

# Masterplan für die Reformpolitik?

## Der Attali-Bericht scheidet die Geister

Henrik Uterwedde\*

» Der Ende Januar vorgelegte Bericht der Attali-Kommission soll Frankreich massiv modernisieren und das Wachstum ankurbeln. 316 Reformvorschläge warten auf die politische Umsetzung. An Expertenberichten hat es auch in der Vergangenheit nicht gemangelt. Die Frage ist, wie mutig werden Sarkozy und seine Regierung sein?

„Was Sie vorschlagen werden, das werden wir machen.“

(Nicolas Sarkozy am 23.1.2008  
anlässlich der Übergabe des Attali-Berichts)

„Frankreich liebt diese Art von Übung: unabhängigen Geistesgrößen die verdienstvolle Aufgabe zu geben, über die Reform der Nation nachzudenken. Das Problem ist, dass die Regierenden diese – immer etwas störenden – Studien ebenso gerne in die hinteren Regale verbannen.“

(La Tribune, 24.1.2008)

Im August 2007, als der Wind des Wechsels, der Öffnung und der Konzertierung durch Frankreich wehte und Nicolas Sarkozy eine Reformbaustelle nach der anderen öffnete, gab der Staatspräsident Jacques Attali den Auftrag, gemeinsam mit einer Sachverständigengruppe über den Weg zu neuem Wirtschaftswachstum nachzudenken. Die daraufhin gebildete „Attali-Kommission“ ist ein typisches Produkt der neuen Regierungsmethode Sarkozys: ein ehrgeiziges Programm des Wandels und der Reformen („*Unser Land benötigt eine intensive Modernisierungskur*“, erklärte der Präsident bei der Übergabe des Berichts am 23.1.), politischer Voluntarismus („*Ich werde das Wachstum abholen*“, hatte Sarkozy an anderer Stelle betont), politische Öffnung (Attali war lange Jahre der wichtigste Berater François Mitterrands im Präsidentsamt) und ein gewisser Hang zur Dramatisierung (die

Attali-Kommission wurde schnell mit dem Rueff-Armand-Bericht über „*die Hindernisse der wirtschaftlichen Expansion*“ verglichen, den Präsident de Gaulle 1959 in Auftrag gegeben hatte).

Der Bericht wurde zu einem Zeitpunkt vorgelegt, als der Wind des Wandels seinen Charakter geändert hatte. Anstatt die Segel des Reformelans zu füllen und den Wandel voranzutreiben, weht er heute aus wechselnden Richtungen und oft genug dem Präsidenten ins Gesicht. Seine Popularität ist im Keller, die Kommunalwahlen sind verloren – Ergebnis einer Politik, der es zunehmend an Klarheit und Nachvollziehbarkeit mangelt (siehe *Dokumente*, 6/2007), und eines zunehmend irritierenden, erratischen Regierungsstils. Der Präsident wird seine Methode ändern und Schwerpunkte in seiner Reformpolitik setzen müssen, um seinem selbst gesetzten Anspruch gerecht zu werden.

Inwieweit kann der nun vorliegende Attali-Bericht ihm dabei helfen? Können seine Vorschläge der Reformpolitik neuen Schwung geben? Zweifel sind erlaubt, die weniger in den Vorschlägen selbst als im politischen Kontext begründet sind.

Im Vordergrund des Attali-Berichts steht die Priorität Nr.1 des Präsidenten: ein stärkeres Wirtschaftswachstum. Frankreich hat, wie bis vor kurzem auch Deutschland, in den vergangenen Jahren ein unterdurchschnittliches Wachstum verzeichnet. Um zur Vollbeschäftigung zurückzukehren, die öffentlichen Finanzen wieder ins Gleichgewicht zu bringen und das Sozialmodell zu be-

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

wahren, ist eine stärkere Wirtschaftsdynamik notwendig. Die Attali-Kommission sollte sich den zahlreichen Hemmnissen widmen, die das Wachstumspotenzial in Frankreich bis heute begrenzen: daher ihre etwas pompöse Bezeichnung „Kommission zur Befreiung des Wachstums“, wobei im Begriff *libération* auch ein liberaler Unterton sichtbar wird.

