

Frankreichs Wirtschaft nach der Wahl: die Reformaufgaben der Regierung

Gabel, Markus

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gabel, M. (2017). *Frankreichs Wirtschaft nach der Wahl: die Reformaufgaben der Regierung*. (DGAP-Analyse, 7). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-56112-8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Frankreichs Wirtschaft nach der Wahl: **Die Reformaufgaben der Regierung**

von Markus Gabel

Zusammenfassung Reformen in Frankreich und Fortschritte auf europäischer Ebene gehören für Emmanuel Macron zusammen. Er hat angekündigt, den Arbeitsmarkt, die Sozialversicherungen und den Bildungsbereich zu reformieren sowie öffentliche Ausgaben zu kürzen und Steuern zu senken. Sein erklärtes Ziel ist es, Frankreich in „eine Innovations- und Wissensgesellschaft“ umzuwandeln. So soll Frankreich gegenüber Deutschland und den anderen EU-Staaten zum vertrauenswürdigen Partner werden. Reformen in Frankreich werden nicht nur in Deutschland als Voraussetzung dafür gesehen, die Integration in der Eurozone und der EU insgesamt voranzubringen. Nach der Bundestagswahl öffnet sich ein Zeitfenster, in dem die Vertiefung der Währungsunion, die Vollendung des Binnenmarkts und auch eine engere Zusammenarbeit im Bereich Sicherheit und Verteidigung auf den Weg gebracht werden können. Zu den Problemen der französischen Volkswirtschaft gehören das Ungleichgewicht zwischen Produktionsniveau und -kosten, der stark dual geprägte und kaum durchlässige Arbeitsmarkt, nicht nachhaltige öffentliche Finanzen und die Tendenz zu einer „Rendite-Gesellschaft“. Nun sollen Unternehmen Arbeitszeit flexibler gestalten und auch leichter entlassen können. Finanzpolitisch deuten sich Stabilisierungsmaßnahmen an. Insgesamt ist eine Verstetigung des französischen Hyperproduktivitätsmodells zu erwarten. Zudem braucht der Arbeitsmarkt weitere Maßnahmen, um die Dualität zwischen den vom Arbeitsleben Ausgeschlossenen und den immer produktiveren Erwerbstätigen aufzubrechen. Helfen könnten ein modernes Betriebsverfassungsgesetz, eine Reform des Mindestlohns, Maßnahmen für Geringqualifizierte sowie eine Politik, die das Produktivkapital erhöht.

Inhalt

- 3 Frankreichs Wirtschaft nach der Wahl:
Die Reformaufgaben der Regierung
von Markus Gabel
- 3 **Schon für Hollande keine leichte Ausgangslage**
- 4 **Hemmnisse in der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Finanzpolitik**
- 7 **Schwache zyklische Erholung ohne viel Perspektive**
- 8 **Reformen, Schritt für Schritt (und zurück) unter Hollande**
 - Steuerpolitisches Hin und Her
 - Grenzen des sozialen Dialogs erreicht
 - Das Gesetz zum Wettbewerbsrecht:
Blaupause für künftige Reformgesetze
- 10 **Neue Regierung vor Mammutaufgabe**
 - Erste Schritte: Eine neue Arbeitsmarktreform und steuerpolitische Vorhaben
 - Bessere Eingliederung in den Arbeitsmarkt statt Hyperproduktivitätsmodell
 - Weitere Schritte: Was Frankreich noch helfen könnte
- 12 **Nötig sind Reformen innen, starke Partner außen**
- 14 Anmerkungen

Frankreichs Wirtschaft nach der Wahl: Die Reformaufgaben der Regierung

von Markus Gabel

Schon für Hollande keine leichte Ausgangslage

Frankreichs schlechte wirtschaftliche Lage hält an und Entscheidungsträger wie Bürger sorgen sich um den wirtschaftlichen Niedergang des Landes. Dennoch standen wirtschaftspolitische Themen nicht im Zentrum des Wahlkampfes. Gleichzeitig spielten Fragen zur wirtschaftlichen Lage Frankreichs bereits bei der Zusammenstellung des Bewerberfeldes eine Rolle: Der scheidende Präsident François Hollande verzichtete wegen ausbleibender Erfolge auf eine erneute Kandidatur. Dafür stritten sich zwei seiner ehemaligen Minister um sein „Erbe“: Benoît Hamon, Gewinner der Vorwahl, PS-Kandidat und einer der sozialistischen „Frondeure“ (dt. „Abtrünnige“, PS-Parlamentarier und Regierungsmitglieder, die sich gegen bestimmte Regierungsentscheidungen gestellt hatten), sowie Emmanuel Macron, der die Hollandschen Reformen inspirierte. Dieser trat mit einer eigens gegründeten politischen Bewegung an – En Marche! –, und konnte als Kandidat, der „weder links noch rechts“ verortet ist, die Wahl für sich entscheiden.

Macrons Sieg fußt auch auf der stärkeren gesellschaftlichen Einsicht in das Erfordernis, den französischen Reformstau endlich zu beenden. Um zu verstehen, welche Reformanstrengungen die neue Regierung unternehmen muss, ist es zuerst wichtig, Hollandes Erbe in Sachen wirtschaftliche Lage, Arbeitsmarkt und Finanzen detailliert zu betrachten. Vor diesem Hintergrund lassen sich die Rezepte, mit denen der neue Präsident Frankreich aus der Krise führen will, besser einschätzen.

François Hollande war bei seinem Amtsantritt mit den bekannten Reformhemmnissen¹ konfrontiert. Diese bestehen fort: stark ideologisch aufgeladene Auseinandersetzungen; Distanz zur Marktwirtschaft in der öffentlichen Meinung; das Fehlen einer eingespielten, verantwortungsvollen Sozialpartnerschaft; Festhalten am Primat der Politik im Rahmen einer traditionell expansiven Makropolitik; Politikverdrossenheit durch mangelnde Bodenhaftung des politischen Personals sowie wiederholte Widersprüche zwischen politischen Diskursen und tatsächlicher Politik.

So war es wenig verwunderlich, als Hollande bei seinem Amtsantritt 2012 kaum Anstalten machte, an die

deutsche sozialdemokratische Reformagenda der Regierung Schröder (umgesetzt zwischen 2003 und 2005) anzuknüpfen. Zwar folgte auf die drastischen Steuererhöhungen der ersten beiden Amtsjahre Hollandes eine angebotspolitische Neuorientierung, doch konnte diese nie richtig überzeugen.

Was ausblieb, waren Vorarbeiten wie im Falle des Schröder-Blair-Papiers, das vor der Implementierung der deutschen Agenda 2010² erschienen war und das Reformvorhaben skizzierte – mit angebotspolitischen Maßnahmen, die u. a. die Lockerung des Kündigungsschutzes und die Senkung der Lohnnebenkosten ermöglichten; bildungspolitischen Angeboten für (arbeitslose) Jugendliche, höheren Bildungsausgaben und arbeitsmarktpolitischen Reformen (Arbeitslosengeld II) sowie Reformen der Kranken- und Rentenversicherung. Zwar hat Präsident Hollande einige Reformen auf den Weg gebracht. Der eigentliche Reformstau wurde aber nicht aufgebrochen.

Bei Hollandes Amtsantritt ließen sich Frankreichs wirtschaftspolitische Probleme wie folgt skizzieren:

- ein überbordender öffentlicher Sektor, der über ein Fünftel der aktiven Bevölkerung abschöpft
- ein öffentlicher Schuldenstand von knapp 90 Prozent des BIP und eine hohe Neuverschuldung
- ein Lohnniveau, das der Produktivitätsentwicklung enteilt ist (eine Teilschuld kommt dem hohen Mindestlohn zu)
- die Ineffizienz der Arbeitslosenversicherung und des beruflichen Bildungssystems (jedes Jahr verlassen 100 000 junge Franzosen das Schulsystem ohne Abschluss)
- ein überregulierter und unflexibler Arbeitsmarkt

Zu Beginn von Macrons Präsidentschaft sind diese Krisensymptome immer noch vorhanden. Zu einer gewissenhaften Bestandsaufnahme gehört deshalb die Erkenntnis, dass viele der Symptome nicht neueren Datums sind, sondern seit Jahrzehnten auftreten. Das hat mit Frankreichs gesamtwirtschaftlichen Rahmen zu tun, insbesondere der nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik und dem Glauben an die Dienstleistungsgesellschaft. Folgen für das Land sind u. a. eine geringe

Zahl exportierender Unternehmen, die Erosion der industriellen Basis, eine sich stetig verfestigende soziale Ausgrenzung und ein wachsendes Gefälle zwischen Stadt und Land.

