



**14** | **2016**

69. Jg., 29.–30. KW, 28. Juli 2016

## **ifo Schnelldienst**

### **Zur Diskussion gestellt**

*Henrik Uterwedde, Nino Galetti und Tatjana Saranca,  
Ronald Bachmann, Eckhard Wurzel, Ronja Kempin und  
Aurora Bergmaier, Daniela Schwarzer*

- Ausnahmezustand in Frankreich:  
Ist das Land nicht reformierbar?

### **Forschungsergebnisse**

*Gabriel Felbermayr, Michele Battisti und Sybille Lehwald*

- Einkommensungleichheit in Deutschland,  
Teil 2: Die Rolle der Umverteilung

### **Daten und Prognosen**

*Ludwig Dorffmeister und Matijas Kocijan*

- Wohnungsbauaktivitäten in Europa:  
Neubau legt 2016 kräftig zu

### **Im Blickpunkt**

*Vera Sommer und Klaus Wohlrabe*

- Historische ifo-Konjunkturzeitreihen

**ifo** Institut

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung  
an der Universität München e.V.

**ifo Schnelldienst** ISSN 0018-974 X (Druckversion)  
ISSN 2199-4455 (elektronische Version)

Herausgeber: ifo Institut, Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,  
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: ifo@ifo.de.

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

Redaktionskomitee: Prof. Dr. Clemens Fuest, Annette Marquardt, Prof. Dr. Chang Woon Nam.

Vertrieb: ifo Institut.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design.

Satz: ifo Institut.

Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

### Zur Diskussion gestellt

#### Ausnahmestand in Frankreich: Ist das Land nicht reformierbar?

3

Seit einiger Zeit häufen sich die Negativmeldungen über Frankreich. Das Land leidet unter einer steigender Arbeitslosigkeit und anhaltenden Haushaltsdefiziten. Die EU droht wegen Überschreitung der Maastricht-Kriterien mit Sanktionen, und die geplanten Arbeitsmarktreformen führten zu massiven Streiks und Blockaden, die Frankreich erschütterten. Fehlt dem Land eine Kompromisskultur? Für *Henrik Uterwedde*, Deutsch-Französisches Institut, Ludwigsburg, besteht kein Anlass für Pessimismus. Er sieht zwar deutlich, dass Frankreich, dessen wirtschaftliche Dynamik und Leistungsfähigkeit sich seit über zehn Jahren allmählich, aber stetig verschlechtert hat, strukturelle Reformen und eine Erneuerung seines Wirtschafts- und Sozialmodells benötigt. Aber Frankreich bewege sich auch. In der Gesellschaft finde sich viel unternehmerische Dynamik, abzulesen an den zahlreichen Unternehmensgründungen und Start-ups, und die Wirtschaft verfüge bei allen Problemen weiter über ein starkes Potenzial. *Nino Galetti*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Paris, und *Tatjana Saranca*, sehen in Frankreich »die am meisten unterschätzte große Volkswirtschaft der Welt«. Beim Warenexport sei das Land nach wie vor weltweit Nummer 6, beim Export von Dienstleistungen belege es Rang 3, und nach dem Brexit werde Paris die EU-Hauptstadt mit der größten Wirtschaftsleistung sein. Bei allen Schwächen habe Frankreichs Wirtschaft herausragende Stärken. Für *Ronald Bachmann*, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen, ergibt sich bei Betrachtung des französischen Arbeitsmarkts ein vielschichtiges Bild. Zwar gelang es in der Vergangenheit, partielle Arbeitsmarktreformen in Form eines Ausbaus von befristeter Beschäftigung durchzusetzen. Diese führten jedoch nicht zum gewünschten Erfolg, dem Abbau der hohen Arbeitslosigkeit insbesondere von jungen Personen, sondern führten vielmehr zum neuen Problem eines stark segmentierten Arbeitsmarkts. Die weitere kurzfristige Entwicklung sei nicht abzusehen. Nach Ansicht von *Eckhard Wurzel*, Universitäten Göttingen und Konstanz, tut sich Frankreich schwer mit Wirtschaftsreformen. Dies mag zum Teil noch das Nachklingen einer Tradition sein, die die Lösung ökonomischer Probleme vor allem in staatlichem Interventionismus suche. Das Land sei aber durchaus reformfähig, und die Rahmenbedingungen für erfolgreiche Reformen könnten deutlich verbessert werden. *Ronja Kempin* und *Aurora Bergmaier*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, sehen vor allem im Fehlen eines konstruktiven sozialen Dialogs in Frankreich einen Grund für das Scheitern vieler politischer Reformvorhaben. Nur über eine stärkere Einbeziehung von Interessengruppen könne eine konstruktivere Partizipation der Bürger am politischen Willensbildungsprozess erreicht werden. *Daniela Schwarzer*, German Marshall Fund, unterstreicht, dass die Reformbilanz des französischen Staatspräsidenten François Hollande insgesamt nicht so schwach ist, wie oftmals behauptet wird. Besorgniserregend sei aber, wie groß in den vergangenen Jahren die politische Zerrissenheit, Polarisierung und Radikalisierung vor dem Hintergrund einer tiefen gesellschaftlichen Krise geworden sei. Die Gefahr weiterer politischer Polarisierung und Radikalisierung bestehe weiterhin. Doch zeichne sich im Vorwahlkampf bereits ab, dass sich Erneuerungskräfte formieren und tradierte Strukturen aufbrechen könnten.

### Forschungsergebnisse

#### Einkommensungleichheit in Deutschland, Teil 2: Die Rolle der Umverteilung

22

*Gabriel Felbermayr, Michele Battisti und Sybille Lehwald*

Deutschland ist ein Land, das kräftig von oben nach unten umverteilt, innerhalb von Haushalten, durch Steuern und Transfers sowie auch durch die Bereitstellung öffentlicher Güter: In kaum einem anderen Land ist die Differenz zwischen der Ungleichheit der Brutto- und Nettoeinkommen größer als in Deutschland. Für

die Lebenssituation der Arbeitnehmer ist nicht ausschlaggebend, was die Arbeitgeber an Bruttoentgelten bezahlen, sondern was nach Steuern und Transfers an Einkommen verfügbar ist. Die Entwicklung der Nettoeinkommensungleichheit auf Haushaltsebene weist seit 2005 keinen Anstieg mehr auf. Zudem gehört Deutschland innerhalb der OECD zu den Staaten, die sich durch ein besonders geringes Maß an Nettoeinkommensungleichheit auszeichnen. Dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass der Staat nicht nur durch Steuern und Transfers umverteilt, sondern auch durch die Bereitstellung öffentlicher Güter wie Bildung und Gesundheitsversorgung. Auch diese Faktoren müssen für eine solide Beurteilung der Ungleichheit Berücksichtigung finden.

## Daten und Prognosen

### Wohnungsbauaktivitäten in Europa: Neubau legt 2016 kräftig zu

Ausgewählte Ergebnisse der EUROCONSTRUCT-Sommerkonferenz 2016

30

*Ludwig Dorffmeister und Matijas Kocijan*

Nach Ansicht der Experten des EUROCONSTRUCT-Netzwerkes wird der europäische Wohnungsbau dieses Jahr voraussichtlich um mehr als 3% wachsen. Die Impulse kommen dabei maßgeblich aus dem Neubaubereich. So wird der Wohnungsneubau in den 19 Mitgliedsländern 2016 um insgesamt gut 5½% ausgeweitet. Vor einem halben Jahr wurde allerdings noch mit einem Plus von mehr als 6% gerechnet. Nach den aktuellen Revisionen hat sich der Neubau im vergangenen Jahr jedoch deutlich besser entwickelt, als zunächst errechnet. Das Plus erreichte nämlich fast 3%. Die Maßnahmen im Wohnungsbestand, die üblicherweise wesentlich stabiler verlaufen als der Neubau, werden 2016 wohl um knapp 1½% zulegen. Gegenwärtig sind die Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau überaus günstig. So dürften unter anderem die verbesserten Wirtschaftsaussichten, die niedrigen Hypothekenzinsen, eine ausgeprägte Zu- und Binnenwanderung sowie staatliche Anreize dafür sorgen, dass der Umfang der Wohnungsbauleistungen in den drei Jahren bis 2018 um insgesamt 8% zunehmen wird. Positiv stechen dabei vor allem die Länder Irland (+ 54%), Ungarn (+ 30%) und Portugal (+ 27%) heraus. Während in Irland die kräftig anziehende Bauproduktion dennoch nicht mit der deutlich gestiegenen Wohnraumnachfrage mithalten kann, ist in Italien mittelfristig mit keiner wesentlichen Marktbelebung zu rechnen.

## Im Blickpunkt

### Historische ifo-Konjunkturzeitreihen

36

*Vera Sommer und Klaus Wohlrabe*

Das ifo Geschäftsklima ist einer der wichtigsten Indices für die deutsche Konjunktur. Die Ergebnisse des ifo Konjunkturtests werden seit über 60 Jahren veröffentlicht: für das Verarbeitende Gewerbe/Industrie seit 1949, für den Groß- und Einzelhandel seit 1950, für das Baugewerbe seit 1956. Die Daten der ersten Erhebungen liegen meist nicht in elektronischer Form vor. Gegenwärtig können Daten bei verschiedenen Anbietern für Gesamtdeutschland ab 1991 abgerufen werden. Für (konjunktur-)historische Analysen ist es jedoch oft hilfreich, länger zurückliegende Reihen zur Verfügung zu haben. Diese können auch als Proxy für fehlende offizielle Daten, wie beispielsweise Produktion oder Umsätze, verwendet werden. Basierend auf den Tabellen in früheren Ausgaben des ifo Schnelldienstes sowie der ifo Konjunkturperspektiven, wurden die historischen Zeitreihen für Geschäftslage, -erwartungen und -klima bis zu den 1960er Jahren digitalisiert und in Form von Excel-Tabellen bereitgestellt. Die historischen ifo-Konjunkturzeitreihen können unter der E-Mail-Adresse [umfragedaten@ifo.de](mailto:umfragedaten@ifo.de) angefordert werden.

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

## Frankreich bewegt sich

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

## Eine alte Debatte

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

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

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

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



Henrik Uterwedde\*

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

lensbildung, die die Reformpolitik in unserem Nachbarland erschweren.

### Systemische Reformhemmnisse

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

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

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

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

### Politischer Mut ist entscheidend

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

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

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

### François Hollande: Eine gemischte Bilanz

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

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

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

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

### Chancen des Neuanfangs

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

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

## Literatur

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

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

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

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

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

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

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



Dr. Nino Galetti\*



Tatjana Saranca\*\*

## Ausnahmezustand in Frankreich: Ist das Land nicht reformierbar?

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Literatur

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

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

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



Ronald Bachmann\*

## Der französische Arbeitsmarkt – Reformerfordernisse

Der französische Arbeitsmarkt weist seit längerem deutliche Probleme auf. So liegt die Arbeitslosigkeit seit Jahren auf einem konstant hohen Niveau. Im Mai 2016 betrug sie 9,9%, wobei insbesondere die Jugendarbeitslosigkeit von rund 25% sowie die mit 44% hohe Rate von Langzeitarbeitslosen<sup>1</sup> Sorgen bereitet (vgl. OECD 2016).

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

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

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

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

## Die aktuellen Reformvorschläge

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

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

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

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

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

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

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

### Warum sind Reformen des französischen Arbeitsmarkts so schwierig?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Schlussfolgerungen und Ausblick

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

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

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

### Literatur

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Eckhard Wurzel\*

## Frankreich: Reformbarrieren abbauen

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

### Interventionismus oder Reform?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Geringes Vertrauen und hohe Regulierung

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

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

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

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

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

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

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

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

### Reformprozesse, ihre Vermittlung und Partikularinteressen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Schließlich: Reformbereitschaft und die EU**

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

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



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

## Literatur

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Ronja Kempin\*



Aurora Bergmaier\*\*

## Frankreichs Reformunfähigkeit: Eher Dauer- als Ausnahmezustand?

### Ein Land im Ausnahmezustand

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

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

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

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

### Anhaltender Reformdruck in Frankreich

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

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

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

### La loi El Khomri – eine »Agenda 2010 light«

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

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

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

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

### Fehlende Instanzen der Interessenvermittlung zwischen Staat und Bürgern

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### »Méthode Hollande« – eine Ausweg aus der Dauerkrise?

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

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

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

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

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

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



Daniela Schwarzer\*

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

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

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

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

## Struktureller Reformbedarf

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

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

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

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

## Politische Kehrtwende

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

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

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

### Frankreichs Protestkultur

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

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

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

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

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

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

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

### Eine schwierige wirtschaftliche Ausgangslage

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

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

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

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

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

### Vorhandene Stärken nutzen

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

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

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

### Literatur

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

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

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

**Deutschland ist ein Land, das kräftig von oben nach unten umverteilt: sowohl innerhalb von Haushalten als auch durch Steuern und Transfers sowie durch die Bereitstellung öffentlicher Güter. In kaum einem anderen Land ist die Differenz zwischen der Ungleichheit der Brutto- und Nettoeinkommen größer als in Deutschland. Die Nettoeinkommensungleichheit hat sich seit 2005 kaum verändert, obwohl die Bruttoeinkommen gleicher verteilt sind: offenbar hat der öffentliche Sektor einen großen Teil der Einkommensgewinne zur Sanierung der öffentlichen Kassen genutzt.**

Für die Lebenssituation der Arbeitnehmer ist nicht ausschlaggebend, was die Arbeitgeber an Bruttoentgelten bezahlen, sondern was nach Steuern und Transfers an Einkommen verfügbar ist. In Teil 1 haben wir uns auf die Brutto Lohnungleichheit konzentriert; diese zeigt die primäre Lohnverteilung an, die auf dem Arbeitsmarkt entsteht. In Teil 2 betrachten wir nun die Wirkung sozialstaatlicher Aktivitäten auf die Verteilung der Nettoarbeits-einkommen und ihre Entwicklung über die Zeit.

