

Frankreich: Reform der Arbeitslosenversicherung

Das französische Reformpaket – ein Vergleich mit den Hartz-Reformen

Anna Imhof



Die französische Regierung möchte die Arbeitslosenversicherung umfassend reformieren und so die Arbeitsmarktreform vom September 2017 ergänzen. Als wichtiger Teil der neuen französischen „Flexicurity“-Strategie soll am 27. April 2018 ein Gesetzesentwurf im Ministerrat und anschließend im Parlament eingereicht werden.

Dieser cepAdhoc vergleicht den Reformentwurf zur französischen Arbeitslosenversicherung mit den deutschen Hartz-Reformen und zeigt Parallelen und Unterschiede der Reformbestrebungen auf.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	3
2	Die heutige französische Arbeitslosenversicherung	3
2.1	Der Träger UNEDIC.....	3
2.2	Die Arbeitsagentur „Pôle emploi“	4
2.3	Die Unterscheidung zwischen Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe	4
3	Die Reformvorschläge im Vergleich zu den Hartz-Reformen.....	5
3.1	Institutionelle Veränderungen	5
3.1.1	Reformentwurf.....	5
3.1.2	Vergleich mit Hartz-Reform.....	5
3.2	Finanzielle Veränderungen	6
3.2.1	Reformentwurf.....	6
3.2.2	Vergleich mit Hartz-Reform.....	6
3.3	Öffnung der Arbeitslosenversicherung	6
3.3.1	Reformentwurf.....	6
3.3.2	Vergleich mit Hartz-Reform.....	8
3.4	Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten	9
3.4.1	Reformentwurf.....	9
3.4.2	Vergleich mit Hartz-Reform.....	10
3.5	Leiharbeit und befristete Beschäftigungsverhältnisse.....	10
3.5.1	Reformentwurf.....	10
3.5.2	Vergleich mit Hartz-Reform.....	11
4	Fazit.....	11

1 Einleitung

Seit seiner Wahl zum französischen Staatspräsidenten vergangenen Mai 2017 legt Emmanuel Macron ein beeindruckendes Reformtempo an den Tag. Nachdem das cep die bereits umgesetzte [Arbeitsmarktreform](#) sowie die geplante [Berufsausbildungsreform](#) analysiert hat, steht bei diesem cepAdhoc die Reform der französischen Arbeitslosenversicherung im Fokus.¹

Die Reform der französischen Arbeitslosenversicherung ist Teil des umfassenden Reformpakets „Projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel“ (im Folgenden „Reformentwurf“).² Das Paket wurde am 6. April 2018 von Arbeitsministerin Muriel Pénicaud vorgestellt und verschiedenen Gremien zur Stellungnahme vorgelegt. Neben der Arbeitslosenversicherung umfasst es auch Reformvorschläge zur beruflichen Weiterbildung und zur Berufsausbildung. Am 27. April 2018 soll das Paket als Gesetzesentwurf dem französischen Ministerrat und anschließend der Assemblée nationale vorgelegt werden.

Ähnlich wie nun seit einigen Jahren Frankreich, galt Deutschland lange Zeit als „kranker Mann“ Europas. Drastische Reformen wurden schließlich unvermeidlich. Die zwischen 2003 und 2005 schrittweise in Kraft getretenen Hartz-Reformen bildeten für viele – ungeachtet weiterer Faktoren – den Grundstein für den anschließenden wirtschaftlichen Aufschwung in Deutschland.³

Aber lassen sich die deutschen Hartz-Reformen mit der Macronschen Reformagenda vergleichen? Vieles spricht dafür. Dieser cepAdhoc zeigt die Parallelen und Unterschiede auf.

Anlässlich der geplanten Reform wird die heutige französische Arbeitslosenversicherung kurz erklärt (Abschnitt 2). Dann werden die wichtigsten Reformvorschläge im Vergleich zu den Hartz-Reformen erläutert (Abschnitt 3). Ein abschließendes Fazit (Abschnitt 4) fasst die gewonnenen Erkenntnisse zusammen.