Natürlich hat der Standort Frankreich auch seine Stärken – die weltweit sechstgrößte Volkswirtschaft verfügt über zahlreiche Weltmarktführer, wettbewerbsstarke Dienstleistungen vor allem im Finanzsektor und im Tourismus und über Spitzenpositionen in Sektoren wie der Luft- und Raumfahrt oder der Luxusindustrie.

Zudem hat es in den letzten 20 Jahren durchaus langfristige strukturelle Verbesserungen gegeben. Heute sind französische Unternehmen wettbewerbsfähiger als etwa zu Beginn der 1980er-Jahre: Sie sind besser finanziert, effizienter organisiert und enger mit der globalen Wirtschaft vernetzt. Doch das gesamtwirtschaftliche Koordinatensystem hat sich seitdem durch die Globalisierung, Osterweiterung und Einführung des Euros verändert. Diese Entwicklungen machen die Tragweite der strukturellen Schwächen des Landes deutlich.

Hemmnisse in der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Finanzpolitik

Über die Beschaffenheit von Frankreichs Strukturproblemen herrscht unter Experten seit 30 Jahren weitgehend Konsens. Seit Jahrzehnten nehmen sich die

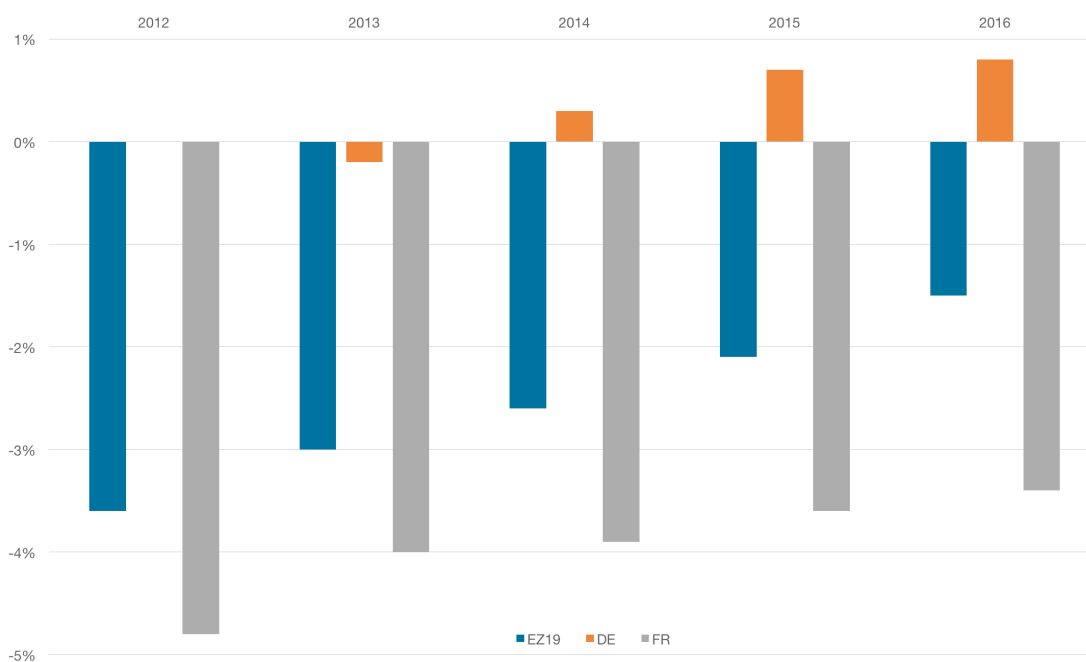
unterschiedlichen Regierungen der anstehenden Aufgaben an, gelöst sind diese aber nicht; in einigen Teilbereichen hat sich die Lage eher noch verschärft.

Ein Grund für diese ernüchternde Bilanz ist, dass die oben genannten Krisensymptome nur die allzu sichtbaren Fehlentwicklungen darstellen und sich wahltaktisch mit oberflächlichen Maßnahmen scheinbar bekämpfen lassen. Die darunterliegenden gravierenden Strukturprobleme werden zu selten thematisiert oder teils ganz aus dem öffentlichen Diskurs ausgeblendet. Nur hier kann eine wirklich anhaltende Erneuerung des französischen Wirtschaftsmodells ansetzen. Zu diesen Strukturproblemen zählen insbesondere:

- *Ungleichgewicht zwischen Produktionsniveau und Produktionskosten:* Zwar sind die Lohnkosten in den letzten Jahren weniger stark angestiegen und der absolute Kostennachteil mit Deutschland ist teilweise verschwunden. Dennoch besteht weiterhin ein Kostenproblem, da das hohe Lohnniveau nicht dem Produktionsniveau angepasst ist³ (im produzierenden Gewerbe überwiegen stark das mittlere und untere Segment). Die Folgen dieses Ungleichgewichts sind ein Attraktivitätsverlust, Defizite im Außenhandel und eine immer weiter zunehmende Deindustrialisierung. Der Anteil der Industriebeschäftigten sinkt seit Jahrzehnten (er macht aktuell unter 10 Prozent der Erwerbstätigen aus),

Abb. 1: Defizitquote (in % des BIP)

Vergleich DE–FR–EZ19



Quelle: Eurostat, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10dd_edpt1&lang=de> (abgerufen am 12.7.2017).

das Produktionspotenzial des verarbeitenden Gewerbes nimmt ab und die Außenhandelsposition im Güterhandel ist seit über zehn Jahren defizitär. Das verarbeitende Gewerbe wird zusehends zwischen der deutschen Konkurrenz und derjenigen der südeuropäischen Länder, insbesondere Spaniens, zerrieben. Die regelmäßigen Maßnahmen zur Stärkung der Kaufkraft schlagen sich in höheren Importen nieder, da die heimische Produktion die Nachfrage im Land nicht decken kann.

- *Ein stark dual geprägter, wenig durchlässiger Arbeitsmarkt:* Die Arbeitslosenquoten junger Franzosen und Geringqualifizierter sind anormal hoch und das Lohnniveau ist relativ starr, d. h. es reagiert kaum auf Veränderungen der Beschäftigungssituation. Seit vielen Jahren werden partielle Arbeitsmarktreformen vorangetrieben, die auf den Ausbau befristeter Arbeitsverträge und auf die Senkung der Lohnnebenkosten der unteren Lohnklassen setzen. Diese Subventionierung verschärft in Frankreichs Fall die Deindustrialisierung.⁴ Unternehmen haben zu wenige Anreize, in hochwertige Produktion zu investieren. Verstärkt werden die Folgen dieser „Low-Cost-Politik“ durch ein – in der Breite – zu niedriges Kompetenzniveau der Arbeitnehmer. In den periodisch erscheinenden PIAAC-Studien der OECD liegt Frankreich auf einem der hintersten Plätze, insbesondere bei den Geringqualifizierten (Deutschland

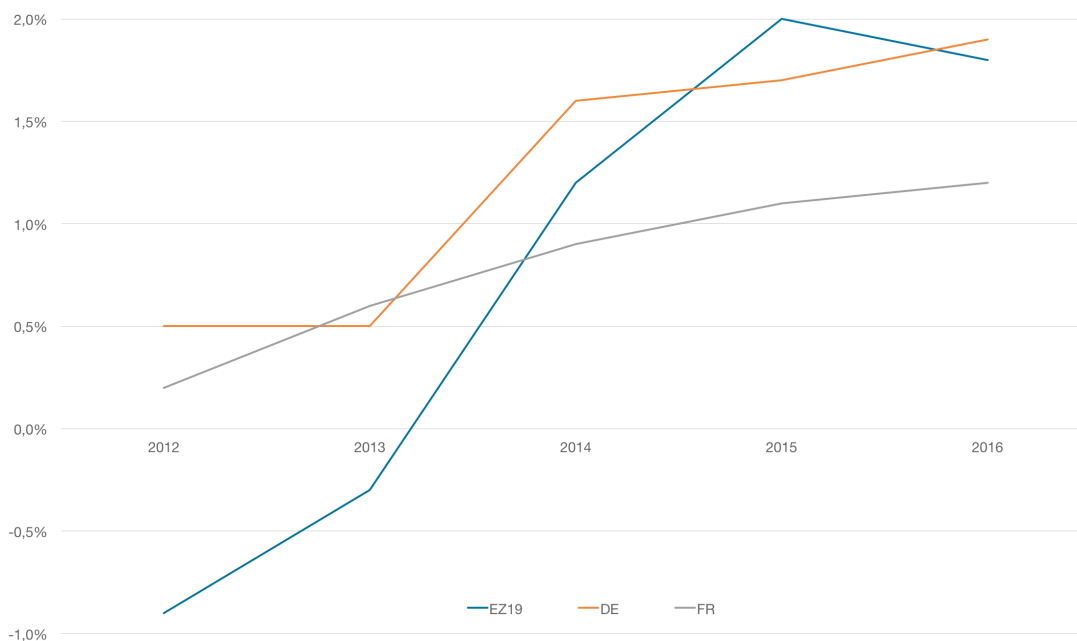
befindet sich im Mittelfeld).⁵ Dies trägt mit dazu bei, dass nur wenige Arbeitnehmer mit einem befristeten Arbeitsvertrag – ein Zehntel – den Sprung in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis schaffen (in Deutschland ist es circa ein Drittel).