Jacques Attali, ein typischer Vertreter der französischen Staatselite und neben seinen politischen Funktionen im Präsidentsamt auch als Allround-Essayist aktiv, stellte eine Reflexionsgruppe von 42 Personen zusammen, die eine große Spannweite bezüglich ihrer politischen Einstellungen, ihrer beruflichen Aktivitäten und ihrer Herkunft aufweisen: Man findet führende Ökonomen wie den in Harvard lehrenden Philippe Aghion oder den Chef des *Conseil d'analyse économique*, Christian de Boissieu, ebenso wie Unternehmer wie die Areva-Chefin Anne Lauvergeon oder den früheren Axa-Chef Claude Bébéar, aber auch Gewerkschafter, hohe Beamte oder Journalisten. Auch ausländische Vertreter wurden eingeladen (darunter der frühere EU-Kommissar Mario Monti und die deutsche SPD-Europaabgeordnete Evelyne Gebhardt). Diese Öffnung nach außen wurde von Nicolas Sarkozy ausdrücklich gewürdigt: *„Es ist außerordentlich wichtig, dass wir politisch Verantwortlichen keine Angst haben, unseren ausländischen Freunden zu sagen: ‘Gebt uns eure Ratschläge, eure Erfahrung. Wie haben es die anderen gemacht, um Erfolg zu haben, und wie können wir Erfolg haben?’ Man kann nicht mehr einen ausschließlich franko-französischen Blick in der Welt von heute haben.“*

## Kein Warenhauskatalog

Zwischen August 2007 und Januar 2008 tagte die Expertenrunde, erstellte Dutzende von Teilberichten und nahm zahlreiche Anhörungen weiterer Sachkenner vor. Das Ergebnis, das schließlich am 23. Januar vorgestellt wurde, ist von einem hohen Anspruch gekennzeichnet: Der Bericht schlägt nicht weniger als eine umfassende, zahlreiche Aktionen und Politikfelder betreffende Reformstrategie vor, mit deren Hilfe Frankreich zu einem

dauerhaften Wachstum zurückfinden soll. Er konstatiert zunächst, dass Frankreich sich in einem Rückstand zu wichtigen Nachbarn befindet, was die Wachstumsdynamik, aber auch die Reformbereitschaft angeht. Dennoch verfügt das Land, so die Kommission, über eine Reihe von Trumpfkarten, die es ermöglichen, die verloren gegangene Dynamik zurückzugewinnen. Die Schlüsselfaktoren dafür sind: eine bessere Mobilisierung der Erwerbstätigen, Investitionen in Wissen und Innovation, ein effektiverer Wettbewerb, ein Finanzsystem, das Frankreich für Investoren attraktiv macht, und eine konsequente Öffnung der Wirtschaft nach außen.

Die politische Kernaussage aber liegt in einem Plädoyer für schnelle und massive Reformen. Acht „Ambitionen“, 20 „grundlegende Entscheidungen“ und 316 Aktionen zählt der Bericht auf. Dies gleicht, wie Spötter nicht versäumt haben anzumerken, einem Warenhauskatalog voller guter Absichten und vollmundiger Ziele: die Jugend auf die Wissensökonomie und die Risikobereitschaft vorbereiten, Champion des neuen Wachstums werden, eine Gesellschaft der Vollbeschäftigung schaffen, Privilegien und Situationsrenten abschaffen, eine neue Gouvernanz im Dienste des Wachstums schaffen, den heutigen Lebensstandard nicht auf Kosten künftiger Generationen bauen. Die Kommission aber beharrt darauf, dass alle 316 Aktionen wichtig seien und dass es sich bei dem Bericht um einen globalen, kohärenten Plan handle: Er sei, so Attali, *„weder ein Verzeichnis, aus dem eine Regierung beliebig auswählen könnte, noch ein Wettbewerb für originelle Ideen, die dazu verdammt sind, marginal zu bleiben“, sondern „ein kohärentes Ganzes, in dem jedes Teil mit den anderen zusammenhängt und jedes Element den Schlüssel zum Erfolg des Ganzen bildet.“*

Wenn seine Vorschläge umfassend und rasch umgesetzt würden, so prophezeit der Bericht, könnte das Wachstumspotenzial bis 2012 um einen Prozentpunkt jährlich steigen, die Arbeitslosenquote von heute 7,9 auf 5 Prozent und die Jugendarbeitslosigkeit auf ein Drittel des heutigen Niveaus sinken und die Zahl der unterhalb der Armutsgrenze lebenden Personen mehr als halbiert werden. Dies sind Zahlen, die mit Vorbehalt aufgenommen werden sollten; dennoch zeigen sie

durchaus realistisch die Größenordnung an, um die es mittelfristig geht.