2 Die heutige französische Arbeitslosenversicherung

2.1 Der Träger UNEDIC

Die nationale berufsübergreifende Union für die Beschäftigung in Industrie und Handel („Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce“ - UNEDIC) wird seit 1958 von den Sozialpartnern paritätisch verwaltet („paritarisme de gestion“).⁴ Die UNEDIC ist privatrechtlich als Vereinigung organisiert, verwaltet die Arbeitslosenversicherung und bestimmt die Modalitäten der Arbeitslosenunterstützung.⁵ Die Sozialpartner legen insbesondere die Höhe der Pflichtbeiträge, die Höhe und Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes sowie die Bedingungen für den Bezug von Arbeitslosengeld fest.⁶ Im Privatsektor ist die

¹ Der dritte große Teil des Gesetzesprojekts – neben Berufsausbildung und Arbeitslosenversicherung – betrifft die berufliche Weiterbildung („formation professionnelle“), auf die an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden kann.

² Der Reformentwurf ist unter folgendem Link abrufbar: <http://www.actuel-rh.fr/sites/default/files/article-files/projetdeloi.pdf> (letzter Abruf: 17. April 2018).

³ Vgl. zum "guten Ruf" der Hartz-Reformen unter Ökonomen aufgrund ihres positiven Beschäftigungseffekts: Bräuninger, M./Michaelis, J./Sode, M., 10 Jahre Hartz-Reformen, Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut 2013, S. 15, http://www.hwwi.org/uploads/tx_wilpubdb/HWWI_Policy_Paper_73.pdf (letzter Abruf: 13. März 2018).

⁴ Ferrali, Leila: Réforme de l'assurance-chômage, une hydre à trois têtes ?, vom 19. Oktober 2017, <https://ledodosouslefilao.wordpress.com/2017/10/19/institut-montaigne-reforme-de-lassurance-chomage-une-hydre-a-trois-tetes-par-leila-ferrali-chargee-detudes-education-emploi/> (letzter Abruf: 23. Januar 2018).

⁵ Vgl. DARES [Mai 2017], Comparaisons internationales des régimes d'assurance chômage : quels enseignements ?, S. 9.

⁶ UNEDIC, Quel rôle pour les partenaires sociaux ?, <https://www.unedic.org/a-propos/quel-role-pour-les-partenaires-sociaux> (letzter Abruf: 17. April 2018).

Mitgliedschaft in der Arbeitslosenversicherung verpflichtend.⁷ Das System der Arbeitslosenversicherung basiert auf einer regelmäßig neu zu verhandelnden Vereinbarung, die zwischen den Sozialpartnern geschlossen wird. Erst wenn diese Vereinbarung staatlich anerkannt wird, tritt sie in Kraft.

Die Verschuldung von UNEDIC steigt seit zehn Jahren kontinuierlich an. Während sie 2008 noch fünf Mrd. Euro betrug, wird sie nach den Hochrechnungen von UNEDIC 2020 bis auf 39 Mrd. Euro ansteigen.⁸ Der Staat bürgt für die Schulden von UNEDIC.⁹ Finanziert wird die Arbeitslosenversicherung derzeit ausschließlich durch Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer in Höhe von derzeit 6,4% des Bruttogehalts.¹⁰ Davon werden 4% vom Arbeitgeber und 2,4% vom Arbeitnehmer getragen.¹¹

2.2 Die Arbeitsagentur „Pôle emploi“

Die staatliche Arbeitsagentur „Pôle emploi“ ist für die Anmeldung, Betreuung und Vermittlung von Arbeitslosen sowie die Bearbeitung von Anträgen auf Arbeitslosengeld zuständig.¹² Sie zahlt außerdem das Arbeitslosengeld aus, die „Allocation d'aide au retour à l'emploi“ (ARE). Finanziert wird „Pôle emploi“ zu etwa zwei Dritteln von UNEDIC und im Übrigen vom Staat.¹³

