

aktuelle

frankreich

analysen

Nr. 8 · Dezember 1997

Arbeitsmarktpolitik à la française – Gehen Frankreichs Uhren anders?

Neue Vorstöße in der
Beschäftigungspolitik

Wolfgang Neumann

Problemdruck auf dem
Arbeitsmarkt

Aktive Arbeitsmarktpolitik –
Kontinuität und Wandel

350.000 neue Arbeitsplätze
für Jugendliche

Ist das soziale Bündnis für
Arbeit gescheitert?

Arbeitsmarktpolitik à la française – Gehen Frankreichs Uhren anders?

Neue Vorstöße in der Beschäftigungspolitik

Der französische Premierminister Lionel Jospin hat ein zentrales Wahlversprechen eingelöst. Neue Vorstöße in der Beschäftigungspolitik haben den politischen Herbst in Frankreich geprägt. Die Verabschiedung eines maastrichtkonformen Haushalts 1998 mit einer Erhöhung des Arbeits- und Sozialbudgets um 10 Mrd. FF auf insgesamt mehr als 150 Mrd. FF bildete den Auftakt. Ein staatliches Beschäftigungsprogramm für arbeitslose Jugendliche zur Schaffung von 350.000 Arbeitsplätzen im öffentlichen Bereich folgte im September. Im Oktober schließlich die Ankündigung eines Rahmengesetzes zur Einführung der 35-Stunden-Woche im Jahr 2000 und last not least: der auf französischen Druck hin einberufene europäische Sondergipfel zur Beschäftigung in Luxemburg am 21. November. Ohne Zweifel wird dem Kampf gegen die Arbeitslosigkeit neue Priorität eingeräumt.

So unstrittig die Notwendigkeit zum Handeln angesichts von 18 Millionen Arbeitslosen in der EU ist, so irritiert reagierten zugleich einige europäische Partnerländer und nicht zuletzt die Bundesrepublik Deutschland auf die französischen Lösungswege. Signalisieren die französischen Vorstöße eine Abkehr von einem europäischen und internationalen Trend, der in eine ganz andere Richtung weist und der mit Steuerreformen und Senkung der Arbeitskosten, mit Deregulierung und möglichst flexiblen Arbeitszeitmodellen die Beschäftigungsprobleme zu lösen versucht?

Gerade hierzulande werden staatliche

Beschäftigungsprogramme und eine generelle Verkürzung der Wochenarbeitszeit - noch dazu gesetzlich verordnet - von Regierung, Wirtschaft, weiten Teilen der Wissenschaft und selbst bei einigen Gewerkschaftsvertretern als untaugliche Mittel zur Schaffung von dauerhaften Arbeitsplätzen gesehen. Begibt sich Frankreich, so die schärfer formulierte Frage, auf einen neokeynesianisch inspirierten und rückwärtsgewandten Weg staatlicher Beschäftigungspolitik, der zwangsläufig in der Sackgasse steigender Haushaltsverschuldung, abnehmender Wettbewerbsfähigkeit und zunehmender Arbeitslosigkeit enden wird?

Diese Bedenken werden durchaus auch von den Gegnern und Kritikern der Politik Jospins in Frankreich vorgebracht. Der frühere liberale Staatspräsident Valéry Giscard d'Estaing findet die Debatte um die Verkürzung der Wochenarbeitszeit ökonomisch »völlig unsinnig«, der gaullistische Präsident Jacques Chirac warnt vor »Abenteuern und Risiken«. Der Präsident der französischen Arbeitgeberverbände, Jean Gandois, ist gar aus Protest gegen die angekündigte gesetzliche Verkürzung der Wochenarbeitszeit, mit der ihn die Regierung »überfahren« habe, zurückgetreten. Die Liste der warnenden und kritisierenden Stimmen ließe sich noch erheblich verlängern.

Allerdings trifft gleiches auch für die Befürworter zu. Nicht nur die Vertreter der doch recht unterschiedlichen Regierungsparteien, die Gewerkschaften, wissenschaftliche Forschungsinstitute, sondern auch und nicht zuletzt die öffentli-

che Meinung scheinen mehrheitlich die neue Politik der Linksregierung in Frankreich zu unterstützen. Dafür jedenfalls sprechen die von einem Premierminister selten erreichten Popularitätswerte. In der öffentlichen Meinung sah sich Jospin auf 51 % Zustimmung zu seiner Politik hochkatapultiert.

Diese innerfranzösische Auseinandersetzung hat sicherlich zu einer wünschenswerten Klärung politischer und

sozialer Grundpositionen beigetragen. Sie hat das Kräftefeld, in dem die zukünftigen Entscheidungen fallen werden, transparenter gemacht. Dennoch scheint uns diese Debatte eher geeignet, die komplexen beschäftigungspolitischen Probleme zu vernebeln als zu erhellen. Dies trifft sowohl für die Lage und Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt zu als auch für eine nüchterne Betrachtung und Bewertung der »neuen Vorstöße in der Beschäftigungspolitik.«