Bei der Betrachtung der Nettoeinkommensungleichheit ist es notwendig, neben Arbeitseinkommen auch andere Einkommensarten zu berücksichtigen. Zudem ist es sinnvoll, bei der Betrachtung von der individuellen Ebene auf die Haushaltsebene zu wechseln, da dies auch die Bezugsgröße zur Besteuerung ist (vgl. Corneo 2015).

Es zeigt sich, dass die reale Nettoeinkommensungleichheit, gemessen durch den Gini-Koeffizienten, auf Haushaltsebene durch die Progression des Steuer- und Transfersystems um etwa 40% unter dem Niveau der realen Bruttoeinkommensungleichheit auf Haushaltsebene liegt. Die Nettoeinkommensungleichheit auf Haushaltsebene hat sich seit 2005 kaum verändert.

Die Ungleichheit der Bruttoarbeits-einkommen auf Haushaltsebene ist seit 2005 zurückgegangen. Interessanterweise ist der Rückgang weniger stark als jener auf Ebene einzelner Individuen. Das liegt daran, dass die Versicherungsfunktion der Haushalte durch eine deutliche Schrumpfung ihrer Größe schwächer wurde. Außerdem erhöht die sogenannte

Bedarfsgewichtung die gemessene Ungleichheit, auch wenn Personen es vorziehen, in Singlehaushalten zu leben.

Die staatliche Umverteilung geschieht nicht nur über Steuern und Finanztransfers, sondern auch über die kostenlose Bereitstellung öffentlicher Güter. Allein durch die Berücksichtigung von Bildungs- und Gesundheitsausgaben sinkt die reale Nettoungleichheit auf Haushaltsebene um ca. 11%, Tendenz steigend.

Die Brutto Lohnungleichheit in Deutschland erscheint im internationalen Vergleich hoch. Wie auch in Schweden oder Dänemark ist dies deshalb so, weil der Staat stark umverteilt und damit auch die Verteilung der Markteinkommen beeinflusst. Entscheidend ist jedoch die Ungleichheit der realen Nettoeinkommen auf Haushaltsebene. Dort nimmt Deutschland unter 20 OECD-Staaten Platz 7 ein. Damit gehört Deutschland zu den Staaten, die ein besonders geringes Maß an Ungleichheit aufweisen.

Im Vergleich zu anderen Ländern zeichnet sich das System staatlicher Umverteilung in Deutschland durch hohe Effizienz aus. Mit einer mittleren Staatsquote gelingt es, das Maß der Ungleichheit beim Nettoeinkommen im Vergleich zum Bruttoeinkommen stark zu reduzieren.

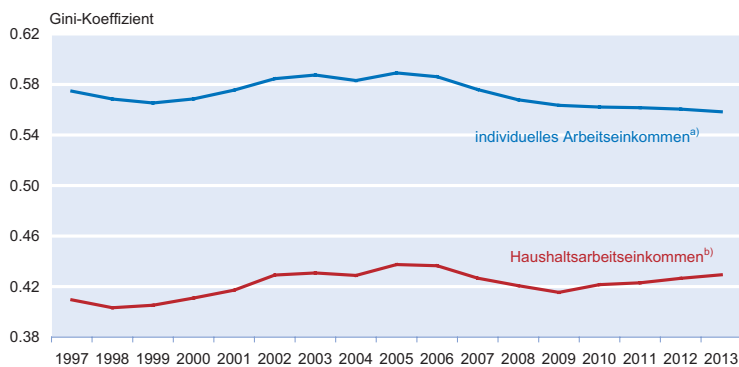
### Die Versicherungsfunktion von Haushalten wird schwächer

Innerhalb der Haushalte werden die Einkommen der einzelnen Mitglieder (z.B. der Eheleute) zusammengelegt, um gemeinsamen Konsum zu finanzieren. Das beste Beispiel hierfür sind die Wohnungskosten. Außerdem werden viele ökonomische Entscheidungen, z.B. Arbeitsangebotsentscheidungen, gemeinschaftlich

<sup>1</sup> Dieser Beitrag übernimmt Teile des Textes einer Studie, die das ifo Institut im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen angefertigt hat (Felbermayr et al. 2016).



**Abb. 1**  
**Ungleichheit der Bruttoarbeitseinkommen: Individuen versus Haushalte**



Grundlage sind Personen im Alter von 16–65. Inflationsbereinigte Größen.

<sup>a)</sup> Gruppe aller erwerbsfähigen Personen. Arbeitslosen wird ein Arbeitsentgelt von null zugewiesen.

<sup>b)</sup> Bruttoarbeitseinkommen auf Haushaltsebene.

Quelle: GSOEPv31; Berechnungen des ifo Instituts.

innerhalb eines Haushaltes getroffen. In einem Haushalt könnte es sich als optimal herausstellen, dass ein Mitglied in Teilzeit arbeitet und daher weniger Arbeitseinkommen erzielt, und ein anderes Mitglied in Vollzeit arbeitet und ein höheres Arbeitseinkommen erreicht. Zwar unterscheiden sich dann die individuellen Einkommen, aber die Unterschiede in den Konsummöglichkeiten sind mit großer Sicherheit deutlich geringer als die Einkommensunterschiede. Am Ende entscheiden aber nicht die individuellen Einkommen, sondern die Konsummöglichkeiten über das Wohlbefinden von Personen. Deshalb siedeln viele Forscher ihre Analysen auf der Haushaltsebene an.

Schließlich wird typischerweise noch berücksichtigt, dass es für große Haushalte einfacher ist, fixe Kosten zu tragen. Wieder können Wohnungskosten als gutes Beispiel herangezogen werden. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, werden üblicherweise Skalierungsfaktoren der OECD zur sogenannten Bedarfsgewichtung verwendet. Diese bewirken, dass das verfügbare Einkommen eines Individuums in einem großen Haushalt als höher unterstellt wird als in einem kleinen Haushalt.<sup>2</sup> So wird angenommen, dass zwei Singles, die getrennt leben, zusammen ca. 30% mehr Einkommen brauchen, als wenn sie als Paar zusammen leben. Wenn ärmere Individuen in größeren Haushalten zusammenleben, dann senkt die Bedarfsgewichtung die Ungleichheit.

Abbildung 1 zeigt, dass die Ungleichheit der Bruttoarbeitseinkommen zwischen Individuen deutlich höher ist als zwischen Haushalten. Die blaue Kurve ist identisch mit jener, die wir in Abbildung 1 der Analyse der Bruttolohnungleichheit gezeigt haben (vgl. Felbermayr, Battisti und Lehwald 2016) und bezieht sich auf die gesamte erwerbsfähige Bevölkerung (und nicht nur auf die Beschäftigten). Die rote Kurve betrachtet die Bruttoarbeitseinkommen auf Haushaltsebene.

<sup>2</sup> Wir benutzen die *OECD modified equivalence scale*, vgl. <http://www.oecd.org/statistics/OECD-ICW-Framework-Chapter8.pdf>.

ne. In der Tat ist der Abstand zwischen beiden Kurven beträchtlich; auch die Variation über die Zeit ist auf Haushaltsebene etwas schwächer, weil der Haushalt eine gewisse Versicherungsfunktion übernimmt.<sup>3</sup>

Abbildung 1 zeigt, dass die Ungleichheit auf Haushaltsebene nach 2006 zurückgegangen ist. Dies spiegelt die erhöhte Teilnahme am Arbeitsmarkt gerade in relativ armen Haushalten wider. In den letzten Jahren ist die Ungleichheit auf Haushaltsebene aber wieder etwas angestiegen. Dies kann mit der Veränderung der Haushaltsgrößen über die Zeit zu tun haben. Der Trend zu mehr Singlehaushalten und allgemein zu kleineren Haushalten führt dazu, dass die Haushalte ihre Versicherungsfunktion einbüßen. Im Extremfall, wenn alle Mehrpersonenhaushalte aufgelöst würden, würde die Ungleichheit auf Haushaltsebene mit jener auf individueller Ebene übereinstimmen.

Wenn die durchschnittliche Größe der Haushalte zurückgeht, dann kann auch die Bedarfsgewichtung durch die OECD-Faktoren ungleichheitssteigernd wirken. Dies ist dann der Fall, wenn es nicht gerade die gut verdienenden Individuen sind, bei denen der Trend hin zu kleinen Haushalten besonders stark ausgeprägt ist, was empirisch nicht der Fall zu sein scheint. Sinn (2008) argumentiert daher, dass ein Teil der Zunahme der Ungleichheit auf Haushaltsebene einerseits ein Artefakt der Skalierungsfaktoren der OECD ist, andererseits aber durchaus optimales Verhalten von Individuen widerspiegeln kann, wenn diese es vorziehen (und es sich auch zunehmend leisten können) in kleineren Haushalten zu leben.<sup>4</sup>

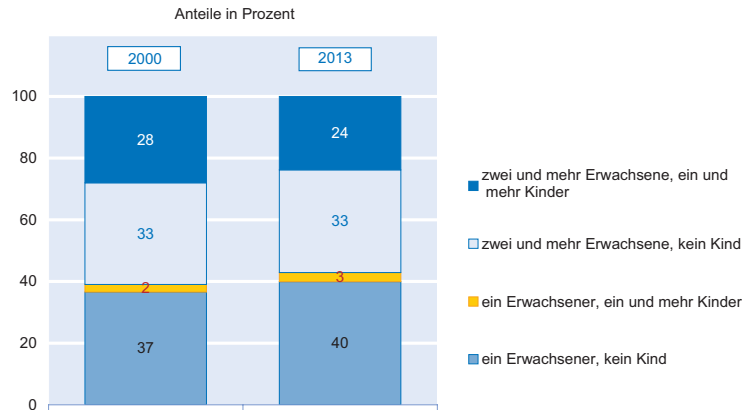
Abbildung 2 zeigt, dass sich selbst über den kurzen Zeitraum von 2000 bis 2013 der Anteil der Haushalte, in denen mindestens zwei Erwachsene und mindestens ein Kind leben, von 28% auf 24% verringert hat; der Anteil der Einpersonenhaushalte hat sich indes von 37% auf 40% erhöht. Mit Hilfe einer einfachen Zerlegung der Varianz der Einkommen auf Haushaltsebene lässt sich zeigen, dass ungefähr 6% der Veränderung der Ungleichheit im Zeitraum 2000 bis 2013 einzig auf die Veränderung in der Haushaltsgröße zurückzuführen ist (vgl. Battisti, Felbermayr und Lehwald 2016). Betrachtet man einen längeren Zeitraum, so nimmt die Bedeutung dieser Strukturveränderung dramatisch zu. Peichl, Pestel und Schneider (2012) untersuchen dies mit Daten aus dem SOEP, die vom Jahr 1991 bis in das Jahr

Abbildung 2 zeigt, dass sich selbst über den kurzen Zeitraum von 2000 bis 2013 der Anteil der Haushalte, in denen mindestens zwei Erwachsene und mindestens ein Kind leben, von 28% auf 24% verringert hat; der Anteil der Einpersonenhaushalte hat sich indes von 37% auf 40% erhöht. Mit Hilfe einer einfachen Zerlegung der Varianz der Einkommen auf Haushaltsebene lässt sich zeigen, dass ungefähr 6% der Veränderung der Ungleichheit im Zeitraum 2000 bis 2013 einzig auf die Veränderung in der Haushaltsgröße zurückzuführen ist (vgl. Battisti, Felbermayr und Lehwald 2016). Betrachtet man einen längeren Zeitraum, so nimmt die Bedeutung dieser Strukturveränderung dramatisch zu. Peichl, Pestel und Schneider (2012) untersuchen dies mit Daten aus dem SOEP, die vom Jahr 1991 bis in das Jahr

<sup>3</sup> Diese Analyse unterstellt implizit, dass innerhalb der Haushalte tatsächlich ein Ausgleich zwischen den Mitgliedern stattfindet, aber zwischen Haushalten ein solcher Ausgleich vollständig ausbleibt.

<sup>4</sup> Es gibt viele Gründe – neben den Präferenzen der Personen – für den Trend hin zu kleineren Haushalten. Die Alterung der Gesellschaft ist ein wichtiges weiteres Beispiel dafür. Man beachte aber, dass Abbildung 2 Einpersonenhaushalte mit Individuen jenseits 65 Jahren ausschließt.

**Abb. 2**  
**Haushaltstypen, 2000 und 2013**



Haushalte, deren erwachsene Mitglieder nicht älter als 65 Jahre sind.  
Quelle: GSOEPv31; Berechnungen des ifo Instituts.

2007 reichen. Sie finden, dass 78% der Veränderung in der Ungleichheit auf Haushaltsebene auf Veränderungen in der Struktur der Haushalte zurückzuführen ist.

**Der Einfluss von Steuern und Finanztransfers: Deutliche Reduktion der Einkommensungleichheit**

Wir sind jetzt in der Lage, den Einfluss von Steuern und Finanztransfers zu untersuchen. Dabei können wir aber nicht mehr zwischen Individual- und Haushaltseinkommen unterscheiden, weil andere Markteinkommen (nicht Arbeitseinkommen) in den SOEP-Daten nicht Individuen zugeteilt werden können, sondern nur auf Haushaltsebene erfasst werden. Das bedeutet auch, dass wir im Folgenden Markteinkommen aus Kapitalanlagen in unsere Betrachtung miteinbeziehen. Abbildung 3 stellt die Entwicklung der Ungleichheit der Haushaltseinkommen vor und nach Steuern und Transfers mit Hilfe von Gini-Koeffizienten dar.