2.3 Die Unterscheidung zwischen Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

Vom Arbeitslosengeld sind die staatlich verwaltete und finanzierte Arbeitslosenhilfe (Allocation spécifique de solidarité - ASS) und die Sozialhilfe (Revenu de solidarité active – RSA) zu unterscheiden.¹⁴

Die Arbeitslosenhilfe kann bei „Pôle emploi“ beantragt werden, wenn der Anspruch auf Arbeitslosengeld erschöpft ist. Sie wird nach Maßgabe einer früheren Erwerbstätigkeit und des Einkommens gezahlt.¹⁵ Der Arbeitslosenhilfe-Empfänger muss außerdem weiterhin aktiv nach Arbeit suchen.¹⁶

Die Sozialhilfe kann bei der Familienkasse („Caisse d'Allocations Familiales“ – CAF) beantragt werden und setzt keine Einschreibung bei „Pôle emploi“ voraus.¹⁷ Sie wird nach Maßgabe des Einkommens und

⁷ Art. L. 5422-13 Code du travail.

⁸ UNEDIC [Dezember 2017], Assurance chômage. Socle de réflexion pour une concertation utile; Ferrali, Leila: Réforme de l'assurance-chômage, une hydre à trois têtes ?, vom 19. Oktober 2017, <https://ledodosouslefilao.wordpress.com/2017/10/19/institut-montaigne-reforme-de-lassurance-chomage-une-hydre-a-trois-tetes-par-leila-ferrali-chargee-detudes-education-emploi/> (letzter Abruf: 23. Januar 2018).

⁹ UNEDIC [2016], Garantir le financement des allocations d'assurance chômage en 2016, <https://www.unedic.org/espace-presse/actualites/garantir-le-financement-des-allocations-dassurance-chomage-en-2016> (letzter Abruf: 17. April 2018).

¹⁰ Martinot, Bertrand [Dezember 2013]: Améliorer l'équité et l'efficacité de l'assurance chômage, Institut Montaigne, S. 3.

¹¹ Unédic [2017], L'Unédic au coeur de l'Assurance chômage, S. 5, <https://www.unedic.org/publications/lunedic-au-coeur-de-lassurance-chomage> (letzter Abruf: 21. März 2018).

¹² Infobest, Die Arbeitslosigkeit in Frankreich, <https://www.infobest.eu/de/themengebiete/artikel/sozialversicherung/die-arbeitslosigkeit-in-frankreich/> (letzter Abruf: 17. Januar 2018).

¹³ Le Parisien, L'État réduit sa subvention à Pôle emploi de 30 millions d'euros, vom 21. Juli 2016, <http://www.leparisien.fr/economie/l-etat-reduit-sa-subvention-a-pole-emploi-de-30-millions-d-euros-21-07-2016-5985517.php> (letzter Abruf: 14. März 2018).

¹⁴ Tuchszirer, Carole: La part manquante de l'assurance chômage, vom 6. März 2018 <http://www.laviedesidees.fr/La-part-manquante-de-l-assurance-chomage.html> (letzter Abruf: 6. März 2018).

¹⁵ Europäische Kommission, Frankreich – Sonstige Leistungen, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1110&intPageId=4542&langId=de> (letzter Abruf: 21. März 2018):

¹⁶ Pôle emploi, L'allocation de Solidarité Spécifique, <https://www.pole-emploi.fr/candidat/allocation-de-solidarite-specifique-ass-@/article.jspz?id=60555> (letzter Abruf: 21. März 2018).

