

»» Reformen in Frankreich: hohe Bereitschaft und beachtliches Tempo

Nr. 210, 14. Juni 2018

Autor: Dr. Philipp Ehmer, Telefon 069 7431-6197, philipp.ehmer@kfw.de

Die französische Regierung befindet sich im ersten Jahr ihrer Amtszeit auf einem beachtlichen Reformkurs. Noch im Wahljahr beschloss sie im Eiltempo eine Arbeitsmarktreform, die – obwohl sie weit reichender war als unter der Vorgängerregierung – nur von wenigen Protesten begleitet wurde. Zudem unternahm die Politik sichtbare Anstrengungen, um erstmalig seit zehn Jahren wieder das Maastrichter 3-Prozent-Ziel zu erreichen und hatte auch damit Erfolg.

Doch es gibt Grenzen dafür, was in einem Jahr zu schaffen ist. Die Regierung verfolgt ehrgeizige Ziele, auch für den französischen Haushalt. Erste Erfolge sind primär auf konjunkturelle Ursachen zurückzuführen und sollten nicht darüber hinwegtäuschen, dass für nachhaltige Verbesserungen noch viel zu tun bleibt. Die Entschlossenheit der Politik bis hierhin gibt aber guten Grund für Optimismus.

Große Unterstützung für Reformen in der Bevölkerung

Die französische Regierung ist nach den Wahlen 2017 nun etwa ein Jahr lang im Amt. Frankreichs Präsident möchte Veränderungen nicht nur in der eigenen Wirtschaft, sondern auch auf Ebene der EU bzw. der Eurozone voranbringen. Um international als glaubwürdiger und verlässlicher Partner wahrgenommen zu werden, sollen nationale Reformen den Willen auch zu schmerzhaften Einschnitten in der französischen Gesellschaft bezeugen.

In der einjährigen Amtszeit wurden daher Reformen im Eiltempo beschlossen. Auch weil die Reformpläne im Wahlkampf offen kommuniziert wurden, begreift die Regierung ihren Wahlerfolg als Mandat für umfangreiche Veränderungen in der französischen Wirtschaft. Die Akzeptanz der Bevölkerung bestätigt diese Auffassung bislang: Der Gegenwind gegen die Arbeitsmarktreform im letzten Jahr blieb weit hinter den scharfen Protesten gegen den Umbau des Arbeitsmarktes 2016 zurück. Derzeit ist kein Nachlassen in der Reformdynamik erkennbar, im Gegenteil: Die Reform der Eisenbahngesellschaft war so nicht angekündigt und steht nun zusätzlich auf der ohnehin gut gefüllten Agenda. Zwar kam es nun erstmalig zu umfassenden Protesten und Streiks. Dennoch gibt es bisher keine Anzeichen dafür, dass die Regierung ihre Reformpläne zurücknehmen oder nennenswert verwässern müsste. Der Erneuerungsprozess läuft bisher also erfolgreich – und adressiert auch die richtigen Themen.

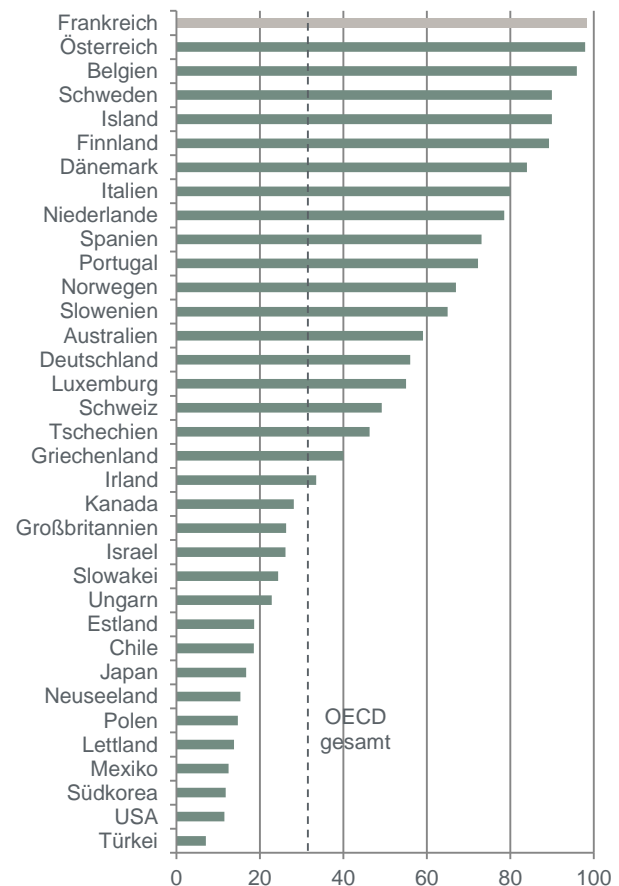
Arbeitsmarktreform: Konsequente Fortführung vorheriger Reformansätze