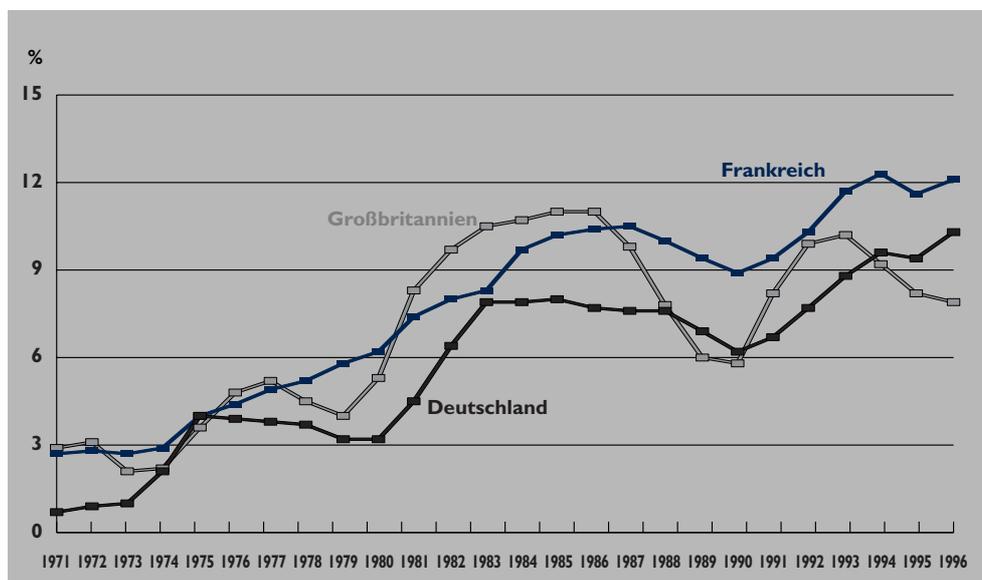
Die Situation auf dem französischen Arbeitsmarkt hat sich seit Ende der achtziger Jahre kontinuierlich und in erheblichem Umfang verschlechtert. Vor allem für Jugendliche, schwach qualifizierte Arbeitskräfte und für Langzeitarbeitslose hat sich die Lage zum Teil dramatisch zugespitzt.

Mit einer Arbeitslosenquote von 12,6 % zur Mitte dieses Jahres hat Frankreich im OECD-Vergleich mit einer 5,2 prozentigen Abweichung zum Durchschnitt (7,3 %) eine neue negative Rekordmarke erreicht, gegenüber knapp 2 Prozentpunkten Ende der achtziger Jahre. Innerhalb der Europäischen Union weist Frankreich - nach Spanien und Finnland - die dritthöchste Arbeitslosenquote auf. Der Abstand zum EU-Durchschnitt beträgt nahezu zwei Punkte. Im Juni 1997 erreichte die absolute Zahl der Arbeitslosen mehr als 3,2 Millionen, darunter 625.000 Jugendliche unter 25 Jahren. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen mit über einem Jahr Arbeitslosigkeit beläuft sich auf 38,2 %. Verschärfend kommt hinzu, daß -

Der Problemdruck auf dem Arbeitsmarkt

vergleichbar den meisten industrialisierten Ländern - eine kontinuierliche Abwärtsentwicklung vor allem bei wenig qualifizierten Arbeitskräften zu verzeichnen ist. Ein Trend, der sich in den neunziger Jahren zunehmend auf alle sozialen und beruflichen Gruppen erstreckt.

Tabelle 1: Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den neunziger Jahren



Quelle: OECD - Economic Outlook.
Anmerkung: Bis 1991 Westdeutschland, dann Gesamtdeutschland

Tabelle 2: Struktur der Arbeitslosigkeit nach Altersgruppe und Dauer 1997

Altersgruppe	Arbeitslosenquote (%)	Dauer der Arbeitssuche
jünger als 25	28,0	8 Monate
25-50	11,5	16 Monate
älter als 50	8,5	22 Monate
landesweiter Durchschnitt	12,6	15 Monate

Quelle: Libération, 20.8.1997

Die Situation auf dem französischen Arbeitsmarkt ist darüber hinaus auch dadurch gekennzeichnet, daß ein erheblicher Anstieg sogenannter „prekärer Arbeitsverhältnisse“ (zeitlich begrenzte Arbeitsverträge, Saisonarbeit, Zeitarbeit usw.) seit 1993 zu verzeichnen ist. Zehn Prozent aller Beschäftigungsverhältnisse im Landwirtschafts-, Industrie- und Dienstleistungssektor fallen mittlerweile in diese Kategorie.

Gleiches gilt für die Teilzeitquote, die auf 16,6 % (zum Vergleich: 18 % in der Bundesrepublik Deutschland) angestiegen ist, das sind 3,7 Mio. Beschäftigte (gegenüber 2,5 Mio. in 1986). Von Be-

Tabelle 3: Arbeitslosenquote nach sozioprofessionellen Gruppen (in %) 1970-1997

	Führungskräfte	Mittlere Angestellte	Angestellte	Arbeiter	Insgesamt
1970	0,8	0,8	1,6	1,9	1,6
1990	2,6	4,1	11,9	12,2	9,3
1997	5,1	7,0	14,4	15,8	12,4

Quelle: INSEE, Enquêtes Emploi

deutung ist dabei nicht die durchaus gewünschte Ausweitung der Teilzeit, als vielmehr die Tatsache, daß davon 43 % eine Vollzeitstelle anstreben, d.h. einen erheblichen Druck auf den Arbeitsmarkt ausüben. Die unfreiwillige Teilzeitquote (Anteil der unfreiwillig Teilzeitbeschäftigten in Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung) ist mit 7,6 % erheblich höher als beispielsweise in der Bundesrepublik

Deutschland mit 1,5 %.

