen beiden Punkten Änderungsanträge gestellt hatte, die aber durch das prozedurale Durchpeitschen des Gesetzes nicht mehr beraten werden konnten. Dass die Konfrontationslogik des Konfliktes zwischen Regierung („Gesetz ist Gesetz – kein Rückzug!“) und Streikenden („Rückzug des

CPE!“) kaum eine wirkliche Konzertierung, geschweige denn das pragmatische Aushandeln von Kompromissen zulässt, macht die Situation nur noch verfahrenener. Längst ist in diesem Prestigekampf das eigentliche Thema – beschäftigungsfreundliche Reformen –, das einer differenzierten Betrachtung Wert wäre, unter die Räder geraten.

So beklagt der Sozialexperte Bernard Brunhes, dass die Brecheisenmethode von de Villepin das Gegenteil von dem erreiche, was Gegenstand der Reform war: „Schlecht zusammengebastelt, ohne Reflexion über die Garantien für die Beschäftigten, die man angesichts des abnehmenden Arbeitsplatzschutzes neu überdenken muss, von Küchenkabinetten der Ministerien fernab der Debatten mit den Sozialpartnern erdacht, könnten CNE und CPE als Gegenbeispiele aufgefasst werden, die eine wirkliche Reform der Arbeitsverträge verzögern [...]“.<sup>8</sup>

## Gesellschaftliche Mobilisierung als Korrektiv der Regierung

Dass es auch in Frankreich anders geht, hat beispielsweise Jean-Pierre Raffarin in seiner Amtszeit als Premierminister (2002–2005) gezeigt. Die Methode Raffarin bestand in dem Versuch, Reformprozesse durch möglichst frühzeitige Konsultation der betroffenen Verbände und Formen der Konzertierung zu erleichtern. So hat Raffarins umstrittene Rentenreform zwar umfangreiche Massenproteste ausgelöst; es gelang ihm aber, einen Teil der Gewerkschaften in Gespräche einzubinden und mit Hilfe einiger inhaltlicher Konzessionen zumindest die CFDT aus der gewerkschaftlichen Ablehnungsfront herauszulösen. Allerdings ließ nicht nur der Reformplan von Raffarin nach; auch sein Bekenntnis zu systematischer Konzertierung und Einbeziehung der Verbände hat keine Schule gemacht.

Angesichts unzureichender Bindeglieder zwischen Staat und Gesellschaft und fehlender Ge-

gengewichte gegenüber der Regierung nehmen fünftens die wiederholten gesellschaftlichen Mobilisierungen de facto eine Rolle als Korrektiv der ansonsten wenig begrenzten Macht der Regierung wahr. Ähnlich wie in den sozialen Beziehungen Streiks oft die Funktion haben, die Arbeitgeberverbände erst einmal an den Verhandlungstisch zu bringen, so erzwingen oft erst die Massenproteste den Beteiligten ein Gehör bei der Regierung, das sie vorher nicht hatten. Auf gewisse Weise stellt der Druck von unten die verloren gegangene Bodenhaftung der Politik wieder her – jedenfalls

**„Schlecht zusammengebastelt, von Küchenkabinetten erdacht, könnten CNE und CPE als Gegenbeispiele aufgefasst werden, die eine wirkliche Reform der Arbeitsverträge verzögern.“**

für kurze Zeit. Dass dabei Besitzstandswahrung, ideologische Aufladungen und konfrontative Verhärtungen oft eine wirkungsmächtige Allianz eingehen und nicht selten auch im Kern sinnvolle Reformen verhindern, liegt in der Eigenlogik derartiger Massenmobilisierungen.