Mit der Arbeitsmarktreform des letzten Herbstes setzt die

Regierung den Weg vorheriger Reformen fort. Zum einen erhalten kleine Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten, in denen etwa die Hälfte der französischen Arbeitnehmer tätig ist, mehr Flexibilität. Diese Betriebe können von Branchenvereinbarungen abweichen und mit ihrer Belegschaft eigene Absprachen etwa hinsichtlich Lohn und Arbeitszeit treffen. Da die Tarifbindung in Frankreich so hoch ist wie in keinem anderen OECD-Land, steigert dies die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt spürbar (Grafik 1). Tendenziell sind hierdurch moderatere Lohnzuwächse zu erwarten, die zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit in wirtschaftlichen Schwächephasen beitragen sollten, indem Löhne temporär verringert und dafür Arbeitsplätze gesichert werden. Zugleich erhöht sich die Flexibilität freilich in beiden Richtungen: Ebenso

Grafik 1: Hohe Tarifbindung in Frankreich

Anteil der durch Tarifverträge abgedeckten Arbeitnehmer, in Prozent



Anmerkung: Letzte verfügbare Daten (zumeist 2016)

Quelle: OECD

können erfolgreich wachsende Firmen höhere Löhne vereinbaren, etwa um dringend benötigte Fachkräfte zu binden.

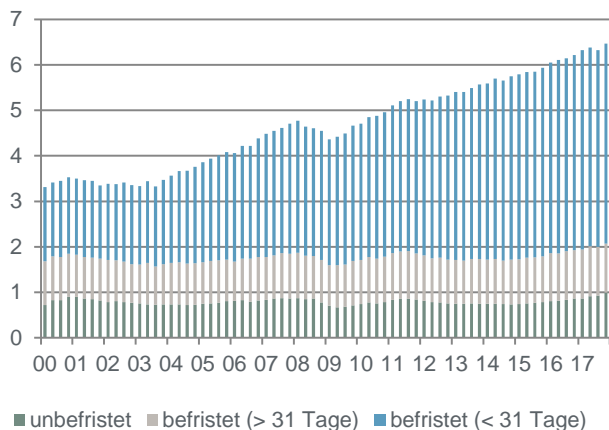
Zum anderen lockert die Regierung den Kündigungsschutz. Zur Begründung von betrieblichen Kündigungen reicht nun die schlechte Geschäftslage eines Unternehmens innerhalb französischer Gebietsgrenzen, während zuvor gleichzeitig eine globale Schieflage nachgewiesen werden musste. Nach den neuesten verfügbaren Daten liegt Frankreich im „strictness of employment protection index“ auf Platz 8 unter den OECD-Ländern, die Arbeitsmarktregulierung ist also relativ strikt. Ferner ist die Abfindungshöhe bei ungerechtfertigten Kündigungen fortan gedeckelt. Diese von Arbeitsgerichten festgesetzten Summen variieren bisher in großen Bandbreiten und verringern so die Planungssicherheit von Unternehmen. Eine Deckelung hatte bereits die El Khomri-Reform 2016 vorgesehen. Nach massiven Protesten zog die Vorgängerregierung diesen Vorschlag jedoch zurück.¹ An diesem Beispiel zeigt sich die inzwischen gesteigerte Reformbereitschaft in der Bevölkerung deutlich: Denn obwohl die Veränderungen der aktuellen Reform weiter gehen, lösten sie doch keine nennenswerten Proteste aus.

Zusätzlich sollen erhöhte Sozialabgaben für befristete gegenüber unbefristeten Verträgen den Anreiz für unbefristete Einstellungen erhöhen und das Insider-Outsider-Problem abschwächen. Seit Jahren dominieren in Frankreich befristete – und hier vor allem sehr kurz laufende – Verträge. Im Alterssegment zwischen 15 und 24 Jahren befanden sich 2016 fast 60 % der Beschäftigten in befristeten Anstellungsverhältnissen. Nur in vier anderen OECD-Ländern lag die Quote noch höher. Zuletzt stieg der Anteil unbefristeter Anstellungen zumindest wieder leicht (Grafik 2).