Die blaue Kurve zeigt die Gini-Koeffizienten der Markteinkommen auf Haushaltsebene. Seit 2005 beobachten wir einen sehr klaren Rückgang bis 2009, der durch vermehrte Beschäftigung ausgelöst worden sein dürfte; danach erfolgte ein moderater Anstieg. Die rote Kurve zeigt die Gini-Koeffizienten der Markteinkommen nach Steuern und Transferzahlungen. Die Ungleichheit nimmt durch die Wirkung des Sozialstaates deutlich ab, das ist das Ziel progressiver Einkommensbesteuerung und vom Einkommen unabhängiger Transfers (wie z.B. dem Kindergeld). Im Jahr 2013 ist der Gini-Koeffizient nach Steuern und Transfers 40% niedriger als der Gini-Koeffizient der Bruttoeinkommen. Der deutsche Staat verteilt stark um.

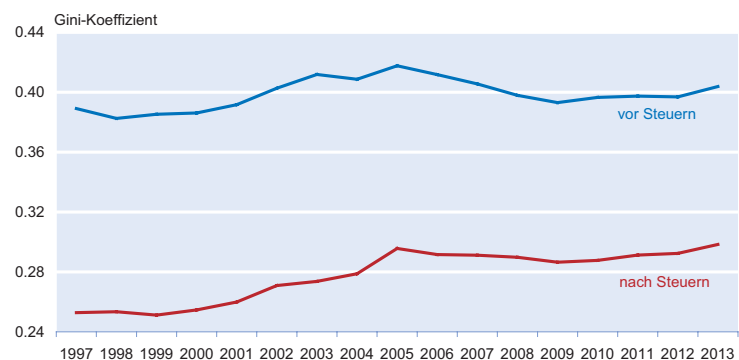
Im Zeitverlauf ist zu beobachten, dass der Gini-Koeffizient nach Steuern weniger stark gefallen ist als vor Steuern. Vor 2000 und nach 2005 scheint er im Wesentlichen konstant zu sein. Dies ist vor allem auf die Steuerreform der Regierung Schröder zurückzuführen, die im Jahr 2000 beschlossen und bis 2005 voll in Kraft gesetzt wurde. Sie umfasste insbesondere eine Absenkung des Eingangs- und des Spitzensteuersatzes von 25,9% (1998) auf 15% und von 53% (1998) auf 42%.

Dass die Ungleichheit der Bruttoeinkommen nach 2005 deutlicher zurückging als jene der Nettoeinkommen liegt daran, dass Haushalte, in denen ein Mitglied neu auf dem Arbeitsmarkt tätig wurde, zwar höhere Nettoeinkommen verbuchen konnten, doch stieg damit auch der Durchschnittssteuersatz auf das bereits vorher vorhandene Einkommen. Damit hat der Staat einen Teil der Einkommenszuwächse wieder weggesteuert. Dies ist vor allem in ärmeren Haushalten relevant, wo der Anstieg des Grenzsteuersatzes einen starken Anstieg des Durchschnittssteuersatzes nach sich ziehen kann.

**Die Rolle öffentlicher Güter: Weitere Reduktion der Ungleichheit**

Im letzten Kapitel haben wir dargestellt, dass der Staat Einkommen zwischen unterschiedlichen Segmenten der Gesellschaft mit Hilfe von Steuern und fiskalischen Transfers umverteilt. Dies ist aber nicht die einzige Aktivität moderner Staaten. Diese stellen auch öffentliche Güter bereit, die allen Bürgern – oft unabhängig von ihren Einkommen – zu Gute kommen, die aber vor allem von jenen bezahlt werden, die hohe Einkommen haben und daher auch ho-

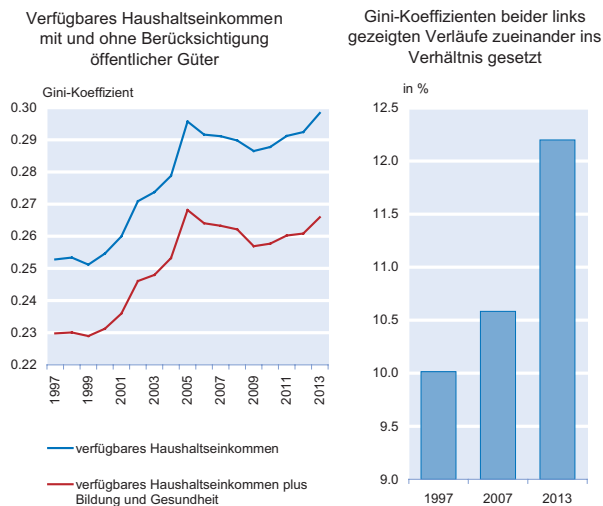
**Abb. 3**  
**Ungleichheit der Haushaltseinkommen vor und nach Steuern und Transfers**



Grundlage sind Personen im Alter von 16–65. Inflationsbereinigte Größen. Markteinkommen (Arbeits- und andere Einkommen) vor und nach Steuern und Transferzahlungen. Die Betrachtungsebene ist der Haushalt.

Quelle: GSOEPv31; Berechnungen des ifo Instituts.

**Abb. 4**  
**Wirkung öffentlicher Güter auf die Nettoeinkommensungleichheit**



Inflationsbereinigte Größen.

Quelle: World Bank, World Development Indicators (Daten zum BIP und zur Größe von Bildungs- und Gesundheitsausgaben der öffentlichen Hand); SOEPv31; Berechnungen des ifo Instituts.

he Steuerbeträge abführen. Durch die Progression des Einkommenssteuersystems verstärkt sich dieser Effekt noch, weil hohe Einkommen auch mit hohen Steuersätzen einhergehen.

In dem Ausmaß, in dem die Finanzierung oder der Konsum dieser öffentlichen Güter von der Einkommenssituation der Bürger abhängt, hat ihre Bereitstellung eine verteilungspolitische Wirkung. Dies bedeutet, dass es irreführend sein kann, allein auf die Verteilung der Einkommen zu blicken. In der Tat ist es vorstellbar, dass Umverteilung durch die Bereitstellung öffentlicher Güter die Konsumungleichheit effizienter verringern kann, als dies durch Finanztransfers gelingen könnte.

Als Beispiel kann das gesetzliche Krankenversicherungssystem angeführt werden. In Deutschland werden Versicherungsbeiträge bis zur Beitragsbemessungsgrenze von zurzeit 50 850 Euro im Ausmaß von durchschnittlich 7,8% des Bruttoeinkommens eingezogen. Das bedeutet, dass Personen mit höheren Einkommen stärker zur Finanzierung des Gesundheitssystems beitragen (bis zur Beitragsbemessungsgrenze) als Personen mit niedrigeren Einkommen. Sie empfangen aber in der Regel keine teuren Leistungen. Weil höhere Einkommen mit besserer Gesundheit positiv korrelieren, könnten sie sogar geringere Leistungen empfangen. Das heißt, dass das Krankenversicherungssystem progressiv angelegt ist, dennoch wird seine Wirkung typischerweise nicht in die Berechnung von Ungleichheitsmaßen einbezogen, weil die Leistungen in natura bezogen werden.

Für andere staatlich finanzierte Leistungen gilt Ähnliches. Nach Daten der Weltbank für das Jahr 2012 entfallen ca. 19% aller Staatsausgaben in Deutschland auf Gesundheitsausgaben und 11% auf Bildungsausgaben (auf allen föderalen Ebenen). Beschränkt man sich auf diese beiden Ausgabenkategorien, so stellt der Staat pro Kopf im Durchschnitt 3 750 Euro für Gesundheits- und Bildungsausgaben bereit. Würden diese Ausgaben als Pro-Kopf-Transfer angerechnet, dann würde der Gini-Koeffizient der Nettoeinkommen von 0,288 auf 0,247 sinken. Das ist eine Reduktion von ungefähr 14%, eine relative Veränderung also, die größer ist als der Anstieg des Gini-Koeffizients seit dem Jahr 2000.

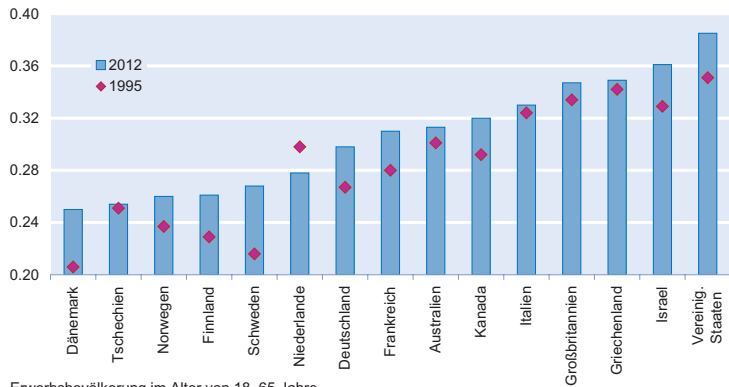
In einem nächsten Schritt wiederholen wir diese Analyse für die Jahre 1997 bis 2013 und vergleichen die sich ergebenden Gini-Koeffizienten im Zeitablauf (vgl. Abb. 4, linke Darstellung). Die rechte Darstellung setzt die gezeigten Verläufe aus der linken Graphik ins Verhältnis.

Die Gini-Koeffizienten sinken durch die Berücksichtigung staatlicher Gesundheits- und Bildungsausgaben in allen Jahren deutlich. Nach 2005/2006 verstärkt sich die Differenz der beiden in der Abbildung dargestellten Maße noch, weil die Bedeutung staatlicher Gesundheits- und Bildungsausgaben als Anteil am Pro-Kopf-Einkommen noch einmal gestiegen ist.

Diese Überlegungen erheben keinen Anspruch auf eine genaue Abschätzung der Effekte; sie dienen lediglich zur Illustration allgemeiner Grundprinzipien. In Wirklichkeit kommen staatliche Gesundheitsausgaben nicht allen Bürgern zu jedem Zeitpunkt gleichermaßen zu Gute; sie konzentrieren sich auf ältere und ärmere Personen, wobei letztere typischerweise über einen schlechteren Gesundheitszustand verfügen. Ausgaben für die Pflichtschulen kommen allen gleichermaßen zugute; Ausgaben für höhere Bildungsstätten wie Universitäten nutzen hingegen eher wohlhabenderen Haushalten, deren Kinder mit einer höheren Wahrscheinlichkeit die staatlichen Dienstleistungen auch tatsächlich nachfragen (vgl. dazu Heineck und Riphahn 2009).

Wir möchten mit diesen Überlegungen deutlich machen, dass die Bereitstellung öffentlicher Güter den Vergleich von Ungleichheitsstatistiken, die nur auf verfügbare Einkommen abstellen, zwischen Ländern korrigieren kann. In Ländern, in denen der Staat Gesundheits- und Bildungsaufgaben übernimmt, überschätzen Gini-Koeffizienten, die nur auf Einkommen abstellen, die tatsächliche Ungleichheit. Hinzu kommt, dass eine Vernachlässigung öffentlicher Güter in der Ungleichheitsdebatte dazu führen kann, dass Verteilungspolitik verstärkt durch Steuern und fiskalische Transfers durchgeführt wird, weil diese die Nettoungleichheit der Einkommen reduzieren können, aber die öffentliche Bereitstellung von Gütern wie Gesundheitsleistungen oder Schul-

**Abb. 5**  
Gini-Koeffizienten<sup>a)</sup> ausgewählter OECD-Länder



Erwerbsbevölkerung im Alter von 18–65 Jahre.

<sup>a)</sup> Berechnung auf Basis der verfügbaren Haushaltseinkommen. Für manche Länder mussten aufgrund der begrenzten Verfügbarkeit der Daten frühere oder spätere Jahre als Grundlage genommen werden.

Quelle: OECD Income Distribution Database.

bildung, die die Chancengleichheit steigern, in den Hintergrund gerät.

**Deutschland liegt sowohl bei der Nettoeinkommensungleichheit als auch bei den Trends international im Mittelfeld**

Im vorherigen Kapitel haben wir Steuern, Finanztransfers und öffentliche Güter in unsere Analyse miteinbezogen und deren Einfluss auf Einkommensungleichheit untersucht. Nun bewerten wir die Größe und die Art der Umverteilung in Deutschland im Vergleich zu ähnlichen Ländern. Zunächst betrachten wir die Einkommensungleichheit nach Steuern über ausgewählte OECD-Länder, wobei aufgrund der Datenlage leider die Rolle öffentlicher Güter nicht berücksichtigt werden konnte.

Abbildung 5 zeigt Werte der Gini-Koeffizienten in jenen OECD-Ländern, für die vergleichbaren Daten verfügbar sind.

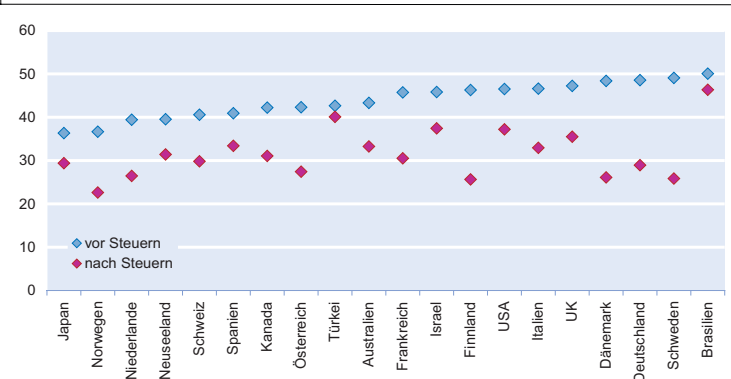
Der Koeffizient wurde auf Basis des verfügbaren Haushaltseinkommens für 2012 sowie zum Vergleich für 1995 berechnet. Der Anstieg der Einkommensungleichheit der 1990er und frühen 2000er Jahre in Deutschland sorgte dafür, dass Deutschland die Gruppe der Länder mit den niedrigsten Niveaus der Einkommensungleichheit verließ. Das Niveau des Gini-Koeffizienten in Deutschland ist zurzeit vergleichbar mit dem der Niederlande und Frankreichs und niedriger als das Niveau der südeuropäischen und der angelsächsischen Länder. Die Behauptung, die z.B. in Fratzscher (2016) zu lesen ist: »In kaum einem Industrieland der Welt sind vor allem Chancen, aber auch zunehmend Vermögen und Einkommen unglei-

cher verteilt als in Deutschland«, kann daher zumindest in Bezug auf die Nettoeinkommen als widerlegt angesehen werden.