¹⁷ Pôle emploi, Le Revenu de Solidarité Active, <https://www.pole-emploi.fr/candidat/le-revenu-de-solidarite-active-rsa-@/article.jspz?id=60906> (letzter Abruf: 21. März 2018).

der Zusammensetzung des Haushalts gezahlt.¹⁸ Der Bezug dieser Grundsicherung verpflichtet je nach Situation des Beziehers auch zur Arbeitssuche.¹⁹

3 Die Reformvorschläge im Vergleich zu den Hartz-Reformen

Das französische Gesetzgebungsprojekt „Projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel“ sieht im Entwurf vom 6. April 2018 für die Arbeitslosenversicherung im Wesentlichen fünf Reformen vor.

Erstens soll durch institutionelle Änderungen der Einfluss der Regierung auf die Verhandlungsziele der Sozialpartner im UNEDIC verstärkt werden. Zweitens werden die Arbeitnehmerbeiträge zur Arbeitslosenversicherung gestrichen und durch Steuermittel ersetzt. Drittens sollen Arbeitnehmer auch bei Eigenkündigung sowie Selbstständige unter gewissen Bedingungen eine Absicherung für den Fall der Arbeitslosigkeit bekommen. Viertens werden die Möglichkeiten, Arbeitslosengeldempfänger zu kontrollieren und sanktionieren verschärft. Fünftens will die Regierung Leiharbeit und befristete Beschäftigungsverhältnisse eindämmen.

Die französische Reform betrifft – anders als die deutschen Hartz-Reformen – nur das Arbeitslosengeld (Allocation d'aide de retour à l'emploi - ARE), das in etwa dem deutschen Arbeitslosengeld I entspricht. Die Arbeitslosenhilfe (Allocation spécifique de solidarité - ASS) und die Sozialhilfe (Revenu de solidarité active – RSA) bleiben unangetastet.

3.1 Institutionelle Veränderungen

3.1.1 Reformentwurf

Macron hatte ursprünglich angekündigt, die Arbeitslosenversicherung UNEDIC zu verstaatlichen („nationalisation“) und ihre Eigenverwaltung durch die Sozialpartner zu beenden.²⁰ Dieses Vorhaben wurde jedoch aufgegeben. Allerdings soll dem Staat künftig eine stärkere Rolle zukommen und sein Einfluss auf die Arbeitslosenversicherung gestärkt werden. Der Reformentwurf²¹ sieht nunmehr vor, dass die Regierung den Sozialpartnern vor deren Verhandlungen für neue UNEDIC-Vereinbarungen Verhandlungsziele und Rahmenbedingungen zu Fragen der Finanzierung, der Verhandlungsfrist sowie den Regeln der Arbeitslosenversicherung vorgeben kann. Der Verhandlungsspielraum der Sozialpartner wird dadurch von Anfang an beschränkt und von staatlicher Seite aus eng vorgegeben. Weitere Details der institutionellen Reformen werden später per Dekret festgelegt.

3.1.2 Vergleich mit Hartz-Reform

Sowohl die französischen Pläne zur Reform der Arbeitslosenversicherung als auch die deutschen Hartz-Reformen beinhalten institutionelle Veränderungen. Diese unterscheiden sich jedoch inhaltlich sehr stark voneinander, schon aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslage in beiden Ländern. Eine mit UNEDIC vergleichbare Organisation gibt es in Deutschland nicht. Die rechtlichen Grundlagen für die Arbeitslosenversicherung,

¹⁸ Pôle emploi, Le Revenu de Solidarité Active, <https://www.pole-emploi.fr/candidat/le-revenu-de-solidarite-active-rsa--@/article.jspz?id=60906> (letzter Abruf : 21. März 2018).

¹⁹ Ministère des Solidarités et de la Santé, Quels sont les droits et devoirs des bénéficiaires du RSA ?, <http://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/lutte-contre-l-exclusion/droits-et-aides/le-revenu-de-solidarite-active-rsa/article/quels-sont-les-droits-et-devoirs-des-beneficiaires-du-rsa> (letzter Abruf: 21. März 2018).

²⁰ Les Echos, Assurance-chômage : ce que le gouvernement a décidé, vom 2. März 2018, <https://www.lesechos.fr/economie-france/social/0301361153603-assurance-chomage-ce-que-le-gouvernement-va-annoncer-2157713.php> (letzter Abruf: 6. März 2018).