Die volle Dimension des Problem-drucks auf dem Arbeitsmarkt wird zumindest in Umrissen sichtbar, wenn man den Blick auf die sogenannte „breite Arbeitslosenquote“ richtet, eine Meßzahl, bei der „alle Formen der Ausgliederung auf dem Arbeitsmarkt nebst Teilnahme in Arbeitsmarktmaßnahmen oder hoch subventionierten Beschäftigungsformen zusammengerechnet werden“.¹ Folgt man diesem von der OECD verwendeten Kriterium (OECD Labour Force Survey - Länderberichte), so ergibt sich für Frankreich ein geschätzter Wert von mehr als 26 % gegenüber ca. 22 % in der Bundesrepublik Deutschland.

Vor diesem hier nur skizzierten Hintergrund müssen die beschäftigungspolitischen Initiativen der Regierung Jospin gesehen werden, wobei zugleich der Bewertung des Wachstums der französischen Wirtschaft und seiner Beschäftigungswirkung ein erhebliches Gewicht zukommt. Denn die aktuelle französische Regierung geht durchaus davon aus, daß der Anstieg der Arbeitslosigkeit keineswegs durch eine häufig beschworene Tendenz zum „Wachstum ohne Beschäftigungseffekte“ erklärt werden kann: „Im Gegenteil, die Schwelle, ab der durch Wachstum Arbeitsplätze geschaffen werden, ist signifikant gesunken: sie kann heute bei nahe 1,5 % angesetzt werden, gegenüber mehr als 2 % in den achtziger Jahren. Diese Beschäftigungswirkung des allgemeinen Wirtschaftswachstums ist sowohl eine Folge der Entwicklung der Teilzeitarbeit als auch einer Absenkung der Arbeitskosten insbesondere im unteren Lohnbereich.“²

Auch wenn somit der Wachstumsentwicklung ein unabdingbarer strategischer Stellenwert zukommt, so ergibt sich der politische Handlungsbedarf aus Sicht der französischen Regierung dar-

¹ Vgl. Günther Schmid: Beschäftigungswunder Niederlande? In: Leviathan 3/1997 S. 313.

² Vgl. Préparation de la Conférence nationale tripartite. Etat des lieux et perspectives économiques et sociales. In: Liaisons Sociales. Nr. 91, 1997, S. 2.

aus, daß selbst bei günstigeren Wachstumsaussichten in den nächsten Jahren dieses nicht ausreicht, die Arbeitslosigkeit spürbar abzusinken: »Selbst bei einem prognostizierten jahresdurchschnittlichen Wachstum von 3 % in den nächsten fünf Jahren wird die Arbeitslosenquote - aufgrund der Entwicklung der Erwerbsbevölkerung (+ 0,5 % jährlich) - nur um 0,3 % pro Jahr sinken. Trotz hohen Wachstums wird sich also

die Arbeitslosenquote im Jahre 2002 bei 11 % einpendeln, gegenüber 12,5 % heute (...), wenn keine zusätzlichen wirksamen Maßnahmen getroffen werden.«³

Das ist, wie die Experten des Nationalen Statistischen Amtes INSEE schreiben, im Kern »die Botschaft der Regierung an die Sozialpartner, die den Vorteil einer klaren Aussage hat.«

Betrachtet man nun die aktuelle französische Arbeitsmarktpolitik insgesamt und nicht nur die im Scheinwerferlicht der öffentlichen Kontroverse stehende Arbeitszeitverkürzung, so fällt paradoxerweise und im Gegensatz zu den medialen Gefechten der letzten Wochen die unbestreitbare Kontinuität auf vielen Handlungsfeldern auf. Und davon besitzt Frankreich eine breit gefächerte Palette. Denn alle Regierungen haben spätestens seit Ende der achtziger Jahre, unabhängig von ihrer politischen Zusammensetzung, das Arsenal arbeitsmarktpolitischer Instrumente erheblich ausgebaut. Dies trifft sowohl für die in vielfältiger Weise eingesetzte Politik der Senkung der Arbeitskosten durch unterschiedliche Formen der Umschichtung bzw. Subventionierung der Lohnnebenkosten zu, als auch für die zahlreichen arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramme, Eingliederungshilfen und Förderinstrumente vor allem für die sogenannten Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt.