Wie stark dual geprägt der französische Arbeitsmarkt ist, zeigt sich an der Zahl der Beschäftigten: Bei einer Bevölkerung von rund 65 Millionen sind nur circa 25 Millionen Franzosen aktiv,⁶ eine Quote von unter 40 Prozent gegenüber mehr als 50 Prozent in Deutschland. Diese niedrige Beteiligungsquote am Erwerbsleben bedeutet Verzicht auf Produktionspotenzial, Wachstum und somit Wohlstand. Zwar geht diese geringe Beteiligungsquote⁷ mit einer hohen Produktivitätsrate einher, verschleiert so aber auch den Blick auf die wahren Schwachstellen.⁸

- *Mangelnde Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen:* Der Schuldenberg ist in den vergangenen Jahren stetig gewachsen: von 70 Prozent des BIP vor der Finanz- und Staatsschuldenkrise auf jetzt fast 100 Prozent. Die Jahre 2007 bis 2017 brachten eine Verdoppelung der Staatsschulden von 1.000 auf über 2.000 Milliarden Euro. Trotz eines zuletzt sehr günstigen Umfelds – Niedrigstzinsen, schwacher Eurokurs und relativ niedrige Rohstoffpreise (insbesondere Rohöl) – ist es nicht gelungen, die Haushaltsdefizite deutlich zu verringern

Abb. 2: Wachstumsrate des realen BIP

Veränderung gegenüber dem Vorjahr Vergleich DE–FR–EZ19



Quelle: Eurostat, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_10_gdp&lang=de> (abgerufen am 12.7.2017).

und die öffentliche Verschuldung abzubauen. Die Aussicht auf steigende Zinsen in der nahen Zukunft und die Alterung der französischen Gesellschaft lassen eine ernste Krise der öffentlichen Haushalte befürchten.

- *Unbefriedigende Performanz der Wirtschaftspolitik:* Der Präsident des französischen Rechnungshofs schreibt in seinem Jahresbericht 2017: „Am stärksten wird die Nachhaltigkeit staatlicher Politik dadurch ausgebremst,

dass der politische Wille unklar und kurzlebig ist.“⁴⁹ Besonders scharf kritisiert er den kurz gedachten Aktionismus in der Steuerpolitik, die in Frankreich stark ideologisch überlagert ist.

Ein Beispiel unter vielen betrifft die Mehrwertsteuer. Als „TVA sociale“ wurde unter Präsident Sarkozy eine Erhöhung der Mehrwertsteuer zur Finanzierung von Erleichterungen bei den Sozialabgaben beschlossen. Präsident Hollande nahm dies 2012 zunächst

Tabelle 1: Wettbewerbskennzahlen in Europa (Angaben für 2014)

	Frankreich	Deutschland	Spanien	Italien	Vereinigtes Königreich
Anzahl der exportierenden Unternehmen (in 100 000)	1,21	3,33	1,48	2,12	keine Daten
Anzahl der Industrieroboter¹	1,2	2,35	1,4	1,52	0,68
PIAAC-Kennziffer²	258,2	274,7	248,8	248,8	271,6
Mindestlohn im Verhältnis zum Medianlohn³	0,60	0,49	0,41	kein Mindestlohn	0,47
Ausgaben für Forschung und Entwicklung⁴	2,26	2,84	1,20	1,29	1,72
Elastizität des Lohns bzgl. der Arbeitslosenrate⁵	-0,05	-0,42	-0,45	-0,40	n.d.

¹ Pro 100 Angestellte im verarbeitenden Gewerbe

² Japan führt die Liste mit 292 Punkten an.

³ Angaben für 2015.

⁴ In % des BIP.

⁵ Die Elastizität, d. h. die Veränderungsrate des Lohns auf Veränderungen der Arbeitslosenrate, sollte bei normal funktionierenden Arbeitsmärkten deutlich negativ sein: Eine Erhöhung der Arbeitslosigkeit übt Druck hin zu einer Senkung des Lohnniveaus aus (vgl. Patrick Artus, Dans quel grand pays de l'OCDE le marché du travail est-il normal?, in: Natixis Flash Economie, 15.9.2016, Nr. 929).

Quellen: Eurostat, <cib.natixis.com/research/economic/publications>; <www.oecd.org/fr/competences/piaac/>.

Tabelle 2: Vergleichende Wirtschaftsindikatoren in Europa

	Frankreich	Deutschland	Spanien	Italien	Vereinigtes Königreich
Jugendarbeitslosigkeit¹	19,8	13,0	22,5	24,4	10,7
Handelsbilanzsaldo (2015, in Mrd. EUR)	-59,9	251,9	-25,9	45,2	-149,4
Industriebeschäftigte (in 1 000, 2013)	3 006	7 220	1 737	3 734	2 483
Personalausgaben im Industriesektor (1.000 EUR/Be-schäftigten, 2013)	52,4	51,5	37,4	40,5	38,2
Mindestlohn²	1.466,6	1.440,0	764,4	n. z.	1.343,0
Wachstum der Staatsschulden 2005-2015 (%)	+43,4	+6,2	+136	+29,8	+122

¹ Arbeitslosenquoten der 15- bis 24-Jährigen im Zeitraum 2004-2014, jährlich, in %

² Euro pro Monat, Angaben zum 1.1.2015.

Quellen: ec.europa.eu (Zahlen abgerufen am 24.3.2017), <www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/225124/jugendarbeitslosigkeit-in-europa>.

zurück. Zum 1. Januar 2014 führte er die Erhöhung in veränderter Form aber wieder ein (Anstieg der Mehrwertsteuer zur Finanzierung der Steuererleichterungen für Unternehmen).

Andere Beispiele im Bereich der Unternehmens- oder Kapitalbesteuerung weisen in die gleiche Richtung. Die sich daraus ergebende Instabilität des Steuersystems erschwert es Haushalten und Unternehmen, langfristig zu planen. Die Folge sind die Abwanderung von Hochqualifizierten und Investitionsschwäche.

- *Tendenz zu einer wenig produktiven*

„Rendite-Gesellschaft“: Anstatt in Produktionsmaterial oder – in Form von Aktien – in Produktionskapital zu investieren, leitet Frankreich seit Jahren viel Geld in den Immobiliensektor.

Da das Vermögen der französischen Haushalte hauptsächlich aus Immobilien besteht, ist das Steuersystem stark auf diesen Sektor zugeschnitten. Regelmäßig legen alle neuen Regierungen Immobilien-Steuersparmodelle auf, die nicht nur die Steuereinnahmen reduzieren, sondern auch dazu beitragen, Immobilienpreise und Mieten weiter in die Höhe zu treiben. Zwar ist durch diese Politik die Eigentümerquote gestiegen – sie liegt mit über 60 Prozent deutlich über dem deutschen Niveau – gleichzeitig wirkt sie sich aber auch negativ auf den Arbeitsmarkt aus, da sie sich als Mobilitätsbremse erweist.

Ähnlich wirkt sich der reduzierte Mehrwertsteuersatz auf Handwerkerleistungen aus: Er treibt die Überinvestition in den Immobiliensektor weiter voran.¹⁰ Dieses fehlgeleitete Investitionsverhalten hat gravierende Auswirkungen: Während jährlich überproportional viele Unternehmen im Bau- und Immobiliengewerbe gegründet werden, veraltet das Produktionsmaterial im verarbeitenden Gewerbe. Französische Unternehmen kaufen fünf- bis sechsmal weniger Roboter als ihre deutschen Konkurrenten und liegen in diesem Bereich sogar hinter Italien.