Es wird noch dauern, bis die Erfolge der Arbeitsmarktreform sichtbar werden. Derzeit befindet sich die Arbeitslosenquote mit 9,2 % konjunkturbedingt auf einem klaren Abwärtstrend und wieder auf dem Niveau von Mitte 2009. Präsident Macron zielt auf eine Arbeitslosenquote von 7 % zum Ende seiner Amtszeit 2022. Dies ist ein extrem ambitioniertes Ziel,

Grafik 2: Kurze Vertragslaufzeiten auf dem Vormarsch

Neuanstellungen Frankreich, saisonbereinigt, Mio.



Quelle: Acoess

das sich wohl nur erreichen lässt, wenn die zusätzliche Flexibilität merkliche Anstiege der Arbeitslosigkeit auch in kommenden Schwächeperioden verhindert. In jedem Fall erhöht das Timing dieser Reform die Chancen der Regierung, selbst noch die Früchte der eigenen Anstrengungen zu ernten – was bei oftmals unpopulären und daher hinausgeschobenen Arbeitsmarktreformen nicht immer der Fall ist.

Reform der Arbeitslosenversicherung und der Aus- und Weiterbildung: mehr Unterstützung für Arbeitnehmer

Die liberale Arbeitsmarktreform des letzten Jahres enthält freilich auch arbeitnehmerfreundliche Elemente. Beispiele sind die Einführung einer Untergrenze für Abfindungen bei ungerechtfertigten Entlassungen als Spiegelbild für die ebenfalls eingeführte Deckelung oder die Erhöhung der Abfindungssummen auch für rechtmäßige Kündigungen. Im Vordergrund steht jedoch die Deregulierung, die Betriebe zu unbefristeten Neueinstellungen ermutigen soll, da sie Beschäftigung bei einer Verschlechterung der Konjunkturlage zu geringeren Kosten wieder abbauen können.

Allerdings sind die Veränderungen am Arbeitsmarkt im Zusammenhang mit der laufenden Reform der Arbeitslosenversicherung sowie der Aus- und Weiterbildung zu sehen. Hier sollen Arbeitnehmer von einem ausgeweiteten Schutz und mehr staatlicher Unterstützung profitieren. So stehen Höhe und Bezugsdauer der Lohnersatzleistungen – beide im internationalen Vergleich relativ hoch – nicht zur Disposition.² Stattdessen erweitert sich der Kreis der Anspruchsberechtigten voraussichtlich um Selbstständige und Versicherte erhalten auch nach eigenen Kündigungen begrenzten Anspruch auf Leistungen. Dies soll die Mobilität von Arbeitskräften fördern und zu einem höheren Produktivitätswachstum in der Wirtschaft beitragen. Zudem erhalten Arbeitslose stärkere Unterstützung bei der Jobsuche – müssen jedoch Leistungskürzungen hinnehmen, wenn sie zumutbare Jobs ablehnen.

Grafik 3: Verbesserungsbedarf auf dem Arbeitsmarkt

Beurteilung der Arbeitseffizienz 2017, qualitative Kategorien, Punktwerte



Anmerkung: Werte zwischen 1 (schlechtester) und 7 (bester)

Quelle: World Economic Forum

Mit einem Ausbau des Angebots und einem Anrecht auf eine höhere Zahl von beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen pro Jahr will die Regierung vor allem Jugendliche, Langzeitarbeitslose und ungelernte Kräfte fördern.³ Zudem sollen Ausbildungsberufe attraktiver werden, um die verhältnismäßig niedrige Zahl von Lehrlingen zu steigern. Die Regierung plant eine höhere Entlohnung Auszubildender sowie eine Entlastung bei den von Unternehmen zu zahlenden Sozialabgaben. Gleichzeitig soll das Ausbildungsangebot besser auf den Bedarf der Wirtschaft zugeschnitten und so die Diskrepanz zwischen gesuchten und angebotenen Fähigkeiten verringert werden. Hierfür erhält die Wirtschaft größeren Einfluss auf das Ausbildungssystem, etwa über Mitspracherechte bei der inhaltlichen Ausrichtung von Berufsschulen.