Keines dieser Instrumente soll grundsätzlich abgeschafft werden, im Gegenteil: »Was die Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne betrifft, d.h. die Handlungsfelder im Kompetenzbereich der Ministerin für 'Beschäftigung und Solidarität',

Martine Aubry, überwiegt die Kontinuität gegenüber dem Wandel. Die bereits begonnene Reorganisation und Konzentration der bestehenden Maßnahmen und ihre verbesserte finanzielle Ausstattung werden den Handlungsspielraum um ca. 10 Mrd. FF vergrößern, was durchaus beachtlich ist. Auch die Politik der Senkung der Arbeitskosten wird fortgesetzt, wie die neue Ministerin mehrfach hervorgehoben hat, insbesondere was die Entlastung im unteren Lohnbereich durch die Befreiung von Sozialabgaben betrifft.«⁴

Eine gewisse Kontinuität besteht selbst in Hinblick auf eine allgemeine Politik der Arbeitszeitverkürzung. Spätestens seit dem »Gesetz Robien,« das unter dem damaligen Premier Alain Juppé am 11. Juni 1996 in Kraft trat, wird die Diskussion in Frankreich nicht mehr davon bestimmt, ob Arbeitszeitverkürzungen ein adäquates Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sind, sondern

Aktive Arbeitsmarktpolitik – Kontinuität und Wandel

³ A. a. O., S. 1.

⁴ Vgl. dazu Philippe Frémeaux: *Emploi: La méthode Jospin*. In: *Alternatives Economiques* Nr. 151/1997, S. 22.

Übersicht: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (z.T. in Gruppen zusammengefaßt/ohne Weiterbildungsmaßnahmen) Stand Juni 1997

Maßnahme	Zielgruppe	Anzahl der Betroffenen (in Tsd.)
Exonérations à l'embauche Verminderte Sozialabgaben bei Neueinstellung	Auszubildende, schwach Qualifizierte, Umschüler	122
Contrats en alternance Ausbildungs- und Qualifizierungsverträge	Jugendliche	296
Contrats de retour à l'emploi Wiedereingliederungshilfe	Langzeitarbeitslose	47
Contrats initiative emploi Verminderter Arbeitgeberanteil an Sozialabgaben	Langzeitarbeitslose, Unqualifizierte, Jugendliche ohne Abschluß	434
Insertion par l'économique Eingliederungsbeihilfen	Alle	50
Contrats emploi-solidarité Begrenzte Teilzeitverträge im öffentlichen Bereich	Problemgruppen	306
Contrats emploi consolidés Lohnzuschuß und reduzierter Arbeitgeberanteil an Sozialabgaben	Problemgruppen, die vorher im CES-Programm waren	84
Conventions de conversion Umschulung	Alle	67
Diverse Vorruhestandsregelungen	Ältere Arbeitnehmer	432
Insgesamt		1838

Quellen: Ministère du Travail/Alternatives Economiques No. 151 (09/97)

davon, welche Modalitäten am besten geeignet erscheinen. So ermöglicht das Robien-Gesetz die anfängliche Senkung der Arbeitgeberanteile an den Sozialabgaben um 40 % (im zweiten bis siebten Jahr 30 %), wenn diese die Arbeitszeit um mindestens 10 % verkürzen und dafür Neueinstellungen vornehmen bzw. auf Entlassungen verzichten. Bislang bestehen ca. 1200 Vereinbarungen dieses Typs, die nach einer vorherigen Betriebsvereinbarung zwischen Unternehmen und Staat abgeschlossen werden.

Dennoch hieße es natürlich, wesentliche Aspekte der neuen Beschäftigungspolitik in Frankreich außer Acht zu lassen, wollte man diese ausschließlich als

(allenfalls leicht modifizierte) Fortsetzung der bisherigen Praxis sehen.

Die nicht nur rhetorische Priorität, die dem Kampf gegen die Arbeitslosigkeit eingeräumt wurde, der massive und konzentrierte Einsatz von Mitteln und mehr noch der erklärte Wille, ein 'neues soziales Bündnis für Arbeit' zu schaffen, signalisieren unübersehbar den Versuch einer Wende in der französischen Politik. Exemplarisch läßt sich dies an dem weitgehend akzeptierten Programm zur Schaffung von 350.000 neuen Arbeitsplätzen für Jugendliche zeigen, ebenso wie an der äußerst umstrittenen beabsichtigten Verkürzung der Wochenarbeitszeit von 39 auf 35 Stunden.

Angesichts einer dramatisch angestiegenen Jugendarbeitslosigkeit von 19 % zu Beginn des Jahres 1992 auf 28,3 % im laufenden Jahr ist ein aktiver arbeitsmarktpolitischer Handlungsbedarf gerade in diesem Bereich in Frankreich weitgehend unstrittig. Weit aus kontroverser hingegen wurde ein zentrales Wahlkampfversprechen von Jospin aufgenommen, in den nächsten fünf Jahren 700.000 neue Arbeitsplätze für die Generation der 15-24jährigen zu schaffen, die eine Hälfte davon im öffentlichen, die andere im privaten Sektor.

Im privaten Sektor setzt die Regierung auf eine indirekte Politik der Verbesserung von Rahmenbedingungen bei der Einstellung von Jugendlichen, konkret z.B. durch eine stärkere staatliche Mitfinanzierung bzw. durch eine Erweiterung der bereits bestehenden Vorruhestandsregelung ARPE (Allocation de remplacement pour l'emploi), die es den Unternehmen ermöglicht, ihre Belegschaft zu verjüngen. Allerdings hat die französische Regierung über den Hinweis auf bereits bestehende bzw. zukünftig mögliche Einstellungshilfen für Jugendliche hinaus keine konkreten Vorschläge entwickelt.

