

Uterwedde, Henrik et al.

Article

Ausnahmezustand in Frankreich: Ist das Land nicht reformierbar?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Uterwedde, Henrik et al. (2016) : Ausnahmezustand in Frankreich: Ist das Land nicht reformierbar?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 69, Iss. 14, pp. 3-21

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165789>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Ausnahmestand in Frankreich: Ist das Land nicht reformierbar?

Seit einiger Zeit häufen sich die Negativmeldungen über Frankreich. Das Land leidet unter einer steigenden Arbeitslosigkeit und anhaltenden Haushaltsdefiziten. Die EU droht wegen Überschreitung der Maastricht-Kriterien mit Sanktionen, die geplanten Arbeitsmarktreformen führten zu massiven Streiks und Blockaden, die Frankreich erschütterten. Fehlt dem Land eine Kompromisskultur?

Frankreich bewegt sich

Unser Nachbarland bietet derzeit ein Bild der Krise und der Zerrissenheit. Ein unpopulärer Präsident, eine Regierung ohne Mehrheit; wachsender Einfluss des rechtsextremen Front National, aber auch linksdemagogischer Kräfte; dazu wochenlange Streiks, Protestdemonstrationen und Blockaden durch einen Teil der Gewerkschaften und ultralinke Gruppierungen: Sind dies Zeichen für die »Reformunfähigkeit« Frankreichs? Die Antwort ist nein. Die politischen und sozialen Verwerfungen liefern vielmehr die – in Frankreich seit langem übliche – schrille Begleitmusik zu den schwierigen Veränderungen, die das Land derzeit durchläuft.

Eine alte Debatte

Die These der Unfähigkeit Frankreichs zum Wandel und zu Reformen ist nicht neu. Seit über einem halben Jahrhundert beschäftigt sie immer wieder Historiker, Wissenschaftler und Öffentlichkeit. Die 1970 formulierte These der »Blockierten Gesellschaft« des Soziologen Michel Crozier ist bis heute populär geblieben, um Frankreichs Aversion gegen den Wandel zu »beweisen«. Eine ähnliche Anziehungskraft geht von Untergangsszenarien aus, wie sie etwa der Essayist Nicolas Baverez 2003 in seinem Buch »La France qui tombe« formuliert hat.

Aber dieser Diskurs des Niedergangs, diese These der systemischen Reformunfähigkeit steht in einem eklatanten Widerspruch zu den tatsächlichen tiefgreifenden Veränderungen, die Frankreich nicht nur seit 1945, sondern auch und vor allem in den vergangenen drei Jahrzehnten permanent durchlaufen hat. Früher als Deutschland geriet Frankreichs Nach-

kriegsmodell durch die wachsenden weltwirtschaftlichen Veränderungen und die Globalisierung unter Stress; die französischen Regierungen mussten mit Reformen reagieren und schmerzhaft Anpassungsprozesse begleiten. Das gilt für die Sanierungs- und Modernisierungspolitik, die Präsident de Gaulle 1958 der französischen Wirtschaft verschrieb, um sie auf die Konkurrenz im gemeinsamen europäischen Markt vorzubereiten. Das gilt auch für die kopernikanische Wende, mit der Präsident Mitterrand 1983 einen Paradigmenwechsel der Wirtschaftspolitik einleitete – vom inflationären Wachstum zu einem Kurs der Preisstabilität, vom Strukturdirigismus zu einer Politik der Rahmenbedingungen – und die sich danach im Zuge des EU-Binnenmarktes in einer Politik der Deregulierung, der Liberalisierung und der Privatisierungen der zahlreichen staatlichen Unternehmen fortsetzte. Auch der 1982 eingeleitete und seither mehrfach angepasste Prozess der Dezentralisierung ist zu nennen, ebenso wie die ab 1993 durchgesetzten schrittweisen Rentenreformen, später auch die Ansätze zur Lockerung des starren Arbeitsrechts oder die Neuordnung der Mittelstandsfinanzierung und Innovationsförderung. Kurzum: Französische Regierungen haben immer wieder ihre Fähigkeiten bewiesen, notwendige Weichenstellungen vorzunehmen, Veränderungen einzuleiten und Reformen voranzubringen.

Natürlich sind, wie übrigens auch hierzulande, Reformversuche auch gescheitert oder kamen gar nicht auf die Tagesordnung; zeitweise ist der Reformelan ganz zum Erliegen gekommen. Zudem hat die Reformpolitik oft dramatische Konflikte ausgelöst, die das Land erschüttert haben. Die scharfen Auseinandersetzungen der vergangenen Wochen fügen sich in diese Tradition. Sie verweisen auf die Besonderheiten des französischen Regierungssystems und der politischen Wil-



Henrik Uterwedde*

* Prof. Dr. Henrik Uterwedde ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutsch-Französischen Institut, Ludwigsburg.

lensbildung, die die Reformpolitik in unserem Nachbarland erschweren.

Systemische Reformhemmnisse

Das politische System der V. Republik bietet der Regierung eigentlich gute Voraussetzungen, auch strittige Reformvorhaben parlamentarisch durchzusetzen. Das Mehrheitswahlrecht sorgt in der Regel für klare Mehrheiten. Es gibt im Zentralstaat Frankreich auch kaum institutionelle »Vetospieler« wie etwa in Deutschland den Bundesrat, den Koalitionspartner o.Ä. Darüber hinaus verfügt die Regierung über eine Reihe von Instrumenten, um ihrer eventuell unwilligen Regierungsfraktion ihren Kurs aufzuzwingen. Schärfste Waffe ist die Möglichkeit nach Artikel 49 (3) der Verfassung, die Abstimmung über einen Gesetzentwurf mit der Vertrauensfrage zu verbinden. Dann enden sofort alle Debatten um Änderungsanträge; der Regierungsentwurf gilt als angenommen, wenn nicht innerhalb von 24 Stunden ein Misstrauensantrag gegen die Regierung gestellt wird und dann innerhalb von 48 Stunden eine Mehrheit findet. Genau dieses Verfahren (dessen Einsatz heute aber eingeschränkt ist) wendet Premierminister Manuel Valls derzeit an, um die stark umstrittene Arbeitsmarktreform durchzusetzen – in einer normalen Abstimmung hätte der Entwurf keine Chance gehabt, weil zahlreiche sozialistische Abgeordnete sie zu Fall bringen wollten.

Allerdings ist der so geschaffene »starke Staat« auch verwundbar. Die Parteien und die Verbände, insbesondere die Sozialpartner, sind zu schwach, um ihre Rolle als Vermittlungsinstanzen zwischen Regierung und Bürgern auszufüllen und aktiv an der politischen Willensbildung teilzunehmen. Das verführt Regierungen immer wieder zu einer Politik ohne Bodenhaftung, die versucht, auch kontroverse Projekte ohne ausreichende Beteiligung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verbände von oben durchzudrücken. Dieses Vorgehen provoziert wiederum Gegenreaktionen. Gesellschaftlicher Massenprotest wird dann zum eigentlichen Gegenspieler der Regierung, der je nach Mobilisierungserfolg die Regierung in die Enge drängen kann. Die Auseinandersetzungen sind zudem häufig stark ideologisch aufgeladen – es geht nicht nur um die Verteidigung materieller Interessen, sondern um den Schutz des »französischen Sozialmodells«, ja der Idee der Republik vor vermeintlich »ultraliberalen« Angriffen. Dieses explosive Gemisch aus Besitzstandswahrung, hoher Mobilisierung und ideologischer Aufladung hat die Regierung trotz ihrer institutionellen Machtfülle oft genug in die Defensive getrieben. Zuweilen endet dies in der Kapitulation der Politik vor der »Straße« – wie 1995, als die Gewerkschaften das Land wochenlang lahm legten und die Regierung in die Knie zwangen, oder wie 2006, als Schüler, Studenten und Gewerkschaften die Regierung zur Rück-

nahme eines Projekts veranlassten, das den Kündigungsschutz bei Ersteinstellungen lockern wollte.

Ein weiteres Problem liegt im öffentlichen Meinungsklima, das über alle Parteigrenzen hinweg den Primat der Politik über Wirtschaft und Gesellschaft, also den Führungs- und Lenkungsanspruch des Staates betont und eine Distanz zur Marktwirtschaft pflegt, die sich zuweilen in einem aggressiven Antiliberalismus äußert. Skeptische bis feindliche Einstellungen zur Globalisierung sind in Frankreich weit verbreitet wie nirgendwo in den Nachbarländern; in einer Umfrage im April 2016 bezeichneten 58% die Globalisierung als Gefahr. Dies alles hat konservative wie sozialdemokratische Politiker dazu verleitet, marktwirtschaftlich orientierte Reformen nicht etwa als solche anzukündigen und offensiv zu vertreten, sondern eher verschämt zu betreiben und mit staatsinterventionistischen, progressiven Formeln zu überdecken. Der daraus folgende Widerspruch zwischen Diskursen und tatsächlicher Politik mag kurzfristig geholfen haben, Widerstand gegen Reformprojekte zu umgehen; längerfristig hat er Enttäuschungen vorprogrammiert und Politikverdrossenheit gefördert. So ist es auch François Hollande ergangen, dessen Politik immer mehr in Widerspruch zu seinen Wahlkampfversprechen geraten ist.

Politischer Mut ist entscheidend

Diese Rahmenbedingungen erschweren Reformen in Frankreich, aber sie machen sie nicht unmöglich. Es gibt keinen Determinismus. Blockaden können überwunden werden. So konnten mehrere Rentenreformen gegen den erbitterten Widerstand und massive Protestbewegungen seitens der Gewerkschaften durchgesetzt werden. Die Rahmenbedingungen können sich auch ändern: In den letzten Jahren haben die Regierungen versucht, die Sozialpartner stärker in die Reformpolitik einzubinden und damit die gesellschaftliche Akzeptanz für schwierige Reformen zu erhöhen. Dies ist bisher noch nicht oft gelungen. Aber mehrfach konnte sich die Regierung durch Konzentrierung mit den Sozialpartnern und gewisse Zugeständnisse eine jedenfalls teilweise Zustimmung zu ihren Plänen sichern. Vor allem die größte Gewerkschaft CFDT hat sich mit zwei anderen Gewerkschaften auf diesen Weg der kritischen Begleitung und Verhandlung schwieriger Reformen eingelassen. Das nahm den oben beschriebenen Protestbewegungen einen Teil ihrer Wucht und erlaubte es der Regierung, ihre Reform durchzusetzen, zum Beispiel 2003 (Rentenreform), 2013 (Arbeitsmarktreform) und 2016 (Arbeitsgesetz).

Unabhängig von den systemischen Rahmenbedingungen erfordern Reformen also, nicht anders als in Deutschland, politischen Mut, Überzeugungskraft, Bereitschaft zum Dialog und eine geschickte Verhandlungsstrategie der Regie-

zung. Damit sind wir bei der Frage, wie es um die Reformfähigkeit des Präsidenten Hollande bestellt ist.

François Hollande: Eine gemischte Bilanz

Dass Frankreich, dessen wirtschaftliche Dynamik und Leistungsfähigkeit sich seit über zehn Jahren allmählich, aber stetig verschlechtert hat, strukturelle Reformen und eine Erneuerung seines Wirtschafts- und Sozialmodells benötigt, ist in den vergangenen Jahren durch zahlreiche Sachverständigenberichte untermauert worden. Die Liste ist lang: Es geht um die Finanzierbarkeit und die Effizienz des umfangreichen Staats- und Verwaltungsapparates (die Staatsquote ist mit 57% eine der höchsten in Europa); um zahlreiche bürokratische Regelungen und Hemmnisse, die sich der Entwicklung von Unternehmen entgegenstellen; um die hohen Steuer- und Abgabenbelastungen der Unternehmen, um deren Innovations- und qualitative Wettbewerbsfähigkeit; um starre Arbeitsmarktregulierungen (sie führen dazu, dass gegenwärtig etwa 85% der Neueinstellungen nur durch – überwiegend auf wenige Wochen bzw. Monate beschränkte – befristete Verträge erfolgt); um die berufliche Erstausbildung, die zu wenig auf duale Modelle setzt und den Übergang zwischen Schule und Berufsleben dadurch extrem erschwert.

Bei seinem Amtsantritt im Mai 2012 war Hollande, der sich im Wahlkampf als »Feind der Finanzwelt« und Protagonist einer linken Verteilungs- und Beschäftigungspolitik stilisiert hatte, schlecht vorbereitet auf das ganze Ausmaß der Krise und des dringenden Handlungsbedarfs. Schon bald zwang ihn die andauernde Krise zu einem Kurswechsel, der auf das Gegenteil dessen hinauslief, was die linke Wählerschaft von ihrem Präsidenten erwartet hatte: eine angebotspolitische Reformagenda, die vor allem die Rahmenbedingungen für die Unternehmen verbessern sollte. Die daraufhin seit 2013 eingeleiteten Maßnahmen sind in ihrer Summe trotz mancher Halbherzigkeiten beachtlich: Entlastungen der Unternehmen von Steuern und Abgaben in Höhe von 40 Mrd. Euro, Lockerungen des Kündigungsschutzes, vorsichtige Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, Abbau bürokratischer Hürden vor allem für mittelständische Unternehmen, Forschungs- und Innovationsförderung, Liberalisierung einiger Wirtschaftsbereiche (z.B. Busfernverkehr), Sparmaßnahmen im Sozialstaat, Abbau der öffentlichen Defizite durch Ausgabenreduzierung, Stärkung der Sozialpartner und des sozialen Dialogs in den Unternehmen.

