

Ohne Konsens und ohne Widerstand: Macrons Arbeitsrechtsreform ist nur ein Etappensieg

Julie Hamann

Frankreichs Präsident Emmanuel Macron hat gute Chancen, die Reform des Arbeitsrechts bis Ende September verabschieden zu lassen. Daran werden auch die von der rebellischen Gewerkschaft Confédération générale du travail (CGT) für den 12. und 21. September ausgerufenen Streiktage nichts ändern. Für Macrons weitere Präsidentschaft ist das Gelingen der Reform entscheidend. Trotzdem hat die Regierung die Chance verpasst, einen breiteren Konsens für Reformen zu schaffen. Somit ist das Ergebnis kein Erfolg auf ganzer Linie: Immer mehr Franzosen fürchten soziale Einschnitte durch Macrons liberales Reformprogramm. Wachsende Unzufriedenheit kann schnell zu größeren Protesten führen. Dies würde den Handlungsspielraum der Regierung empfindlich einschränken und Macrons Präsidentschaft schwächen. Um weiteren Spaltungen entgegenzuwirken, muss Macron sein Reformprogramm besser erklären und zeigen, dass er nicht einseitig Politik für Privilegierte betreibt. Es geht nicht nur darum, die Reform gegen alle Widerstände durchzusetzen, sondern auch darum, politische Entscheidungen zu vermitteln und Konfrontationen in der Gesellschaft zu überwinden. Ob Macron und der Regierung unter Premierminister Edouard Philippe gerade auch Letzteres gelungen ist, scheint noch fraglich.

Macron braucht einen Reformerfolg

Die schnelle Verabschiedung der Arbeitsrechtsreform ist entscheidend für die künftige Amtszeit des Präsidenten. Erstens muss Macron seine Reform erfolgreich umsetzen, um die gesellschaftliche und politische Unterstützung für seine weitere Agenda zu erhalten; dafür muss er zeigen, dass er seine Wahlversprechen hält, und zugleich Kompromissbereitschaft beweisen. Zweitens ist die Reform ein wichtiges Signal an internationale Partner, allen voran Deutschland.

Aus deutscher Sicht sind Liberalisierungsschritte in Frankreich notwendig, bevor eine Vertiefung der Eurozone gemeinsam angegangen werden kann. Die

neue Dynamik in der Zusammenarbeit mit Frankreich kann sich schnell wieder verlieren, wenn der Eindruck entsteht, das Land würde weiterhin durch Proteste, Streiks und innenpolitische Blockaden gelähmt. Macron muss die wirtschaftliche Lage des Landes verbessern, um den Vertrauensvorschuss der Franzosen und der internationalen Partner zu erhalten.

Die Arbeitslosigkeit liegt seit Jahren bei knapp 10 Prozent; die Jugendarbeitslosigkeit bei 23 Prozent. Zwar verbesserten sich die Zahlen bei der gesamten

Die zentralen Änderungen durch die Reform des Arbeitsrechts (Code du travail)

Zusammenschluss der Arbeitnehmervertretungen: Durch eine Zusammenlegung der bis zu vier Gremien der Arbeitnehmervertretungen, die es bislang in französischen Unternehmen gibt, sollen Verhandlungen effizienter gestaltet werden. Neben den Gewerkschaftsvertretern soll es nur noch eine weitere Arbeitnehmervertretung geben, die auch ohne Gewerkschaftsvertreter Beschlüsse mit dem Unternehmen verhandeln kann.

Sozialer Dialog in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU): Die Mehrzahl kleiner Unternehmen verfügt derzeit über keinen Gewerkschaftsvertreter, wodurch sie sich bisher nach Branchenvereinbarungen richten mussten. Die neuen Regelungen ermöglichen es Unternehmen mit bis zu 50 Mitarbeitern, alle Beschlüsse, die nicht die Branche betreffen, ohne Gewerkschaftsvertreter zu verhandeln. Von Unternehmerseite sehr begrüßt (immerhin fallen 6 Millionen Arbeitnehmer in Frankreich in diese Kategorie), fürchten die Gewerkschaften ihre systematische Schwächung.