Emmanuel Macron ist sich dieser Problemfelder bewusst; wenn sie seine Präsidentschaftsambitionen nicht geprägt haben mögen, so haben sie sie zumindest gestärkt. Bei einigen Hemmnissen, zum Beispiel der mangelhaften Performanz der Wirtschaftspolitik und dem zu starren Arbeitsmarkt, ist er fest entschlossen, bessere Ergebnisse als die seiner Vorgänger zu liefern. Allerdings gehen seine Reformpläne nicht so weit wie die des in der ersten Runde der Präsidentschaftswahl unterlegenen Oppositionskandidaten François Fillon von den Republikanern. Diese hatten für den

Wahlkampf zur Parlamentswahl im Juni 2017 allerdings bereits ihr Programm entschärft.

Schwache zyklische Erholung ohne viel Perspektive

Bei der Übergabe der Amtsgeschäfte Mitte Mai sagte François Hollande, dass er das Land in einem besseren Zustand übergebe, als er es 2012 vorgefunden habe. Möchte man Hollandes Präsidentschaft beurteilen, ergibt der Blick auf das bisher verfügbare quantitative Material ein ernüchterndes Bild und widerspricht Hollandes Selbsteinschätzung. Im alljährlich vom Davoser Weltwirtschaftsforum veröffentlichten World Competitiveness Report¹¹ rangiert Frankreich nur noch auf dem 21. Platz (in der Ausgabe 2011-2012 befand es sich auf Platz 18; Deutschland hat sich im gleichen Zeitraum vom 6. auf den 5. Platz verbessert). Der Bericht erkennt zwar das Potenzial der im Sommer 2016 verabschiedeten Arbeitsmarktreform (El Khomri-Gesetz) an, verweist aber gleichzeitig auf die sich weiter verschlechternde Fähigkeit, Spitzenkräfte anzuziehen und im Land zu halten.

Insgesamt ist Frankreich unter Hollande weitgehend auf der Stelle getreten (siehe Tabelle 3). Zwar liegt die französische Bilanz beim Wirtschaftswachstum 2012 bis 2016 leicht über dem Durchschnitt der Eurozone (+3,8 im Vergleich zu 3,7 Prozent). Dafür war es aber deutlich schwächer als in den stark wachsenden Ländern (Deutschland und vor allem das Vereinigte Königreich). Der fiskalische Schock der Jahre 2012 und 2013 trägt hier die Hauptverantwortung.

Wie wenig Frankreich vorangekommen ist, wird besonders bei der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt deutlich: die Arbeitslosigkeit ist zwar seit dem Sommer 2016 gesunken, dennoch hinterlässt François Hollande eine leicht höhere Arbeitslosenrate, als er sie bei seinem Amtsantritt vorfand. Die positive Entwicklung, wie sie im Euroraum mit einem Rückgang der Arbeitslosenzahl um circa 15 Prozent zu verzeichnen war, ist bisher völlig an Frankreich vorbeigegangen.¹²

Auch im Bereich der öffentlichen Finanzen hinterlässt Hollande ein schweres Erbe. 2016 deckten die Haushaltseinnahmen nur 80 Prozent der Ausgaben. Der Staatshaushalt ist seit 1974 durchgehend defizitär. Die Staatsausgaben sind sehr hoch: 2015 lag Frankreich mit Finnland mit 57 Prozent des BIP an der Spitze der OECD-Länder (Deutschland lag bei 44 Prozent) und 8,5 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der Eurozone (48,5 Prozent). Als einziges Euroland hat Frankreich zwischen 2010 und 2014 seine öffentlichen Ausgaben erhöht.¹³

Tabelle 3: Frankreich kommt kaum voran

	Wachstum (in %)	Arbeitslosenrate (in %)			Staatsverschuldung			Industrie- produktion
		2012- 2016 ¹	2012 ²	2017 ³	Diff. (%)	2012 ⁴	2016 ⁵	Diff. (%)
Euroraum⁶	+3,7	11,3	9,6	-15,1	89,5	90,1	+0,7	keine Daten
Deutschland	+6,4	5,4	3,8	-29,7	79,9	69,4	-13,2	+11,8
Spanien	+3,1	24,6	18,2	-26,1	85,7	100,3	+17	+2,4
Frankreich	+3,8	9,7	10,0	+3,1	89,5	97,5	+8,9	+1,9
Ver. Königreich	+10,9	7,9	4,6 ⁷	-41,8	85,1	88,2	+3,6	+1,4

¹ Gesamtwirtschaftswachstum über den Zeitraum

² Angaben für Mai 2012

³ Angaben für Januar 2017

⁴ in % des BIP

⁵ in % des BIP; für das 3. Quartal

⁶ Euroraum mit 19 Ländern

⁷ Angaben für Dezember 2016

Quellen: Alle Angaben und Berechnungen beruhen auf Zahlen von Eurostat (abgerufen am 16.3.2017).

Was die Entwicklung der Staatsverschuldung betrifft, so verzeichnet Frankreich zwischen 2012 und 2016 eine Steigerung um fast 9 Prozent auf mittlerweile nahe 100 Prozent des BIP. Während im Euroraum eine Stabilisierung erreicht werden konnte, ist Frankreich dabei, zum größten Staatsschuldner der Eurozone zu werden (mit einer Gesamtstaatschuld von 2160,6 Milliarden Euro im dritten Quartal 2016, gegenüber 2161,3 Milliarden Euro für Deutschland). An dieser Tendenz wird sich angesichts der aktuellen, gegenläufigen Dynamik der öffentlichen Finanzen beider Länder auch so bald nichts ändern. Diskussionsstoff ist vorprogrammiert, wenn es wieder um Eurobonds oder andere Formen solidarischer Haftung im Euroraum gehen sollte.

Aktuell profitiert Frankreich von einer leichten konjunkturellen Verbesserung, die aber hauptsächlich der zyklischen Dynamik und weniger der unter Hollande unternommenen Politik entspringt. Die Zahl der offenen Stellen nimmt zu und die Arbeitslosigkeit geht langsam zurück. Die Wirtschaftsleistung steigt etwas an und die 3-Prozent-Defizit-Marke ist in Reichweite. Diese Belebung ist allerdings viel zu schwach, um die Menschen in der Breite zu erreichen: Viele kämpfen weiterhin mit einem stagnierenden Lebensstandard und einem steigenden Armutsniveau.

Frankreich ist eine sehr zyklenhaft geprägte Volkswirtschaft.¹⁴ Seit den 1960er-Jahren durchläuft die französische Wirtschaft ein regelmäßiges konjunkturelles Schema mit Zyklen zwischen sieben und neun Jahren. Seit dem letzten konjunkturellen Tiefpunkt 2009 ist der Auslastungsgrad der Produktionsfaktoren von 72 auf 84 Prozent (2016) gestiegen – nahe dem Niveau

(85 Prozent), von dem aus der Zyklus heißläuft und zu überhitzen droht. Ein solcher Bereich wurde zuletzt 1998 erreicht, im Jahr darauf erreichte das französische BIP sein für den damaligen Zyklus maximales Wachstum.

Es kann vermutet werden, dass im aktuellen Zyklus dem Jahr 2016 eine ähnliche Bedeutung beikommt. Wenn es nach den bisherigen Zyklen geht, könnte es 2017 oder 2018 mit dem zaghaften französischen Aufschwung schon wieder vorbei sein. Der neue Präsident hätte also kaum Spielraum: Zwar zeichnet sich im Euroraum eine Belebung ab. Diese würde aber bei anziehenden Zinsen schnell zum Stillstand kommen und die französischen Staatsfinanzen in eine bedrohliche Situation bringen.

Alles wird davon abhängen, ob es Macron und seiner Regierung gelingt, eine eigene Dynamik zu entfachen, die nicht das Vertrauen enttäuscht, das der neue Präsident auf den Finanzmärkten genießt.

Reformen, Schritt für Schritt (und zurück) unter Hollande

Als Wirtschaftsberater im Elysée-Palast und späterer Wirtschaftsminister hat Macron maßgeblich an Hollandes Wirtschaftspolitik mitgewirkt. Als dieser 2012 antrat, verfolgte er einen einfachen Plan: In der ersten Hälfte seiner Amtsperiode die öffentlichen Finanzen durch drastische Steuererhöhungen stabilisieren, um dann in der zweiten Hälfte, getragen von einer sich abzeichnenden wirtschaftlichen Belebung, einige sanfte Reformen zu unternehmen.

Dieser Plan beruhte auf dem Vertrauen in die Zyklenhaftigkeit der französischen Wirtschaft – der letzte

konjunkturelle Tiefpunkt war 2009 erreicht – und auf dem Willen, am bestehenden Sozialmodell festzuhalten.