Ist eine solche Politik der graduellen Reformen geeignet, die französische Wirtschaft wieder in die Spur zu bringen? Man mag darüber streiten, ob das Glas halb voll oder halb leer ist. Sicher ist: Der eingeschlagene Kurs geht in die richtige Richtung. Der Verzicht auf radikale Maßnahmen zu-

gunsten schrittweiser Veränderungen ist angesichts vieler Widerstände nachvollziehbar. Allerdings müsste der Kurs klar kommuniziert und auch beständig durchgehalten werden, um neues Vertrauen zu schaffen und die Unternehmen zu neuen Investitionen zu veranlassen. Hier hat François Hollande schwere Fehler gemacht. Er hat den Eindruck erweckt, den beschriebenen Reformweg zögerlich, wenn nicht widerwillig zu beschreiten, und allzu lange geduldet, dass wichtige Minister seiner eigenen Regierung den eingeschlagenen Kurs öffentlich in Frage stellten. Erst der 2014 ernannte Premierminister Manuel Valls begann, Klartext zu reden und den Reformkurs klarer herauszustellen. Der Präsident aber hat sich zwischen alle Stühle gesetzt. Die konservative Opposition beklagt lauthals die Halbherzigkeiten der Reformen (und will dabei vergessen machen, dass ihr eigener Mut zu Veränderungen sehr begrenzt war); große Teile der eigenen Partei und die Linkspopulisten schmähen seine »ultraliberale«, »antisoziale« Politik. In den letzten neun Monaten seiner Amtszeit droht politischer Stillstand; für wegweisende Veränderungen oder Initiativen fehlen ihm Kraft und Mut.

Chancen des Neuanfangs

Dennoch besteht kein Anlass für Pessimismus. Frankreich bewegt sich. In der Gesellschaft findet sich neben allen Abstiegsängsten und Verkrampfungen auch viel unternehmerische Dynamik, abzulesen an den zahlreichen Unternehmensgründungen und Start-ups. Die Wirtschaft verfügt bei allen Problemen weiter über ein starkes Potenzial. Die Wirtschaft beginnt sich zu erholen; es bleibt abzuwarten, ob die jetzt spürbaren Erleichterungen der Unternehmen diesen leichten Aufschwung verstetigen und verstärken können. In Politik und Verbänden zeigt die Oberfläche der alten Rituale und Beschwörungen, der Tabuthemen und des Immobilismus zunehmend Risse auf, weil ihr Widerspruch zur realen Welt immer offenkundiger wird. Der Wunsch nach Erneuerung der Diskurse und Programme wird stärker. Hollandes vorsichtige Reformen haben die Türen für die Erneuerung in Wirtschaft und Gesellschaft geöffnet. Dies mag zu langsam und zu zaghaft sein, wie gerade hierzulande immer wieder moniert wird. Aber Veränderungen und Strukturreformen können nicht mit der Brechstange erzwungen werden, weder in Frankreich noch in Deutschland.

Kurz: Die Krise, die Frankreichs Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zurzeit durchläuft und recht schonungslos die brüchig und obsolet gewordenen tradierten Strukturen offenlegt, birgt Risiken, aber auch Chancen des Neuanfangs. Die kommenden Monate und die Wahlen 2017 werden zeigen, inwieweit sich in Politik und Verbänden die Akteure der Erneuerung gegen die Kräfte der Beharrung durchsetzen können.

Literatur

Aghion, P., G. Clette und E. Cohen (2014), *Changer de modèle*, Odile Jacob, Paris.

Egle, Chr. (2009), *Reformpolitik in Deutschland und Frankreich. Wirtschafts- und Sozialpolitik bürgerlicher und sozialdemokratischer Regierungen*, VS Verlag, Wiesbaden.

Mény, Y., H. Uterwedde und R. Zohlnhöfer (2015), *Sustainable Governance Indicators – 2015 France Report*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

OECD (2015), *Economic Survey on France, Growth and Jobs*, OECD Publishing, Paris.

Schild, J. und H. Uterwedde (Hrsg.), *Die verunsicherte Französische Republik. Wandel der Politik – und der Leitbilder?*, Nomos, Baden-Baden.

Uterwedde, H. (2004), »Wie reformfähig ist Frankreich?«, *Dokumente* Nr. 1, 66–73.

Uterwedde, H. (2015), »Hollandes Wirtschaftspolitik«, in: R. Rill (Hrsg.), *Frankreich im Umbruch. Innerer Reformdruck und außenpolitische Herausforderungen*, Hanns Seidel Stiftung, München, 33–43.



Dr. Nino Galetti*



Tatjana Saranca**

Ausnahmezustand in Frankreich: Ist das Land nicht reformierbar?

»La France va mieux« – »Frankreich geht es besser«. Mit dieser Aussage versuchte Präsident François Hollande kürzlich seinen Reformkurs zu verteidigen und erntete für diese scheinbar tollkühne Einschätzung von seinen Landsleuten, insbesondere aber vom linken Rand seiner eigenen Partei scharfe Kritik. Die Franzosen sehen das nämlich angesichts einer Rekordarbeitslosigkeit von über 10% – unter Jugendlichen sogar von rund 25% – ganz anders. Seit dem Amtsantritt Hollandes im Jahr 2012 ist die Zahl der Arbeitslosen um fast 650 000 gestiegen und hat den historischen Höchstwert von knapp 3,6 Millionen erreicht.

Als Reaktion auf die geplante Arbeitsmarktreform gingen Hunderttausende auf die Straßen: Der öffentliche Verkehr wurde bestreikt, der Müll blieb liegen, und als sich auch die Mitarbeiter der Raffinerien am Arbeitskampf beteiligten, wurde in einigen Regionen das Benzin knapp. Noch intensiver wurden die Proteste, als Premierminister Manuel Valls die umstrittene Arbeitsmarktreform auf dem Sonderweg des Art. 49 Abs. 3 am Parlament vorbeidrücken wollte. Reformkritische Gewerkschaften laufen seither Sturm. »Wir haben Besseres verdient« und »Kill capitalism« stand auf den Transparenten der Demonstranten.

Nein, Frankreich erweckt im Augenblick keinen kraftstrotzenden Eindruck. Die Regierung hat längst begriffen, dass die in Teilen staatsgelenkte Wirtschaft, die großzügigen Sozialleistungen und Frankreichs überbordende Bürokratie nicht mehr finanzierbar sind. Das Land braucht tiefgreifende Reformen dringender denn je – und doch scheint es gegenwärtig unmöglich, wirtschaftlich wieder auf Augen-

* Dr. Nino Galetti studierte Politische Wissenschaften, Völkerrecht und Romanistik in Bonn. Seit August 2015 ist er Repräsentant der Konrad-Adenauer-Stiftung in Paris.

** Tatjana Saranca studierte Verwaltungswissenschaften und Europastudien in Ludwigsburg, Kehl und Straßburg. Von 2012 bis Juni 2016 arbeitete sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Brüsseler Büro des Europaabgeordneten Elmar Brok, zuletzt als dessen Büroleiterin.

höhe mit Deutschland, seinem wichtigsten Partner in Europa, zu kommen.

Unter Präsident Hollande passierte in den vergangenen vier Jahren zu wenig, um die strukturell hohe Arbeitslosigkeit zu senken. Anstatt seinen Wählern zu erklären, dass er seine Wahlversprechen aufgrund der andauernden Wirtschaftskrise nicht halten kann, hat er jahrelang Klientelpolitik betrieben und Interessengruppen bedient. Die ohnehin zerstrittene Sozialistische Partei wollte er durch seine Politik der Kompromissfindung zusammenhalten.

Dennoch hatte Hollande mehrere Gründe, genau jetzt die Reißleine zu ziehen. Zum einen droht die EU wegen Überschreitung der Maastricht-Kriterien mit Sanktionen. Die Reformen hätten spätestens 2015 in Angriff genommen werden müssen, kurzfristig gab es von der Europäischen Kommission einen Aufschub bis 2017. Höchste Zeit für einen Strukturwandel also, egal auf welchem Wege. Vorneweg steht hierbei der Plan, die Wirtschaft und die Arbeitsmärkte insbesondere für Krisenzeiten anpassungsfähiger zu machen.

Hollandes Maßnahmenpaket umfasst daher eine Lockerung des Kündigungsschutzes bei unbefristeten Verträgen, ebenso soll das Vetorecht der Gewerkschaften gegen Betriebsvereinbarungen beschnitten werden. Die in Frankreich geltende 35-Stunden-Woche soll zwar nicht angetastet werden, jedoch sollen Arbeitgeber künftig die Tagesarbeitszeit vorübergehend auf maximal zwölf Stunden steigern können. Auch die Steuer- und Abgabenlast wird gesenkt.

Hollandes Reformplan hat gute Chancen aufzugehen. Bereits letztes Jahr waren schnell wirkende Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt die wichtigste Empfehlung der OECD an Frankreich. Nur dann könnten Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum der zweitgrößten Volkswirtschaft der Eurozone wieder steigen, denn ein starrer Arbeitsmarkt gilt als ein großes Hindernis für den Wirtschaftsaufschwung.

In ihrer Lissabon-Strategie hat die EU festgelegt, dass bis 2020 drei von vier Menschen im erwerbsfähigen Alter in der EU einen Job haben sollen. Deutschland hat das Ziel fast erreicht. Frankreich ist dagegen bislang weit abgeschlagen. Grund ist laut einer Bertelsmann-Studie der unflexible und undurchlässige Arbeitsmarkt in Frankreich. Zuvor galt der deutsche Arbeitsmarkt jahrzehntelang als starr und unflexibel, heute gehört er zu den dynamischsten in Europa.

Der Vergleich zwischen Frankreich und Deutschland zeigt: Diesseits des Rheins gibt es eine hohe berufliche Mobilität, das heißt relativ viele Stellen- und Berufswechsel. Außerdem funktioniert die befristete Beschäftigung in Deutschland häufig als Sprungbrett in dauerhafte Jobs – vor allem im Vergleich zum EU-Schlusslicht Frankreich. 8% der Arbeitnehmer, die in zwei aufeinanderfolgenden Jahren beschäftigt

sind, wechselt in Deutschland laut Studie jedes Jahr die Stelle. In Frankreich ist die Wechselquote nicht einmal halb so hoch.

Vor allem aber der Wechsel von einem befristeten zu einem unbefristeten Vertrag schlägt sich auf den Arbeitsmarkt nieder. In Deutschland schafft es mehr als ein Drittel der Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsvertrag innerhalb eines Jahres in ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis. In Frankreich dagegen ist es bloß jeder Zehnte. Für Berufsanfänger und Unqualifizierte ist der Wechsel zu einem unbefristeten Vertrag aufgrund der Reglementierung kaum machbar. Auch das duale Ausbildungsprogramm – in Deutschland seit Jahrzehnten Normalität – spielt eine große Rolle. Während deutsche Jugendliche nach ihrer Ausbildung meist direkt in ein festes Anstellungsverhältnis übernommen, handelt sich Frankreichs Jugend nach dem Berufseinstieg oft von Zeitvertrag zu Zeitvertrag. Das schlägt sich schließlich in einer hohen Jugendarbeitslosigkeit nieder.

Auch weiß Präsident Hollande, dass er jetzt irgendetwas tun muss, damit seine Regierung nicht endgültig an Glaubwürdigkeit verliert – international, in Europa und beim eigenen Volk. Es ist genau das Unterlassen von ungeliebten Veränderungen, die dem rechtsextremistischen Front National jahrelang in die Hände gespielt hat. Das Erstarken von rechtsextremen Kräften hat bekanntlich immer auch ökonomische Gründe. Sollte der wirtschaftliche Aufschwung zurückkommen, wird man das am Wahlergebnis 2017 ablesen können. Ebenso wenn dieser ausbleibt.

Ein weiterer Grund, warum Frankreich als so mühsam zu reformieren gilt, ist die immer gleiche Scheu der Regierungen – egal welcher Couleur – vor Protestbewegungen. Hollandes Reformen sind insbesondere dem linken Rand der sozialistischen Regierungspartei und den Gewerkschaften ein Dorn im Auge. Sie seien zu unternehmerfreundlich. Befürchtet werden schlechtere Arbeitsbedingungen und der Verlust sozialer Errungenschaften. Demzufolge passiert das, was bei angekündigten Reformen immer passiert: Die Gewerkschaften führen ihr Protestritual durch, legen nach eigener Ankündigung »das Land lahm«. Auch die Ende Mai durch Premierminister Valls vorgelegten Korrekturen lehnten sie ab. Es existiert in Frankreich keine eingespielte Sozialpartnerschaft zwischen Unternehmerverbänden und Gewerkschaften. Ideologisches Denken ist hier stärker entwickelt. Regierungen geraten daher immer unter Spannung, wenn es um das Arbeitsrecht geht, und beugen sich meistens den Protesten.