Zur politischen Durchsetzung seines Reformprogrammes äußert sich der Attali-Bericht nur spärlich. Immerhin legt er Wert darauf, kein klassisches politisches Programm darzustellen. Seine Vorschläge könnten sowohl von der Rechten wie auch der Linken verwirklicht werden; beiden sei es dann freigestellt, bei der Verteilung der Früchte des neuen Wachstums ihre spezifischen Akzente zu setzen. Dazu passt, dass Jacques Attali seinen Bericht persönlich an Ségolène Royal übergeben hat, die sich denn auch verhalten freundlich äußerte: *„Der Bericht hat das Verdienst, zu existieren. Er wurde erstellt, um Frankreich zu helfen, und ich will Frankreich auch helfen.“* Auch der Erste Sekretär François Hollande kann sich zumindest für eine Reihe konsensfähiger Teile des Berichts erwärmen. Dennoch ist auch dem Attali-Bericht nicht erspart geblieben, an der Elle des ökonomischen „Liberalismus“ gemessen zu werden – ein Etikett, das in vielen, nicht nur linken Kreisen oft als Totschlagargument herhalten muss.

Der Bericht spricht auch mögliche Widerstände an: *„Die Reform kann Ängste auslösen, vor allem bei den am wenigsten Bemittelten: Obwohl sie es sind, die das Wachstum am meisten benötigen, lehrt sie die Erfahrung, dass die Anpassungen im Allgemeinen nur den Bestgestellten, den Gewinnern der Globalisierung zugute kommen. Unser Projekt ist von einem Gedanken getrieben: Dass alle Gewinner sein mögen, in erster Linie diejenigen, die heute ausgegrenzt sind.“* Folgerichtig werden Prinzipien der Gerechtigkeit angemahnt, um dieses Ziel zu erreichen; die Reformen müssten ohne Ausnahmen und Tabus alle Bevölkerungsschichten erfassen.

## Eine „Republik der Experten“?

Der Attali-Bericht glänzt nicht durch seine analytische Schärfe. Wer die gegenwärtigen Stärken, Schwächen und Probleme der französischen Wirtschaft genauer identifizieren möchte, wird sich eher den ausgezeichneten Berichten des wirtschaftswissenschaftlichen Beratungsgremiums beim Premierminister, des *Conseil d'analyse économique*, zuwenden. Er kann auch den umfangreichen Bericht

der OECD studieren, der als Beitrag zur Attali-Kommission eine detaillierte Analyse vorgelegt hat. Auch die 316 Vorschläge sind beileibe nicht alle neu; viele sind in anderer Form schon mehrfach ausgearbeitet worden. Das muss nicht gegen einen Bericht sprechen, der sich als eine Art Masterplan künftiger Reformpolitik versteht und eine Reihe konkreter Maßnahmen auflistet, die eine Reihe konkreter Maßnahmen auflistet, die eine Reihe kurz-, mittel- oder langfristige Reichweite haben. Dabei wird deutlich, dass der Reformbedarf eines umfassenden, ressortübergreifenden Ansatzes bedarf, der von der Finanz- und Wirtschaftspolitik bis zur Bildungs-, Sozial- und Wettbewerbspolitik reicht und vor der Staats- und Verwaltungsreform nicht Halt macht. Bei manchen der zentralen Vorschläge handelt es sich allerdings um intellektuelle, technokratische Kopfgeburten, bei denen man sich fragen muss, ob sie naiv sind oder lediglich Denkanstöße geben sollen: so etwa, wenn die Abschaffung der Départements gefordert wird (was sofort einen Proteststurm der Enttäuschung hervorgerufen hat und von Sarkozy bereits abgelehnt worden ist), oder wenn die Gründung von zehn mittelgroßen neuen Städten mit ökologischer Ausrichtung (*écopolis*) angeregt wird.

Hier kommt ein zentrales Problem derartiger Expertenberichte zum Ausdruck: Ihre Logik entspricht nicht unbedingt der politischen Logik, und es wäre zu einfach, wollte man die Sachverständigen gegen die Politiker ausspielen. Eine gewisse Arroganz des nicht gerade unter mangelndem Selbstbewusstsein leidenden Attali hat mit dazu beigetragen, dass er sich bei der politischen Klasse nicht nur Freunde gemacht hat. Wenn er etwa fordert, dass Präsident und Premierminister sich voll hinter den Bericht stellen und den Ministerien präzise Aufgaben vorgeben sollten, wenn er mahnt, die Politik dürfe keine *„zitternde Hand“* bei der Umsetzung zeigen, stellt sich die Frage nach dem Verhältnis zwischen Expertokratie und politischer Legitimität und Verantwortung. Wenn Attali auf die Besorgnis des UMP-Abgeordneten Claude Goasguen gegenüber einer *„Republik der Experten“* mit der Bemerkung kontert, dieser habe einen Platz in der *„Republik der Dummköpfe“* verdient, so kommt darin der tiefe Graben zwischen einer gewissen Intelligentsia und den politischen Mandatsträgern zum Ausdruck, der in der