Steuerpolitisches Hin und Her

Schon unter Hollandes Vorgänger war die durchschnittliche Steuer- und Abgabenlast für Haushalte und Unternehmen auf 43,8 Prozent (2012) angestiegen. Hollande setzte diesen Weg fort: 2014 erreichte die durchschnittliche Steuerbelastung für Haushalte und Unternehmen 44,8 Prozent (für 2017 werden 44,5 Prozent erwartet).¹⁵ Nachdem zunächst Unternehmen und Haushalte gleichermaßen Mehrbelastungen zu tragen hatten, wurden in der zweiten Amtshälfte erstere wieder entlastet (ungefähr auf dem gleichen Niveau der vorangegangenen Mehrbelastung, insbesondere durch die Steuererleichterungen im Rahmen des sogenannten CICE, einer Steuervergünstigung für Wettbewerb und Beschäftigung).

Die Steuerlast der Haushalte stieg dagegen von 2012 bis 2015 um über 5 Prozent an. Die Einkommensteuer wurde dadurch deutlich progressiver (die drei oberen Zehntel wurden deutlich mehr belastet, die drei unteren in der zweiten Hälfte der Amtsperiode entlastet). Die Anzahl der Haushalte, die diese Steuer tatsächlich zahlen, hat sich dagegen durch die Entlastungen der unteren Einkommensklassen weiter verringert (auf deutlich unter 50 Prozent).¹⁶

Hollande setzte in seiner Amtszeit das traditionelle Hin und Her in der französischen Steuerpolitik fort: Regelungen der Vorgängerregierung (Steuerbefreiung von Überstunden, Obergrenzen der Vermögensteuer, LKW-Maut etc.)¹⁷ wurden rückgängig gemacht, es wurden Steuergesetze erlassen, die sich als nicht verfassungskonform herausstellten (der beschlossene Steuersatz von 75 Prozent auf Einkommen über einer Million Euro wurde so gekippt), und vor allem wurde Kreativität bei neuen Steuern bewiesen (26 neue Steuern wurden eingeführt, dagegen nur neun abgeschafft).¹⁸

Auf dem Gebiet der öffentlichen Ausgaben waren die Regierungen unter Hollande trotz anderslautender Beteuerungen kaum erfolgreich: Insgesamt wurden keine wirklichen Kürzungen umgesetzt, verringert wurde nur das Wachstum des langfristigen Trends. Um den Trend umzukehren und den Anteil der öffentlichen Ausgaben am BIP real zu senken, muss Macron den Mut haben, Leistungskürzungen durchzusetzen. Kaum ein Land leistet sich heute so hohe Sozialausgaben wie Frankreich. Spielraum besteht, da bei einigen, wie zum Beispiel dem Wohngeld, deutliche Effizienzdefizite festgestellt wurden.

Grenzen des sozialen Dialogs erreicht

Ein Schwerpunkt von Hollandes Politik war, den sozialen Dialog zu stärken, um arbeitsmarktpolitische Reformen durch das Einbinden der Sozialpartner und nicht von oben durchzusetzen.¹⁹ Gleich zu Beginn einigten sich Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände auf Beschäftigungsgarantien und Vereinfachungen bei betriebsbedingten Kündigungen, die 2013 in ein Gesetz gegossen wurden (das Gesetz zur Sicherung des Arbeitsplatzes – *Loi du 13 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi*). Dieser Weg sollte 2016 auch bei der zweiten Reform, dem *Loi Travail* (oder *El Khomri-Gesetz*), eingeschlagen werden. Das Vorhaben musste aber infolge starken Widerstands inner- und außerhalb des Parlaments (weite Teile der Gewerkschaften lehnten es ab) aufgegeben werden. Das Gesetz wurde schließlich ohne parlamentarische Abstimmung über den Paragraphen 49.3 beschlossen.²⁰

Insgesamt zielen die beiden Reformgesetze darauf ab, Sanktions- und Aktivierungselemente zu implementieren sowie Arbeitsverhältnisse zu deregulieren und zu flexibilisieren (betriebsbedingte Kündigungen werden erleichtert). Im Mittelpunkt steht dabei die Stärkung der betrieblichen Ebene (innerbetriebliche Mehrheitsentscheidungen können sich nun in bestimmten Bereichen über Branchenverträge hinwegsetzen), wie es auch in anderen europäischen Ländern eingeführt wurde. Allerdings zeigt die letztlich autoritäre Durchsetzung auch, wie begrenzt der Versuch der Einbindung der Sozialpartner war. Zwar wurde das *Loi Travail* nicht wie 1995 der *Plan Juppé* oder 2006 der *Erstarbeitsvertrag* unter Premierminister de Villepin nach Straßenprotesten wieder zurückgenommen. Dafür wurden aber Änderungen im Vergleich zur ersten Fassung vorgenommen, die das Gesetz weniger wirksam machen. So erhielten die Regionalverwaltungen des Arbeitsministeriums das Recht, über Sozialpläne mitzuzentscheiden, Zeitarbeit wurde steuerlich benachteiligt und die Ansprüche auf Arbeitslosengeld wurden erhöht. Auch wird an der 35-Stundenwoche festgehalten. Überstunden müssen mindestens mit einem Zuschlag von 10 Prozent gezahlt werden. Die ursprünglich geplante Deckelung der Entschädigungszahlungen bei arbeitsgerichtlichen Abfindungen wurde ganz aufgegeben. Letztendlich sind die Beschlüsse auf die Realität in den französischen Großbetrieben zugeschnitten. Diese sind aber weder besonders dynamisch in Sachen Neueinstellungen, noch liegen hier die größten Probleme. Klein- und mittelständische Betriebe werden dagegen durch erhöhte Bürokratisierung stärker belastet.

Mit den 2013 und 2016 beschlossenen Gesetzen soll im Prinzip eine „Flexisécurité“ nach dänischem Typ erreicht

werden. Dieses Ziel wurde aber nicht erreicht, da man vor klaren Einschnitten zurückschreckte und effiziente Maßnahmen teilweise konterkariert wurden. Hier rächt sich, dass Hollandes Regierungen ihren eigenen, französischen Weg gehen wollten. Maßnahmen, die im Vereinigten Königreich oder in Deutschland Erfolg hatten, taten Entscheidungsträger als polit-rhetorisch diskreditierte Rezepte ab; zum Beispiel Minijobs, die effektive Reduzierung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld oder die Anpassung des Mindestlohns an die Produktivität.

Letztendlich hat der Weg des Sozialdialogs aber auch gezeigt, dass damit kaum durchgreifende Reformen zu bewerkstelligen sind. Macron sollte sich daher fragen, wie sinnvoll es ist, die Verantwortung weiter auf die Sozialpartner abzuschieben, anstatt selbst gesetzgeberisch aktiv zu werden.

Das Gesetz zum Wettbewerbsrecht: Blaupause für künftige Reformgesetze

Ähnlich sieht es auch beim Wettbewerbsrecht aus. Hier hat Emmanuel Macron, wie erwähnt zeitweilig Wirtschaftsminister unter Hollande, selbst den Gesetzentwurf verantwortet. Ziel des Macron-Gesetzes von 2015, das parlamentarisch auch mit dem Paragraphen 49.3 durchgesetzt wurde, war die „Förderung des Wachstums, der wirtschaftlichen Aktivität und der wirtschaftlichen Chancengleichheit“. Insgesamt wurden einige Sektoren liberalisiert (Personenfernverkehr per Bus, Regelungen für Rechtsanwälte und Notare), das Handels- und Vertriebsrecht vereinfacht (Lockerung der Anforderungen an Rahmenbedingungen zwischen Großhändlern und Lieferanten, Verkürzung der Zahlungsfristen zwischen Unternehmen). Die angestrebte Verschärfung des Wettbewerbsrechts gelang aber nicht, denn der Verfassungsrat strich vorgesehene Regelungen.

Letztlich kann man zwar nicht von einem großen Wurf sprechen – die gesamtwirtschaftliche Reichweite des Gesetzes ist dafür zu begrenzt. Trotzdem ist das Macron-Gesetz bedeutsam. Macron hatte in der langwierigen Vorbereitungsphase auch an einer parteiübergreifenden Mehrheit, insbesondere unter Einbeziehung eines Teils der LR-Abgeordneten gearbeitet und war darin fast erfolgreich gewesen. Dann bremste ihn aber Premierminister Valls aus. Das Gesetz wurde schließlich mithilfe des Paragraphen 49.3 verabschiedet und damit die außerparlamentarische Opposition gegen das Vorhaben erst recht angefacht. Hier vertat die Regierung Valls eine Chance, lagerübergreifend Politik zu betreiben. Macron überzeugte diese Enttäuschung davon, die verkrusteten Parteistrukturen verändern zu wollen, und mündete in

die Gründung seiner Bewegung En Marche!. Das Ziel, parteiübergreifende Vereinbarungen zu erzielen, steht im Zentrum von Macrons Politikverständnis. In der Zusammenstellung seiner ersten Regierung mit einem Premierminister und zwei Ministern aus dem Lager der Republikaner kommt diese Ausrichtung zum ersten Mal konkret zum Ausdruck.