Dass die Durchsetzung von Reformen in Frankreich kein Selbstläufer ist, ist nichts Neues. Bereits beim sogenannten »Loi Macron«, einem Maßnahmenpaket aus mehreren unterschiedlichen Reformen zur Setzung von neuen Wachstumsimpulsen, musste der Wirtschaftsminister gegen den

Widerstand des linken Flügels der Sozialisten kämpfen. Auch hier hat Premierminister Valls am Ende auf die Verfassungsklausel Art. 49 Abs. 3 zurückgegriffen und auf eine Abstimmung im Parlament verzichtet. Es beinhaltet u.a. die Ausweitung der Sonntagsarbeit und die Liberalisierung von geschützten Berufen. Notare, Anwälte oder Gerichtsvollzieher, die bisher von Privilegien profitierten, müssen seitdem mit mehr Konkurrenz rechnen.

Es sind Maßnahmen, die Wettbewerbsfähigkeit steigern sollen und die bereits Wirkung zeigen. Hollande hatte mit seiner Aussage »La France va mieux« (»Frankreich geht es besser«) nicht Unrecht: Frankreichs Wirtschaft geht, auch wenn langsam, bergauf. Das BIP stieg dieses Jahr stärker als erwartet. Auch die Investitionen erhöhten sich um 1,6%. Das Staatsdefizit wurde dieses Jahr im Vergleich zum Vorjahr deutlich verringert. Alles deutet auf eine Besserung hin. Das ist nicht verblüffend, wenn man sich das Innovationspotenzial von Frankreichs Wirtschaft vor Augen führt.

Frankreich, von Medien derzeit gerne als der »kranke Mann Europas« bezeichnet, ist wohl die am meisten unterschätzte große Volkswirtschaft der Welt. Beim Warenexport ist das Land nach wie vor weltweit Nummer 6. Beim immer wichtiger werdenden Export von Dienstleistungen belegt es Rang 3, nach USA und Großbritannien, aber vor Deutschland. Nach dem Brexit wird Paris die EU-Hauptstadt mit der größten Wirtschaftsleistung sein. Bei allen Schwächen hat Frankreichs Wirtschaft herausragende Stärken.

Zum einen werden in Frankreich mehr Kinder geboren als in den meisten anderen Ländern Europas. Während die Bevölkerung Deutschlands nach der Prognose der Vereinten Nationen bis zum Jahr 2050 um 9,3 Mio. Menschen schrumpfen wird, ist für Frankreich ein Bevölkerungswachstum von 7,7 Mio. Einwohnern prognostiziert. Die Zahl der Franzosen im erwerbsfähigen Alter wird also zumindest nicht sinken und die demographische Alterung demnach auch weniger dramatische Auswirkungen haben als in Deutschland.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die günstigere Einbeziehung von Frauen ins Erwerbsleben. Mit besseren Kinderbetreuungsmöglichkeiten und steuerlichen Begünstigungen von größeren Familien geht eine hohe Erwerbsrate von Frauen mit Kindern einher. Frankreich gilt auch im Bereich von Unternehmensgründungen als attraktiv. In kaum einem anderen Land ist eine Firmengründung weniger kompliziert.

Schließlich profitiert Frankreich von privaten und öffentlichen in- und ausländischen Investitionen. Trotz der Krise haben vor allem ausländische Firmen Vertrauen in Frankreich. Zwischen 2012 und 2014 betrug Direktinvestitionen aus dem Ausland 75 Mrd. Euro. Deutschland hingegen kam auf nur 40 Mrd. Euro. Zwar garantieren Investitionen noch keinen

Wirtschaftsaufschwung, sind auf kurz oder lang jedoch auf jeden Fall eine günstige Voraussetzung.

Die Franzosen haben also keinen Grund zu resignieren. Frankreich hat großes Potenzial. Die Regierung von Präsident Hollande hat, wenn auch spät, die Notwendigkeit von Reformen erkannt. Fraglich ist, wie irreparabel einige Schäden sind, die während der Regierungszeit von Hollande entstanden sind, etwa die fortschreitende Deindustrialisierung. Allein im vergangenen Jahr sind knapp 38 000 Jobs im Bereich der Industrie weggefallen. Der Anteil der Industrie an der nationalen Wertschöpfung beträgt in Frankreich nur noch 10,2%, in Deutschland ist der Wert doppelt so hoch.

Derweil erlebt die Welt gerade eine digitale Revolution. Die Industrie 4.0 bedarf einer großen ökonomischen Anpassung. Einen Plan, wie man Frankreichs Industrie für die Zukunft rüsten kann, haben bereits die vier favorisierten Bewerber für die Nominierung der Präsidentschaftswahlen der »Républicains«. Nicolas Sarkozy, Alain Juppé, François Fillon und Bruno Le Maire zeigen Einigkeit, wenn es um die Notwendigkeit zukunftsorientierter Reformen geht. Die Reformbereitschaft der Bürgerlichen in Frankreich war schon immer erkennbar höher als die der Sozialisten. Die potenziellen Kandidaten versprechen ihren Wählern bereits jetzt, das Land wirtschaftlich wieder auf die Beine zu stellen.

Gegenwärtig ist es noch nicht absehbar, ob sich die Reformgeschwindigkeit nach den französischen Präsidentschaftswahlen im Sommer 2017 erhöhen wird und sich damit für Frankreich und den Euroraum die mittelfristigen Wachstumsperspektiven verbessern werden. Die Reformen sind ein guter Anfang, doch bis diese ihre Wirkung vollständig entfalten, wird Zeit vergehen. In jedem Fall ist eine entscheidende Voraussetzung für die Durchführung künftiger Reformen, dass den Bürgern deren Notwendigkeit erklärt wird. Ein transparenter und gut kommunizierter Reformplan würde die Zweifel an Frankreichs Reformfähigkeit verringern und eine politische Polarisierung vermeiden. Auf keinen Fall jedoch darf riskiert werden, dass Frankreich von der Globalisierung abgehängt wird und der deutsch-französische Motor stillsteht.

Literatur

Auswärtiges Amt (2016), »Frankreichs Wirtschaftspolitik«, verfügbar unter: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Frankreich/Wirtschaft_node.html, aufgerufen am 5. Juni 2016.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg., 2016), »Durchlässigkeit europäischer Arbeitsmärkte«, verfügbar unter: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/durchlaessigkeit-europaeischer-arbeitsmaerkte/>, aufgerufen am 4. Juli 2016.

OECD (2015), »Economic Survey of France«, verfügbar unter: <http://www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-france.htm>, aufgerufen am 4. Juli 2016.



Ronald Bachmann*

Der französische Arbeitsmarkt – Reformerfordernisse

Der französische Arbeitsmarkt weist seit längerem deutliche Probleme auf. So liegt die Arbeitslosigkeit seit Jahren auf einem konstant hohen Niveau. Im Mai 2016 betrug sie 9,9%, wobei insbesondere die Jugendarbeitslosigkeit von rund 25% sowie die mit 44% hohe Rate von Langzeitarbeitslosen¹ Sorgen bereitet (vgl. OECD 2016).

Seit Beginn der 1990er Jahre wurde den bereits damals diagnostizierten strukturellen Probleme des französischen Arbeitsmarkts vor allem durch eine erleichterte Nutzung von befristeten Verträge entgegengetreten. Diese Art von »partieller Arbeitsmarktreform« hat den Vorteil, dass sie politisch relativ einfach durchzusetzen ist, da sie hauptsächlich Personen außerhalb des Arbeitsmarkts, die (erneut) in die Beschäftigung bzw. in den Arbeitsmarkt einsteigen, betrifft. Hierbei handelt es sich um einen relativ kleinen Teil der Bevölkerung, der zudem politisch und gesellschaftlich ein eher geringes Gewicht hat (vgl. Blanchard und Landier 2002).

Diese Reformen haben jedoch die strukturellen Probleme des französischen Arbeitsmarkts nicht lösen können und zusätzlich neue Schwierigkeiten erzeugt. So kann es zwar als Erfolg angesehen werden, dass befristete Verträge eine erhöhte Zugangsfunktion in den Arbeitsmarkt gewährleisten. Jedoch ist der Anteil von befristeten Verträgen an neuen Beschäftigungsverhältnissen mit ca. 70% mittlerweile so hoch, dass davon ausgegangen werden kann, dass der Anstieg der Befristungen mit einem Rückgang unbefristeter Beschäftigungsverhältnisse einhergeht. Dies erscheint einerseits problematisch, da befristete Beschäftigungsverhältnisse eine deutlich niedrigere Beschäftigungsstabilität aufweisen als unbefristete (vgl. Le Barbanchon und Malherbet 2013). Andererseits ist die Sprungbrettfunktion in die unbe-

fristete Beschäftigung in Frankreich sehr niedrig: Die Übergangsrate von der befristeten in die unbefristete Beschäftigung liegt bei knapp 11%. Dies entspricht dem niedrigsten Wert innerhalb der Europäischen Union auf (vgl. Bertelsmann Stiftung und RWI 2016). Somit weist Frankreich einen stark segmentierten Arbeitsmarkt auf, in dem ein Bereich von verhältnismäßig stabilen und gut bezahlten Jobs, der andere von relativ instabilen und oft geringer bezahlten Beschäftigungsverhältnissen gekennzeichnet ist, wobei es nur wenig Übergänge zwischen diesen beiden Segmenten gibt.

Das Gesamtbild von hoher Arbeitslosigkeit, vor allem unter den Jugendlichen, einer hohen Langzeitarbeitslosigkeit und eines stark segmentierten Arbeitsmarkts macht somit deutlich, dass wirtschaftspolitische Reformen notwendig sind, um die Situation des französischen Arbeitsmarkts zu verbessern.

Die aktuellen Reformvorschläge

Vor dem Hintergrund dieser Situation sowie der im Mai 2017 anstehenden Präsidentschaftswahl hat die französische Regierung zu Anfang des Jahres 2015 ein Reformprogramm gestartet mit dem Ziel, das Arbeitsrecht zu vereinfachen, stärkere Anreize zur Jobaufnahme und -schaffung zu setzen und letztlich die Arbeitslosigkeit zu senken. Dieses Programm setzt sich aus einer Reihe von Reformvorhaben zusammen, die sowohl den Arbeitsmarkt als auch den Produktmarkt betreffen, und die durch Vorschläge zu weiteren Änderungen des Arbeitsrechts zu Beginn des Jahres 2016 ergänzt wurden.

Die aktuell diskutierten Reformen des Arbeitsmarkts umfassen folgende Punkte (vgl. *Süddeutsche Zeitung* 2016). Erstens soll die 35-Stunden-Woche, je nach Auftragslage der Unternehmen, (weiter) gelockert werden können. Zudem sollen Überstundenzuschläge von bisher 25% künftig nach innerbetrieblicher Absprache auf 10% abgesenkt werden. Zweitens soll der Kündigungsschutz für betriebsbedingte Entlassungen gelockert werden – diese Maßnahme wurde aber nach erheblichen Protesten und parteiinternem Widerstand mittlerweile deutlich eingeschränkt. Drittens sollen Anpassungsmaßnahmen bzgl. Arbeitsstunden und Lohn in Firmen, die sich in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befinden, vereinfacht werden. Viertens sollen sich Arbeitsrichter oder Schiedsmänner bei den Entschädigungen an »weitgehend vorgegebene« Richtsätze halten – explizite Obergrenzen, wie ursprünglich geplant, soll es aber nicht geben.

Zusammenfassend enthalten die Reformen somit vor allem mit der Reduzierung des Kündigungsschutzes sowie der Dezentralisierung von (Lohn-)Verhandlungen wichtige Elemente, die zu einer Flexibilisierung des französischen Arbeitsmarkts beitragen und insbesondere seine Segmentie-

* Dr. Ronald Bachmann ist Leiter des Kompetenzbereichs »Arbeitsmärkte, Bildung, Bevölkerung« am RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.

¹ Definiert als der Anteil der Personen mit einer Arbeitslosendauer von einem Jahr und mehr an allen Arbeitslosen.

rung reduzieren können.² Jedoch gibt es erheblichen Widerstand, so dass es bereits zu Rücknahmen bei verschiedenen Maßnahmen kam und es zurzeit unklar ist, welche Reformen letztlich tatsächlich verabschiedet und durchgesetzt werden können. Dies ist insbesondere bei der Reduzierung der Kündigungskosten der Fall, die enorm wichtig für die Wirksamkeit der Reformen wäre (vgl. Cahuc und Carcillo 2016).

Die derzeitigen Vorgänge erinnern daher stark an frühere Reformversuche, die häufig ebenfalls auf großen Widerstand stießen und teilweise komplett zurückgenommen wurden. Hierzu zählt der im Jahr 2006 gescheiterte Versuch, einen Ersteinstellungsvertrag mit zweijähriger Probezeit für Berufsanfänger zu institutionalisieren (Contrat Première Embauché), und auch für den Zeitraum 2008–2013 lässt sich konstatieren, dass Reformen oft verzögert wurden und zudem mit Ausnahme der Rentenreformen keine durchgreifenden Wirkungen hatten (vgl. Coquet 2015). Somit stellt sich die Frage, warum Reformen in Frankreich so schwierig durchzusetzen sind.

Warum sind Reformen des französischen Arbeitsmarkts so schwierig?