In diesem häufigen Aufeinanderprallen einer Politik „von oben“ und einer – jederzeit möglichen, aber auch unberechenbaren – gesellschaftlichen Mobilisierung droht, sechstens, Reformpolitik unter die Räder zu geraten.<sup>9</sup> Gerechterweise muss man allerdings hinzufügen, dass Reformen in schwierigen Zeiten, die fast zwangsläufig in Besitzstände gesellschaftlicher Gruppen eingreifen, nicht nur in Frankreich ausgesprochen problematisch sind. Die systematische Konzertierung mit den Sozialpartnern oder anderen Berufsverbänden ist kein Allheilmittel; sie kann im Gegenteil zum Stillstand führen, wie man hierzulande leicht feststellen kann (beispielhaft erwähnt sei das Scheitern des „Bündnis für Arbeit“ in der Ära Schröder). Leidet Frankreich an einer Politik, deren parlamentarische Durchsetzungsfähigkeit im Gegensatz zu ihrer mangelnden gesellschaftlichen Rückkopplung steht, so liegt das deutsche Problem eher in der Einschnürung der Politik durch zahlreiche Mit- und Vetospieler in Politik und Gesellschaft. In beiden Ländern muss es um die richtige Mischung gehen zwischen dem Mehrheitsprinzip, das die politische Durchsetzung

auch unangenehmer Vorhaben sichert, politischer Führung und der Konzertierung, um die Chance zu ausgehandelten Kompromissen und zu einer stärkeren gesellschaftlichen Verankerung von Veränderungen zu nutzen.

Diese letzten Bemerkungen sollten Anlass dazu sein, sich nicht allzu bequem im Sessel zurückzulehnen und „französische Zustände“ zu beklagen. Der Härtestest für Deutschland wird bald

folgen: Der Koalitionsvertrag sieht vor, künftig für neue Arbeitsverträge eine Probezeit von zwei Jahren zu ermöglichen, also eine Maßnahme, die dem CPE sehr ähnlich ist, aber für sämtliche Arbeitnehmer gelten soll. Man darf auf die politischen und gesellschaftlichen Kontroversen gespannt sein. Vielleicht folgt auf das Lehrstück CPE ein Lehrstück Kündigungsschutz in Deutschland?

- 
- 1 Bernard Brunhes: Réformer le code du travail, mais pas sans concertation. In: Telos-eu, 6.3.2006.
  - 2 Vgl. dazu Wolfgang Neumann: Gesellschaftliche Integration gescheitert? Stadtpolitik in Frankreich vor Herausforderungen einer neuen Dimension. Aktuelle Frankreich-Analysen Nr. 21, Januar 2006, hg. vom Deutsch-Französischen Institut (dfi), Ludwigsburg.
  - 3 Daneben gibt es zahlreiche stärker berufsständische Konflikte und Protestaktionen, die ähnliche Verlaufsmuster aufweisen, wie zum Beispiel wiederholte Aktionen der Bauern, der Fischer, der Transportfahrer oder der Protest der nur zeitweilig beschäftigten Kulturschaffenden („intermittents“) im Jahre 2003.
  - 4 Vgl. zu diesem Konflikt Alain Touraine et al.: Le grand refus. Réflexion sur la grève de décembre 1995. Fayard, Paris 1996.
  - 5 Zu den Formen des Regierens in Frankreich in Kontrast zur EU vgl. Joachim Schild: Der europäisierte Gaullismus: zur Wechselwirkung zwischen nationalen und europäischen Formen des Regierens. In: Joachim Schild/Henrik Uterwedde (Hg.): Frankreichs V. Republik. Ein Regierungssystem im Wandel. VS-Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2005, insb. S. 213 ff.
  - 6 Artikel 49-3 erlaubt der Regierung, die Abstimmung über eine Gesetzesvorlage mit der Vertrauensfrage zu verknüpfen, was die Debatten beendet und auch die Diskussion möglicher Abänderungsanträge nicht mehr zulässt. Die Vorlage gilt automatisch als angenommen, wenn nicht ein Misstrauensantrag eingebracht und von der Nationalversammlung angenommen worden ist.
  - 7 So Wolfgang Streeck: Verbände als soziales Kapital: Von Nutzen und Nutzung des Korporatismus in einer Gesellschaft im Wandel. MPIfG Working Paper 99/2, April 1999. S. 2 (Hervorhebungen im Original).
  - 8 Bernard Brunhes, a.a.O.
  - 9 Vgl. dazu Henrik Uterwedde: Wie reformfähig ist Frankreich? In: *Dokumente*, 1/2004, S. 66–73.