Im Wettbewerbsrecht besteht also weiterhin dringender Handlungsbedarf. Allerdings ist es nach Macrons frustrierenden Erfahrungen bei seinem Gesetzesvorhaben von 2015 wenig wahrscheinlich, dass er hier nochmals aktiv wird.

Neue Regierung vor Mammutaufgabe

Erste Schritte: Eine neue Arbeitsmarktreform und steuerpolitische Vorhaben

Die entscheidende Aufgabe Emmanuel Macrons und seines Premierministers Edouard Philippe wird sein, Frankreichs Potenzialwachstum zu erhöhen. Seit mehreren Jahrzehnten nimmt das mittlere Wachstumsniveau von Zyklus zu Zyklus ab. In Frankreich ist es seit den 1950er-Jahren von 5 auf 3 Prozent in den 1980er-Jahren und 1 Prozent in den 2000er-Jahren gefallen. Auch wenn der neue Präsident es nicht explizit ausspricht: Die Angebotskräfte zu stärken wird im Zentrum seiner Bemühungen stehen. Wie lassen sich diese am besten aktivieren?

Die wichtigste Rolle kommt dem Arbeitsmarkt zu. Heute steht Frankreich etwa an gleicher Stelle wie Deutschland 2002 nach der ersten Regierung Schröder. Auch damals war eine Legislaturperiode lang erfolglos versucht worden, ein „Bündnis für Arbeit“ zu schmieden. Der Weg des sozialen Dialogs hat aber mehrere Nachteile: Erstens ist er auf die Kompromissfähigkeit der Unternehmer- wie der Arbeitnehmervertretungen angewiesen. Zweitens besteht die Gefahr, dass die vom Arbeitsmarkt Ausgeschlossenen auf der Strecke bleiben. Arbeitslose haben bekanntlich keine Lobby. Die Herausforderung für Frankreich besteht aber gerade darin, die Quote der aktiven Bevölkerung zu erhöhen. Dann würden auch die sozialen Sicherungssysteme und letztlich die Staatsfinanzen gesunden. Den Sozialpartnern eine so weitreichende Verantwortung zuzuschieben, wäre verfehlt. Das Motto der Hartz-Reformen – „Sozial ist, was Arbeit schafft“ – lässt sich daher besser auf gesetzgeberischem Weg realisieren.

Es hat nicht den Anschein, dass Macron diese Sicht teilt. Anders als Schröder, der nach vier Jahren die Grenzen des Sozialdialogs erlebt hatte und erkannte, dass er nur mit seiner Agenda die notwendige

Aufbruchstimmung erzeugen konnte, will Macron erst einmal weiter den Weg des Sozialdialogs gehen. So will seine erste Regierung zwar schnell ein weiteres Arbeitsgesetz auf den Weg bringen. Dabei wird allerdings weiterhin die Richtung des El Khomri-Gesetzes verfolgt: Flexibilisierung, Senkung der finanziellen Risiken bei Entlassungen und Stärkung der betrieblichen Ebene. Erste Konsultationen mit den Sozialpartnern haben bereits stattgefunden. Derartige Bemühungen gehen in die richtige Richtung und können dazu beitragen, die Arbeitslosenrate zu senken. Zweifel bestehen aber an ihrer gesamtwirtschaftlichen Effizienz.

Mit der Ankündigung, die Wohnraumsteuer schrittweise für 80 Prozent der Bevölkerung abzuschaffen, zeigt Macron, dass auch er sich nicht ganz dem Reiz der keynesianischen Nachfrigestimulierung zu entziehen vermag. Weitergehende Steuersenkungen für Privathaushalte sind allerdings nicht vorgesehen. Bei den Sozialabgaben sollen die Arbeitnehmerabgaben gesenkt und gleichzeitig die pauschale Einkommenssteuer CSG erhöht werden – eine Spielart der „TVA sociale“. Der Steueranteil der Sozialversicherung wird somit erhöht und der Faktor Arbeit entlastet. Auch dies dürfte dem Arbeitsmarkt helfen. Außerdem ist eine Umwandlung der Vermögensteuer in eine Immobiliensteuer geplant. Auf dem Feld der öffentlichen Finanzen sind die Ziele recht bescheiden: Geplant sind Einsparungen in Höhe von 60 Milliarden in fünf Jahren bei gleichzeitiger Verringerung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst um 120 000 Stellen.

Bessere Eingliederung in den Arbeitsmarkt statt Hyperproduktivitätsmodell

Insgesamt sieht Macrons Programm eine ganze Reihe von Modernisierungselementen in den Bereichen Arbeitsmarkt, Soziales und Wirtschaft vor – von der Vereinheitlichung der Rentensysteme und der Förderung der Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt über großzügigere Steuerbefreiungen für Kleinunternehmen, Förderung der freien Berufe und Steuererleichterungen auf Kapitalerträge bis hin zur Verringerung der Parlamentsgröße, um die Gesetzesarbeit effizienter zu gestalten. Gleichzeitig findet sich aber auch eine Reihe typischer sozialdemokratischer Elemente in seinem Programm: neue subventionierte Arbeitsplätze („emplois francs“ die mit 15.000 Euro während der ersten drei Jahre unterstützt werden sollen), Erhöhung der Lohnzulagen für Geringverdiener und steuerliche Benachteiligung von Zeitverträgen. Es handelt sich also um ein Programm des „Links“ und „Rechts“.

Die Erfolgsaussichten für Macron und Philippe, das Ganze auch umzusetzen, stehen nicht schlecht: Die République en marche (LREM), wie sich die Bewegung Macrons jetzt nennt, hat bei der Parlamentswahl die absolute Mehrheit erreicht und die Schnittmenge mit den Republikanern (LR), der wichtigsten Oppositionspartei, ist in vielen Fällen recht groß. Dies würde jedoch auch auf eine relative Fortsetzung des Hollandismus hinauslaufen. Ein klarer Bruch, gar eine neue Dynamik, sind noch nicht zu erkennen.

Die zentrale Schwachstelle des Regierungsvorhabens bleibt trotz allem die Arbeitsmarktreform. Zwar hat der neue Präsident diesen Sektor als das Kernproblem der französischen Wirtschaftsmisere ausgemacht und bereits im Sommer ein Gesetzesvorhaben zur Reform des Arbeitsrechts auf den Weg gebracht – mit dem erklärten Ziel, die Flexibilität auf Unternehmensebene stärker herauszustellen. Ob dies aber ausreicht, die bisher vom Arbeitsmarkt Ausgeschlossenen (insbesondere unqualifizierte Arbeitskräfte) einzugliedern und so die Zahl der Erwerbstätigen zu erhöhen, ist zweifelhaft.²¹

Dieses Ziel lässt sich neben passgenauen und auf Unternehmen abgestimmten Fortbildungsmaßnahmen besser mit Programmen wie Minijobs oder Zero-Hour-Jobs bewerkstelligen. Damit würde zwar die Produktivitätsrate sinken, die Eingliederung in den Arbeitsmarkt aber erleichtert. Dem steht jedoch ein unerschütterlicher Glaube an die Allheilungskräfte der Produktivität entgegen. Traditionell wird die hohe Produktivitätsrate als Beweis für die Funktionsfähigkeit des französischen Arbeitsmarkts herangezogen – eine Debatte über die Sinnhaftigkeit dieser Argumentation findet nicht statt.

Macrons Programm läuft eher darauf hinaus, das bestehende Hyperproduktivitätsmodell zu verstetigen, wie es französische Regierungen seit Jahrzehnten praktizierten. Letztlich verfestigt dies eine Zweiklassengesellschaft: Hier die (sich durch die hohe Jugendarbeitslosigkeit strukturell eher vergrößernde) nicht am Erwerbsprozess teilnehmende Gruppe, dort die immer produktiver werdenden Erwerbstätigen. Zwar werden die Unternehmen die gewonnenen Spielräume auch in Neueinstellungen ummünzen. Am meisten werden davon aber die bereits qualifizierten Arbeitskräfte profitieren. Deren Rotation wird zunehmen, was das Lohnniveau weiter nach oben drückt. Den Unternehmen und den Sozialpartnern fehlt schließlich die gesetzgeberische Kraft, selbst Instrumente der Eingliederung des ausgegrenzten Bevölkerungsteils zu entwickeln.