Aufgrund einer Vielzahl gescheiterter Reformen wird oft darauf verwiesen, dass Frankreichs »Reformunfähigkeit« (vgl. Rhodes 1997) auf dysfunktionale Verhandlungsstrukturen zwischen dem Staat und den Sozialpartnern zurückzuführen ist. Eine differenziertere Betrachtung zeigt jedoch, dass die gegebenen Rahmenbedingungen zwar leicht zum Scheitern von Reformen führen können; erfolgreiche Reformen sind unter bestimmten Voraussetzungen dennoch möglich (vgl. Egle 2008; Vail 2008).

Zunächst ist zu berücksichtigen, dass Gewerkschaften in Frankreich trotz ihrer relativ geringen Mitgliederzahl stark und mobilisierungsfähig sind. Zudem sind sie teilweise radikal in ihren (wirtschafts-)politischen Positionen sowie militant in ihrer Vorgehensweise. Vor allem wenn die Gewerkschaften eine einheitliche Position und Vorgehensweise verfolgen, entsteht ein kaum zu überwindender Widerstand. Verstärkt wird dies durch Schüler- und Studentenbewegungen, die sich den Protesten anschließen, wie dies zurzeit bei den »Nuits debout« zu beobachten ist.

Zweitens ist festzuhalten, dass der institutionelle Rahmen der V. Republik der Regierung ein hohes Maß an Macht gegenüber dem Parlament und den politischen Parteien verleiht. So können unter anderem Gesetze auch ohne explizite Zustimmung des Parlaments verabschiedet werden (vgl.

Egle 2008). Dies hat in der Vergangenheit paradoxerweise jedoch oft nicht dazu geführt, dass Reformen erfolgreich umgesetzt wurden; vielmehr sind zahlreiche Regierungen zu eigenmächtig vorgegangen und haben somit den Widerstand, den sie eigentlich umgehen wollten, noch verstärkt. Dies war beispielsweise beim oben erwähnten Versuch, einen Ersteinstellungsvertrag zu institutionalisieren, der Fall. Hierbei versäumte es die Regierung de Villepin, Gewerkschaften und Arbeitgeber im Voraus zu konsultieren, und verabschiedete das Gesetz ohne Parlamentsbeschluss (vgl. Egle 2008).

Dies führt vor Augen, wie bedeutsam das exakte Regierungshandeln ist. Einerseits betrifft dies die Wichtigkeit, die Bürger von der Notwendigkeit politischer Reformen zu überzeugen, was oft vernachlässigt wurde, wie es etwa in der Sarkozy-Präsidentschaft zu beobachten war, deren Reformprogramm das Fehlen einer klaren Zielsetzung vorgeworfen wurde (vgl. Cahuc und Zylberberg 2009). Andererseits spielt die Strategie, mit der Reformen umgesetzt werden, eine bedeutende Rolle, wobei sich sowohl die Konsultation der Sozialpartner als auch ein gutes Timing der Reformen als hilfreich erwiesen hat (vgl. Egle 2008).

Diese Faktoren, die in der jüngeren Vergangenheit deutlich zu beobachten waren, spielen auch bei den aktuellen Protesten und Debatten eine wichtige Rolle. So legen sowohl die Gewerkschaften als auch die Studenten- und Schülerverbände eine hohe Militanz und Mobilisierbarkeit an den Tag. Hierbei ist die Aktivität der letztgenannten Verbände im Grunde etwas erstaunlich, da sich nur relativ wenige der geplanten Reformen direkt auf junge Arbeitnehmer auswirken (vgl. *Le Monde* 2016). Somit liegt der Verdacht nahe, dass eine bessere Kommunikation über die Ziele und Wirkungen der Reformen sowie ein mit den Sozialpartnern besser abgestimmtes Handeln dazu hätte beitragen können, die Proteste zumindest in gemäßigeren Formen ablaufen zu lassen. Dass dies offenbar nicht der Fall war, zeigt sich zudem am starken Widerstand innerhalb der Regierungspartei. Gleiches gilt für die politische Vorgehensweise, da – wie bei wenig erfolgreichen Reformen in der Vergangenheit – von der Möglichkeit Gebrauch gemacht wurde, Gesetze ohne Zustimmung des Parlaments zu erlassen, anstatt das Parlaments durch Konsultationen und eine Abstimmung zu beteiligen.

Ob eine besser Kommunikationspolitik und ein besser mit den Sozialpartnern abgestimmtes Handeln allerdings bei den Gewerkschaften zu weniger Widerstand geführt hätte, ist zumindest zweifelhaft. Hauptgrund hierfür ist, dass die Gewerkschaften in Frankreich trotz einer sehr geringen Mitgliederquote (unter 10% der Arbeitnehmer in Frankreich sind Mitglied einer Gewerkschaft) zurzeit über eine relativ hohe Machtfülle verfügen. Eine Verlagerung von Verhandlungen weg von der sektoralen auf die Betriebsebene würde hin-

² Hinsichtlich der tatsächlichen Wirksamkeit einer dezentraleren Kooperation der Sozialpartner sind jedoch Zweifel angebracht, da die jetzt schon bestehenden Möglichkeiten von Flexibilisierungsmaßnahmen auf betrieblicher Ebene kaum genutzt werden (vgl. Paris School of Economics 2016).

gegen mit einem relativ starken Machtverlust der großen Gewerkschaften einhergehen. Somit geht es bei den derzeitigen Auseinandersetzungen auch um die zukünftige Bedeutung der Gewerkschaften, die dementsprechend unterschieden auftreten.

Schlussfolgerungen und Ausblick

In der Gesamtschau des aktuellen Konflikts um die französischen Arbeitsmarktreformen sowie der vorhergehenden Reformen (erfolgreich und gescheitert) ergibt sich daher ein vielschichtiges Bild. Zwar gelang es in der Vergangenheit, partielle Arbeitsmarktreformen in Form eines Ausbaus von befristeter Beschäftigung durchzusetzen. Diese führten jedoch nicht zum gewünschten Erfolg, dem Abbau der hohen Arbeitslosigkeit insbesondere von jungen Personen, sondern führten vielmehr zum neuen Problem eines stark segmentierten Arbeitsmarkts.

Es konnten teilweise umfassendere Reformen durchgesetzt werden, wenn auch nicht im offenbar notwendigen Ausmaß, wie die weiterhin hohe strukturelle Arbeitslosigkeit belegt. Erfolgsfaktoren waren in diesen Fällen eine klare Kommunikation bzgl. der Ziele und der Umsetzung sowie die frühzeitige Einbindung der Sozialpartner. Diese Faktoren wurden bei den aktuellen Reformen allem Anschein nach nicht genügend beachtet – wobei unklar bleiben muss, ob vor allem die militanten Gewerkschaften überhaupt hätten überzeugt werden können, da für sie außerordentlich viel auf dem Spiel steht. Zudem besteht die Schwierigkeit, dass Präsident Hollande aufgrund der im Mai 2017 anstehenden Präsidentschaftswahlen zeitlich unter enormem Druck steht und dementsprechend fraglich ist, ob ein kooperativeres und damit vermutlich wesentlich langsames Vorgehen überhaupt eine Handlungsoption für ihn dargestellt hat.

Die weitere kurzfristige Entwicklung ist somit kaum abzusehen. Mittelfristig würde sich der kommende Präsidentschaftswahlkampf idealerweise auf die wesentlichen Inhalte notwendiger Reformen konzentrieren. Wenn dann ein neuer Präsident mit einem klaren Mandat ausgestattet würde, könnten Reformen unter Berücksichtigung der genannten Erfolgsfaktoren angegangen werden, um die Arbeitslosigkeit zu senken und die Segmentierung des französischen Arbeitsmarkts zu reduzieren. Wie realistisch ein solches Szenario ist, sei dahingestellt – Frankreich wäre es zu wünschen.

Literatur

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) und RWI (2016), *Durchlässigkeit europäischer Arbeitsmärkte*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Blanchard, O. und A. Landier (2002), »The Perverse Effects of Partial Labour Market Reform: Fixed-Term Contracts in France«, *The Economic Journal* 112, F214–F244.

Cahuc, P. und S. Carcillo (2016), »Réformer le contrat de travail pour créer des emplois«, *Les Echos*, 8. Februar, verfügbar unter: http://www.lesechos.fr/08/02/2016/LesEchos/22124-039-ECH_reformer-le-contrat-de-travail-pour-creer-des-emplois.htm.

Cahuc, P. und A. Zylberberg (2009), *Les réformes ratées du président Sarkozy*, Flammarion, Paris.

Coquet, B. (2015), *Labour market measures in France 2008–13: The crisis and beyond*, International Labour Office, Genf.

Egle, C. (2008), »Paradoxien französischer Reformpolitik. Institutionelle Handlungsmacht, Parteienwettbewerb und Regierungskunst in der Renten- und Arbeitsmarktpolitik seit den 1990er Jahren«, in: Deutsch-Französisches Institut (Hrsg.), *Frankreich Jahrbuch 2007. 50 Jahre V. Republik*, VS Verlag, Wiesbaden, 139–162.

Le Barbanchon, T. und F. Malherbet (2013), »An anatomy of the French labour market – Country case study on labour market segmentation«, Employment working paper 142, International Labour Office, Employment Sector, Employment Analysis and Research Unit, Economic and Labour Market Analysis Department, ILO, Genf.

Le Monde (2016), »Ce que la réforme du code du travail changerait pour les étudiants et jeunes salariés«, 4. März.

OECD (2016), *OECD Employment Outlook 2016*. OECD Publishing, Paris, verfügbar unter: DOI: http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2016-en.

Paris School of Economics (2016), *La parole à ... Thomas Breda*, verfügbar unter: <http://www.parisschoolofeconomics.eu/fr/actualites/la-parole-a-thomas-breda/>.

Rhodes, M. (1997), *Southern European welfare states: Between crisis and reform*, Psychology Press, Portland.

Süddeutsche Zeitung (2016), »Umstrittene Reform in Frankreich: Hollandes Kampf mit der Seeschlange«, 3. Mai.

Vail, M.I. (2008), »From ›welfare without work‹ to ›buttressed liberalization‹: The shifting dynamics of labor market adjustment in France and Germany«, *European Journal of Political Research* 47, 334–358.



Eckhard Wurzel*

Frankreich: Reformbarrieren abbauen

Frankreich tut sich schwer mit Wirtschaftsreformen. Dies mag zum Teil noch das Nachklingen einer Tradition sein, die die Lösung ökonomischer Probleme vor allem in staatlichem Interventionismus sucht. Auch einige andere Barrieren erschweren den Reformprozess. Aber Frankreich ist reformfähig. Dort wie in anderen Ländern, Deutschland eingeschlossen, gilt es die Bedingungen zu verbessern, unter denen erfolgreiche Reformen zustande kommen können. Versuchen wir, einige Gesichtspunkte zu beleuchten.

Interventionismus oder Reform?

Ein Blick zurück auf die ersten Jahrzehnte der sich entwickelnden europäischen wirtschaftlichen Integration zeigt, dass eine auf makroökonomische Stimulierung abzielende Finanz- und Geldpolitik, gepaart mit interventionistischer Industriepolitik, eine prominente Rolle in der französischen Wirtschaftspolitik spielte. Die ersten Jahre der Amtszeit von Präsident Mitterrand zu Beginn der 1980er Jahre markieren einen Höhepunkt expansiver staatlicher Nachfragepolitik, aufgemischt mit der Verstaatlichung von Banken und Industrieunternehmen. Steigende Inflation und zunehmende Leistungsbilanzdefizite gehören zu den ökonomischen Ergebnissen dieser Jahre.

Wenig später jedoch, ebenfalls in der Amtszeit Mitterrands, erfolgte eine Trendwende in Richtung Stabilitätsorientierung. Der Anpassungsdruck, der dabei von dem auf höhere Wechselkursstabilität abzielenden Europäischen Währungssystem (EWS) ausging, ist bemerkenswert.

Ein Verzicht auf Wechselkursanpassung innerhalb des EWS wäre unter den Bedingungen einer zunehmenden Liberalisierung des Kapitalverkehrs nicht durchhaltbar gewesen, da die Stützung einer unter Abwertungsdruck stehenden Währung auf den Devisenmärkten mit einem Verlust nationaler Wäh-

rungsreserven einhergeht. Währungskredite zwischen Mitgliedsländern, die das EWS ermöglichte, konnten Devisenmarktinterventionen nur vorübergehend erleichtern. Auch bewirken dauerhaft höhere relative Inflationsraten eine abnehmende Wettbewerbsfähigkeit des heimischen Exportsektors. Um diese Spannungen abzubauen, wurde der Franc wiederholt abgewertet. Die DM wertete in den ersten 10 Jahren des EWS gegenüber dem Franc um 45% auf. Dies wurde in Frankreich jedoch als Prestigeverlust angesehen und führte zusammen mit massiven Verlusten an Währungsreserven zu Beginn der 1980er Jahre zur wirtschaftspolitischen Wende.

Seither gab es immer wieder Reformmaßnahmen, die darauf abzielten, die Wettbewerbsfähigkeit der französischen Wirtschaft zu erhalten. Allerdings sind diese oft zaghaft, und der Glaube an die heilsame Wirkung dauerhaft expansiver Makropolitik lebt fort – was allerdings kein französisches Alleinstellungsmerkmal darstellt.