Regelungen für Entlassungen: Betriebsbedingte Kündigungen sollen vereinfacht werden, indem bei international tätigen Unternehmen nicht mehr deren gesamte wirtschaftliche Situation maßgeblich ist, sondern nur noch die Lage in Frankreich. Unternehmen sollen künftig außerdem besser kalkulieren können, welche Kosten auf sie zukommen, da die Abfindungen bei unrechtmäßigen Entlassungen gedeckelt werden und die Möglichkeit für den Arbeitnehmer, sich an eine entsprechende Instanz zu wenden, von 24 auf 12 Monate nach der Kündigung begrenzt wird. Diese Forderung stellt der Arbeitgeberverband MEDEF schon lange.

Projektgebundene Arbeitsverträge auf Branchenebene: Trotz größerer Spielräume für Unternehmen bleibt die Normenhierarchie bestehen, derzufolge Branchenvereinbarungen Vorrang vor Unternehmensvereinbarungen haben. Besonders für die Gewerkschaft FO ist das ein großer Verhandlungserfolg. Eine wichtige neue Befugnis für Branchen ist, auf die Projektdauer befristete Arbeitsverträge auch außerhalb des Bausektors, wo sie bislang üblich waren, zu schließen. Diese Art von Verträgen befindet sich zwischen unbefristeten Verträgen (CDI) und befristeten Verträgen (CDD).

Arbeitslosigkeit in den letzten Monaten leicht auf aktuell 9,2 Prozent und auch beim Wachstum gibt es einen leichten Aufschwung mit geschätzten 1,6 Prozent für 2017.¹ Der Aufwärtstrend bleibt jedoch fragil.

Eine Reform (fast) ohne Widerstand

Wenig deutet darauf hin, dass massive Streiks, wie sie in der Vergangenheit vorkamen, den Fortgang des Reformvorhabens noch stören könnten. Was ist diesmal so anders als sonst?

Politisch begünstigen die starke Regierungsmehrheit von rund 55 Prozent der Sitze im Parlament und eine zersplitterte Opposition die Umsetzung von Macrons Projekt. Die größte Oppositionspartei, die konservativen „Les Républicains“, begrüßt die vorgenommene Liberalisierung des Arbeitsrechts und steht vor dem Dilemma, als Opposition eine Reform zu kritisieren, die sie eigentlich befürwortet. Die Sozialisten lehnen das Vorhaben ab, sind sich aber mitten in ihrer eigenen Krise uneins darüber, ob sie sich den Protesten der CGT anschließen werden.

Jean-Luc Mélenchon und seine linke Fraktion lehnten die Reform von Beginn an vehement ab.

Die Entscheidung, die Reform per Verordnungen durchzusetzen, limitiert Parlamentsdebatten noch zusätzlich. Das Parlament ermächtigte die Regierung Anfang August per Gesetz zum Rückgriff auf Verordnungen – ein durchaus übliches Verfahren nach Artikel 38 der Verfassung. Dadurch kann die Reform deutlich schneller umgesetzt werden. Die von der Regierung ausgearbeiteten Verordnungen sollen nach ihrer Vorstellung im Ministerrat am 22. September umgehend in Kraft treten. Dann hat das Parlament drei Monate Zeit, sie zu ratifizieren und sie damit in nationales Gesetz zu überführen. Das gilt angesichts der großen Mehrheit von Macrons „La République en Marche“ (LRM) als Formsache.

Verschiedene Entwicklungen im Gewerkschaftsumfeld sind dafür verantwortlich, dass sich auch die Arbeitnehmervertreter nicht geschlossen gegen die Reform stellen. Mit der Wahl Hollandes zum Präsidenten 2012 hofften viele Gewerkschaften auf einen stärkeren sozialen Dialog mit der sozialistischen Regierung. Die beidseitigen Bemühungen waren anfangs erfolgreich

Die wichtigsten Gewerkschaften

CFDT (Confédération française démocratique du travail): Die mittlerweile größte Gewerkschaft (868 000 Mitglieder) hat ihre Wurzeln im christlichen Gewerkschaftsmilieu. Sie steht Reformen offen gegenüber und war 2016 die einzige Gewerkschaft, die Hollandes Reform des Arbeitsrechts unterstützt hat. Ihr Generalsekretär, Laurent Berger, unterstützt seit Beginn von Macrons Präsidentschaft dessen Vorgehen bei der Reform des Arbeitsrechts. Während der Verhandlungen zeigte er sich jedoch enttäuscht und bemängelte eine verpasste Chance für einen verbesserten sozialen Dialog, da die Gewerkschaften zu sehr geschwächt wurden. Dennoch setzt er auch weiterhin auf Verhandlungen statt auf Streiks.