Weitere Schritte:

Was Frankreich noch helfen könnte

Modernes Betriebsverfassungsgesetz

- Die Frage nach den Erfolgsaussichten, die Krise auf dem Weg des Sozialdialogs zu lösen, stellt bisher in Frankreich niemand. Macrons Wirtschaftsberater Jean Pisani-Ferry verneint ausdrücklich Zweifel an der Effizienz des sozialen Dialogs. Dies erstaunt in einem Land, in dem die Beziehungen der Sozialpartner wenig befriedet und konsensorientiert sind. Um diese zu verbessern, könnte vielmehr der Weg einer vertrauensbildenden Maßnahme in Form eines modernen Betriebsverfassungsgesetzes gewählt werden, das den Arbeitnehmern deutlich mehr Mitsprache und Mitverantwortung zuerkennen und die Aufgaben und Pflichten auf beiden Seiten klar regeln würde. Ein solcher Vorschlag erscheint allerdings weder in Macrons Programm, noch befand er sich in einem der anderen Wahlprogramme.

Mindestlohn reformieren und Geringqualifizierte in den Arbeitsmarkt integrieren

- Um die Krise auf dem Arbeitsmarkt wirklich zu lösen und den inaktiven Teil der Bevölkerung in ihn zu integrieren, müsste sich Macron an eine Reform des Mindestlohns SMIC herantrauen, etwa durch die Einführung eines gesonderten Mindestlohns für junge Arbeitnehmer. Allerdings stellt dies für viele im Land ein rotes Tuch dar. Immerhin ist die Zahl der französischen Ökonomen, die dies befürworten, letztlich gewachsen. Des Weiteren sollte zur Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit bei Geringqualifizierten an einen gesonderten Arbeitsvertrag gedacht und die positiven Erfahrungen der deutschen Minijobs nicht weiter verteufelt werden. Um die Anreize zur Arbeitsaufnahme zu erhöhen, sollte außerdem die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld in voller Höhe von derzeit zwei Jahren verringert und die äußerst hohen Zuwendungen für Spitzenverdiener (diese können zwei Jahre lang fast 7.000 Euro aus der Arbeitslosenkasse erhalten) gesenkt werden.²² Solche Maßnahmen fanden sich allerdings weder im Programm der LREM noch bei den Republikanern, der größten Oppositionsgruppe im Parlament. Beide Gruppierungen beschränken sich auf eine Vereinfachung und Lockerung des Arbeitsgesetzbuches (Code du travail), die insbesondere kleineren Unternehmen mehr Spielraum geben sollen. Während die LREM weiter an der 35-Stunden-Woche festhalten will (Überstunden allerdings von den Zuschlägen befreien will) und nur Öffnungsklauseln

auf betrieblicher Ebene vorsieht, fordern die Republikaner die Abschaffung der strengen Arbeitszeitregelung. Da bis auf diesen Punkt die Schnittmengen der beiden Gruppierungen eher groß sind, ist auf parlamentarischer Ebene rasch mit einer Einigung zu rechnen, sodass die neue Regierung unter Premierminister Philippe vielleicht gar nicht den Weg der *ordonnances* (beschleunigte Gesetzgebungsverfahren) gehen muss, wie es Macrons bisherige Absicht ist.

Produktivkapital erhöhen, in Bildung investieren

- Des Weiteren muss das französische Produktivkapital (insbesondere die Anzahl moderner Maschinen in der Industrie) dauerhaft erhöht werden, um das Ungleichgewicht zwischen Löhnen und Produktionsniveau auszugleichen. Dies kann zum Beispiel durch Steueranreize im Bereich des Aktiensparens erfolgen. Die französische Aktienquote ist in den vergangenen Jahren stetig gesunken. Allerdings sollte auch bedacht werden, dass die Ursachen des ungenügenden Modernisierungsgrads des französischen Produktivkapitals bisher nicht ausreichend ergründet sind. Mögliche Gründe könnten Konservatismus und Risikoaversion von Unternehmern sein, schlechte Beziehungen zwischen Großbetrieben und Zulieferern, die Delokalisierung mit Verlagerung der modernen Maschinen an neue Standorte oder das unzureichende Kompetenzniveau der Beschäftigten. Die Vielschichtigkeit der in Erwägung gezogenen Gründe macht deutlich, dass es wenig sinnvoll ist, einfach neue Gelder für Innovation und Investition zur Verfügung zu stellen oder die Unternehmenssteuern zu senken, wie dies auch Macron angekündigt hat (Senkung der Körperschaftssteuer auf 25 Prozent). Hier helfen letztlich nur langfristige Reformen, z. B. im Bildungssektor. Der neue Bildungsminister will für den kommenden Herbst 2 000 Klassen im ersten Grundschuljahr mit nur zwölf Schülern einrichten und die unter Hollande zurückgefahrenere Fremdsprachenausbildung wieder stärken.

Nötig sind Reformen innen, starke Partner außen

Eines ist seit Macrons Wahl klar: Die deutsch-französischen Beziehungen werden wiederbelebt. Die neue Regierung hat bereits vielfältige Zeichen in Richtung Berlin gesendet. Deutschland hat Interesse daran, darauf positiv zu reagieren. Die Erneuerung der Beziehungen mit dem französischen Partner kommt zu einem Zeitpunkt, zu dem durch den Brexit leicht eine Isolierung Deutschlands

in der Rest-EU eintreten könnte. Natürlich erwartet Berlin konkrete Reformmaßnahmen der Pariser Regierung. Gleichzeitig kann aber bereits jetzt die Einigung auf neue, intelligente Investitionsprogramme – beispielsweise im Bereich der Energieverteilung, des schnellen Internets oder der Elektromobilität – die französische Seite stärken und ihr so mehr Widerstandskraft bei den unweigerlich auf sie zukommenden Schwierigkeiten im Reformprozess verleihen. Den Binnenmarkt zu vertiefen, insbesondere im Bereich des Kapitalmarkts, und das Europrojekt mit der (noch unvollendeten) Bankenunion sowie der Umwandlung des aktuellen ESM in einen europäischen Währungsfonds abzusichern, wären Projekte, die auf französischer Seite sicherlich positiv aufgenommen würden.

Besondere Bedeutung sollte dem Verteidigungssektor zukommen. In wenigen Politikfeldern ist eine verstärkte Kooperation so sinnvoll wie in diesem. Ein gemeinsamer Verteidigungsfonds, gemeinsame Beschaffung und die teilweise Verschmelzung der Armeen sollten keine Tabuthemen sein.

Auf europäischer Ebene sollte Deutschland weiter wachsam gegenüber Eurobonds sein – insbesondere bezüglich der Altschulden –, jedoch französischen Initiativen nach einem Einstieg in einen gemeinsamen Eurohaushalt aufgeschlossen gegenüberstehen. Die in Frankreich bisher immer wieder geforderte Nachfrage- und Investitionsstimulierung wäre in Anbetracht der bereits überhitzten deutschen Wirtschaft allerdings kontraproduktiv. Dies hat auch Macron erkannt und mehrfach zum Ausdruck gebracht.

Es bleibt letztlich nur immer wieder zu betonen, dass Deutschland von einem wirtschaftlich starken Partner mehr profitiert als von einem „kranken“ Nachbarn. Diese Position kann sich in Zukunft aber ändern, wenn es dem neuen Präsidenten gelingt, sein Programm weiter zu konkretisieren und weitere Strukturreformen auf den Weg zu bringen. Tatsächlich könnte sich die Schere zwischen beiden Ländern wieder etwas schließen, da sich in Deutschland die Anzeichen eines Endes der wirtschaftlichen Blüte häufen: Die Erfolge der letzten Strukturreformen beginnen sich abzunutzen und es deutet sich an, dass sich die deutsche Wettbewerbsposition langsam verschlechtert. So könnten die Regierungen links und rechts des Rheins schon bald an einem Strang ziehen und eine gemeinsame Reformagenda entwickeln.

Völlig anders dürfte die Lage sein, wenn es in Berlin zu einem Regierungswechsel hin zu einer rot-rot-grünen Mehrheit käme. Dann dürfte eine Politik der entgegengesetzten Vorzeichen – Strukturreformen in Frankreich, binnenwirtschaftliche Impulse in Deutschland im Bereich der Lohnpolitik und einer verstärkten Sozialagenda – der Kooperation schnell Grenzen setzen, falls es nicht zur Neuauflage gemeinsamer öffentlicher Investitionsprogramme im alten Stil kommt.

Dr. Markus Gabel ist Verleger, Publizist und Wirtschaftskorrespondent mit Sitz in Paris.