So sehen auch viele den Grund für die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit – ein wesentlicher Auslöser der jüngsten Reformvorhaben der Regierung – in einer »Austeritätspolitik« à la EU. Inspektion der Daten deutet jedoch auf strukturelle Verzerrungen auf dem Arbeitsmarkt und in anderen Bereichen der französischen Volkswirtschaft hin, denen mit Strukturreformen zu begegnen wäre, und nicht mit verordneten Lohnsteigerungen oder expansiver Finanz- oder Geldpolitik.

Zwischen 2008, dem ersten Jahr der Finanzkrise, und 2015 sind nach Untersuchung des französischen Wirtschaftsforschungsinstituts Coe-Rexecode die durchschnittlichen realen Stundenlöhne trotz zunehmender Arbeitslosigkeit um 4,2% stärker angestiegen als die Arbeitsproduktivität (Coe-Rexecode 2016) – eine bemerkenswerte Demonstration struktureller Arbeitsmarktgrigidität. Auch der gesetzliche Mindestlohn (SMIC) hat zu dieser Entwicklung beigetragen. Der SMIC ist auf die Inflations- und Kaufkraftentwicklung der Arbeiter indexiert und kann zusätzlich von der Regierung angehoben werden. Davon wird auch Gebrauch gemacht, so wie 2012 als Wahlkampfversprechen. Bei den jährlichen Anpassungen übersteigt der SMIC regelmäßig das untere Lohnniveau in den meisten Wirtschaftssektoren (vgl. Rapport du groupe d'experts 2014), so dass in den nachfolgenden Tarifverhandlungen der untere Lohn angehoben werden muss, mit Aufwärtsdruck auf die darüber liegende Lohnskala.

Frankreich hat die niedrigste Jahresarbeitszeit für Vollzeitbeschäftigte in der EU. Dabei hat die Arbeitszeitreduktion durch die vor eineinhalb Jahrzehnten gesetzlich eingeführte 35-Stunden-Woche nicht etwa die Arbeitslosigkeit gesenkt, sondern die Anpassungsfähigkeit der Unternehmen an wechselnde Nachfragebedingungen und deren Wettbewerbsfähigkeit behindert. Gleichzeitig gehören die französischen Kündigungsschutzbestimmungen zu den restriktivsten in der OECD (vgl. OECD 2015a). Auch sind Kündigungen

* Dr. Eckhard Wurzel ist Lehrbeauftragter für European Economics an den Universitäten Göttingen und Konstanz.

oft mit teuren und schwer vorhersehbaren Rechtsstreitigkeiten verbunden. Als ein Anpassungsventil auf dem Arbeitsmarkt fungieren Jobs mit kurzfristigen Zeitverträgen, deren Inhaber es schwer haben, auf die hochgeschützten und gut bezahlten Vollzeitarbeitsplätze überzuwechseln.

Die Wirkung der Verwerfungen geht über den unmittelbaren Einfluss auf die Beschäftigung hinaus. Beispielsweise tendieren duale Arbeitsmärkte zu geringerer Ausbildung auf dem Arbeitsplatz (vgl. etwa Cabrales et al. 2014), mit potenziell negativen Folgen für die Produktivitätsentwicklung. Mit Innovationen verbundene Marktrisiken steigen, wenn die Beschäftigung im Fall von Fehlschlägen nur zu sehr hohen und kaum abschätzbaren Kosten vermindert werden kann, auch dies mit negativen Folgen für das Produktivitätswachstum. Auch außerhalb des Arbeitsmarktes besteht Reformbedarf, so beim Abbau von Marktzutrittsbarrieren und Wettbewerbshemmnissen (vgl. OECD 2015a).

Geringes Vertrauen und hohe Regulierung

Folgt man den Umfragen, so ist das Vertrauen der Franzosen in ihre Regierung gering. In einer OECD-weiten Umfrage 2014 gaben 26% der Franzosen an, der Regierung zu vertrauen, gegenüber 42% im Durchschnitt der OECD (OECD 2015b). Dies dürfte widerspiegeln, dass nur eine Minderheit der Regierung zutraut, die wirtschaftliche Lage zu verbessern. So glaubten jeweils weniger als 20% der Befragten 2014, die Regierung könne die Arbeitslosigkeit vermindern, das Staatsdefizit senken oder das Wachstum erhöhen (vgl. *Le Figaro* 2014). Der Pessimismus hat zugenommen, neu ist er nicht. Schon im Boomjahr 2006 gaben in einer Umfrage des *World Values Survey* 31% der Befragten an, »gar kein Vertrauen« in die Regierung zu haben – nach Ungarn die höchste Negativquote unter den 14 erfassten EU-Ländern (vgl. WVS 2005–2009). Niedriges Vertrauen in eine Regierung reduziert die Bereitschaft der Wähler, Reformen zu unterstützen.

Aber auch das Vertrauen in die Regelungskapazität der Tarifparteien ist im internationalen Vergleich gering. Dies, so eine Hypothese, unterlaufe die Bereitschaft zur Kooperation zwischen den Tarifparteien und veranlasse den Staat, Löhne und Arbeitsbeziehungen bis ins Detail rechtlich zu regeln (vgl. etwa Barthélemy et al. 2010). Damit trage der Staat jedoch selbst dazu bei, den Dialog zwischen den Tarifparteien auszuhöhlen.

Gleichzeitig spricht jedoch einiges dafür, dass eine ausgeprägte rechtliche Reglementierung von Arbeitsbeziehungen negative Rückwirkungen auf das Vertrauen in die Regelungskapazität der Regierung haben kann.¹ Vereinbarungen zwischen den Tarifparteien können dem Staat ermöglichen, sich

zu einem gewissen Grad aus konfliktträchtigen Themen herauszuhalten, vorausgesetzt die gesetzliche Regelung begnügt sich mit dem Setzen wichtiger Rahmenbedingungen. Darüber geht der französische Ansatz jedoch deutlich hinaus.

In der Tat erscheint der Raum für vertragliche Vereinbarungen der Tarifparteien in Frankreich relativ gering, nicht nur in Bezug auf den Mindestlohn. Beispielsweise sind Überstundenzuschläge gesetzlich fixiert und können in der Regel nur per Branchentarifvertrag vermindert werden. Vereinbarungen auf Betriebsebene bedürfen der Zustimmung des Branchentarifvertrages. In der Praxis bleiben die gesetzlichen Zuschläge weitgehend unverändert, nicht zuletzt weil es kaum Öffnungsklauseln für Betriebsvereinbarungen gibt (vgl. Coe-Rexecode 2016).

Branchentarifverträge werden durch Allgemeinverbindlichkeitserklärungen des Arbeitsministers signifikant aufgewertet. In der EU gehört Frankreich zu den Ländern mit dem größten Anteil von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen. Im Ergebnis unterliegen über 90% der Arbeitnehmer einem Tarifvertrag. Gleichzeitig ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad der Arbeitnehmer geringer als 8%, nach Estland die niedrigste Rate in der EU. In keinem anderen EU-Land ist die Diskrepanz zwischen Gewerkschaftsmitgliedschaft und Tarifbindung so groß wie in Frankreich. Am stärksten sind die Gewerkschaften im Staatssektor; dort ist die Mitgliedsquote etwa dreimal so hoch wie im privaten Sektor.

Die Reform des Arbeitsgesetzes der Regierung von Premierminister Valls (*Loi El Khomri*) – Stein des Anstoßes für Streiks und Protestaktionen 2016 – erweitert u. a. den Spielraum für Betriebsvereinbarungen. So können etwa Überstundenzuschläge bei Abweichungen von der gesetzlichen 35-Stunden-Woche in Zukunft innerhalb bestimmter Grenzen auf Betriebsebene vereinbart werden, unabhängig von den Bestimmungen der Branchentarifverträge. Das Gesetz schafft auch erheblichen Freiraum für Vereinbarungen über mehrjährige Arbeitszeitkonten, wobei die Möglichkeiten für Betriebsvereinbarungen allerdings aufgrund von Kompromissen geringer ausfallen, als ursprünglich geplant.

Gleichzeitig erhöht das Gesetz die Anforderungen an Gewerkschaften, bei Betriebsvereinbarungen repräsentativ für die Belegschaft auftreten zu können. In Zukunft setzt dies voraus, dass die Gewerkschaften mindestens 50% der Arbeitnehmerstimmen bei Betriebsratswahlen auf sich vereinigen konnten, statt wie bisher 30%. Andernfalls kommen Mehrheitsentscheidungen der Belegschaften zum Zuge.

Reformprozesse, ihre Vermittlung und Partikularinteressen

Diese und einige andere Elemente des Arbeitsgesetzes sind signifikant und ein Beleg für Reformfähigkeit. Die veränder-

¹ Für eine Diskussion und empirische Anhaltspunkte zum Verhältnis Misstrauen in Institutionen und staatliche Regulierung vgl. Aghion et al. (2009).

te Balance zwischen staatlicher Regulierung und tariflichen Vereinbarungen könnte auch dazu beitragen, das Reformumfeld mittelfristig zu verbessern. Allerdings zeigten sich im Reformprozess wieder einige Hürden, die Reformen generell behindern.

Französische Regierungen haben in der Vergangenheit mehr als einmal einen Verfassungsartikel aktiviert, der es erlaubt, umstrittene Gesetze ohne Zustimmung der Nationalversammlung zu verabschieden; so auch dieses Mal beim Arbeitsgesetz. Dieses Verfahren ist zwingend mit der Möglichkeit eines parlamentarischen Misstrauensantrags verbunden, der bei Annahme die Regierung stürzen würde. Grund für solches Vorgehen sind Zweifel, dass Reformprojekte ohne weitgehende Verwässerung vom Parlament verabschiedet würden. Auch beim Arbeitsgesetz reflektierte der Rückgriff auf dieses Verfahren die geringe Unterstützung, die das Reformprojekt selbst in der sozialistischen Partei der Regierung hat.

Erfahrungen innerhalb der OECD zeigen, wie wichtig für den Erfolg signifikanter Reformprogramme die Unterstützung durch die Bevölkerung sein kann (vgl. Tompson 2009). Auch scheinen potenzielle Verlierer von Reformen oft stärker mobilisierbar zu sein als potenzielle Gewinner. Dabei sind die Vorteile von Reformen nicht immer leicht zu vermitteln: Es ist oft schwer, mit Arbeitsplätzen und positiven Wohlfahrts-effekten zu argumentieren, die noch gar nicht da sind, sondern erst als Folge von Reformen entstehen sollen. Effektive Kommunikation der Regierung über die Notwendigkeit von Reformen und die (Opportunitäts-)Kosten ihres Unterlassens ist deshalb oft essenziell. Dies gilt insbesondere für Renten- und Arbeitsmarktreform, wie die Erfahrung in verschiedenen Ländern zeigt.

Öffentliche Kommunikation und Konsultation durch die Regierung waren bei etlichen früheren Reformvorhaben in Frankreich defizitär (vgl. etwa Tompson 2009). Auch das Einschwenken auf Strukturreformen der jetzigen Regierung kam – nach einem mehr an Verteilungs- und Steuerfragen orientierten Wahlkampf – wenig vermittelt.

Wirtschaftsreformen in Frankreich sind oft zaghaft und müssen wiederholt durch Folgemaßnahmen aufgebessert werden. Beispielsweise wurde das Rentensystem innerhalb von zwei Jahrzehnten fünfmal reformiert (vgl. Enderlein et al. 2014). Stückwerk über längere Zeiträume läuft jedoch Gefahr, keine klare Linie aufzuzeigen. Vielmehr kann der Eindruck entstehen, dass zwar ständig reformiert, aber dennoch nur wenig bewirkt wird, was die Glaubwürdigkeit von Reformpolitik in Frage stellt und die Unterstützung durch die Wähler schwächt.

Auch können auf diese Weise kaum Wirkungsverstärkungen durch Verknüpfung von Maßnahmen auf verschiedenen Ge-

bieten zustande kommen, anders als bei einem umfassend konzipierten Reformprogramm. Beispielsweise kann der Abbau von Marktzutrittsbarrieren für Unternehmen, komplementär zu Arbeitsmarktreformen, dazu beitragen, die Beschäftigung zu erhöhen. Reformen, die den Wettbewerb fördern, können auch monopolistische Renten vermindern, was die Verteilungsgerechtigkeit verbessern und die Akzeptanz der Reformpolitik fördern kann.

Solche Schwachstellen wirken als prominente Helfer, wenn es darum geht, Partikularinteressen gegen Reformprojekte durchzusetzen. Beim Arbeitsgesetz wurden nach Konsultationen mit den Gewerkschaften die Pläne der Regierung von den gemäßigten Gewerkschaften akzeptiert, wobei die Regierung gewisse Anpassungen an der Gesetzesvorlage vornahm. Demgegenüber praktizieren radikale Gewerkschaften Fundamentalopposition, motiviert insbesondere durch die vorgesehene Flexibilisierung der Arbeitszeitregelung unter Einbeziehung der Betriebsebene und befürchteten Einflussverlust.

Der wohl größte Hebel, über den Gewerkschaften verfügen, um gegen unliebsame Gesetzesvorhaben vorzugehen, sind politische Streiks, die in Frankreich legal sind und immer wieder eingesetzt werden, um Regierung und Parlament unter Druck zu setzen. Das unterscheidet sie von Arbeitskämpfen, die gewerkschaftlichen Forderungen in Tarifauseinandersetzungen Nachdruck verleihen sollen.