Über eine isolierte Betrachtung des Gini-Koeffizienten des Einkommens nach Steuern hinaus ist auch ein Vergleich mit dem Gini-Koeffizienten des Markteinkommens informativ. Abbildung 6 listet eine Gruppe ausgewählter Länder (die relativ groß und reich sind, sowie über relativ große Regierungsapparate verfügen) entsprechend ihres – auf Basis des Markteinkommens sowie auf Basis des Nettoeinkommens – berechneten Gini-Koeffizienten auf (im Folgenden sortiert nach der Höhe des Gini-Koeffizienten der Markteinkommen). Dass sich Deutschland am oberen Ende der Liste befindet, mag überraschend erscheinen. Gemessen am Markteinkommen hat Deutschland wesentlich größere Ungleichheitsniveaus als vergleichbare Staaten. Der Gini-Koeffizient des Markteinkommens ist in Deutschland größer als in Österreich, Frankreich, Italien, dem Vereinigten Königreich oder den Vereinigten Staaten.

Bedingt durch teilweise erhebliche Umverteilung seitens der Regierungen dieser Länder, fällt der auf dem Nettoeinkommen basierende Koeffizient geringer aus als jener, der auf Basis des Markteinkommens berechnet wurde. Es ist damit zu rechnen, dass Umverteilung zwischen reich und arm zu einem Ansteigen der Ungleichheit der Markteinkommen führt, weil höhere Einkommenssteuern im Arbeitsmarktgleichgewicht zumindest teilweise auch von den Unternehmen in Form höherer Bruttolöhne getragen werden. Möchte ein deutsches Unternehmen beispielsweise einen Elektroingenieur einstellen, so muss es diesem ein gegenüber anderen Ländern wettbewerbsfähiges Nettoeinkommen bieten. Aufgrund der höheren Steuern bedeutet dies für das

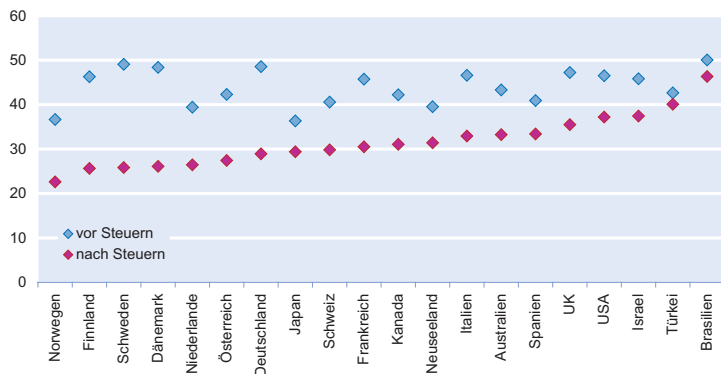
**Abb. 6**  
Gini-Koeffizienten vor und nach Steuern und Finanztransfer  
sortiert nach dem Gini-Koeffizient der Markteinkommen



Die Betrachtungsebene ist der Haushalt.

Quelle: SWIID Datensatz; IMF World Economic Outlook Data (2012).

**Abb. 7**  
**Gini-Koeffizienten vor und nach Steuern**  
 sortiert nach dem Gini-Koeffizient der Nettoeinkommen



Die Betrachtungsebene ist der Haushalt.

Quelle: SWIID Datensatz; IMF World Economic Outlook Data (2012).

Unternehmen einen höheren Bruttolohn als in den vereinigten Staaten oder dem Vereinigten Königreich. Dies unterstützt einen Mechanismus, der den Gesamteffekt von Umverteilungsmaßnahmen schmälern kann. Sehen sich mobile Produktionsfaktoren höheren Steuern gegenüber, so können sich Firmen dafür entscheiden, weniger für andere Produktionsfaktoren zu zahlen, um den Angestellten, die sie möglicherweise verlieren würden, wettbewerbsfähige Vergütungspakete anbieten zu können.<sup>5</sup>

Abbildung 7 zeigt wieder die Liste von betrachteten Ländern, nun jedoch sortiert nach dem Gini-Koeffizienten des Nettoeinkommens (also nach Steuern und Transfers).

In diesem Fall findet sich Deutschland im unteren Teil der Liste. Es weist ähnliche Ungleichheitsniveaus wie die nordischen Staaten auf, die niedriger sind als die der anderen großen OECD-Staaten, insbesondere kleiner als die von Frankreich, Spanien, Italien, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten. Vor allem ist darauf hinzuweisen, dass dies nicht für alle Staaten der Fall ist, was bedeutet, dass nicht alle Staaten mit hohem Gini-Koeffizient des Markteinkommens auch viel umverteilen (was ein einfaches Medianwählermodell voraussagen würde). Brasilien, die Türkei und die Vereinigten Staaten sind Beispiele für Länder, die zwar relativ hohe Ungleichheitsniveaus aufweisen, aber dennoch vergleichsweise wenig umverteilen.

Diese Graphiken zeigen, dass das Umverteilungssystem in Deutschland eine entschei-

<sup>5</sup> Es gibt eine traditionsreiche wissenschaftliche Literatur, die sich mit der Frage auseinandersetzt, wer Steuern letztlich zu tragen hat; vgl. dazu die Übersicht von Fullerton und Metcalf (2012).

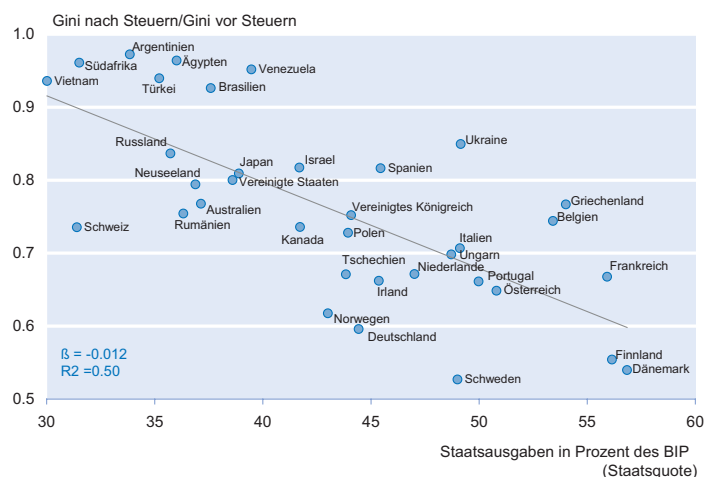
dende Rolle in Bezug auf das Niveau der Nettoeinkommensungleichheit spielt. Deutschland verteilt mehr um als alle anderen OECD-Länder (vgl. Fuest 2016). In der einfachsten Spezifikation der Budgetbeschränkung einer Regierung wird typischerweise angenommen, dass diese nur von reicheren zu ärmeren Haushalten umverteilt, beispielsweise mit einem Pro-Kopf-Transfer und einer proportionalen Besteuerung. Umverteilung von oben nach unten kann eindeutig die Ungleichheit nach Steuern beeinflussen. Das Ausmaß, mit dem Einkommen umverteilt wird, kann einen negativen Einfluss auf das Wirtschaftswachstum haben, ein Effekt, der voraussichtlich immer weiter zunehmen wird. Die Effizienzkosten der Umverteilung sollten speziell in Ländern wie Deutschland, in denen

die Niveaus bereits verhältnismäßig hoch sind, auch Gegenstand der Debatte um Ungleichheit sein, besonders in Zeiten, in denen die zukünftige Nachhaltigkeit des Wohlfahrtsstaats von vielen Seiten infrage gestellt wird. Im Folgenden konstruieren wir einige einfache Maße, um festzustellen, inwieweit große Regierungen mehr umverteilen.

### Deutschland hat ein sehr effektives System staatlicher Umverteilung

In der Regel wird staatliche Umverteilung ausschließlich als eine Bewegung von Ressourcen vom oberen zum unteren Ende der Einkommensverteilung betrachtet. Tatsächlich ist die Rolle des Staates weitaus komplexer. Im Folgenden betrachten wir den Zusammenhang zwischen der Größe einer Regierung und dem Quotient aus Ungleichheit vor und nach Transferleistungen. In der nächsten Graphik (vgl. Abb. 8)

**Abb. 8**  
**Staatsquote und Umverteilung**



Quelle: IMF, SWIID-Datensatz und WEO-Datenbank (2012).

messen wir das Ausmaß der Staatstätigkeit anhand der Höhe der Staatsausgaben als Anteil des BIP (horizontale Achse) sowie das Ausmaß der Umverteilung anhand des Verhältnisses des Gini-Koeffizienten nach Steuern zum Gini-Koeffizienten vor Steuern (vertikale Achse). Eine große Quote bedeutet dabei weniger Umverteilung.

Befindet sich ein Land weit rechts, so bedeutet dies eine relativ hohe Staatsquote (= ein hoher Anteil des BIP entfällt auf Staatsausgaben). Länder, die sich weit oben befinden, verteilen weniger um (der Gini-Koeffizient nach Steuern ähnelt dem Gini-Koeffizient vor Steuern). Betrachtet man die Länder entlang der vertikalen Achse, so fällt auf, dass Deutschland vergleichsweise viel umverteilt. Lediglich die nordischen Länder weisen höhere Quoten auf. Vergleicht man zusätzlich Deutschlands Position auf der horizontalen Achse, so wird deutlich, dass die deutsche Staatsquote nicht so hoch ist wie in anderen Ländern (bspw. Italien, Österreich und Frankreich). Wenngleich wir unsere Aufmerksamkeit auf Staaten mit einer Staatsquote von mindestens 30% beschränken, möchten wir an dieser Stelle anmerken, dass es nach wie vor Länder gibt, die laut – und IWF-Daten sehr wenig umverteilen (bspw. Brasilien, die Türkei, Argentinien und Südafrika). Die schwarze Linie in der Graphik stellt eine lineare Regression dar und zeigt, dass eine relativ starke negative Korrelation zwischen den betrachteten Variablen vorliegt. Allerdings zeigt die Graphik auch, dass viele Länder weit von der Regressionslinie entfernt liegen.<sup>6</sup> Länder links der Linie können als in Bezug auf Umverteilung relativ »effiziente« Staaten bezeichnet werden. Deutschland ist die einzige große Volkswirtschaft in dieser Gruppe. Angesichts der Größe seiner Staatsquote scheint Deutschland relativ viele öffentliche Mittel zu Umverteilungszwecken zu nutzen.<sup>7</sup> Andere Länder wie Griechenland, Belgien und Frankreich haben hohe Staatsquoten, verteilen aber verhältnismäßig wenig um (bzw. verteilen um, jedoch nicht von reich nach arm, was wir in dieser Graphik jedoch nicht darstellen), weswegen die relativ hohe Steuerbelastung in diesen Ländern keine Reduzierung der Ungleichheit nach Steuern mit sich bringt. Vor diesem Hintergrund erscheinen einzelne Diskussionen, z.B. in der Zeitschrift *Economist* (1. März 2014), als übermäßig vereinfachend, weil sie implizit annehmen, dass die Größe einer Regierung (d.h. die Staatsquote) mit dem Ausmaß an Umverteilung gleichzusetzen ist. Für viele Mechanismen, die die Rolle der Regierung für das Wirtschaftswachstum beschreiben, ist anzunehmen, dass Umverteilung nicht der alleinige Wirkungskanal ist, sondern dass eher die Staatsquote ein entscheidender Faktor ist. Ist die Regierung beispielsweise ein großer Arbeitgeber, der Löhne zahlt, die

über jenen des Markts liegen, so wird es für Unternehmen schwierig, diejenigen Arbeitskräfte zu bekommen, die sie suchen.

Da höhere Steuersätze in der Regel die Wettbewerbsfähigkeit reduzieren, sollte die Bedeutung der Staatsquote auch vor dem Hintergrund der internationalen Wettbewerbsfähigkeit betrachtet werden. Dies legt wiederum nahe, dass die Annahme, der zufolge große Regierungen automatisch großzügige Sozialprogramme umsetzen und mehr umverteilen, falsch und potenziell irreführend ist. Veränderungen hin zu einem vereinfachten Steuersystem können nicht nur das Ausmaß der Umverteilung erhöhen, sondern auch horizontale Ungerechtigkeit reduzieren und Transparenz steigern. Insgesamt zeigt unsere Analyse, dass die Nettoeinkommensungleichheit in Deutschland, wenngleich sie jene der 1990er Jahre übertrifft, auch heute nicht größer ist als die vieler anderer Staaten.

Auf Basis der obigen Graphiken scheint es eindeutig, dass das Niveau der Ungleichheit der Nettolöhne in Deutschland weniger in einer zu geringen wohlfahrtsstaatlichen Umverteilung (die im internationalen Vergleich tatsächlich sehr umfangreich ist), als vielmehr in großer Einkommensungleichheit vor Steuern begründet liegt.