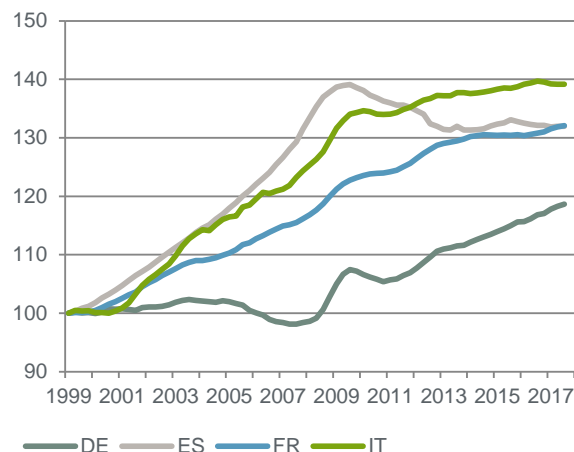
Darüber hinaus flankiert die Politik ihre Reformen auf dem Arbeitsmarkt durch einige fiskalpolitische Maßnahmen: So profitieren Betriebe ab 2019 von einer dauerhaften Absenkung der Sozialversicherungsbeiträge, die bisher nur temporär gewährt und immer wieder verlängert wurde. Die Entlastung fällt dabei umso größer aus je niedriger der Lohn eines Angestellten ist, um insbesondere Anreize für die Beschäftigung gering qualifizierter Kräfte zu setzen.⁴ Das Sozialversicherungssystem finanziert sich ferner künftig in höherem Maß über Steuern; Versicherungsbeiträge für Arbeitnehmer werden gekürzt. Dies verschiebt die Belastung von Arbeitnehmern auf die Gesellschaft insgesamt. In Gänze bewirken diese Veränderungen bei Steuern und Abgaben sowie Weiterbildung Beschäftigungsimpulse primär im Niedriglohnsektor.

Impulse für Wettbewerbsfähigkeit und Außenhandel

Die Arbeitsmarktreform hat darüber hinaus Auswirkungen auf die Entwicklung der Arbeitskosten und damit auf die Wettbewerbsfähigkeit der französischen Wirtschaft. Zum einen dürfte die Verschiebung eines Teils der Lohnverhandlungen auf die Ebene der Unternehmen in der Tendenz zu moderateren Löhnen führen. Zum anderen sinkt die Belastung durch Sozialabgaben für Unternehmen ab 2019 dauerhaft. Die Kopplung dieser Entlastung an das Lohnniveau wirkt dabei zu-

Grafik 4: Lohnzurückhaltung in Deutschland

Lohnstückkosten auf Arbeitsstundenbasis, Index 1999=100



Quelle: Eurostat

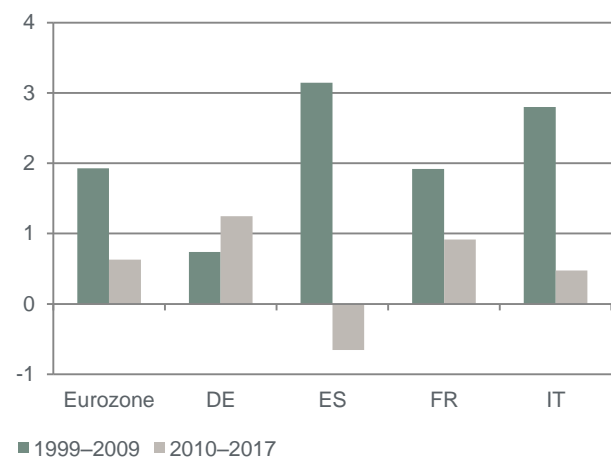
sätzlich als Lohnbremse: Denn anteilmäßig höhere Einsparungen bei niedriger entlohnten Arbeitnehmern schaffen weitere Anreize für Beschäftigung im Niedriglohnsektor. Diese Maßnahmen bringen freilich negative Verteilungseffekte mit sich. Um diese zu kompensieren, ist eine absenkende Wirkung auf die Arbeitslosenquote dringend geboten.