Ein Teil der im ersten Halbjahr 2016 durchgeführten Streiks zielte erklärtermaßen darauf ab, das Arbeitsgesetz zu Fall zu bringen. Die Hebelwirkung, die mit politischen Streiks erzielt werden kann, trat deutlich hervor. Streiks und Blockaden im Frühling 2016 legten Raffinerien lahm, reduzierten die Treibstoffzufuhr zu Tankstellen und behinderten den öffentlichen Verkehr. Dabei wurde auch die beginnende Fußball-Europameisterschaft von den Akteuren als Hebel betrachtet. Ob eine Gesellschaft sich politische Streiks leisten sollte, mag auch diskussionswürdig sein.

Schließlich: Reformbereitschaft und die EU

Insgesamt zeigt sich, dass die Rahmenbedingungen für erfolgreiche Reformen in Frankreich deutlich verbessert werden können. Dies ist nicht typisch für Frankreich; auch in anderen Ländern sind Reformprozesse oft schwierig, oft aus verschiedenen Gründen.

Es gilt aber auch, dass Regelungen und Institutionen der EU und der Europäischen Währungsunion Anreize für nationale Reformen wesentlich mitbestimmen. Mitterands Kurswechsel in den 1980er Jahren wurde eingeleitet aufgrund klarer Signale, dass die zuvor betriebene Wirtschaftspolitik verfehlt und unter den Bedingungen des damaligen Euro-

päischen Währungssystems nicht aufrechtzuerhalten war. Schritte zur weiteren Entwicklung der EU, aber auch die monetären Aktionen der Europäischen Zentralbank, werden deshalb auch daran gemessen werden müssen, ob sie die Anreize für wachstums- und beschäftigungsfreundliche Reformen in den Mitgliedsländern fördern oder verwischen.

Literatur

Aghion, P., Y. Algan, P. Cahuc und A. Shleifer (2009), »Regulation and Distrust«, NBER Working Paper No. 14648.

Barthélemy, J. und G. Cette (2010), *Refondation du droit social: concilier protection des travailleurs et efficacité économique*, Conseil d'analyse économique, Paris

Cabrales, A., J. Dolado und R. Mora (2014), »Dual Labour Markets and (Lack of) On-the-Job Training: PIAAC Evidence from Spain and Other EU Countries«, IZA Discussion Paper No. 8649.

Coe-Rexecode (2016), *Impact sur l'emploi du projet de loi »Travail«*, Document de travail No. 58, Mai, Paris.

Enderlein, H. und Pisani-Ferry (2014), *Reforms, investment and growth: an agenda for France, Germany and Europe*, Report to Sigmar Gabriel and Emmanuel Macron, verfügbar unter: http://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/rapport_enderlein_pisani-en.pdf.

Le Figaro (2014), »8 Français sur 10 ne font pas confiance au gouvernement (sondage)«, Flash Eco 17/08/2014.

OECD (2015a), *OECD Economic Survey France*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2015b), *Government at a Glance*, OECD Publishing, Paris.

Rapport du groupe d'experts (2014), *Salaire minimum interprofessionnel de croissance*, 2. Dezember, verfügbar unter: <http://www.tresor.economie.gouv.fr/File/408475>.

Tompson, W. (2009), *The Political Economy of Reform – Lessons from pensions, product markets and labour markets in ten OECD countries*, OECD Publishing, Paris.

World Values Survey, Wave 5 (2005–2009), verfügbar unter: <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV5.jsp>.



Ronja Kempin*



Aurora Bergmaier**

Frankreichs Reformunfähigkeit: Eher Dauer- als Ausnahmezustand?

Ein Land im Ausnahmezustand

Seit den Anschlägen des 13. Novembers 2015 in Paris befindet sich Frankreich im Ausnahmezustand: Patrouillierende Soldaten in den großen Städten, verschärfte Grenzkontrollen und regelmäßige Warnungen vor der Gefahr neuer Terroranschläge bestimmen die Atmosphäre im Land.

Kurz vor der Fußball-Europameisterschaft dann der nächste Ausnahmezustand. Das Land steht still: Streiks bringen das öffentliche Leben nahezu zum Erliegen, Strom und Benzin werden knapp, während sich der Müll in den Straßen türmt. Parallel zum »Krieg gegen den Terrorismus« führt die Regierung des sozialistischen Präsidenten François Hollande einen Kampf gegen den »sozialen und wirtschaftlichen Notstand« des Landes. Das am 17. Februar 2016 von Arbeitsministerin Myriam El Khomri vorgelegte Gesetzesvorhaben »über die Arbeit, die Modernisierung des sozialen Dialogs und die Sicherung beruflicher Laufbahnen« ruft massive Proteste und (teils gewaltsam verlaufende) Aktionen, etwa im Rahmen der sozialen Bewegung *Nuit debout*, hervor. In der französischen Nationalversammlung stößt die Initiative auf heftige Ablehnung. Um ihre Reform vor der am 22. Juli 2016 beginnenden parlamentarischen Sommerpause verabschiedet zu bekommen, sah sich die Regierung gezwungen, auf den Verfassungsartikel 49-3 zurückzugreifen. Dieser erlaubt es der Regierung, Gesetze ohne Aussprache annehmen zu lassen. Frankreich, so konstatierte Premierminister Valls, werde von einer »Allianz der Gegensätze, einer Allianz des Konservatismus und einer Allianz des Stillstandes« blockiert. Frankreich, ein nicht zu reformierendes Land?

* Dr. Ronja Kempin ist Senior Fellow der Forschungsgruppe EU/Europa der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin.

** Aurora Bergmaier ist Praktikantin der Forschungsgruppe EU/Europa der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin.

Anhaltender Reformdruck in Frankreich

Die heftigen Reaktionen auf die Reformagenda der Regierung stehen in deutlichem Kontrast zu der Notwendigkeit, die sozioökonomische Lage des Landes auf eine neue Grundlage zu stellen. Frankreichs Wirtschaft lahmt seit Langem. Das Land gilt als »kranker Mann Europas«, und das nicht erst, seit Präsident Hollande im Mai 2012 in den Elysée-Palast eingezogen ist.

Seit Jahren laufen die Schulden des Staates aus dem Ruder. Von 57% des BIP im Jahr 2001 sind sie auf gegenwärtig 95,8% angestiegen; 2017 drohen sie, bei 97,0% zu liegen. Das Haushaltsdefizit Frankreichs erreichte 2014 mit 4,0% einen neuen Höchststand und rief die EU-Kommission auf den Plan, die einen umfangreichen Kurswechsel fordert. Obwohl die Regierung im Zeitraum 2015–2017 etwa 50 Mrd. Euro einsparen will, muss bezweifelt werden, dass das französische Haushaltssaldo im kommenden Jahr unter die 3%-Marke fallen wird. Die Wachstumsprognosen für die Wirtschaft verbessern sich geringfügig (von 0,2% im Jahr 2014 auf prognostizierte 1,7% im Jahr 2017), gleichzeitig setzt sich die Deindustrialisierung jedoch weiter fort (– 0,9% 2015). Mit 10,1% ist die Arbeitslosenquote in Frankreich mehr als doppelt so hoch wie in Deutschland (4,5%) und trifft insbesondere Jugendliche: 25,9% der 15- bis 24-Jährigen waren im Dezember 2015 ohne Job.

Die Ursachen für die ökonomische Schiefelage sind mannigfaltig. Drei Aspekte müssen hervorgehoben werden. Das französische Wirtschaftsmodell ist weiterhin stark von Elementen des Etatismus und des Colbertismus geprägt, die Industriepolitik ist auf Großunternehmen und Prestigeprojekte gerichtet. Der KMU-Bereich ist wenig ausgeprägt, was sich sowohl an der Gesamtzahl der Unternehmen als auch an deren internationaler Wettbewerbsfähigkeit zeigt. Den Unternehmen steht ein stark aufgeblähter öffentlicher Dienst entgegen: Fast 24% der französischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer arbeiten derzeit für den Staat – von den Industriestaaten weisen nur die nordischen Länder eine höhere Quote auf. Die hohen Steuern, die mit der öffentlichen Beschäftigung einhergehen, lasten schwer auf der Wirtschaft. Schließlich ist der französische Arbeitsmarkt stark reguliert, die Systeme der sozialen Sicherheit sind hochentwickelt und bieten umfassende Leistungen für nahezu die gesamte Bevölkerung in Bezug auf Krankheit, Invalidität, Arbeitsunfälle, Alter, Mutterschaft und Familie. Auch die Leistungen der Altersversorgung liegen zum Teil über dem Niveau vergleichbarer Staaten in Europa. 85% der Angestellten besitzen einen unbefristeten Arbeitsvertrag mit hohen Schutzstandards. Im Kündigungsfall haben sie ein Recht auf Abfindung; Arbeitgeber können Entlassungen lediglich durch einen schwerwiegenden Grund rechtfertigen.

La loi El Khomri – eine »Agenda 2010 light«

Diese aus Arbeitgebersicht starre Gesetzgebung hindert viele Unternehmen daran, Neueinstellungen vorzunehmen. Nachdem bisherige Bemühungen der Politik scheiterten, den Unternehmen Anreize zur Schaffung neuer Arbeitsplätze zu bieten, scheint eine Flexibilisierung des Arbeitsrechts der letzte Weg, Frankreich aus der wirtschaftlichen Dauerkrise herauszuführen.

Die viel diskutierten Reformvorschläge sehen u.a. eine Aufwertung innerbetrieblicher Übereinkünfte zwischen Arbeitgebern und Mehrheitsgewerkschaften vor: Diese können Branchenvereinbarungen aushebeln und auf diesem Wege die wöchentliche Arbeitszeit erhöhen oder den Lohnaufschlag für Überstunden senken, was zuvor nicht möglich war. Zudem beinhaltet der Gesetzesentwurf von Arbeitsministerin El Khomri eine Ausweitung der Regelungen für betriebsbedingte Kündigungen. Indem der Spielraum von Arbeitsrichtern eingeschränkt wird, soll es Unternehmen leichter möglich werden, Kündigungen auszusprechen. Schließlich enthält der Reformentwurf neue Arbeitnehmerrechte wie das gesetzliche Recht auf Unerreichbarkeit.

Wie umstritten das Reformvorhaben auch politisch ist, zeigt sich daran, dass die von der Regierung ausgearbeitete Version des Gesetzestextes im Verlauf des parlamentarischen Abstimmungsprozesses mehrfach verändert wurde. Während die Assemblée nationale die Neuregelungen aufgrund der anhaltenden Proteste aufweichte, nahm der mehrheitlich konservative Senat wiederum Verschärfungen vor.

Angesichts der Tatsache, dass das »loi El Khomri« weit weniger drastische Einschnitte enthält als etwa die in Deutschland ebenfalls heftig diskutierte »Agenda 2010«, stellt sich die Frage, warum der Gesetzesentwurf auf derart massive Ablehnung stößt. Nicht das gegenwärtige politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Klima Frankreichs vermag eine Erklärung zu liefern. Vielmehr hat der Protest strukturelle Ursachen und wurzelt im historisch gewachsenen französischen Selbst- und Staatsverständnis.

Fehlende Instanzen der Interessenvermittlung zwischen Staat und Bürgern

In Frankreich werden politische Konflikte direkt zwischen der Bevölkerung und dem Staat ausgetragen. Zwei sich auf den ersten Blick widersprechende Faktoren führen zu diesem Spezifikum.

Zum einen stehen viele Französisinnen und Franzosen dem Staat bzw. dessen Eingreifen in Wirtschaft und Gesellschaft misstrauisch gegenüber. Bereits die Herausbildung des zentralistischen französischen Staats war von zahlreichen

Konflikten um das Ausmaß seiner Zuständigkeiten und Befugnisse geprägt und mündete schließlich in einer großen Distanz zwischen Entscheidungszentrum und den von den entsprechenden Maßnahmen Betroffenen. Die Bereitschaft, gegen die Autorität des Zentralstaats aufzubegehren, wurde durch die liberalen Strömungen des 19. Jahrhunderts weiter bestärkt und bleibt bis heute bestehen.

Paradoxerweise existiert aber auch ein Glaube an die weitreichende Zuständigkeit des Zentralstaats bei der Lösung sozialer und politischer Probleme – ohne dass die französischen Regierungsvertreter die enorme Erwartungshaltung der Bürgerinnen und Bürger erfüllen könnten. Gleichzeitig wird die Vertretung von Partikularinteressen als quasi gemeinwohlschädigender, illegitimer Einfluss wahrgenommen. Dies führt zu einer geringen Selbstorganisations- und Selbstregulierungsfähigkeit der französischen Zivilgesellschaft, wegen der wiederum viele Konflikte in den politischen Raum überführt und letztendlich durch staatliche und gesetzgeberische Interventionen gelöst werden müssen. Das oben erwähnte Misstrauen gegenüber dem Staat und die Bereitschaft, gegen dessen Entscheidungen zu protestieren, führen schließlich in zahlreichen Fällen zur Blockade staatlicher Lösungsversuche.

Die Kombination aus einer misstrauischen Haltung gegenüber dem Staat, dem tiefen Glauben an dessen umfassende Zuständigkeit bei der Verteidigung der *volonté générale* und dem gleichzeitigen Festhalten an der individuellen Freiheit zur Interessenartikulation bildet in Frankreich die Grundlage für heftige Proteste gegen konkrete Regierungsmaßnahmen. Das individuelle Streikrecht sowie das Fehlen einer relativen Friedenspflicht dienen dieser Form des Protests schließlich als rechtliche Grundlage und Vermögen zu erklären, warum die Auseinandersetzungen von einer hohen Konfliktdichte geprägt sind und oft abrupt ausbrechen.