In der aktuellen Debatte um Ungleichheit wird oftmals vergessen, dass die Reduzierung von Ungleichheit an sich kein Selbstzweck ist. Wie oben gezeigt wurde, ist wachsende Einkommensungleichheit teilweise das Ergebnis individueller Entscheidungen wie beispielsweise wachsender Frauenerwerbstätigkeit oder demographischer Veränderungen. Ein Risiko dieser Debatte liegt außerdem darin, dass sie sich hauptsächlich auf Politikmaßnahmen zur kurzfristigen Reduzierung der Nettoungleichheit konzentriert (Maßnahmen, die die Ungleichheit vor Steuern außer Acht lassen), weswegen anderen, möglicherweise sehr wichtigen Politikbereichen wenig Aufmerksamkeit zukommt. Ebenso können Politikmaßnahmen nicht nur die Verteilung der Nettoeinkommen, sondern durchaus auch die der Bruttoeinkommen beeinflussen. Das gilt beispielsweise für die Bildungspolitik. Eine Verbesserung der Bildungspolitik im Sinne einer stärkeren Förderung benachteiligter Schichten hat den Vorteil, dass sie Ungleichheit verringern und gleichzeitig das Wirtschaftswachstum fördern kann. Insofern kann sie den Konflikt zwischen Effizienz- und Verteilungsfragen entschärfen.<sup>8</sup>

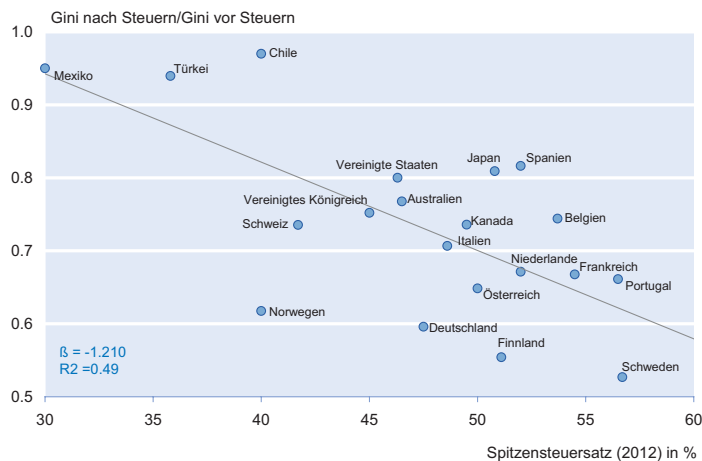
Ein weiteres wichtiges Thema in der Diskussion über Ungleichheit ist die Besteuerung hoher Einkommen und der Trend zu sinkenden Spitzensteuersätzen bei der Einkommensteuer. Um zu bewerten, in welchem Ausmaß die oben diskutierte Umverteilung durch eine sehr hohe Besteuerung

<sup>6</sup> Wir berücksichtigen nur relative reiche Länder mit gut funktionierenden Systemen zur Einnahmenerhebung.

<sup>7</sup> Hierbei ist zu beachten, dass Steuern und Transfers nicht die einzigen Mittel zur Umverteilung von Konsum bzw. Nutzen unter Individuen sind, die einer Regierung zur Verfügung stehen. Die Bereitstellung öffentlicher Güter wie beispielsweise Bildungs- und Gesundheitssysteme sowie Infrastruktur hat ebenfalls eine umverteilende Wirkung, die in diesen Graphiken nicht berücksichtigt wird.

<sup>8</sup> Natürlich müssen öffentliche Bildungsinvestitionen ebenfalls durch Steuern finanziert werden. Letztlich geht es um das optimale Niveau und die optimale Struktur von Bildungsinvestitionen.

**Abb. 9**  
**Spitzensteuersatz und Umverteilung**



Quelle: IMF, SWIID-Datensatz; OECD-Steuerdatenbank.

von Individuen mit hohem Einkommen erreicht wird, zeigen wir eine Graphik (vgl. Abb. 9), die auf der vertikalen Achse wie im vorherigen Fall das Verhältnis des Gini-Koeffizienten nach Steuern zum Gini-Koeffizienten vor Steuern zeigt, während auf der horizontalen Achse der jeweils höchste Grenzsteuersatz abgetragen ist.

Länder, die weit rechts liegen, haben hohe Grenzsteuersätze für Individuen mit hohem Einkommen (horizontale Achse). Die vertikale Achse zeigt erneut das Verhältnis von Gini-Koeffizient vor zu Gini-Koeffizient nach Steuern. Der Spitzensteuersatz in Deutschland ist vergleichbar mit jenem in Italien und Kanada und nur ein wenig höher als der in den Vereinigten Staaten oder dem Vereinigten Königreich. Dass Deutschland sich gleichzeitig weiter unten in der Graphik befindet als die genannten Länder bedeutet, dass in Deutschland mit einem vergleichbaren Steuersatz eine größere Umverteilung erreicht wird. Unter den europäischen Volkswirtschaften ist Deutschland das einzige Land, das relativ weit unter der Regressionslinie liegt, während Spanien und Frankreich beispielsweise darüber liegen. Letztere erzielen mit einem relativ hohen Spitzensteuersatz ein geringeres Ausmaß an Umverteilung als Deutschland.

## Fazit

Die Entwicklung der Nettoeinkommensungleichheit auf Haushaltsebene, also der Ungleichheit nach Steuern und Transfers, weist seit 2005 keinen Anstieg mehr auf. Zudem zeigen wir, dass Deutschland – im internationalen Vergleich – effizient umverteilt und innerhalb der OECD zu den Staaten gehört, die sich durch ein besonders geringes Maß an Nettoeinkommensungleichheit auszeichnen. Dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass der Staat nicht nur durch Steuern und Transfers umverteilt, sondern auch durch die Bereitstel-

lung öffentlicher Güter wie Bildung und Gesundheitsversorgung. Auch diese Faktoren müssen für eine solide Beurteilung der Ungleichheit Berücksichtigung finden.

## Literatur

Battisti, M., G.J. Felbermayr und S. Lehwald (2016), »Inequality in Germany: Myth, Facts and Policy Implications«, Ifo Working Paper 217.

Corneo, G. (2015), »Income Inequality from a Lifetime Perspective«, *Empirica* 42(2), 225–239.

*Economist* (2014), »Inequality v Growth«, 1. März.

Felbermayr, G.J., M. Battisti und S. Lehwald (2016), *Entwicklung der Einkommensungleichheit: Daten, Fakten und Wahrnehmungen*, Studie im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen, München, verfügbar unter: [http://familienunternehmen.de/media/public/pdf/publikationen-studien/studien/Studie\\_Stiftung\\_Familienunternehmen\\_Einkommensungleichheit.pdf](http://familienunternehmen.de/media/public/pdf/publikationen-studien/studien/Studie_Stiftung_Familienunternehmen_Einkommensungleichheit.pdf).

Fratzscher, M. (2016), *Verteilungskampf: Warum Deutschland immer ungleicher wird*, Carl Hanser Verlag, München.

Fuest, C. (2016), »Zehn Thesen Zur Ungleichheitsdebatte«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1. Februar.

Fullerton, D. und G.E. Metcalf (2012), »The Distribution of Tax Burdens: An Introduction.« NBER Working Paper 8978.

Heineck, G. und R.T. Riphahn (2009), »Intergenerational Transmission of Educational Attainment in Germany – The Last Five Decades«, *Journal of Economics and Statistics (Jahrbuecher Fuer Nationaloekonomie Und Statistik)* 229(1), 36–60.

Peichl, A., N. Pestel und H. Schneider (2012), »Does Size Matter? The Impact Of Changes In Household Structure On Income Distribution In Germany«, *Review of Income and Wealth* 58(1), 118–141.

Sinn, H.-W. (2008), »Der bedarfsgewichtete Käse und die neue Armut«, *ifo Schnelldienst* 61(10), 14–16.

Der Wohnungsbau in Europa wird dieses Jahr voraussichtlich um mehr als 3% wachsen. Die Impulse kommen dabei maßgeblich aus dem Neubaubereich. So wird der Wohnungsneubau in den 19 Mitgliedsländern nach den Prognosen der EUROCONSTRUCT-Partner<sup>1</sup> 2016 um insgesamt gut 5½% ausgeweitet. Vor einem halben Jahr wurde allerdings noch mit einem Plus von mehr als 6% gerechnet. Nach den aktuellen Revisionen hat sich der Neubau im vergangenen Jahr jedoch deutlich besser entwickelt, als zunächst errechnet. Das Plus erreichte nämlich fast 3%. Die Maßnahmen im Wohnungsbestand, die üblicherweise wesentlich stabiler verlaufen als der Neubau, werden 2016 wohl um knapp 1½% zulegen.

Gegenwärtig sind die Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau überaus günstig. So dürften unter anderem die verbesserten Wirtschaftsaussichten, die niedrigen Hypothekenzinsen, eine ausgeprägte Zu- und Binnenwanderung sowie staatliche Anreize dafür sorgen, dass der Umfang der Wohnungsbauleistungen in den drei Jahren bis 2018 um insgesamt 8% zunehmen wird. Positiv stechen dabei vor allem die Länder Irland (+ 54%), Ungarn (+ 30%) und Portugal (+ 27%) heraus. Während in Irland die kräftig anziehende Bauproduktion dennoch nicht mit der deutlich gestiegenen Wohnraumnachfrage mithalten kann, ist in Italien mittelfristig mit keiner wesentlichen Marktbelebung zu rechnen. Im Gegensatz zu den meisten anderen EUROCONSTRUCT-Ländern ist die wirtschaftliche Lage dort noch immer sehr angespannt. In den vergangenen Jahren ist die Anzahl potenzieller Immobilienerwerber in Italien erheblich geschrumpft, auch die hohe Zahl unverkaufter Wohnungen sinkt nur langsam.

Der Wohnungsbau in den 19 EUROCONSTRUCT-Ländern erreichte 2015 ein Volumen von insgesamt rund 646 Mrd. Euro (in Preisen von 2015). Dies entspricht einem Zuwachs gegenüber dem Vorjahr um fast 2%. Dank eines anziehenden Neubaus dürfte dieser Wert 2016 und 2017 noch übertroffen werden. So wird das Wachstum dieses Jahr voraussichtlich bei gut 3% und nächstes Jahr bei rund 2½% liegen. Mit einem Zuwachs von rund 2% im Jahr 2018 wird das Wohnungsbauvolumen in den 19 Partnerlän-

dern dann sogar fast 700 Mrd. Euro (in Preisen von 2015) betragen.

#### Neubauanteil in der Vergangenheit erheblich geschrumpft

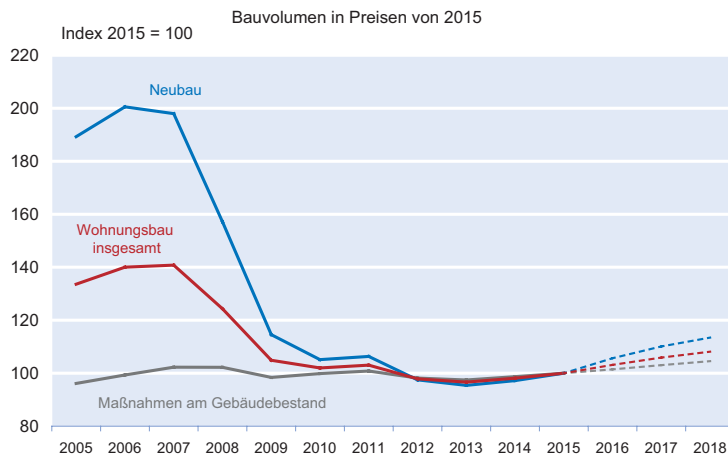
Während der Umfang der Bestandsmaßnahmen inzwischen fast wieder auf dem Niveau des Vorkrisenjahres 2007 liegt, kann das Neubauvolumen bei weitem nicht an frühere Zeiten anknüpfen. Sein Umfang hat sich nämlich allein in den sieben Jahren 2007 bis 2013 mehr als halbiert (vgl. Abb. 1). Lag der Anteil der Neubauleistungen 2006 noch bei fast 60% – und die Bestandsmaßnahmen anteilmäßig bei gut 40% –, so haben sich die Relationen im EUROCONSTRUCT-Gebiet bis heute umgekehrt: Nur noch rund zwei Fünftel der Wohnungsbauaktivitäten entfallen auf die Errichtung neuer Gebäude.

Auch wenn sich die Erholung des europäischen Wohnungsneubaus in den kommenden Jahren fortsetzen wird, dürfte den Bestandsmaßnahmen langfristig eine größere Bedeutung zukommen als noch vor zehn Jahren. So hat sich einerseits der Bedarf an zusätzlichem Wohnraum in etlichen Ländern mittlerweile deutlich re-

<sup>1</sup> Das europäische Forschungs- und Beratungszentrum EUROCONSTRUCT® wurde 1975 gegründet. In diesem Verbund kooperieren Institute mit spezifischem Know-how im Bau- und Immobiliensektor aus 15 westeuropäischen sowie vier osteuropäischen Ländern. Den Kern der EUROCONSTRUCT-Aktivitäten bilden Konferenzen, auf denen die neuesten Prognosen zum Baugeschehen in den Mitgliedsländern vorgestellt werden. Diese Veranstaltungen finden zweimal im Jahr an wechselnden Orten in Europa statt. Außerdem werden Spezialstudien zu den längerfristigen Perspektiven und zu den Strukturveränderungen im europäischen Bausektor erstellt. Das ifo Institut ist Gründungsmitglied und deutsches Partnerinstitut des Netzwerks. Dieser Beitrag enthält ausgewählte Analysen und Prognosen der 19 Länderberichte zur 81. EUROCONSTRUCT-Konferenz, die am 10. Juni 2016 in Dublin stattfand. Die 82. EUROCONSTRUCT-Konferenz ist für den 25. November 2016 in Barcelona geplant. Das Programm sowie die Anmeldeunterlagen finden Interessenten auf der Homepage des ifo Instituts oder auf [www.euroconstruct.org](http://www.euroconstruct.org); sie können sich aber schon jetzt direkt an das ifo Institut wenden.



**Abb. 1**  
Wohnungsbauaktivitäten im EUROCONSTRUCT-Gebiet



Quelle: EUROCONSTRUCT.

duziert, andererseits führt die gewachsene Zahl an Wohnungen bzw. Gebäuden zu steigenden Aufwendungen für die Instandhaltung und Modernisierung.

Kräftige Impulse erhält der Wohnungsneubau derzeit von der verstärkten Binnenwanderung, unter anderem in den nördlichen Ländern, aber auch in Deutschland. Dabei geht es nicht nur um arbeitsplatzbedingte Umzüge in wirtschaftlich florierende Regionen, sondern auch um Wohnortverlagerungen zur Erhöhung des individuellen Versorgungsgrades, was die soziale Infrastruktur, die Verkehrsanbindung oder die Freizeitgestaltungsmöglichkeiten angeht. Die Zuwanderung aus dem Ausland spielt für einige Länder gegenwärtig ebenfalls

eine wichtige Rolle. Daneben werden der notwendige Ersatzwohnbau in Westeuropa bzw. die tiefgreifende Erneuerung der Wohnungsbestände in Osteuropa langfristig einen zu starken Bedeutungsverlust des Neubaubereiches verhindern.