Ganz anders im öffentlichen Bereich. Ein Sonderprogramm, im öffentlichen Bereich und bei gemeinnützigen Verbänden und Institutionen in den nächsten fünf Jahren stufenweise 350.000 befristete Arbeitsstellen für arbeitslose Jugendliche zu schaffen (maximal fünf Jahre mit der Möglichkeit jährlicher Kündigung), ist verabschiedet. Dabei soll es sich um tatsächlich benötigte Arbeitsplätze handeln, die faktisch vorhanden, aber bisher nicht befriedigten Bedürfnissen entsprechen. Die Grundidee ist die aller Befürworter eines »dritten Sektors«: »Es existieren soziale Bedürfnisse, die nicht befriedigt werden können, weil dem Staat die Mittel zur Einrichtung

350.000 neue Arbeitsplätze für Jugendliche

dauerhafter Arbeitsplätze fehlen, und die der Markt nicht bedienen kann, sei es weil die Nachfrage kollektive Güter betrifft (Sicherheit, Umwelt), sei es weil die Nachfrager nicht über die entsprechenden Mittel verfügen.«⁵

Bis Ende dieses Jahres werden 50.000 Jugendliche einen solchen Arbeitsplatz erhalten. Für das Jahr 1998 hat sich die Regierung verpflichtet, weitere 100.000 Stellen zu finanzieren. Die Kosten werden im fünften Jahr, wenn alle Stellen besetzt sind, 34 Mrd. FF betragen. Heruntergerechnet heißt das 92.000 FF pro Arbeitsplatz und Jahr. Dies entspricht 80 % des gesetzlich garantierten Mindestein-

Tabelle 4: Jugendarbeitslosigkeit 1992-1997

Jahr	Allgemeine Arbeitslosenquote (in %)	Quote Jugendarbeitslosigkeit (15- bis 24-jährige) in (%)
1992	10,1	19,0
1993	11,1	24,6
1994	12,4	27,7
1995	11,6	25,9
1996	12,1	26,4
1997	12,3	28,1

Quelle: Economie et Statistiques Nr. 287/1995 u. Nr. 282/1996; Le Monde, 31.7.1997

kommens SMIC plus dem Arbeitgeberanteil an den Sozialabgaben.

Auch wenn die Kosten erheblich sind, so richten sich die Einwände dennoch nicht nur gegen das Finanzvolumen, sondern zielen auch auf folgende Punkte:

- Die Tatsache, daß mit der Befristung auf fünf Jahre bei jährlicher Kündi-

⁵ Vgl. Alternatives Economiques a.a.O., S. 24.

gungsmöglichkeit der Staat die Tendenz zur Prekarisierung von Arbeitsverhältnissen fördert, die er in anderen Bereichen arbeitsrechtlich zurückschrauben will. Gewichtiger jedoch erscheint der Einwand, daß der Plan keine Qualifizierungsmaßnahmen vorsieht und damit die Chancen auf einen späteren Übergang auf den ersten Arbeitsmarkt mindert. Andererseits ist die Umwandlung in dauerhafte Arbeitsplätze am Ende der fünfjährigen Laufzeit davon abhängig, daß die lokalen Träger tatsächlich diese Arbeitsplätze benötigen und finanzieren können.

- ▶ Ein zweites Bündel von Einwänden richtet sich gegen die gleichsam eingebaute mittelfristige Tendenz einer Expansion öffentlicher Beschäftigungsverhältnisse. Demgegenüber verfolgt die derzeitige Haushaltspolitik gerade eine Senkung der Staatsausgaben und nicht zuletzt der Personalkosten im öffentlichen Dienst.
- ▶ Erhebliches Gewicht kommt auch der Frage zu, ob das ambitiöse quantitative Ziel überhaupt erreicht werden kann. Aufgrund der Qualifikationsanforderungen der neu zu schaffenden »echten« Arbeitsplätze entsteht natürlich ein Auswahlproblem. Die Vermutung, daß ein Großteil der sich bewerbenden arbeitslosen Jugendlichen diese Anforderungen gerade nicht erfüllt, ist durchaus plausibel. Die am stärksten von Arbeitslosigkeit betroffene Gruppe der unzureichend qualifizierten Jugendlichen würde dann von dem Programm gerade nicht erfaßt.
- ▶ Auch ist der in diesem Kontext immer wiederkehrende prinzipielle Einwand gegen para-öffentliche Beschäftigungsverhältnisse nicht von der Hand zu weisen: Entweder sind diese

tatsächlich nicht erforderlich, und die Jugendlichen finden sich in beschäftigungspolitischen Warteschleifen ohne reale Perspektiven wieder; oder sie entsprechen wirklich gesellschaftspolitischen Bedürfnissen, und dann sieht sich der Staat mit dem Vorwurf konfrontiert, qualifizierte Beschäftigte durch Billigkräfte zumindest teilweise zu substituieren. Dieser Widerspruch ist gerade in Frankreich von erheblicher praktischer Relevanz. Denn es sind nicht zuletzt die großen zentralstaatlichen Bereiche wie Schule, Polizei usw. die unter besonderem Personaldruck stehen und zugleich einen gewichtigen Teil der neuen »emploi jeunes« schnell zur Verfügung stellen sollen. Daraus resultierende Konflikte sind schon jetzt absehbar.