Institutionalisierte Vermittlungsinstanzen zwischen den Akteuren werden schließlich als illegitim erachtet. Frankreich ist das westeuropäische Land mit dem geringsten Anteil an gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmern. Bis Ende des 19. Jahrhunderts waren Gewerkschaften und Verbände in Frankreich sogar verboten; ihre Etablierung erfolgte danach nur schleppend. Ähnlich schwach aufgestellt sind die französischen Parteien – sowohl was ihren Organisationsgrad betrifft, als auch ihre Stellung gegenüber der Regierung.

Folglich sind die Sozialpartner in Frankreich nicht nur kaum fähig, untereinander Regelungen für ein Unternehmen oder eine Branche auszuhandeln – selbst unter den Gewerkschaften herrscht oftmals Uneinigkeit. Diese von Misstrauen und einer geringen Kompromissbereitschaft geprägte Beziehung der Sozialpartner zueinander, aber auch ihre Organisations- und Interessenvielfalt machen einen erfolgreichen sozialen Dialog ohne Eingriffe von staatlicher Seite fast un-

möglich. Auch wenn die Zahl an neugegründeten Interessengruppen in den letzten Jahren wuchs und somit von einer Interessenpluralisierung ausgegangen werden kann, bleibt der Staat die dominierende Instanz im politischen Entscheidungsprozess.

Das Fehlen sämtlicher Zwischengewalten ist das Erbe der französischen Revolution. Eine grundlegende Abkehr von diesem Element der politischen Kultur Frankreichs scheint in naher Zukunft entsprechend unwahrscheinlich: Obgleich die Problematik der Reformunfähigkeit auch in Frankreich selbst thematisiert wird und Besorgnis über deren Wahrnehmung im Ausland geäußert wird, meinen manche Beobachter gar, das Land leide »unheilbar an chronischer Realitätsverweigerung« (vgl. *WirtschaftsWoche*, 22. September 2014).

»Méthode Hollande« – eine Ausweg aus der Dauerkrise?

Das Fehlen eines konstruktiven sozialen Dialogs bringt politische Reformvorhaben in Frankreich regelmäßig zum Erliegen. So musste Jacques Chirac bereits vor zehn Jahren eine geplante Arbeitsmarktreform aufgrund massiver Proteste und mangelnder Unterstützung durch die Sozialpartner zurückziehen. Auch das Verhältnis zwischen den Gewerkschaften und Hollandes Vorgänger Nicolas Sarkozy (der die Verbände mit Hilfe von Volksabstimmungen umgehen wollte) war angespannt. Frankreichs Schwierigkeiten bei der Annahme von Reformvorhaben kommen daher mehr einem Dauer- als einem Ausnahmezustand gleich.

François Hollande schlägt seit Jahren einen anderen Kurs ein. Seit Beginn seiner Präsidentschaft setzt er auf einen kompromissorientierten Ansatz. Er initiierte einen Sozialdialog zwischen Regierung, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften und trug damit zu einer erheblichen Entspannung im Verhältnis der beteiligten Akteure bei. Ergebnis dieses Ansatzes war die Verabschiedung einer ersten Arbeitsmarktreform. Deren Umsetzung geriet indes ins Stocken, als sich zwei der fünf großen Gewerkschaften des Landes später wieder von ihr distanzieren und die Spannungen innerhalb der zersplitterten französischen Gewerkschaftslandschaft erneut aufbrechen ließen. Gleichwohl bedeutete die Reform einen Zugewinn an Legitimität für Hollandes Reformpolitik und kann als Beispiel eines – für französische Verhältnisse – erfolgreichen Sozialdialogs gelten.

Gegenwärtig ist ein erneutes Beschreiten dieses Wegs nicht möglich. Obgleich die Gewerkschaften auch an der Erarbeitung der aktuellen Arbeitsmarktreform beteiligt waren, lehnt die mitgliederstärkste, kommunistische Gewerkschaft *Confédération générale du travail* (CGT) das Maßnahmenpaket der Regierung gänzlich ab. Auch wenn die CGT nur 2,6%

der Arbeitnehmer vertritt, gelingt es ihr, eine konstruktive Kompromissfindung zu verhindern. Laut einer Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Ifop stoßen die massiven Proteste der CGT und ihre beharrliche Ablehnung der Änderung der Arbeitsmarktgesetze bei 62% der Franzosen auf Zustimmung, die nostalgisch an vergangene Zeiten ohne globalen Wettbewerbsdruck denken.

Dennoch deutet vieles darauf hin, dass die gegenwärtige Regierung ihre Arbeitsmarktreform nicht nach dem üblichen Muster zurückziehen wird. Der Rekurs auf den Verfassungsartikel 49-3 zeigt, dass die Verantwortlichen an ihrem Kurs festhalten und ihre Reformagenda umsetzen wollen – gegen den Widerstand einer großen Zahl an Parteimitgliedern und ihrer traditionellen Wählerschaft. Zeitigt die Reform sichtbare Erfolge – etwa eine sinkende Arbeitslosenquote – darf gehofft werden, dass sie ein erster Schritt weg von der reflexhaften Ablehnung von wirtschafts- und sozialpolitischen Veränderungen sein wird.

Um das Spannungsverhältnis zwischen Regierung und Bevölkerung jedoch dauerhaft aufzulösen und gesellschaftliche Einwände bereits vor dem gesetzgebenden Prozess zu berücksichtigen, müssen die politischen Strukturen Frankreichs verändert werden: Allein über eine stärkere Einbeziehung von Interessengruppen kann eine konstruktivere Partizipation der Bürger am politischen Willensbildungsprozess erreicht werden. Dies setzt voraus, dass auch die Sozialpartner anerkennen, dass der Weg aus der Dauerkrise in der Offenheit zum Gespräch und in der Kompromissbereitschaft liegt. Bislang trägt auch ihre starre Haltung dazu bei, dass die Legitimität des politischen Systems massiven Schaden erleidet – und politischen Akteuren wie dem Front National in die Hand spielt, die dem sozialen und gesellschaftlichen Fortschritt des Landes Einhalt gebieten wollen. François Hollande verbleibt noch ein Jahr, seine Methode von »Zuckerbrot und Peitsche« zu institutionalisieren.



Daniela Schwarzer*

Frankreichs Reformpolitik: Kleine Schritte, großer Druck und wachsende politische Herausforderungen

Streiks, Demonstrationen und neue Protestformen – Frankreich hat im ersten Halbjahr 2016 unerwarteten Widerstand gegen eine Arbeitsmarktreform erlebt, die aus Sicht mancher Kritiker selbst in ihrem ersten Entwurf die Probleme im französischen Arbeitsmarkt nicht umfassend anging. Am 20. Juli 2016 wurde nun das entsprechende Gesetz in deutlich abgespeckter Form für gültig erklärt, und dies ohne Parlamentsvotum. Premierminister Manuel Valls griff bereits zum dritten Mal seit seinem Amtsantritt im Sommer 2014 auf den Verfassungsartikel 49.3 zurück, der die Rechte des Parlaments bei der Gesetzgebung zurückschneidet, ihm aber im Gegenzug die Möglichkeit gibt, gegenüber dem Premierminister die Vertrauensfrage zu stellen.

Bei Beobachtern im In- und Ausland haben die monatelangen, teils gewaltsamen Proteste und die Durchsetzung der Reform ohne parlamentarische Zustimmung den Eindruck verstärkt, dass Frankreich im Grunde nicht reformfähig sei. Nach mehr als einem Jahrzehnt intensiver Reformdiskussion, die im Jahr 2006 der konservative Präsidentschaftskandidat Nicolas Sarkozy anfeuerte, besteht in der Tat weiterer Bedarf, das französische Wirtschafts- und Sozialmodell zukunftsfähig zu machen. Da in Frankreich bereits in zehn Monaten wieder Präsidentschaftswahlen und wenig später dann Parlamentswahlen und eine neue Regierungsbildung anstehen, dürfte Paris bis Ende 2017 keine Reformen mehr angehen. Die Reformbilanz des sozialistischen Staatspräsidenten François Hollande ist jedoch in Summe nicht so schwach, wie oftmals behauptet wird. Besorgniserregend ist indes, wie groß in den vergangenen Jahren die politische Zerrissenheit, Polarisierung und Radikalisierung vor dem Hintergrund einer tiefen gesellschaftlichen Krise geworden ist.

* Dr. Daniela Schwarzer ist Forschungsdirektorin und Europaprogrammleiterin des German Marshall Funds. Von 2002 bis 2004 war sie Frankreichkorrespondentin der Financial Times.

Struktureller Reformbedarf

Dass Frankreich Strukturreformen braucht, ist seit langem bekannt und auch im Land selbst weitgehend unumstritten. Mehrere Sachverständigenberichte haben darauf hingewiesen, dass eine Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit, eine Stärkung der Innovationsfähigkeit und die Reduzierung der Arbeitslosigkeit nur gelingen werden, wenn Rigiditäten in den Arbeits- und Produktmärkten abgebaut werden. So wird immer wieder betont, dass die Tarifverhandlungen, der Mindestlohn, der Kündigungsschutz und die 35-Stunden-Woche weiter flexibilisiert werden sollten, um sicherzustellen, dass sich die Löhne mit der Produktivität entwickeln. Geringere Lohnstückkosten und eine geringere Abgabenlast für Unternehmen werden als notwendige Maßnahmen gesehen, um die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der französischen Wirtschaft wieder herzustellen. Gleichzeitig würde die Möglichkeit der Unternehmen gestärkt werden, in Forschung und Entwicklung zu investieren, um ihre qualitative Wettbewerbsfähigkeit zu gewährleisten.

Als Nicolas Sarkozy 2007 Staatspräsident wurde, kündigte er weitreichende Reformen und einen Bruch mit dem bestehenden System (»rupture«) an. Tatsächlich setzte er eine Reihe angebotspolitischer Maßnahmen um, etwa ein Programm zur Ermöglichung von Zukunftsinvestitionen, eine stärkere Mittelstands- und Forschungsförderung sowie eine Universitäts- und Rentenreform. Dass weitere Ankündigungen, gerade im Bereich der Strukturreformen, während seiner Amtszeit nicht realisiert wurden, mag auf seine Wiederwahlambitionen und die Folgen der Finanzkrise zurückzuführen sein. Diese ergriff die Eurozone 2007/2008 und löste eine realwirtschaftliche Krise aus, in der sich die wirtschaftspolitischen Prioritäten von Reformen hin zu einer Stützung der Wirtschaft und Belebung der Nachfrage verschoben. In der Folge erbte der sozialistische Präsident François Hollande viele der bereits seit Jahren bekannten und diskutierten strukturellen Schwierigkeiten, als er 2012 in den Elysée-Palast einzog.

In den ersten Monaten seiner Amtszeit konzentrierte sich Hollande auf die Bekämpfung der sozialen Schieflage, unter anderem durch eine Erhöhung des Mindestlohns und Steuererhöhungen für hohe Einkommen. Unter massivem wirtschaftlichem Druck leitete er indes Ende 2012 eine angebotspolitische Wende ein (vgl. Uterwedde 2016, S. 173), die zum Teil darauf abzielte, die im Gallois-Bericht vorgeschlagenen Maßnahmen umzusetzen (vgl. Zimmermann, Uterwedde und Schwarzer 2013). Darüber hinaus kündigte er eine Reduzierung der Staatsausgaben um 50 Mrd. Euro jährlich und eine Entlastung der Unternehmen an. Ein wichtiges Element der wirtschaftspolitischen Wende war die Vereinbarung zwischen den Gewerkschaften und Arbeitgebern zur »Sicherung der Beschäftigung«, die im Januar 2013 unterzeichnet wurde. Das Besondere daran: Drei der fünf Ge-

werkschaften verhandelten mit den Arbeitsgebern einen Kompromiss vor, den die Regierung so umsetzte. Auch wenn diese Arbeitsmarktreform keinen massiven Eingriff darstellte, ist bemerkenswert, dass die Vorverhandlung zwischen den Tarifpartnern, die Hollande als neuen Reformmodus eingeführt hatte, Proteste, Streiks und Demonstrationen verhinderte.

Politische Kehrtwende

Diese Reorientierung hin zu einer liberaleren Wirtschaftspolitik bestätigte Hollande im Jahr 2014 durch Regierungsumbildungen. Im März berief er Manuel Valls als Premierminister und ersetzte im August den linken Kritiker Arnaud Montebourg durch den entschiedenen Reformer Emmanuel Macron als Wirtschaftsminister. Macron brachte ein Gesetz zu »Wachstum, wirtschaftlicher Aktivität und Chancengleichheit« auf den Weg. Dieses liberalisierte einige freie Berufe, reformierte das Kündigungsrecht, lockerte die Regeln zu Ladenöffnungen am Sonntag und liberalisierte den Busfernverkehr in Frankreich. Bereits diese Maßnahmen waren so umstritten, dass die Regierung fürchtete, das Parlament könne den Entwurf kippen. Sie nutze daher schon für dieses Gesetz Verfassungsartikel 49.3, mit dessen Hilfe sie ein Vorhaben ohne Parlamentsvotum durchbringen kann, indem sie es mit der Vertrauensfrage verbindet und das Gesetz als angenommen gilt, wenn nicht binnen 24 Stunden mit Mehrheit ein Misstrauensvotum abgegeben wird. Dieser Schritt verdeutlichte, dass bereits zu diesem Zeitpunkt keine Mehrheit Hollandes graduelle Reformen unterstütze und die politische Linke in Frankreich tief zerrissen ist. Trotzdem gelang es der Regierung, 2015 eine Territorialreform zu verabschieden, die die Anzahl der Regionen reduziert und die Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften neu regelt, mit dem Ziel, Effizienz und Transparenz zu steigern und Kosten zu reduzieren.