**In Irland kann der Wohnungsbau nicht mit der gestiegenen Nachfrage Schritt halten**

In den Jahren 2016 und 2017 dürfte die Wohnungsbaunachfrage in zehn Partnerländern im Durchschnitt um mehr als 3% p.a. wachsen. Eine sehr starke Zunahme ist darunter für Irland, Ungarn, Portugal und Spanien zu erwarten (vgl. Abb. 2). Für Irland, wo die diesjährige EUROCONSTRUCT-Sommerkonferenz stattfand, wird für diese beiden Jahre ein Anstieg der Wohnungsbauleistungen um insgesamt 28% prognostiziert. Hierfür ist vor allem der Neubausektor verantwortlich, der in der Krise dramatisch geschrumpft war. Im Verlauf der wirtschaftlichen Erholung des Landes ist die Wohnungsnachfrage nunmehr spürbar angesprungen und trifft dabei auf ein Angebot, das in den vergangenen Jahren nur marginal ausgeweitet wurde. Die inzwischen notwendig gewordene rasche Erhöhung der Wohnungsbauproduktion erweist sich allerdings als schwierig. So dürfte der irische Wohnungsneubau 2016 »nur« um gut ein Zehntel zulegen. Aufgrund des in den Krisenjahren erheblich gesunkenen Neubauvolumens entspricht dies weniger als 300 Mio. Euro (in Preisen von 2015).

**Abb. 2**  
Einflussfaktoren im Wohnungsbausektor bis 2017 nach Ländern

Land	Wohnungsbau 2016 bis 2017: durchschnittl. prozentuale Veränderung p.a.	allgemeine Finanzierungsbedingungen	wirtschaftliche Aussichten	demographische Effekte	Haushaltseinkommen	steuerliche Anreize bzw. öff. Förderung	Arbeitsmarkt	Wohnimmobilienpreise
Irland	13.0	-	++	+	0	0	+	-
Ungarn	9.7	++	+	-	+	++	+	+
Portugal	7.8	+	+	-	0	-	0	+
Spanien	7.5	+	0	-	0	---	0	+
Niederlande	5.1	+	+	++	+	0	+	+
Frankreich	4.9	+	+	0	+	++	+	-
Polen	3.9	+	+	0	+	+	+	0
Schweden	3.8	+	+	++	+	0	+	0
Finnland	3.3	++	+	+	-	0	-	0
Tschechien	3.1	++	+	0	0	0	0	0
Dänemark	2.5	0	+	++	+	+	+	0
Norwegen	2.5	+	0	0	0	0	-	+
Großbritannien	2.1	0	+	++	+	++	+	-
Deutschland	1.9	++	0	++	+	+	+	0
Slowakei	1.6	+	0	+	-	0	-	+
Österreich	1.2	0	+	+	+	+	-	0
Schweiz	1.2	++	+	0	++	0	+	0
Italien	0.8	+	+	0	0	++	+	+
Belgien	-0.3	+	+	+	+	0	0	+

Erklärung: ++ starke positive Wirkung, + positive Wirkung, 0 keine oder unklare Wirkung, - negative Wirkung, - starke negative Wirkung  
demographische Effekte: Entwicklung der Einwohnerzahl, Änderung der durchschnittlichen Haushaltsgröße, der Altersstruktur, der geographischen Bevölkerungsverteilung usw.  
Quelle: EUROCONSTRUCT.

Auch am Ende des Prognosezeitraumes 2018 dürfte der Wohnungsneubau in Irland nur ein Volumen von gut 5 Mrd. Euro (in Preisen von 2015) erreichen.

Speziell in der Region Dublin sind der Wohnungsbedarf und daher auch die Wohnimmobilienpreise bzw. Mieten inzwischen wieder stark gestiegen. Infolgedessen hat unter anderem die Zahl der Obdachlosen spürbar zugenommen. Staatliche Stellen gehen davon aus, dass in der Region Dublin, auf die mehr als die Hälfte der in Irland geschaffenen Arbeitsplätze entfallen, zwischen 2014 und 2018 insgesamt rund 35 000 zusätzliche Wohnungen gebaut werden müssten. Aktuelle Informationen deuten jedoch darauf hin, dass dieses Ziel deutlich verfehlt werden wird. Unter anderem verhindern das inzwischen strengere Planungs- und Baurecht und die kräftig gestiegenen Grundstückspreise ein rasches Hochfahren der Wohnungsbauaktivitäten. Viele Projektentwickler beklagen, dass sie geplante Vorhaben wegen Unwirtschaftlichkeit nicht durchführen können.

Auf der Nachfrageseite machen sich zudem die von der Zentralbank verschärften Kriterien zur Kreditvergabe negativ bemerkbar. So dürfen Investoren in bestimmten Fällen nur noch deutlich geringere Anteile des Kaufpreises über Kredite finanzieren. Darüber hinaus wurden die Kreditobergrenzen im Verhältnis zum jährlichen Bruttohaushaltseinkommen abgesenkt. Gerade Erstkäufer sind hiervon betroffen. Da die Gestehungskosten – d.h. die Herstellungskosten einschließlich der Grundstückskosten – für Wohnungen kräftig zugelegt haben und somit eine preiswerte Bereitstellung von Wohnraum kaum möglich ist, kann die Nachfrage oftmals nicht bedient werden. Derzeit schlagen sich die wachsenden Genehmigungszahlen zwar verhältnismäßig schwach bei den Baubeginnen und bei den Baufertigstellungen nieder. Dennoch werden in den kommenden Jahren umfangreiche staatliche Mittel in den (sozialen) Wohnungsbau fließen und dazu beitragen, dass sich die Wohnungsfertigstellungen zwischen 2015 und 2018 wohl auf rund 20 000 Einheiten im Jahr 2018 verdoppeln werden.

### **In Italien vorerst wenig Hoffnung auf eine spürbare Belebung auf der Neubauaktivitäten**

Auf den beiden letzten Plätzen der Länderübersicht befinden sich Italien und Belgien. Im Gegensatz zur Entwicklung in den anderen 18 Mitgliedsländern wird das belgische Wohnungsbauvolumen in den Jahren 2016 und 2017 insgesamt sogar rückläufig sein. Dies ist allein auf die Entwicklung im Neubausektor zurückzuführen. So erwartet das belgische Partnerinstitut im Jahr 2016 einen Rückgang der Neubauaktivitäten um rund 7½%. Dieser scharfe Einbruch ist darauf zurückzuführen, dass es in den Jahren 2014 und 2015 zu umfangreichen Vorzieheffekten gekommen war. Ab 1. Januar 2014 traten nämlich in Flandern neue energetische

Vorgaben für Bauvorhaben in Kraft, die zahlreiche Bauherren zu einer früheren Verwirklichung ihrer Pläne bewog und die Genehmigungszahlen kräftig nach oben trieb. Insgesamt dürfte der aktuell zu spürende negative Gegeneffekt aber schwächer ausfallen als erwartet.

In Italien dürften die Wohnungsbauaktivitäten 2016 und 2017 jeweils um rund einen dreiviertel Prozentpunkt ausgeweitet werden. Während der Bestandssektor recht stabil läuft und unter anderem von diversen staatlichen Fördermaßnahmen profitiert, wird im Neubau 2017 die dramatische Abwärtsentwicklung nach zehn Jahren – und einem Rückgang um 70% – zu Ende gehen. Damit ist der für 2016 prognostizierte Rückgang von rund 2% kaum noch der Rede wert. 2017 dürfte es dann zaghaft nach oben gehen. Eine kräftige Ausweitung der Neubauaktivitäten ist in der näheren Zukunft allerdings nicht zu erwarten. Die enttäuschende wirtschaftliche Entwicklung seit der großen Rezession von 2009 hat nämlich dazu geführt, dass trotz des immensen Einbruchs bei den Fertigstellungen (2008–2015: –71%) derzeit ein Überangebot an neuen Wohnungen existiert und auch der Bestand älterer Wohnungen aus vielerlei Gründen nur unterdurchschnittlich ausgelastet ist. Speziell Neubauten sind für einen immer größeren Teil der Bevölkerung mittlerweile unerschwinglich. Auch der positive Einfluss, der von der Zunahme der Einwohner ausgeht, ist inzwischen nur noch marginal. Daneben hat sich der Impuls, der auf den Auszug der Kinder aus den Elternhaushalten zurückgeht, in der jüngeren Vergangenheit deutlich abgeschwächt, Tendenz weiter fallend. Hierbei spielt vor allem die hohe Jugendarbeitslosigkeit eine Rolle. Demnach sind in Italien die Perspektiven für den Wohnungsneubau und damit auch für den Wohnungsbau insgesamt alles andere als günstig.

Die Bewertung der sieben wichtigsten Einflussfaktoren für den Wohnungsbau fällt insgesamt recht positiv aus. Insbesondere die günstigen Finanzierungsmöglichkeiten und der anhaltende wirtschaftliche Aufschwung werden die Bauaktivitäten in diesem Bereich bis 2017 stimulieren. Weitere Impulse werden von den diversen demographischen Entwicklungen – z.B. einer regen Binnenwanderung –, steigenden Haushaltseinkommen sowie der staatlichen Förderung ausgehen. Daneben rechnen etliche der 19 EUROCONSTRUCT-Institute damit, dass die Lage auf dem Arbeitsmarkt bzw. die Wohnimmobilienpreise positive Auswirkungen auf die weitere Wohnungsbaunachfrage haben werden.

### **Wohnungsfertigstellungen in Deutschland weisen 2015 nur ein geringes Plus auf**

Die Zahl der Wohnungsfertigstellungen in neu errichteten Wohngebäuden dürfte im EUROCONSTRUCT-Gebiet 2016 einen Wert von 1,537 Mio. Einheiten erreichen. Damit wird eine Zunahme gegenüber 2015 von rund 110 000 Wohnun-

**Tab. 1**  
**Wohnungsfertigstellungen<sup>a)</sup> in Europa nach Ländern 2014 bis 2018**

	in 1 000 Wohneinheiten					Veränderung in % 2018/2014
	2014	2015	2016	2017	2018	
Belgien	47,1	48,1	42,7	42,9	43,4	- 7,9
Dänemark	14,0	14,1	14,0	14,5	16,0	14,0
Deutschland <sup>b)</sup>	216,1	216,7	260,0	270,0	275,0	27,2
Finnland	28,2	29,0	30,0	30,5	30,0	6,4
Frankreich	413,6	399,5	408,4	436,7	459,9	11,2
Großbritannien	139,3	165,0	176,0	181,0	186,0	33,5
Irland	8,8	10,1	11,0	15,0	20,0	127,3
Italien	103,6	85,6	78,8	78,3	78,7	- 24,1
Niederlande	45,0	47,9	60,0	65,0	70,0	55,6
Norwegen	28,1	28,1	30,8	30,6	30,1	7,1
Österreich	42,5	45,2	47,3	49,0	50,5	18,8
Portugal	10,3	7,4	9,2	11,1	12,8	23,8
Schweden	35,7	42,1	51,4	53,2	50,0	40,2
Schweiz	48,4	47,7	48,9	49,3	48,9	0,9
Spanien	46,8	45,2	53,0	70,0	80,0	70,9
Westeuropa (EC-15)	1 227,6	1 231,7	1 322,0	1 397,1	1 451,3	18,2
Polen	143,2	147,8	160,0	165,0	170,0	18,7
Slowakei	14,9	15,5	16,0	17,3	16,6	11,4
Tschechien	24,0	25,1	26,8	27,8	29,3	22,1
Ungarn	8,4	7,6	12,0	12,5	15,0	78,6
Osteuropa (EC-4)	190,5	196,0	214,8	222,6	230,9	21,2
<b>Insgesamt</b>	<b>1 418,1</b>	<b>1 427,7</b>	<b>1 536,8</b>	<b>1 619,7</b>	<b>1 682,2</b>	<b>18,6</b>

<sup>a)</sup> Fertiggestellte Wohnungen in neu errichteten Wohngebäuden (Ein-, Zwei- sowie Mehrfamiliengebäude). – <sup>b)</sup> Amtlicher Wert für 2015.

Quelle: EUROCONSTRUCT.

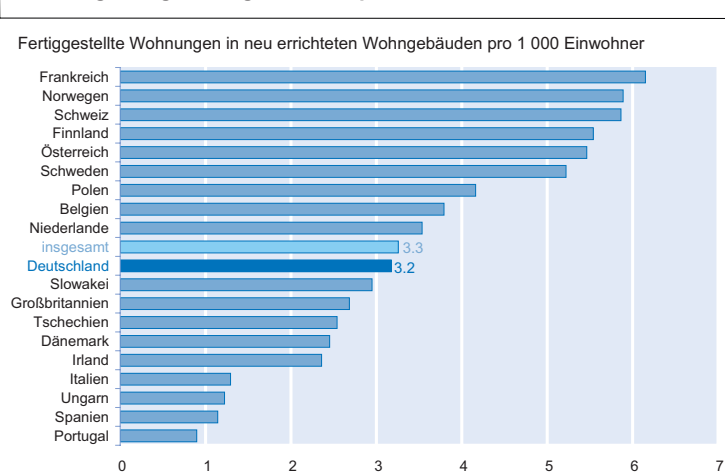
gen prognostiziert (vgl. Tab. 1). 2018 dürften es dann schon wieder fast 1,7 Mio. Fertigstellungen sein. Der Anstieg der Wohnungsfertigstellungen in den Jahren 2016 bis 2018 in Höhe von insgesamt 255 000 Wohneinheiten geht zu drei Fünfteln auf die drei Länder Frankreich, Deutschland und Spanien zurück.