französischen Politik immer wieder zum Vorschein kommt – man erinnere sich an die kaum verhohlene Geringschätzung, die der frühere Premierminister de Villepin den Parlamentariern entgegenbrachte. Die UMP-Abgeordneten jedenfalls haben bereits klargestellt, dass sie den Bericht nicht ohne kritische Diskussionen passieren lassen wollen und dass die politische Verantwortung für die Art der Umsetzung letztlich bei ihnen liegt. Ob es Attali passt oder nicht: Die Regierung und die Mehrheitspartei werden seine Vorschläge nicht als Ganzes verwirklichen, sondern selektiv vorgehen.

Dabei geht es natürlich nicht immer nur um die parlamentarischen Rechte und hehre politische Ziele. Gerade weil der Bericht zahlreiche Privilegien und Tabus anspricht (etwa, wenn er sich für mehr Wettbewerb in bisher geschützten Sektoren wie dem Taxigewerbe stark macht), hat sich bereits eine Phalanx betroffener Interessensvertreter lautstark zu Wort gemeldet, die auch ein Echo bei den Parlamentariern finden. *„Man wird mit einem Sperrfeuer der Interessengruppen rechnen können, die im Namen einflussreicher politischer und ökonomischer Interessen handeln“*, prognostiziert die Wirtschaftszeitung *La Tribune*: *„Taxifahrer, Notare, Apotheker, Vertreter der Départements, Lehrende und Forscher, die sich gegen die Evaluierung sperren, Einzelhändler, Verwaltungen ... die Liste derer, die den Attali-Bericht am liebsten ganz hinten in einer Schublade verschwinden sehen würden, ist lang.“* Wie mutig werden der Präsident und seine Regierung sein, wenn es darum geht, Besitzstände aufzubrechen? Die bisherige Praxis Sarkozys verleitet eher zur Skepsis.

Wird der Attali-Bericht sich also in die sehr lange Liste der Expertenberichte und Analysen einreihen, die das politische Leben in Frankreich seit 50 Jahren markieren, oft genug aber Makulatur bleiben und in den Regalen verstauben? Dann würde er das Schicksal des Rueff-Armand-Berichts teilen, der gewissermaßen sein Vorbild ist: Dieser hatte schon 1960 ebenfalls liberale Forderungen wie die Reduzierung rigider Reglementierungen, die Herstellung von Kosten- und Preistransparenz oder eine Verwaltungsreform gestellt; die Lockerung der Zugangsbeschränkungen bei Taxikonzessionen, eine Forderung des Attali-Berichts,

wurde schon damals angeregt, aber ebenso wenig verwirklicht wie viele andere Vorschläge. Vielen anderen Sachverständigengutachten ist es seither ähnlich ergangen. Generell kann man sagen, dass Frankreich nicht unter einem Mangel scharfsichtiger Analysen leidet, sondern eher unter einem fehlenden politischen Mut und entsprechend konsequenten Handeln.

Insofern liegt es jetzt an Nicolas Sarkozy, die Vorschläge der Attali-Kommission im Sinne seiner mehrfach angekündigten Reformpolitik zu nutzen. In vielen Fällen (Autonomie der Universitäten, Reform des Staates, Verringerung der Zahl der Beamten, Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, Reformen der Sozialversicherung) laufen die Vorschläge ohnehin in die Richtung, die der Präsident bereits eingeschlagen hat. In vielen anderen Feldern liegt es an ihm, die notwendigen Veränderungen anzugehen, die er vor der Wahl versprochen und für die er eine politische Mehrheit erhalten hat. *„Die Grundlagen für einen Reformkonsens sind vorhanden“*, urteilt *Le Figaro*: *„Die Geschichte zeigt, dass diese Gelegenheiten selten sind in einem Land, das als konservativ gilt. Dies ist der Moment, um zu sagen: Die Wette gilt!“*

#### Weiterführende Literatur:

- Conseil d'analyse économique: Download aller Gutachten unter der Adresse [www.cae.gouv.fr](http://www.cae.gouv.fr). Neuere Gutachten im Zusammenhang mit dem Thema der Attali-Kommission: Les leviers de la croissance française (Dezember 2007); Mondialisation: les atouts de la France (August 2007).
- Commission pour la libération de la croissance française présidée par Jacques Attali: 300 décisions pour changer la France. La Documentation française, Paris 2008.
- Le pari de la croissance. Contribution du secrétaire général de l'OCDE aux travaux de la commission Attali. OCDE, Paris 2008.