CGT (Confédération générale du travail): Die CGT ist Frankreichs älteste Gewerkschaft. Ihre Nähe zur Kommunistischen Partei Frankreichs (PCF) und ihr konfrontatives Auftreten bei aufsehenerregenden Streiks und Demonstrationen machen sie zum wohl sichtbarsten Akteur in Frankreichs Gewerkschaftslandschaft. Lange Frankreichs größte Gewerkschaft wurde sie von der CFDT 2017 erstmals auf Rang zwei verdrängt. Sie zählt 680 000 Mitglieder. Ihr Generalsekretär, Philippe Martinez, lehnt die aktuelle Reform ab und bezeichnet sie als „Bruch des Arbeitsrechts“.

FO (Force Ouvrière): FO entstand als reformorientierte Abspaltung von der CGT. Mit knapp 500 000 Mitgliedern ist sie die drittgrößte Gewerkschaft. Sie sieht ihre Rolle als unpolitisch, weshalb sie als einzige Gewerkschaft keine Wahlempfehlung zur Stichwahl Macron–Le Pen abgab. 2016 führte sie mit der CGT die Proteste gegen das neue Arbeitsrecht an. Die derzeitige Reform befürwortet sie, da die Normenhierarchie beibehalten wird und Branchenbeschlüsse weiterhin geschützt sind. Ihr Generalsekretär, Jean-Claude Mailly, hat sich gegen eine Beteiligung am Streiktag der CGT am 12. September ausgesprochen. Einzelne Gewerkschaftsgruppierungen haben dennoch Demonstrationen angekündigt.

und Verhandlungen mündeten 2013 in einem wenig beachteten, aber ambitionierten Gesetz zu mehr Absicherung und zugleich Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt (Loi de sécurisation de l'emploi). Doch alte Konfrontationen brachen wieder hervor und spätestens mit der großen Arbeitsrechtsreform 2016 fühlten sich die Gewerkschaften von der Regierung übergangen. Dass sie generell an einem funktionierenden und gleichberechtigten Austausch interessiert sind, zeigt jedoch ihr konstruktives Vorgehen im aktuellen Reformvorhaben.

Dafür sind auch Änderungen in der Stärke der jeweiligen Gewerkschaften verantwortlich: Die reformorientierte Confédération française démocratique du travail (CFDT) ist seit diesem Jahr nicht nur mitgliederstärkste Gewerkschaft, sondern hat der konfrontativeren CGT auch in Sachen Repräsentation in Unternehmen den Rang abgelaufen. Unter ihrem Generalsekretär Laurent Berger stellte sie schon 2016 die Ausnahme dar, als sie sich für die Arbeitsrechtsreform unter Präsident Hollande aussprach. Obwohl Berger von der vorliegenden Reform enttäuscht ist – er sieht eine verpasste Chance für eine Stärkung der Mitbestimmung in Unternehmen –, schließt er eine Teilnahme am Aktionstag der CGT aus und will auch künftig auf Verhandlungen und sozialen Dialog setzen.

Die Force ouvrière (FO), Frankreichs drittgrößte Gewerkschaft, konnte die Regierung am Verhandlungstisch halten, indem sie weiterhin starke Branchenbeschlüsse zusicherte. Für ihren Generalsekretär, Jean-Claude Mailly, führte die Erfahrung von 2016, mit der Streikbewegung gegen Hollandes Reformprojekt zu scheitern, zu einem Strategiewechsel.

Nun sollen Verhandlungen Vorrang haben. Alle großen Gewerkschaften haben das Regierungsangebot angenommen, vor der Abfassung des Textes zu ausführlichen Konsultationen über die einzelnen Pfeiler der Reform zusammenzukommen. Die Arbeitsministerin, Muriel Pénicaud, traf sich dabei einzeln mit den Gewerkschaftsvertretern – ein Vorgehen, das gemeinsame Absprachen über die bestehenden Differenzen noch erschwerte.