In Deutschland wird die Zahl der neu errichteten Wohnungen von 216 729 Einheiten 2015 auf 275 000 Wohnungen 2018 steigen. Dies entspricht einem Zuwachs von knapp 27%. Allein in den drei Jahren 2013 bis 2015 hat sich die Genehmigungszahl um knapp ein Viertel erhöht. Insofern stellte die kürzlich für das Jahr 2015 bekannt gegebene amtliche Fertigstellungszahl eine »böse« Überraschung dar, da bereits 2014 nahezu ebenso viele Wohnungen in neu gebauten Wohngebäuden fertiggestellt worden waren. Gerade die Zahl der bewilligten Bauanträge für Wohnungen in neuen Mehrfamiliengebäuden entwickelt sich seit einigen Jahren sehr dynamisch (2013–2015: + 41%).

In Deutschland vergeht zwar heute im Durchschnitt mehr Zeit als früher, bis ein genehmigtes Mehrfamiliengebäude auch wirklich als fertiggestellt gemeldet wird. So hat zum einen die Bedeutung größerer Wohngebäude etwas zugenommen, zum anderen agie-

ren die Handwerksfirmen eher vorsichtig bei der Erhöhung der Mitarbeiterzahl. Mit einer Stagnation der Fertigstellungszahl hatte aber niemand gerechnet. Angesichts des vielerorts hohen Wohnraumbedarfes dürfte mittlerweile ein höherer Anteil der genehmigten Bauvorhaben auch tatsächlich umgesetzt werden. Der Vollständigkeit halber muss erwähnt werden, dass 2015 die Zahl der in neuen Mehrfamiliengebäuden errichteten Wohnungen tatsächlich leicht um gut 4 700 Einheiten zugenommen hat. Gleichzeitig sind jedoch rund 4 100 Einheiten in Ein- und Zweifamiliengebäuden weniger gebaut worden als 2014.

**Abb. 3**  
**Wohnungsfertigstellungen in Europa 2016**



Quelle: EUROCONSTRUCT.

### Große Bandbreite bei den Fertigstellungsquoten für die 19 Mitgliedsländer

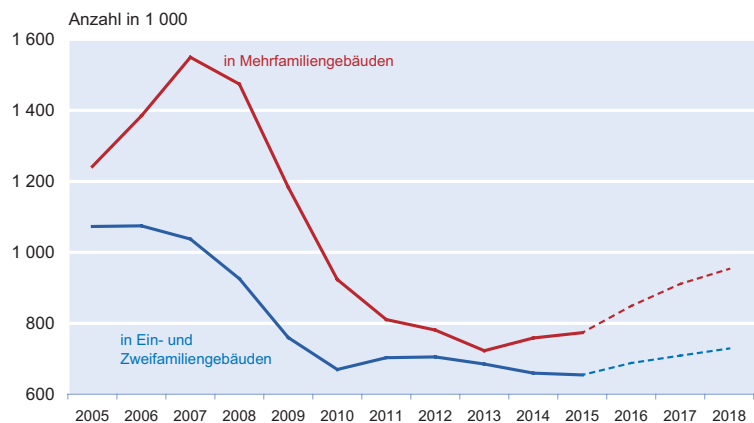
Aufgrund des derzeit immensen Bauüberhangs im Geschosswohnungsbau gilt für 2016 ein Sprung bei den Fertigstellungen als wahrscheinlich. So prognostiziert das ifo Institut für Deutschland im laufenden Jahr einen erheblichen Zuwachs der Wohnungsfertigstellungen in neu errichteten Wohngebäuden um rund 43 000 auf 260 000 Einheiten – davon gehen 31 000 Wohnungen auf das Konto des Mehrfamilienhausbaus. Für den Wohnungsneubau insgesamt ergibt sich dadurch eine Fertigstellungsquote von 3,2 Wohnungen pro 1 000 Einwohner. Der prognostizierte Durchschnitt für alle 19 Partnerländer liegt mit 3,3 Fertigstellungen nur etwas darüber (vgl. Abb. 3).

Gemäß den Fertigstellungszahlen der amtlichen Statistik lag die Fertigstellungsquote für Deutschland im vergangenen Jahr bei lediglich 2,7 Einheiten pro 1 000 Einwohner. Zu dem starken Zuwachs dieser Quote im Jahr 2016 dürften auch Vorzieheffekte im Eigenheimbau – wegen der Verschärfung der EnEV-Vorgaben zum 1. Januar 2016 – beitragen. Bereits Mitte 2015 stiegen nämlich die Genehmigungszahlen für neu errichtete Ein- und Zweifamilienhäuser gegenüber dem Vorjahr deutlich an; in den Monaten um den Jahreswechsel 2015/2016 lagen die Zuwächse – verglichen mit dem jeweiligen Vorjahreswert – dann sogar bei mehr als 30%. Inzwischen haben sich diese Anstiege wieder merklich abgeschwächt. Dieses »Zwischenhoch« bei den Baugenehmigungen im Eigenheimbau dürfte also maßgeblich mit den strengeren energetischen – und damit in der Regel kostentreibenden – Regelungen für Neubauvorhaben zu tun gehabt haben. Viele Bauherren zogen deshalb damals ihre Pläne zeitlich vor.

Die Fertigstellungsquoten der Länder zeigen, dass in Europa im Jahr 2016 erhebliche Unterschiede der Neubauintensität vorliegen. So dürften 2016 in Frankreich, Norwegen und der Schweiz jeweils rund sechs Wohnungsfertigstellungen pro 1 000 Einwohner erfolgen. In der Schweiz hat sich zwar die für den Wohnungsbau sehr bedeutsame Einwanderung zuletzt etwas abgeschwächt. Hinzu kommt die strengere (Selbst-)Regulierung der Banken bei der Kreditvergabe, die inzwischen eine große Wirkung entfaltet hat. Auf der anderen Seite stehen in der Schweiz die institutionellen Anleger, allen voran die Pensionskassen, unter immensem Anlagedruck. Auf der Suche nach Rendite investieren sie aktuell stark in Mehrfamiliengebäude.

Am unteren Ende der Länderrangliste finden sich 2016 Italien, Ungarn, Spanien und Portugal mit extrem niedrigen

Abb. 4  
Fertiggestellte Wohnungen im EUROCONSTRUCT-Gebiet



Quelle: EUROCONSTRUCT.

Quoten zwischen 1,3 und 0,9 Fertigstellungen pro 1 000 Einwohner. Die Fertigstellungsquoten in den genannten Ländern waren jedoch – mit Ausnahme von Italien – 2015 noch niedriger gewesen. Es liegt insofern eine »erfreuliche« Entwicklung vor, da sich ausgehend von einem extrem niedrigen Niveau nunmehr eine Belebung abzeichnet. Derart bescheidene Neubauaktivitäten sind in der Regel alles andere als nachhaltig. Auf Dauer würden sie nämlich zu einer beschleunigten Alterung des Wohnungsbestandes führen. Bei geringer Neubautätigkeit geht zwar auch der (überhöhte) Leerstand schneller zurück. Allerdings kann dann bei einem raschen, deutlichen Anstieg der Wohnungsnachfrage die Wohnungsproduktion normalerweise nicht in notwendigem Umfang hochgefahren werden. Die Folge sind dann Wohnungsknappheit und spürbar steigende Preise.

### Fertigstellungen im Mehrfamilienhausbau nehmen bis 2018 um fast ein Viertel zu

Bis einschließlich 2006 wurde der Wohnungsneubau in etlichen EUROCONSTRUCT-Ländern extrem ausgeweitet. In den Jahren 2008 bis 2013 nahm dann insbesondere die Zahl der Wohnungsfertigstellungen in neu gebauten Mehrfamiliengebäuden in Europa drastisch ab (vgl. Abb. 4). Wurden 2007 noch insgesamt gut 1,5 Mio. Geschosswohnungen errichtet, so lag die Zahl der fertiggestellten Wohnungen in neuen Mehrfamilienhäusern im Jahr 2013 nur noch bei knapp 723 000 Einheiten. Dies entspricht einem Rückgang um mehr als die Hälfte in lediglich sechs Jahren.

Im Bereich der Ein- und Zweifamiliengebäude verlief die Entwicklung nicht ganz so brisant. So wurde bereits 2010 ein sehr niedriger Fertigstellungswert verzeichnet, dem – beginnend mit dem Jahr 2007 – ein Einbruch in der Größenordnung von mehr als einem Drittel vorausgegangen war. Weitere Einbußen, vor allem in Spanien und Frankreich, führten

jedoch dazu, dass die im Jahr 2015 registrierte Zahl von knapp 655 000 Fertigstellungen in Ein- und Zweifamiliengebäuden sogar noch um fast 16 000 Einheiten unter dem bereits tiefen Wert des Jahres 2010 lag.

Wie bereits oben ausgeführt, nimmt der Umfang der Neubauleistungen seit 2014 wieder zu, was auch mit der sich belebenden Bautätigkeit im Mehrfamilienhausbau zu tun hat. So stieg die Zahl der fertiggestellten Geschosswohnungen in den beiden Jahren bis 2015 insgesamt bereits um rund 50 000 Einheiten auf knapp 774 000 Wohnungen. In den nächsten Jahren dürfte der Neubau von Mehrfamiliengebäuden weiter erheblich zulegen. Bis 2018 erwarten die 19 EUROCONSTRUCT-Mitglieder nämlich einen Anstieg der neu errichteten Geschosswohnungen um insgesamt knapp ein Viertel auf dann gut 950 000 Einheiten. Im Eigenheimbau dürfte die Entwicklung zwar nicht ganz so positiv verlaufen, hier ist aber mit einem Zuwachs um mehr als ein Zehntel auf ca. 730 000 Wohnungen zu rechnen. Mittelfristig dürften somit die Neubauaktivitäten in beiden Gebäudesegmenten deutlich ausgeweitet werden.

## Literatur

EUROCONSTRUCT (2016a), *81st EUROCONSTRUCT Country Report – European Construction: Market Trends until 2018, 9-10 June 2016, Dublin, June 2016*. hrsg. DKM, Dublin.

EUROCONSTRUCT (2016b), *81st EUROCONSTRUCT Summary Report – European Construction: Market Trends until 2018, 9-10 June 2016, Dublin, June 2016*. hrsg. DKM, Dublin.

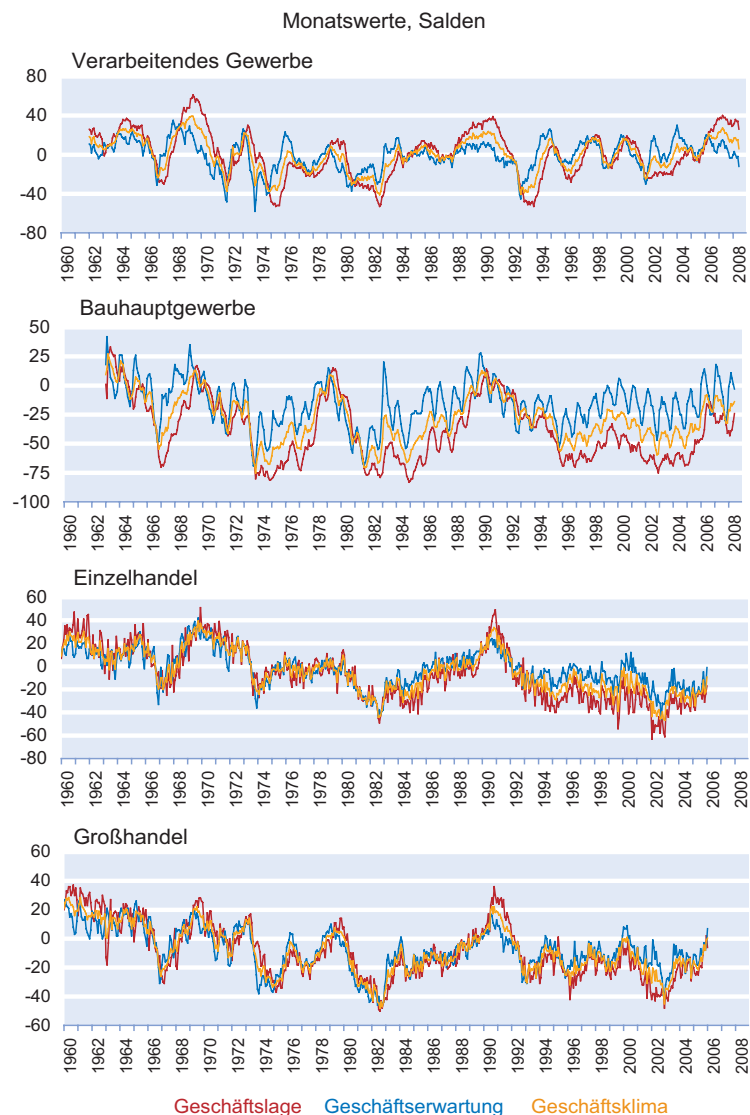
Das ifo Geschäftsklima ist einer der wichtigsten Indices für die deutsche Konjunktur. Die Ergebnisse der ifo-Konjunkturumfragen (Konjunkturtest) werden seit über 60 Jahren veröffentlicht: für das Verarbeitende Gewerbe (Industrie) seit 1949, für den Groß- und Einzelhandel seit 1950, für das Baugewerbe seit 1956. Die Daten der ersten Erhebungen liegen meist nicht in elektronischer Form vor. Gegenwärtig können Daten bei verschiedenen Anbietern für Gesamtdeutschland ab 1991 abgerufen werden. Für (konjunktur-) historische Analysen ist es jedoch oft hilfreich, länger zurückliegende Reihen zur Verfügung zu haben. Diese können auch als Proxy für fehlende offizielle Daten, wie beispielsweise Produktion oder Umsätze, verwendet werden.