Mit der Arbeitsmarktreform 2016, die das letzte große Vorhaben der sozialistischen Regierung ist und für die mehrmonatige Protestbewegung gesorgt hat, wird der soziale Dialog auf Unternehmensebene gestärkt, um Arbeitszeitregelungen, die Bezahlung von Überstunden und Pausenregelungen zu flexibilisieren. Branchentarifverträge wurden indes nicht so deutlich geschwächt, wie ursprünglich angedacht. Die 35-Stunden-Woche bleibt grundsätzlich weiter bestehen, auch wenn temporäre Arbeitszeiterhöhungen einfacher werden. Betriebsbedingte Kündigungen werden erleichtert, insbesondere für kleinere Unternehmen. Begrenzungen für Abfindungszahlungen waren nicht durchsetzbar. Auch in Zukunft müssen Unternehmen zeigen, dass ihre Umsatzzahlen in Frankreich in einem bestimmten Zeitraum gesunken sind, bevor sie Arbeitnehmer entlassen dürfen. Der Kündigungsschutz für Schwangere wird ausgeweitet, und Arbeitnehmervertreter dürfen künftig 20% mehr von ih-

rer Zeit auf die gewerkschaftliche Tätigkeit verwenden, womit bessere Voraussetzungen für den sozialen Dialog auf Unternehmensebene geschaffen werden sollen.

Frankreichs Protestkultur

Mit der breiten Protestbewegung, die sich gegen diese Arbeitsmarktreform richtete, schien Frankreich zurückzufallen in alte Muster der Konfrontation. Bei einem genaueren Blick auf die Proteste gegen das Vorhaben wird aber deutlich, dass es tiefergehende Risse in Politik und Gesellschaft gibt.

Nach wie vor hat Frankreich mit gerade einmal 8% einen der niedrigsten gewerkschaftlichen Organisationsgrade in der EU. In Deutschland sind, zum Vergleich, 18% der Arbeitnehmer gewerkschaftlich organisiert. Doch gerade wegen ihrer geringen Mitgliederzahlen und ihrer nur begrenzten Verhandlungsmacht mobilisieren die Gewerkschaften die Bevölkerung zu Streiks. Politische Richtungsgewerkschaften machen sich dabei häufig gegenseitig Konkurrenz, weil sie hoffen, mit radikalen Positionen und großen Versprechungen Mitglieder zu werben. Politische Streiks und Solidarisierungstreiks sind in Frankreich erlaubt und haben wiederholt für weitreichende Blockaden im Land gesorgt.

Anders als 2013, als sich drei der fünf Gewerkschaften konstruktiv an der Formulierung des Gesetzesvorhabens beteiligten und von Protesten absahen, haben sich nun neben »der Straße« auch einige Gewerkschaften aktiv gegen den linken Staatspräsidenten gestellt. Darüber hinaus verweigert ein Teil der Parlamentarier, auch aus den Reihen der Regierungspartei Parti Socialiste, der Exekutive bereits seit einiger Zeit die Zustimmung bei wichtigen Gesetzesvorhaben und fordert eine andere Wirtschaftspolitik.

Die offensichtliche Spaltung des linken Lagers geht einher mit einem massiven Einbruch der Zustimmungswerte für François Hollande. Im Juli 2016 vertrauten gerade einmal 12% der Franzosen einer TNS-Sofres-Umfrage zufolge ihrem Präsidenten (vgl. TNS Sofres 2016). Dieser Vertrauensverlust geht einher mit einer wachsenden Verunsicherung in der Bevölkerung. Am 14. Juli dieses Jahres erschütterte ein erneuter Terroranschlag mit 84 Toten in Nizza Frankreich und Europa. Im Januar 2015 hatten der Angriff auf die Satirezeitschrift Charlie Hebdo und im November auf eine Konzerthalle und Restaurants in Paris Frankreich erschüttert. Staatspräsident François Hollande verlängerte in Reaktion auf das Attentat in Nizza den nach der Fußball-Europameisterschaft gerade erst wieder aufgehobenen Ausnahmezustand um weitere sechs Monate, was den Eindruck der Hilflosigkeit angesichts einer anhaltenden Bedrohungslage eher verstärkt.

Auch ungeachtet der gesellschaftlichen Auswirkungen der Terroranschläge ist das, was Frankreich in den vergangenen Monaten erlebt hat, mehr als die wohlbekannte Protestkultur. Es hat sich eine große, sektorübergreifende Bewegung gebildet, für die die Arbeitsmarktreform nur ein Aufhänger war und die sich im weitesten Sinne gegen den notwendigen Wandel des Wirtschafts- und Sozialmodells und die politische Elite zu stellen schien. Gesellschaftliche Gruppen verliehen der Frustration Ausdruck, dass sie für sich und ihr Land keine weit verbreiteten Zukunftsperspektiven sehen.

Das Festklammern an Privilegien einzelner Gruppen, sei es im Bereich des Arbeitnehmerschutzes, der Renten oder auch der Arbeitslosenversicherung, erklärt nur einen Teil der Frustration mit der Regierung. Es gibt in Frankreich gerade auch im Bereich der Arbeitnehmer mit niedrigen und mittleren Einkommen Reformanhänger, die dem französischen Staat vorwerfen, dass er sie durch mangelnde Flexibilität, zu umfangreiche soziale Absicherungsmechanismen und eine folglich zu hohe Abgabenlast für die arbeitende Bevölkerung unbotmäßig belastet und ihnen Zukunftsperspektiven verstellt. Die politische Klasse erscheint – gerade auch unter dem Druck der erstarkenden rechtspopulistischen Partei Front National – hilflos und ideenlos, während sich der politische Diskurs ideologisch polarisiert hat. Besonders betroffen ist die politische Linke in Frankreich, die tief zerklüftet ist.

Das Ringen um Reformen spielt sich vor dem Hintergrund einer seit Jahren präsenten Debatte über den »Verfall Frankreichs«, der von linken wie rechten Autoren, Wissenschaftlern, Journalisten und anderen Personen ausführlich beschrieben und kritisiert wurde, ab. Wahlweise legen sie den Fokus auf die wirtschaftliche Situation, die politische und wirtschaftliche Elite oder auch die Gesellschaft und Kultur Frankreichs.

Eine schwierige wirtschaftliche Ausgangslage

Eine erschwerende Rahmenbedingung für die Reform des Wirtschafts- und Sozialsystems ist die anhaltend schwierige wirtschaftliche Lage in Frankreich. Sie verstärkt den Eindruck, dass die politische Führung das Land nicht in die Lage versetzen kann, seine Wettbewerbsfähigkeit wieder zu erlangen. Seit 2008, als die Finanzkrise aus den USA nach Europa überschwappte, hat sich Frankreichs Wirtschaft nicht erholt, die Binnennachfrage normalisiert sich nur langsam und zieht nicht, wie es sonst traditionell der Fall war, das Land voran. Nach drei Jahren wirtschaftlicher Stagnation nahm das Wachstum 2015 dank niedriger Zinsen und einem schwachen Euro erstmals wieder zu und kletterte auf 1,2%.

Die von François Hollande versprochene Verringerung der Arbeitslosigkeit steht jedoch aus. Erst 2015 setzte eine leichte Erholung ein. Im Jahr seines Amtsantritts 2012 lag die Arbeitslosigkeit bei 9,76%, für das laufende Jahr 2016 liegen die Schätzungen bei 10,4%. Daran wird sich Hollande 2017 messen lassen müssen, sollte er sich wieder zur Wahl stellen.

Sorgen bereiten auch die Staatsfinanzen, wenngleich Frankreich von extrem niedrigen Zinsen auf Staatsanleihen profitiert. Im Jahr 2015 kletterte der öffentliche Schuldenstand auf 96% des BIP. Das Defizit lag bei 3,5% des BIP. Erst 2017 dürfte die Neuverschuldung unter 3% fallen, was die Europäische Kommission Frankreich bereits vier Jahre früher vorgegeben hatte.

Die Strukturreformen, die Hollande umgesetzt hat, dürften dazu beitragen, die Probleme der französischen Volkswirtschaft zu überwinden, auch wenn ihr Effekt erst nach einiger Zeit in Kraft treten wird. Dies gilt umso mehr, als auch die Terroranschläge über einen möglichen Einbruch des Tourismus und das Ausbleiben von Direktinvestitionen die französische Wirtschaftsentwicklung belasten könnten. Um eine nachhaltige Wirtschaftsdynamik wieder zu gewinnen, müssten zudem weitere Schritte folgen.

So hat der Staat durch einen großen öffentlichen Dienst und eine steigende Staatsquote am BIP immer noch eine breite Präsenz im französischen Wirtschaftsleben, obgleich Liberalisierungen, Privatisierungen und eine weitreichende Anpassung der Strukturen bereits in den 1980er Jahren eingesetzt haben und auch im Zuge der europäischen Integration vorangetrieben werden mussten. Der Anteil der öffentlichen Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt lag allerdings 2015 bei immer noch vergleichsweise hohen 57%. Um die hohe öffentlichen Verschuldung zu reduzieren, wird hier weiter angesetzt werden müssen.

Vorhandene Stärken nutzen

Gleichzeit gilt es, die Stärken und Entwicklungspotenziale der französischen Volkswirtschaft auszuschöpfen. So gehört die Infrastruktur des Landes nach wie vor zu den besten der Welt. Frankreich hat zudem über die Jahre hinweg seinen Technologievorsprung in einigen Bereichen gehalten, und die Volkswirtschaft verfügt nach wie vor über viele kreative Unternehmensgründer, die von einem Abbau der Bürokratie und besseren Rahmenbedingungen für Start-ups deutlich profitieren könnten. Eine weitere Stärke der französischen Volkswirtschaft ist der niedrige private Verschuldungsstand, sowohl im Bereich der Haushalte als auch der Unternehmen. Werden diese von der doppelten Last hoher Arbeitskosten und Abgabenlasten befreit, könnte dies erheblich Entwicklungspotenziale offen legen.

Die Prognosen der Demographen sind für Frankreich besser als für die meisten anderen EU-Staaten. Höhere Geburtenraten und ein niedrigeres Durchschnittsalter als etwa in Deutschland dürften in Frankreich die Sozialstaatskosten in den nächsten fünf Jahren sogar sinken lassen. Auch das Bildungssystem hat einen guten Ruf, zumindest in mancherlei Hinsicht. Eine Reihe von Eliteschulen bilden hochqualifizierte Führungskräfte für Wirtschaft und Verwaltung aus. In der Breite jedoch haben die Entwicklungen im Schul- und Bildungssystem den Herausforderungen nicht stattgehalten. Für viele Berufsgruppen fehlen heute qualifizierte Nachwuchskräfte. Mangelnde oder nicht am Bedarf orientierte Ausbildungsmöglichkeiten haben dazu geführt, dass der familiäre bzw. soziale Hintergrund für die Entwicklung sozialer Ungleichheiten relevanter wird. Werden diese Probleme gelöst, könnte dies das Frustrationspotenzial in manchen Bevölkerungsgruppen reduzieren und ihnen Zukunftsperspektiven eröffnen.

Die neue politische Führung, die 2017 ins Amt gewählt wird, steht vor der Mammutaufgabe, sowohl der Bevölkerung als auch Unternehmen, Gründern und Investoren eine Vision zu vermitteln, wie Frankreich die derzeitige Krise überwinden und sich neue Chancen eröffnen kann. Die Jahre 2015 und 2016 sind auch durch die wiederholten Terroranschläge keine einfachen gewesen. Die Gefahr weiterer politischer Polarisierung und Radikalisierung besteht zweifelsohne. Doch zeichnet sich im Vorwahlkampf auch ab, dass sich Erneuerungskräfte formieren und tradierte Strukturen aufbrechen könnten. Die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2017 werden zeigen, ob Frankreich in der Lage ist, sich aus der derzeitigen Situation zu befreien und seine Potenziale auszuschöpfen und weiterzuentwickeln.

Literatur

TNS Sofres (2016), *Le Baromètre Politique Figaro Magazine réalisé par TNS Sofres-One Point*, Juli, verfügbar unter: <http://www.tns-sofres.com/sites/default/files/2016.06.29-barofimgmag.pdf>.

Uterwedde, H. (2016), »Wohin steuert Frankreich?«, *Gesellschaft • Wirtschaft • Politik (GWP)* (2), 171–176.

Zimmermann, G., H. Uterwedde und D. Schwarzer (2013), »Strukturprobleme und schleichende Deindustrialisierung: Ist Frankreich das neue Sorgenkind Europas?«, *ifo Schnelldienst* 66(3), 3–12.