In der öffentlichen Meinung trifft die Reform auf ein geteiltes Echo. Verschiedene Umfragen machen mal eine knappe Mehrheit dafür, mal eine dagegen aus. Priorität für die Franzosen hat die Senkung der Arbeitslosigkeit; ob jedoch die Liberalisierung des Arbeitsmarktes das richtige Rezept ist, sehen viele kritisch. Für große Aufregung sorgt das Projekt dennoch nicht. Das liegt zum einen daran, dass Macron – anders als Hollande – die Reform schon im Wahlkampf zum Thema machte und dabei von seinen Anhängern unterstützt wurde. Zum anderen haben sich

viele schon 2016 mit den kaum erfolgreichen Protesten gegen das Arbeitsmarktgesetz am Thema abgearbeitet. Der technische Charakter der Reforminhalte erschwert eine Mobilisierung zusätzlich.

Angst vor Einschnitten wächst

Die Reform des Arbeitsrechtes ist nur der Auftakt einer Reihe von Reformen in den Bereichen Arbeitslosenversicherung, Berufsausbildung, Rente und Wohnen, die Macron als „kopernikanische Wende“ bezeichnet. Unter Gewerkschaften und Arbeitnehmern sorgen einzelne dieser Maßnahmen jetzt schon für wachsenden Unmut. Noch vor der Sommerpause rief die geplante Kürzung der Wohnbeihilfen zulasten ärmerer Haushalte und Studenten Entrüstung hervor. Staatlich subventionierte Arbeitsplätze will die Regierung stark reduzieren, worauf auch die gemäßigten Gewerkschaften bereits mit Kritik reagierten. Viele dieser Themen berühren viele Franzosen direkt in ihrem Alltag; Einschnitte wirken sich schnell aus und rufen leicht Protest hervor. Maßnahmen wie die angekündigte Senkung der Vermögenssteuer und jüngste Berichte über hohe Ausgaben für Macrons Stylisten bringen ihm den Vorwurf ein, ein Präsident der Reichen zu sein.

Nicht nur Philippe Martinez, Generalsekretär der CGT, hat mit den von ihm initiierten Streiktagen am 12. und 21. September schon längst kommende Kämpfe im Blick. Auch Jean-Luc Mélenchon will mit seiner bei den Wahlen erfolgreichen linken Bewegung „La France insoumise“ eine doppelte Rolle als Oppositionsführer inner- und außerhalb des Parlaments übernehmen: Er ruft zu Protesten am 23. September auf, um gegen den „sozialen und antidemokratischen Staatsstreich“ zu demonstrieren.

Macron hat seine Reformvorhaben im Wahlkampf offen angekündigt, was diese heute legitimiert. Allerdings haben ihn nur wenige Wähler für sein Reformprogramm gewählt. Gerade junge Wähler verweigerten ihm ihre Stimme, weil sie seine als neoliberal geltenden Politik ablehnen. Die Bereitschaft für tiefgreifende Reformen ist höher als bisher. Aber dies kann schnell kippen, sobald der Eindruck überhandnimmt, die Reformen würden der Bevölkerung von oben aufgedrückt.

Erste Anzeichen für diese kritische Entwicklung gibt es derzeit schon: So werten einige Gewerkschaften das Vorgehen der Regierung bei der aktuellen Reform mit frühzeitigen Gesprächsangeboten nun eher als scheinbare Transparenz mit klarem Kräfteverhältnis zugunsten der Regierung. Auch, wenn sie der Einladung der Regierung an den Verhandlungstisch gefolgt sind: Vollends

zufrieden mit dem Ergebnis sind die Gewerkschaften nicht. Sie sehen Sicherheiten für Arbeitnehmer bedroht, insbesondere durch gelockerte Regeln bei Abfindungen nach Entlassungen.

Dadurch leidet das für alle Reformen so nötige Vertrauen der Bevölkerung in den Staatspräsidenten. Das Bild eines sehr kontrollierten und unnahbaren Staatsoberhauptes hat in den ersten Monaten seiner Präsidentschaft das des zugänglichen und dauerkommunizierenden Wahlkämpfers abgelöst. Macrons Äußerungen, „Energien freisetzen“ und Entscheidungen „ganz nah am Einzelnen“ treffen zu wollen, widersprechen der Art und Weise, wie er die Reformen ausarbeiten ließ. Macrons Zustimmungswerte sind über den Sommer ganz deutlich gefallen und liegen nun unter jenen seines glücklosen Vorgängers zur selben Zeit.² Den Regierungsstil des Präsidenten und seine Regeln, den Informationsfluss aus dem Elysée-Palast zu begrenzen, empfinden auch seine Wähler immer mehr als abgehoben.