Basierend auf den Tabellen in früheren Ausgaben des *ifo Schnelldienstes* sowie der *ifo Konjunkturperspektiven* wurden die historischen Zeitreihen für Geschäftslage, -erwartungen und -klima bis zu den 1960er Jahren digitalisiert und in Form von Excel-Tabellen bereitgestellt. Datenquelle für die Zeitreihen von 1957 bis einschließlich 1973 sind die jeweiligen Ausgaben des *ifo Schnelldienstes*. Von 1974 an wurden die monatlichen Werte des ifo Konjunkturtests in der Zeitschrift *Wirtschaftskonjunktur* (heute: *ifo Konjunkturperspektiven*) veröffentlicht.

In Tabelle 1 ist die Verfügbarkeit der Daten für die einzelnen Wirtschaftsbereiche aufgeführt. Für das Verarbeitende Gewerbe ohne Nahrungs- und Genussmittelgewerbe liegen die monatlichen Daten zur Beurteilung der Geschäftslage und zu den Geschäftserwartungen seit Januar 1962 vor. Für den Einzelhandel insgesamt sowie separat für den Einzelhandel Nahrungs- und Genussmittel reichen diese Zeitreihen bis Januar 1960 bzw. Januar 1962 zurück. Gleiches gilt für den Großhandel. Zudem gibt es Quartalsdaten zur Beurteilung der Geschäftslage im Großhandel und Einzelhandel insgesamt für die Jahre 1957 bis 1959. Daten zur Beurteilung der Geschäftslage für das Bauhauptgewerbe insgesamt in monatlicher Form gehen bis Januar 1960 zurück. Die Geschäftserwartungen liegen seit Januar 1963 vor. Das ifo Geschäftsklima wurde in den 1970er Jahren entwickelt und daher für die Zeitreihen nachträglich berechnet. Alle Zeitreihen beziehen sich auf Westdeutschland.

Die Zeitreihen geben die jeweiligen Originalwerte wieder. Die gesamten Zeitreihen sollten nachträglich saisonberei-

**Abb. 1**  
**Historische ifo-Konjunkturzeihen, Westdeutschland**



Quelle: ifo Institut.

nigt werden.<sup>1</sup> Zudem muss bei der Analyse der Zeitreihen bis hin zu den aktuellen Konjunkturtestdaten beachtet werden, dass es zu strukturellen Unterschieden durch sich verändernde Zuordnungen im Rahmen der NACE-Revisionen kam. Vereinzelt unterschieden sich Angaben zu Geschäftslage und Geschäftserwartungen in verschiedenen ifo-Publikationen leicht.<sup>2</sup> In diesem Fall wurde der Mittelwert der Angaben gebildet.

Abbildung 1 stellt jeweils die Geschäftslage, die Geschäftserwartungen und das Geschäftsklima für die Wirtschafts-

<sup>1</sup> Hierbei sollte die Saisonbereinigung auf die Geschäftsbeurteilung und die Geschäftserwartungen angewendet und anschließend das Geschäftsklima aus den beiden bereinigten Werten berechnet werden.  
<sup>2</sup> Gründe hierfür können Revisionen oder Anpassungen der Berechnungen sein.

**Tab. 1**  
**Überblick über die historischen ifo-Konjunkturzeihen (Westdeutschland)**

		Geschäftslagebeurteilung	Geschäftserwartungen	Geschäftsklima
Bauhauptgewerbe		01/1960–06/2008	01/1963–06/2008	01/1963–06/2008
Einzelhandel	insgesamt	01/1960–01/2006 (1957–1959: vierteljährlich)	01/1960–01/2006	01/1960–01/2006
	Nahrungs- und Genussmittel	01/1962–11/1990	01/1962–11/1990	01/1962–11/1990
Großhandel	insgesamt	01/1960–01/2006 (1957–1959: vierteljährlich)	01/1960–01/2006	01/1960–01/2006
	Nahrungs- und Genussmittel	01/1962–11/1990	01/1962–11/1990	01/1962–11/1990
Verarbeitendes Gewerbe		01/1962–06/2008	01/1962–06/2006	01/1962–06/2008

Quelle: ifo Institut.

bereiche dar. Insbesondere beim Bauhauptgewerbe sowie beim Einzelhandel sind die saisonalen Muster deutlich erkennbar.

Die historischen ifo-Konjunkturzeihen können unter der E-Mail-Adresse: [umfragedaten@ifo.de](mailto:umfragedaten@ifo.de) angefordert werden.

## ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung

- 57 *Microeconometric Evaluations of Education Policies.*  
Von B. Siegler. ca. 100 S. 2015. € 20,-
- 58 *Essays on the Integration of New Energy Sources into Existing Energy Systems.*  
Von L. Röpke. 145 S. 2014. € 20,-
- 59 *The Rents of Banking – A Public Choice Approach to Bank Regulation.*  
Von F. Buck. 235 S. 2015. € 20,-
- 60 *Investment in ITC: Determinants and Economic Implications.*  
Von N. Fabritz. 129 S. 2015. € 20,-
- 61 *Microeconometric Analyses on Economic Consequences of Selective Migration.*  
Von J. Ruhose. 202 S. 2015. € 20,-
- 62 *Climate Policy and the Intertemporal Supply of Fossil Resources.*  
Von C. Beermann. 170 S. 2015. € 20,-
- 63 *Empirical Studies on Public Debt and Fiscal Transfers.*  
Von M.J. Reischmann. 191 S. 2015. € 20,-
- 64 *Corporate Governance und Unternehmenserfolg.*  
Von J. Steinbrecher. 220 S. 2016. € 20,-
- 65 *Economic Growth and Business Cycle Forecasting at the Regional Level.*  
Von R. Lehmann. 160 S. 2016. € 20,-
- 66 *The Sovereign Default Problem in the Eurozone.*  
Why limited liability resulted in excessive debt accumulation and how insurance can counteract.  
Von N.K. Arnold. 169 S. 2016. € 20,-
- 67 *Wealth and Politics: Studies on Inter Vivos Transfers and Partisan Effects.*  
Von Ch. Schinke. 212 S. 2016. € 20,-
- 68 *Effectiveness of Climate Policies: Empirical Methods and Evidence.*  
Von J. Dieler. 91 S. 2016. € 20,-
- 69 *The Collateral Framework of the Eurosystem and its Fiscal Implications.*  
Von J. Eberl. 258 S. 2016. € 20,-

## ifo Forschungsberichte

- 67 *Mögliche Auswirkungen der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) auf Entwicklungs- und Schwellenländer.*  
Von G. Felbermayr, W. Kohler, R. Aichele, G. Klee, E. Yalcin. ca. 250 S. 2015. € 25,-
- 68 *Beschäftigungseffekte der Exportkreditgarantien des Bundes und globale Wertschöpfungsketten.*  
Von G. Felbermayr, E. Yalcin, D. Sandkamp, Ph. Lang. 221 S. 2015. € 25,-
- 69 *Personal der öffentlichen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen: Entwicklungen und Handlungsoptionen zur Neustrukturierung.*  
Von N. Potrafke, S. Koriath, M. Reischmann, M. Riem. 70 S. 2015. € 18,-
- 70 *An Economic Reform Agenda for Croatia.*  
Von O. Falck, S. Schönherr (Hrsg.). 326 S. 2016. € 25,-
- 71 *Engagement der deutschen Wirtschaft in afrikanischen Staaten.*  
Von G. Felbermeyr und E. Yalcin. 63 S. 2016. € 25,-
- 72 *ifo Konjunkturumfragen und Konjunkturanalyse. Ausgewählte methodische Aufsätze aus dem ifo Schnelldienst, Band II.*  
Von W. Nierhaus und T. Wollmershäuser (Hrsg.). 467 S. 2016. € 30,-
- 73 *Handelseffekte von Grenzkontrollen.*  
Von G. Felbermayr, J.K. Gröschl, T. Steinwachs. 78 S. 2016. € 25,-



## ifo Dresden Studien

- 58 *Haushaltskonsolidierung, Infrastruktur und Standortwettbewerb.*  
Von A. Eck, J. Ragnitz, J. Steinbrecher, Chr. Thater. 114 S. 2011. € 15,-
- 59 *Wirtschaftliche Entwicklung Sachsens im Ländervergleich: Bestandsaufnahme und Perspektiven.*  
Von S. Arent, A. Eck, O. Krohmer, R. Lehmann, W. Nagl, J. Ragnitz, M. Thum. 142 S. 2011. € 15,-
- 60 *Evaluierung des aktuellen Standes und der Potenziale der Industriellen Biotechnologie im Freistaat Sachsen.*  
Von A. Ballin, K. Baum, J. Freitag. 246 S. 2011. € 20,-
- 61 *Einkommensentwicklung im Freistaat Sachsen.*  
Von S. Arent, W. Nagl, J. Ragnitz. 122 S. 2011. € 15,-
- 62 *Finanzierungserfordernisse des sächsischen Handwerks: gegenwärtige Situation, Perspektiven und wirtschaftliche Implikationen.*  
Von J. Ragnitz, J. Steinbrecher. 220 S. 2011. € 20,-
- 63 *Auswirkungen veränderter Transferzahlungen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Länder.*  
Von M. Kloß, R. Lehmann, J. Ragnitz, G. Untiedt, O. Fiala. 100 S. 2012. € 15,-
- 64 *Wachstum und Beschäftigung am Wirtschaftsstandort Dresden.*  
Von J. Kluge, A. Montén, W. Nagl, B. Schirwitz, M. Thum. 60 S. 2012. € 15,-
- 65 *Wirtschaftliche Verflechtungen im Grenzraum Sachsen – Böhmen – Niederschlesien.*  
Von R. Lehmann, J. Steinbrecher, M. Thum. 146 S. 2012. € 15,-
- 66 *Analyse der Selbstfinanzierungsquote von staatlichen Förderprogrammen.*  
Von M. Kloß, O. Krohmer, J. Ragnitz. 134 S. 2012. € 15,-
- 67 *Evaluation der Zukunftsfestigkeit des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes II im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen.*  
Von A. Eck, J. Ragnitz, J. Steinbrecher, Chr. Thater. 130 S. 2012. € 15,-
- 68 *Bildungsland Sachsen – Eine Zukunftsinvestition für Deutschland.*  
Von S. Arent, W. Nagl, J. Ragnitz. 100 S. 2013. € 15,-
- 69 *Ausgestaltung eines neuen EFRE-Förderinstruments Innovationszulage.*  
Von J. Kloos, O. Krohmer, Chr. Ochsner, J. Ragnitz, C. Rauch, M. Schulte. 60 S. 2013. € 15,-
- 70 *Bedarf an berufsschulischen Einrichtungen im Direktionsbezirk Dresden.*  
Von J. Kluge, J. Ragnitz, J. Steinbrecher. 120 S. 2013. € 15,-
- 71 *Industrie- und Wirtschaftsregion Lausitz: Bestandsaufnahme und Perspektiven.*  
Von J. Kluge, R. Lehmann, J. Ragnitz, F. Rösel. 150 S. 2014. € 15,-
- 73 *Studie zur Berechnung des Vorschlags zur Neuordnung des Finanzausgleichs von EICHEL, FINK und TIEMANN (2013).*  
Von A. Eck, J. Ragnitz, F. Rösel, J. Steinbrecher, Chr. Thater. 70 S. 2014. € 15,-
- 74 *Strukturanalyse der ostdeutschen Chemieindustrie.*  
Von J. Heller, J. Kluge, R. Lehmann, Chr. Ochsner, J. Ragnitz. 70 S. 2014. € 15,-
- 75 *Hochschulfinanzierung in Mecklenburg-Vorpommern.*  
Von A. Eck, S. Gralka, J. Heller, W. Nagl, J. Ragnitz. 320 S. 2015. € 20,-
- 76 *Analyse der finanzkraftbestimmenden Rahmenbedingungen und strukturellen Spezifika ostdeutscher Flächenländer.*  
Von A. Eck, C. Fritzsche, J. Kluge, J. Ragnitz, F. Rösel. 190 S. 2015. € 15,-
- 77 *Auswirkungen des flächendeckenden Mindestlohns auf die gewerbliche Wirtschaft im Freistaat Sachsen.*  
Von M. Weber. 70 S. 2016. € 15,-

# Kostenlose Online-Informationendienste der CESifo-Gruppe München



Der **ifo Newsletter** berichtet jeweils am Monatsende in deutscher Sprache über neue Forschungsergebnisse, wichtige Publikationen, ausgewählte Veranstaltungen, Personalien, Termine und vieles mehr aus dem ifo Institut.

## **CESifo** Forum

Der **CESifo Forum Newsletter** informiert vierteljährlich über das Erscheinen einer neuen Ausgabe der Zeitschrift CESifo Forum.

## **CESifo** **DICE REPORT** Journal for Institutional Comparisons

Der **CESifo DICE Report Newsletter** informiert vierteljährlich über das Erscheinen einer neuen Ausgabe der Zeitschrift CESifo DICE Report.

## **CESifo** WORLD ECONOMIC SURVEY

Der **CESifo World Economic Survey Newsletter** informiert vierteljährlich über das Erscheinen einer neuen Ausgabe der Zeitschrift CESifo World Economic Survey.



Der **CESifo Newsletter** berichtet unter anderem über alle CESifo-Veranstaltungen, liefert eine kurze Zusammenfassung der zuletzt erschienenen CESifo Working Papers, informiert über wichtige Neuigkeiten aus dem ifo Institut und über die Gäste der CESifo-Gruppe.



Der **ifo Dresden Newsletter** ist ein Service der ifo Niederlassung Dresden, der regelmäßig über aktuelle Publikationen und Veranstaltungen der Niederlassung berichtet. Er wird alle zwei Monate jeweils zum Erscheinen der Zeitschrift "ifo Dresden berichtet" verschickt.

Auf unserer Homepage [www.cesifo-group.de](http://www.cesifo-group.de) haben Sie die Möglichkeit, die hier aufgeführten Newsletter zu abonnieren.



**ifo Institut**

**im Internet:  
<http://www.cesifo-group.de>**