Zu solch einer Wirkung kommt es zum Beispiel, wenn eine zu hohe Kostenbelastung in der Wirtschaft den französischen Außenhandel und das Wachstum hemmt. Tatsächlich steht Frankreich häufig im Verdacht, zu teuer zu produzieren und zu wenig wettbewerbsfähig zu sein. Gemessen an den Lohnstückkosten trifft dieser Befund jedoch nur bedingt zu: Gegenüber Deutschland mit seiner moderaten Lohnpolitik vor der Finanzkrise nahm die (preisliche) Wettbewerbsfähigkeit Frankreichs lange Zeit in der Tat ab.⁵ Allerdings lagen die Zuwächse in Relation zum Euroraum insgesamt im Mittelfeld und beispielsweise deutlich unter denjenigen Italiens oder Spaniens (Grafik 4). Nach der Finanzkrise nahmen die Lohnstückkosten in Frankreich zudem nur noch mit der halben Geschwindigkeit zu (Grafik 5).⁶

Seit 2007 weist Frankreich durchgängig ein Leistungsbilanzdefizit auf. Allerdings beträgt es im Mittel lediglich knapp 1 % des BIP, sodass sich hieraus kein akuter Handlungsbedarf ergibt. Problematischer ist die Entwicklung der Weltmarktanteile im Warenexport: Allein seit Bestehen der Eurozone sank der Weltmarktanteil Frankreichs fast um die Hälfte – deutlich stärker als der Anteil anderer Euroländer (Deutschland zum Vergleich: minus ein Siebtel, Eurozone insgesamt: minus ein Fünftel). Außerdem liegt die Exportquote Frankreichs als Anteil am BIP auffällig niedrig: Trotz leicht positiven Trends betrug sie 2017 lediglich 30 % – der niedrigste Wert in der gesamten Eurozone. Insofern könnte eine gedämpfte Entwicklung der Arbeitskosten Frankreichs Außenhandel tatsächlich einen notwendigen Schub geben und die Arbeitsmarktreform auch in diesem Sinn eine positive Wirkung entfalten.

Grafik 5: Scharfe Korrekturen in den Arbeitskosten

Mittleres Wachstum der Lohnstückkosten, in Prozent gg. Vj. p. a.



Quelle: Eurostat

Ehrgeizige fiskalpolitische Ziele

Neben dem Arbeitsmarkt ist die Fiskalpolitik das wirtschaftspolitische Feld, in dem die Regierung zu Beginn ihrer Amtszeit national die größten Veränderungen anstößt. Ziel ist es, schnellstmöglich das Defizitverfahren der EU Kommission gegen Frankreich zu verlassen und das Defizit von 3,4 % des BIP aus dem Jahr 2016 bis zum Ende der Legislaturperiode vollständig abzubauen. Der Start war jedoch holprig: Die Vorgängerregierung hatte eine Dividendensteuer eingeführt, die im Herbst 2017 als verfassungswidrig erklärt wurde. Daraufhin musste die neue Regierung ein Haushaltsloch von etwa 10 Mrd. EUR stopfen. Sie führte dafür eine Sonderabgabe für Großunternehmen ein – die im Widerspruch zum geplanten Kurs einer Steuerentlastung der Wirtschaft stand – und demonstrierte damit ihre Entschlossenheit, die Defizitgrenze von 3 % bereits im Wahljahr erstmals seit zehn Jahren wieder einzuhalten.

Dieses Ziel konnte Frankreich sogar übertreffen. Das Budgetdefizit belief sich 2017 auf 2,6 % des BIP. Allerdings liegt das gute Ergebnis vor allem in der besser als erwartet laufenden Konjunktur begründet. Frankreichs Wirtschaft wuchs im abgelaufenen Jahr mit 2,3 % fast doppelt so schnell wie 2016. Die Staatsausgaben legten jedoch um 2,5 % zu und damit stärker als in den letzten Jahren. Die auch strukturelle Verbesserung des Haushaltssaldos bleibt also eine wichtige Aufgabe. Zumal die Regierung erstens anpeilt, den Staatsschuldenstand von derzeit 97 auf etwa 90 % zu senken. Zweitens sollen der Staatsapparat verkleinert und die Ausgaben als Anteil an der Wirtschaftsleistung von derzeit über 56 % um mehrere Prozentpunkte zurückgeführt werden. Die hohe Staatsquote sieht der IWF seit Langem als eines der Kernprobleme Frankreichs an.⁷ Im Euroraum insgesamt liegt die Staatsquote lediglich bei 47 %.

Die Regierung plant, niedrigere staatliche Ausgaben u. a. durch einen schrittweisen Stellenabbau von 120.000 Staatsbediensteten zu realisieren. Dazu soll die Bezahlung im öffentlichen Sektor leistungsabhängiger und mehr Angestelltenverhältnisse anstelle von Beamtenstellen geschaffen werden. Keines der übrigen 18 Euroländer wendet anteilmäßig

einen so hohen Betrag als Arbeitnehmerentgelt für seine öffentlich Beschäftigten auf wie Frankreich.