Mangelnde Debatte gefährdet Reformerfolg

Mit seiner starken Parlamentsmehrheit im Rücken und einer größtenteils handlungsunfähigen Opposition könnte Macron eigentlich „durchregieren“ und die Reformen unbeirrt durchsetzen. Ein solches Vorgehen birgt aber zwei erhebliche Risiken: Die erste Gefahr sind die berüchtigten Massenstreiks, die das ganze Land lahmlegen könnten. Derzeit ist das für die meisten Gewerkschaften keine Option. Das könnte sich aber ändern, wenn die Befürchtungen vor sozialem Kahlschlag anwachsen und sich die wirtschaftliche Lage für die Arbeitnehmerschaft, beispielsweise durch Entlassungen, verschlechtert statt verbessert.

Die zweite Gefahr liegt in einer weiteren Spaltung des Landes. Die Wahlen 2017 haben die großen Diskrepanzen zwischen urbanen und ländlichen Milieus, zwischen reichen und armen Regionen, zwischen Globalisierungsgewinnern und -verlierern offengelegt. Einzige Nutznießer einer weiteren Polarisierung sind extreme Kräfte, besonders der rechte Front National.

Derzeit wird deutlich, auf welch wackeligem Fundament die neue Regierung steht. Im Versuch, von Anfang an Entschiedenheit, Tatkraft und Durchsetzungsfähigkeit zu demonstrieren, droht sie über das Ziel hinauszuschießen und ihr anderes Versprechen – einen neuen, inklusiveren Politikstil – zu vernachlässigen. Die vermehrten Anzeichen wirtschaftlicher Entspannung stehen nicht im Zusammenhang mit den neuen Reformen, schaffen aber innen- wie außenpolitisch ein günstiges Umfeld für Emmanuel Macron. Doch das alleine wird

nicht ausreichen, um seine Reformen umzusetzen. Die Reform des Arbeitsrechts ohne allzu heftige Gegenreaktionen ist bemerkenswert, kann aber in ihrem Vorgehen nicht als Muster für die Zukunft dienen. Debatten müssen offen geführt werden, damit sie auf der Straße nicht in einer Sackgasse enden. Diese Einsicht scheint im Elysée-Palast anzukommen: Seit Kurzem verändert

Macron seine Kommunikation und tritt häufiger als Erklärer seiner Politik auf.

Julie Hamann ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Programm Frankreich/deutsch-französische Beziehungen der DGAP.

Anmerkungen

- 1 Insee, Le taux de chômage diminue de 0,1 point au deuxième trimestre 2017, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2966612> (abgerufen am 8.9.2017); lemonde.fr, La France profite d'une embellie économique, 24.8.2017, http://www.lemonde.fr/economie/article/2017/08/24/la-france-profite-d-une-embellie-economique_5175984_3234.html (abgerufen am 8.9.2017).
- 2 Laut einer Umfrage von Elabe für die Zeitung Les Echos und Radio Classique ist die Zustimmung für Emmanuel Macron seit Juli von 45 auf 37 % gesunken. Im September 2012 sprachen François Hollande 43 % ihr Vertrauen aus. In: Ouest France, Sondage. La cote de confiance du Président Macron continue à baisser, 7.9.2017, <http://www.ouest-france.fr/politique/emmanuel-macron/sondage-la-cote-de-confiance-du-president-macron-continue-baisser-5230084> (abgerufen am 8.9.2017).

DGAPkompakt / Nr. 8 / September 2017



Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz](#).
This work is licensed under a [Creative Commons Attribution – NonCommercial – NoDerivatives 4.0 International License](#).



Deutsche Gesellschaft
für Auswärtige Politik
German Council on
Foreign Relations

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Rauchstraße 17/18 · 10787 Berlin
Tel. +49 (0)30 25 42 31 -0 / Fax -16
info@dgap.org · www.dgap.org

Herausgeber
Deutsche Gesellschaft für
Auswärtige Politik e.V.
ISSN 2198-5936

Redaktion Sara Jakob, Eva-Maria McCormack
Layout/Satz Andreas Alvarez
Designkonzept Carolyn Steinbeck · Gestaltung