Dennoch: Versucht man diese kritischen Punkte zusammenzufassen und sie den ersten bereits vorliegenden Ergebnissen der beschäftigungspolitischen Initiative des Tandems Jospin/Aubry gegenüberzustellen, so scheint sich zumindest kurzfristig eher eine positive Entwicklung abzuzeichnen. Sie läßt sich in vier Punkten resümieren.

- ▶ Erstens scheint die Bereitschaft gut und ausreichend qualifizierter Jugendlicher, sich auf diese Stellen zu bewerben, weitaus höher als ursprünglich erwartet.
- ▶ Zweitens konnte durch eine wirksame interne Umschichtung von Haushaltsmitteln dem Verschuldungsargument weitgehend begegnet werden.
- ▶ Drittens werden die häufig unberücksichtigt gelassenen, aber dennoch existierenden sozialen und indirekten finanziellen Folgekosten einer hohen Jugendarbeitslosigkeit mit einiger Wahrscheinlichkeit gemindert.

► Viertens schließlich hat die Regierung durch die schnelle Umsetzung des Beschäftigungsprogramms »Nouvelles

Activités« ihre Glaubwürdigkeit und vor allem Handlungsfähigkeit gestärkt.

Gerade dieser politische Gewinn erschien umso gewichtiger, als die Regierung das Gelingen der nationalen »Konferenz zur Beschäftigung, Löhne und Arbeitszeit« am 10. Oktober 1997 als ihre eigentliche Herausforderung betrachtete, um eine Wende auf dem Arbeitsmarkt zu bewirken. In der Tat standen bei diesem Spitzentreffen von Regierung, Wirtschaft und Gewerkschaften die entscheidenden Weichenstellungen für eine neue Arbeitsmarktpolitik auf der Tagesordnung. Und alles überragend die schon im Vorfeld vehement umstrittene Formel von der »39- zu der 35-Stunden-Woche ohne Lohnverzicht.«

Die Einlösung dieses Wahlkampfversprechens von Lionel Jospin, bekräftigt in seiner ersten Regierungserklärung vom Juni dieses Jahres, hatte viele Merkmale einer Quadratur des Kreises. Vor allem deshalb, weil die Regierung mit dieser arbeitszeitpolitischen Option einen eindeutigen Schwerpunkt in der Beschäftigungspolitik gesetzt hat, den keine der großen Parteien voll unterstützte. Die Arbeitgeberseite ohnehin nicht, da sie seit langem in einer generellen Arbeitszeitverkürzung geradezu das Gegenteil einer wettbewerbs- und wachstumsfördernden Perspektive sieht. Aber auch die Gewerkschaften betonen weit aus stärker die Notwendigkeit der Sicherung und Verbesserung der Einkommenssituation bzw. fordern noch stärkere Arbeitszeitverkürzungen bei vollem Lohnausgleich.

Angesichts dieser unterschiedlichen Standpunkte und der unabwiesbaren

Notwendigkeit, *mit* den Sozialkontrahenten und nicht *gegen* sie Lösungen zu finden, erschien der Versuch, ein soziales Bündnis für Arbeit auf dem Verhandlungsweg zu erreichen, nicht nur notwendig, sondern auch politisch geboten. Zu deutlich dürften den politisch Verantwortlichen noch die Folgen der von oben verordneten Reform der sozialen Sicherungssysteme durch den damaligen Premier Alain Juppé vor Augen gestanden haben. Die Entscheidung der Regierung Jospin, bei dieser Reform der gesetzlichen Arbeitszeit einen intensiven und vorlaufenden Klärungsprozeß zu initiieren (wie dies mit mehreren Vorkonferenzen und Gesprächen geschehen ist), dürfte aber mehr noch in zwei anderen Sachverhalten begründet liegen.

Zum einen in dem offensichtlichen ökonomischen Risiko, das mit einer substantiellen Arbeitszeitverkürzung für Kosten und Wettbewerbsfähigkeit verbunden ist. Plastisch hat dies der sozialdemokratische Politiker Gerhard Schröder mit der Bemerkung zum Ausdruck gebracht, eine Arbeitszeitverkürzung in Frankreich nütze der deutschen Wettbewerbsfähigkeit; zum anderen in der schlichten Tatsache, daß eine erfolgreiche Durchsetzung, d.h. eine Arbeitszeitverkürzung mit faktischen Beschäftigungsgewinnen, überhaupt nur denkbar

Das soziale Bündnis für Arbeit... gescheitert?

ist, wenn sie auf betrieblicher Ebene von Unternehmern und Gewerkschaften in Verhandlungen umgesetzt wird.