Anmerkungen

- 1 Vgl. „Ausnahmestandard in Frankreich: Ist das Land nicht reformierbar?“, Ifo Schnelldienst, Nr. 14/2016, 28.7.2016 (mit Beiträgen u. a. von Henrik Uterwedde, „Frankreich bewegt sich“; Ronald Bachmann, „Der französische Arbeitsmarkt – Reformforderungen“; Eckhard Wurzel, „Frankreich: Reformbarrieren abbauen“).
- 2 Strukturreformen gelingen nur mittels besonderer kommunikativer und politischer Anstrengung. Auch Deutschland hat diese Erfahrung gemacht: Als der damalige Bundespräsident Roman Herzog 1997 seine Berliner „Ruckrede“ hielt, war die wirtschaftliche Lage bereits sehr angespannt und Deutschlands Wettbewerbsfähigkeit erlahmt. Dennoch vergingen noch sechs Jahre, bis Bundeskanzler Schröder seine Agenda 2010 verkündete. Obwohl diese nicht ganz überraschend kam – das Schröder-Blair-Papier hatte wichtige Vorarbeit geleistet –, führte die Umsetzung der Agenda zu umfangreichen innenpolitischen Veränderungen: Ein Regierungswechsel, ein lang anhaltender Protest (Montagsdemonstrationen) und die Bildung einer Partei links der SPD.
- 3 Vgl. Patrick Artus, France: l'impossible réindustrialisation, in: Natixis Flah Economie, 21.9.2016, Nr. 942.
- 4 Die fortschreitende Metropolisierung des Landes, verbunden mit dem seit jeher bestehenden Zentralismus verstärken die Deindustrialisierung, da moderne urbane Zentren tertiäre Strukturen fördern. Länder wie Deutschland und Italien mit ihrer gewachsenen regionalen, mittelständischen Wirtschaft entziehen sich der Tendenz der Deindustrialisierung erfolgreicher.
- 5 Vgl. Website der OECD: „Evaluation des compétences des adultes“, <www.oecd.org/fr/competences/piaac/> (abgerufen am 27.6.2017).
- 6 Die nationale Statistikbehörde INSEE zählt für 2014 28,6 Mio. aktiv am Erwerbsleben teilnehmende Personen (15 Jahre und älter). Diese Zahl beinhaltet aber auch die über 3 Mio. Arbeitslosen, vgl. <www.insee.fr/fr/statistiques/1906671?sommaire=1906743> (abgerufen am 27.6.2017).
- 7 Vgl. Bruno Palier, Low cost ou investissement dans la qualité? Quelle stratégie économique et sociale pour la France, in: Cahiers français, Nr. 396, Januar/Februar 2017.
- 8 Etliche Sozialforscher sehen hier die Gefahr einer Hyperaktivität mit negativen Folgen für die Gesundheit: Die psychosozialen Risiken liegen in Frankreich überprozentual hoch; vgl. Raphaëlle Rivalin, Nicolas Sandret, Subir un comportement hostile dans le cadre du travail: plus de 20 % des salariés s'estiment concernés, in: DARES Analyses, Nr. 44, Juni 2014.
- 9 Vgl. Cour des comptes, Le rapport public annuel 2017, in: Cour des comptes, 8.2.2017, <http://www.ccomptes.fr/Accueil/Publications/Publications/Rapport-public-annuel-2017> (abgerufen am 27.6.2017).
Übersetzung des Zitats: Sara Jakob.
- 10 Die Medien tragen ein Übriges zu diesem Trend bei: Sendungen zu Home Staging und solche rund um den Tourismussektor zählen zu den traditionellen Blockbustern der französischen TV-Sender.
- 11 Vgl. Klaus Schwab, Xavier Sala-i-Martin, The Global Competitiveness Report 2016-2017, in: Word Economic Forum, 28.9.2016, <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1> (abgerufen am 27.6.2017); Klaus Schwab, Xavier Sala-i-Martin, The Global Competitiveness Report 2011-2012, in: Word Economic Forum, 2011, <http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf> (abgerufen am 27.6.2017).
- 12 Man kann einwenden, dass die unter Präsident Hollande unternommenen Reformen noch Zeit brauchen, um zu wirken. Die bereits verfügbaren Zahlen lassen allerdings wenig Raum für Optimismus: In den fünf Jahren von der Ankündigung der Schröderschen Reformagenda im März 2003 bis Anfang 2008 ging die Arbeitslosenrate in Deutschland von 9,7 auf 8,1 % zurück. Unter Hollande stieg sie.
- 13 Der französische Verwaltungsapparat ist teuer und wenig effizient: Seine laufenden Kosten liegen – im Verhältnis zum BIP – um 7 % über dem deutschen Niveau; vgl. Michel Pébereau, Dépense publique, l'état d'alerte. Réviser et réduire la dépense publique pour renouer avec la prospérité, Institut de l'entreprise, Februar 2017, <http://www.institut-entreprise.fr/sites/default/files/idep_depensepubliquelaureetatdurgence-vf.pdf> (abgerufen am 27.6.2017).
- 14 Vgl. Jean-Marc Daniel, „Ça va mieux“, mais François Hollande n'y est pour rien, in: Les Echos, 18.1.2017.
- 15 Diese Zahlen beruhen auf Angaben der Assemblée nationale (www.assemblee-nationale.fr). Sie unterscheiden sich von der Abgrenzung, wie sie beispielsweise die OECD vornimmt: Danach lag die Steuer- und Abgabenquote in Frankreich 2014 bei 45,2 % und in Deutschland bei 36,6 %.
- 16 Von den 37,4 Mio. 2015 in Frankreich steuerlich erfassten Haushalten zahlten nur 17,1 Mio., d. h. 45,64 %, Einkommensteuer (Rapport annuel de l'administration fiscale, DGFIP, 2016).
- 17 Der Fall der LKW-Maut, in Frankreich Ecotaxe genannt, ist hier besonders bemerkenswert. Unter Präsident Sarkozy beschlossen, sollte sie unter seinem Nachfolger in Kraft treten. Nach starken Protesten, insbesondere in der Region Bretagne, legte Hollande das Projekt zunächst auf Eis, um es dann de facto zu begraben. Der französische Rechnungshof beziffert die Kosten dieser Aufgabe (Entschädigung des Vertragspartners Ecomouv) auf rund 1 Mrd. Euro (vgl. Rapport annuel de la Cour des comptes 2017, a.a.O., Anm. 9).
- 18 Vgl. Projet de Loi de Finances (PLF) 2017, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl4061.asp> (abgerufen am 10.7.2017).
- 19 Der Wert funktionierender, dezentraler Lohn- und Arbeitszeitfindungssysteme ist vielfach dokumentiert. Genau diese kamen in Deutschland, parallel zu den Hartz-Reformen, zur Geltung, als in den 2000er-Jahren der Flächentarifvertrag an Bedeutung verlor; vgl. Christian Dunstmann et al., From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgence and the Lessons for Europe, in: Vox.EU, 3.2.2014, <http://voxeu.org/article/german-resurgence-it-wasn-t-hartz-reforms> (abgerufen am 27.6.2017).
- 20 Artikel 49.3 der französischen Verfassung ermöglicht der Regierung, bestimmte Gesetze ohne Abstimmung in der Nationalversammlung zu verabschieden. Die Entscheidung darüber fällt der Premierminister nach Abstimmung mit dem Ministerrat. Seit der Verfassungsreform vom 23.7.2008 ist dieser Artikel nur noch auf Gesetzesvorlagen, die den Staatshaushalt oder die Finanzierung der sozialen Sicherheit betreffen, sowie für eine weitere Gesetzesvorlage pro Sitzungsperiode anwendbar. Seit der Gründung der Fünften Republik im Jahr 1958 wurde insgesamt 49 Mal von Artikel 49.3 Gebrauch gemacht; vgl. <http://www.ambafrance-de.org/Nationalversammlung-Vertrauensfrage-und-Misstrauensantrag> (abgerufen am 27.6.2017).
- 21 Vgl. Julie Hamann, Ohne Konsens und ohne Widerstand: Macrons Arbeitsrechtsreform ist nur ein Etappensieg, DGAPkompakt 8, 11.9.2017.
- 22 Dies wird schwierig werden: Die französische Arbeitslosenkasse ist derzeit auf die Beiträge der Spitzenverdiener angewiesen. Diese sind für die Finanzierung des französischen Kulturlebens entscheidend, da so die Arbeitslosenunterstützung der „intermittents du spectacle“ (temporär beschäftigte Arbeitnehmer der Theater- und Filmberufe) quersubventioniert wird. Zahlreiche Reformversuche scheiterten gerade an deren Widerstand.