Jenseits dieser Sparmaßnahmen setzt die französische Regierung vor allem auf eine Entlastung von Wirtschaft und Bürgern. Der Unternehmenssteuersatz soll schrittweise von 33,3 auf 25 % reduziert, Kapitaleinkommen durch eine Flat Tax besteuert, die Vermögensteuer nur noch auf Immobilienbesitz erhoben und ein staatliches Investitionsprogramm von 50 Mrd. EUR umgesetzt werden, das einen Stimulus setzt u. a. im Bereich Innovation und Digitalisierung sowie Umweltschutz. Erklärtes Ziel der Steuerpolitik sind sowohl zusätzliche Investitionen aus dem Inland als auch eine größere Attraktivität des Standorts für ausländische Investoren.⁸ Dies soll mittelfristig das Potenzialwachstum steigern und höhere Steuereinnahmen ermöglichen.

Politik noch mit großen Aufgaben – aber auf dem richtigen Weg

Insgesamt setzen die Reformen an den richtigen Stellen an. Der Arbeitsmarkt wird seit Langem als strukturelle Schwäche der französischen Wirtschaft gesehen, wie etwa der Global Competitiveness Report zeigt.⁹ Die Reform dürfte dazu beitragen, insbesondere die strukturelle Arbeitslosigkeit zu senken, wird aber noch Zeit brauchen, um ihre volle Wirkung entfalten zu können. Daher war es richtig, diese Reformen zu Beginn der Amtszeit anzugehen.

Der Erfolg der Fiskalpolitik in der laufenden Legislaturperiode ist noch nicht abzuschätzen. Jüngste Fortschritte haben eher konjunkturelle Ursachen. In den letzten zehn Jahren ist der Schuldenstand um ein Drittel der Wirtschaftsleistung gestiegen und der Staatssektor ist im europäischen Vergleich sehr groß. Geplant ist eine umfassende Ausgabenüberprüfung („spending review“), die Ineffizienzen und Kürzungspotenziale identifizieren soll. Noch ist unklar, ob die angepeilte Reduzierung der Staatsquote tatsächlich gelingt. Das beherzte Schließen der durch die verfassungswidrige Dividendensteuer entstandenen Lücke sowie das bisherige Reformtempo machen aber Mut. ■

¹ Vgl. Ehmer, P. und A.-C. Schwegmann 2017, [Arbeitsmärkte im Euroraum: Reformserfolge sind gutes Zeichen für Beschäftigung](#), Fokus Volkswirtschaft Nr. 155, KfW Research.

² Vgl. Cabau, F. und P. Gudin 2017, France: (carefully) „En Marche“, Barclays Economics Research, Euro Themes, 30 October 2017.

³ Nach dem OECD Skills Outlook belegt Frankreich bei der Partizipationsrate der 25- bis 64-Jährigen an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen unter den OECD-Ländern einen der hintersten Plätze, vgl. OECD 2017, OECD Skills Outlook 2017: Skills and Global Value Chains, OECD Publishing, Paris.

⁴ In Kombination mit einem im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hohen und weiter steigenden Mindestlohn ist auch diese Maßnahme Ausdruck der sozialliberalen Wirtschaftspolitik der aktuellen Regierung: Während ein steigender Mindestlohn den Arbeitnehmern zu Gute kommt, verhindert die überproportionale Entlastung für niedrig entlohnte Kräfte bei den Sozialversicherungsbeiträgen gleichzeitig, dass der Mindestlohn zu einer Bremse für den Beschäftigungsaufbau wird. In Frankreich liegt der Mindestlohn nach OECD-Daten bei 61 % des Medianlohns – der zweithöchste Wert unter den OECD-Ländern.

⁵ Vgl. Hornberg, C. 2014, [Ein fairer Blick auf Frankreich](#), Fokus Volkswirtschaft Nr. 68, KfW Research.

⁶ Andere Volkswirtschaften, allen voran Spanien, waren jedoch noch deutlich erfolgreicher darin, ihre Arbeitskosten zu senken.

⁷ Vgl. IWF 2017, France: Staff Report for the 2017 Article IV Consultation, IMF Country Report No. 17/288.

⁸ Vgl. de-Muizon, M. 2017, France: Clarifying fiscal timetable, Deutsche Bank, Focus Europe 14 July 2017.

⁹ Vgl. World Economic Forum 2017, The Global Competitiveness Report 2017–2018.