Daß die französische Regierung diese Notwendigkeiten durchaus ernst genommen hat, läßt sich sowohl an der Vorbereitung, den diskutierten Themen als auch an den Schlußfolgerungen der Konferenz ablesen. Sie sind in der Tat weitaus differenzierter zu bewerten, als dies die Schlagzeile, Frankreich habe sich für die 35-Stunden-Woche entschieden, nahelegt. Folgende Präzisierungen der Ergebnisse dieser Konferenz mögen dies verdeutlichen:

- ▶ Bis Ende dieses Jahres wird die Regierung einen Gesetzesentwurf im Parlament einbringen, der die Einführung der 35-Stunden-Woche als gesetzliche Regelarbeitszeit (die durchschnittliche reale Arbeitszeit liegt heute bei ca. 41 Wochenstunden) in Unternehmen mit mehr als 20 Beschäftigten zum 1. Januar 2000 zum Gegenstand hat. Für kleinere Unternehmen sind zwei weitere Jahre und besondere Regelungen vorgesehen, bevor für sie die verkürzte Wochenarbeitszeit bindend werden soll. Der Gesetzesentwurf wird auch die finanziellen Modalitäten staatlicher Zuwendungen bei Einführung der Arbeitszeitverkürzung regeln.
- ▶ Bereits ab 1998 wird die Regierung bei einer Arbeitszeitverkürzung um 10 % und einer Erhöhung der Beschäftigtenzahl um 6 % jeden Arbeitsplatz mit 9000 FF pro Jahr subventionieren. Diese Hilfe wird im Zeitverlauf degressiv sein bis zur Höhe von ca. 5000 FF je Arbeitsplatz und Jahr.
- ▶ Finanzielle Hilfen, die den aktuellen Regelungen des sog. Robien-Gesetzes entsprechen, sind auch für die Unternehmen vorgesehen, die mit Verkürzung der Arbeitszeit keine Entlassungen vornehmen.
- ▶ Die konkreten Modalitäten der Arbeitszeitverkürzung werden bis Ende 1999 von den Sozialpartnern ohne staatliche Intervention auf Betriebs-, Unternehmens- oder Branchenebene in Verhandlungen geregelt. Der Vorschlag läßt dabei eine eindeutige Präferenz für die betriebliche Ebene erkennen.
- ▶ In der ersten Jahreshälfte 1999 werden von Staat, Unternehmen und Gewerkschaften gemeinsam eine ökonomische Situationsanalyse vorgenommen und die bis zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Ergebnisse der Verhandlungen bewertet. Diese Bilanz schließt auch die zukünftigen Überstundenregelungen, Flexibilisierungsformen der Arbeitszeit, Sonderregelungen für kleine Unternehmen und die Struktur der Finanzhilfen des Staates ein.
- ▶ Über die vorgesehenen Regelungen zur Arbeitszeitverkürzung hinaus hat die Regierung eine zusätzliche Vorruhestandsregelung angekündigt. Danach können Beschäftigte, die 40 Beitragsjahre nachweisen, ab dem 56. Lebensjahr in den vorzeitigen Ruhestand gehen. Bei Neueinstellungen wird diese Regelung, die auf Branchenebene festgelegt werden soll, mit 40.000 FF pro Jahr und Beschäftigten vom Staat mitfinanziert.
- ▶ Mit Blick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen für Jugendliche im privaten Sektor wurden Verhandlungen auf Branchenebene angeregt, die quantifizierte Zielvorgaben erarbeiten sollen. Noch im ersten Halbjahr 1998 soll eine erste gemeinsame Bewertungskonferenz von Staat und Sozialpartnern stattfinden.

Versucht man diese Ergebnisse politisch zu bewerten, so ergibt sich ein kontrastreiches Bild. Ist es schon als Erfolg zu werten, daß es erstmals in Frankreich überhaupt gelungen ist, die drängenden Probleme auf dem Arbeitsmarkt zum Gegenstand eines gemeinsamen sozialen »Gipfeltreffens« zu machen? Oder deutet der unmittelbar nach Abschluß dieses Gesprächs erfolgte Rücktritt des Präsidenten des französischen Arbeitgeberverbandes eher auf eine Verhärtung der Fronten? Die Beantwortung dieser Fragen wird sicherlich erst im weiteren Verlauf der Vorbereitungen des geplanten Gesetzes möglich sein. Schon jetzt hingegen läßt sich festhalten, daß keine Einigung über die Kernfrage erreicht werden konnte, die Frage nämlich, ob eine substantielle Arbeitszeitverkürzung ein geeignetes Mittel ist, Arbeitsplätze zu erhalten bzw. neue zu schaffen. Der Regierungsvorschlag, gewissermaßen eine »Erprobungsphase« bis zum Jahr 2000 zu durchlaufen und einen Termin zur erneuten Überprüfung der ökonomischen und sozialen Rahmendaten festzulegen, hat die Gegensätze nur teilweise entschärfen können.

Gleiches gilt für die Finanzierung der Arbeitszeitverkürzung. Die Kostensteigerung von 11,4 %, die rein rechnerisch eine Absenkung auf 35 Stunden ohne Lohnverlust bedeutet, kann nach Ansicht der Regierung durch Produktivitätszuwächse, durch die vorgesehene finanzielle Hilfe der öffentlichen Hand und durch eine deutliche Zurückhaltung bei Lohnforderungen - eine Notwendigkeit auf die Jospin mehrmals hingewiesen hat - erheblich gesenkt werden. Dennoch bleibt natürlich eine Kostensteigerung für die Unternehmen, die eine Ausweitung der Beschäftigung eher erschweren dürfte. Dies umso mehr, als ein Ausweichen in wenig geregelte Teilzeitbeschäftigungen oder nicht regulär und regelmäßig entgeltete Überstunden

(d.h. alle und mit einem Zuschlag von 25 %) gerade nicht mehr möglich sein soll.

Dennoch scheint uns das Konfliktpotential mehr noch in unterschiedlichen Auffassungen über die Flexibilisierung von Arbeitszeit begründet. Daß der Vorstoß der Regierung keine alternativen Modelle einschließt, daß eine allgemeine gesetzliche Absenkung der Wochenarbeitszeit an der Realität vieler Betriebe vorbeigeht, die längst schon die unterschiedlichsten Arbeitszeitmodelle praktizieren, das ist ein zentrales und plausibles Gegenargument der Unternehmenseite. In den Ländern, die ein stark entwickeltes Verhandlungssystem haben, ist dies ein Problem, das gleichsam natürlich den Arbeitsmarktparteien zugewiesen wird. In Frankreich mit seinem notorisch schwachen System industrieller Beziehungen stellt sich dagegen viel unmittelbarer die tiefergehende Frage nach der Verteilung der Regelungskompetenz zwischen Staat und Tarifparteien. Die Initiative von Jospin zielte ja nicht zuletzt darauf ab, die Unternehmenseite und die Gewerkschaften stärker einzubinden und einen Anstoß zu geben, das Potential möglicher Lösungen auf betrieblicher und Branchenebene auszuloten. Erst wenn so neue Antworten gefunden werden, die den Bedürfnissen der Wirtschaft und der Verantwortung des Staates gerecht werden, kann ein soziales Bündnis für Arbeit gelingen.

Von einer Abkehr von europäischen Erfahrungen der letzten Jahre kann keine Rede sein. Immer wieder hat Jospin den Blick auf das niederländische Beispiel gelenkt. Einen französischen Baustein für innovative und wirksame Lösungen in dieser Richtung beizusteuern, das ist das ehrgeizige nationale und europäische Ziel einer Arbeitsmarktpolitik à la française.

Aktuelle Publikationen

WERTEWANDEL IN DEUTSCHLAND UND FRANKREICH · Nationale Unterschiede und europäische Gemeinsamkeiten/ Hrsg. von Renate Köcher und Joachim Schild - Opladen: Leske und Budrich, 1998. - 388 S.

FREMDE FREUNDE · Deutsche und Franzosen vor dem 21. Jahrhundert. / Hrsg. von Robert Picht u.a. München: Piper, 1997.-394 S.

RENÉ LASSERRE / JOACHIM SCHILD / HENRIK UTERWEDDE: Frankreich - Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Opladen: Leske und Budrich, 1997.-256 S. (Grundwissen Politik. Bd 19).

WOLFGANG NEUMANN / HENRIK UTERWEDDE: Abschied vom Zentralismus? Neue regionale Modernisierungspolitiken in Frankreich, Stuttgart: IRB Verlag 1997.-157 S.

FRANKREICH-JAHRBUCH 1997 · Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Geschichte, Kultur. / Hrsg.: Deutsch-Französisches Institut in Verbindung mit Lothar Albertin u.a. Red.: Joachim Schild. / Deutsch-Französisches Institut Ludwigsburg - Opladen: Leske und Budrich, 1997. - 329 S.

HANDELN FÜR EUROPA · Deutsch-französische Zusammenarbeit in einer veränderten Welt. / Red.:Axel Sauder, Joachim Schild / Hrsg. von: Centre d'Information et de Recherche sur l'Allemagne Contemporaine (CIRAC); Deutsch-Französisches Institut (DFI); Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP); Institut Français des Relations Internationales (IFRI) - Opladen: Leske und Budrich, 1995. - 388 S.

aktuelle
frankreich
analysen

Deutsch-Französisches Institut (Hrsg.)

Asperger Straße 34 · D-71634 Ludwigsburg

Telefon (07141) 9303-0 · Telefax (07141) 9303-50 · E-mail: DFI-LB@T-Online.de

Die aktuellen frankreich-analysen erscheinen mehrmals im Jahr / Red. Joachim Schild

Zuletzt erschienene aktuelle frankreich-analysen:

W. NEUMANN: SOZIALSTAAT IN DER KRISE, Juli 1996. - 12 S.

H. UTERWEDDE: PRIVATISIERUNGSPOLITIK IN FRANKREICH, Oktober 1996. - 12 S.

R. PICT: ZEITBOMBE BILDUNGSSYSTEM, Dezember 1996. - 12 S.

J. SCHILD: DURCHBRUCH IN DER DEUTSCH-FRANZÖSISCHEN SICHERHEITSKOOPERATION?, März 1997. - 12 S.

H. UTERWEDDE: WOHIN STEUERT FRANKREICH? DER WIRTSCHAFTS- UND EUROPAPOLITISCHE KURSWECHSEL DER REGIERUNG JOSPIN, Juli 1997. - 12 S.

NÄHERE INFORMATIONEN über die Aktivitäten und Publikationen des Deutsch-Französischen Instituts erhalten Sie unter obiger Adresse oder auf unserer Internet-Homepage unter folgender Adresse:
<http://home.t-online.de/home/dfi-lb>