²¹ Vgl. Art. 32 des Reformentwurfs.

inkl. der Finanzierung, Bezugshöhe und –dauer des Arbeitslosengeldes I werden in Deutschland vielmehr vom Gesetzgeber im SGB III festgelegt.

Die Bundesanstalt für Arbeit (Arbeitsamt), vergleichbar etwa mit „Pôle Emploi“, wurde durch das Hartz-III-Gesetz umfassend reformiert und zur Bundesagentur für Arbeit (Agentur für Arbeit) umgebaut.²² Die Agentur für Arbeit ist seitdem keine öffentliche Behörde mehr, sondern eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung und privatwirtschaftlichen Führungsstrukturen.²³ Die Dezentralisierung von Budget und Kompetenzen sollte eine starke „Kunden-Orientierung“ bewirken.²⁴ Im zentralen Organ der Selbstverwaltung, dem Verwaltungsrat, sitzen zu je einem Drittel Arbeitnehmer-, Arbeitgeber- und Staatsvertreter.²⁵ Seine Rolle wurde im Hinblick auf Stellung und Aufgaben, insbesondere in seinem Verhältnis zum Vorstand der Agentur für Arbeit, gestärkt.²⁶ Während in Deutschland also die Selbstverwaltung der Bundesagentur für Arbeit gestärkt wurde, geht es in Frankreich darum, den staatlichen Einfluss auf die von den Sozialpartnern verwaltete Arbeitslosenversicherung zu erhöhen.

3.2 Finanzielle Veränderungen

3.2.1 Reformentwurf

In dem französischen Reformentwurf²⁷ werden die Arbeitnehmerbeiträge zur Arbeitslosenversicherung von aktuell 2,4% des Bruttogehalts gestrichen. Diese werden in Zukunft durch Steuermittel, vor allem durch die kürzlich erhöhte Sozialsteuer („contribution sociale généralisée“ – CSG), ersetzt.²⁸ Die Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung von 4% werden beibehalten.

3.2.2 Vergleich mit Hartz-Reform

Eine Streichung der Arbeitnehmerbeiträge ist durch die Hartz-Reformen nicht erfolgt. Vielmehr wird in Deutschland die Arbeitslosenversicherung paritätisch durch Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer finanziert (je 1,5% des Bruttogehalts). Der deutsche Beitragssatz liegt mit 3% deutlich unter dem aktuellen französischen Beitragssatz (6,4%).

3.3 Öffnung der Arbeitslosenversicherung

3.3.1 Reformentwurf

Die französische Arbeitslosenversicherung entschädigte bisher nur unfreiwillig arbeitslos gewordene Arbeitnehmer.²⁹ Der Reformentwurf sieht vor, dass zwei weitere Gruppen zukünftig eine Absicherung für den Fall

²² Vgl. Art. 1 des Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2003, BGBl. I 2848.

²³ Bundesagentur für Arbeit, <https://www.arbeitsagentur.de/ueber-uns/selbstverwaltung-der-ba> (letzter Abruf: 6. März 2018).

²⁴ Bräuninger, M./Michaelis, J./Sode, M., 10 Jahre Hartz-Reformen, Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut 2013, S. 10, http://www.hwwi.org/uploads/tx_wilpubdb/HWWI_Policy_Paper_73.pdf (letzter Abruf: 13. März 2018).

²⁵ Bundesagentur für Arbeit, <https://www.arbeitsagentur.de/ueber-uns/selbstverwaltung-der-ba> (letzter Abruf: 6. März 2018).

²⁶ BMAS [2005], Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit, S. 50f., http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/fb-f348-7-arbeitspaket-2.pdf?__blob=publicationFile (letzter Abruf: 17. April 2018).

²⁷ Art. 30 des Reformentwurfs.

²⁸ Droit-Finances [April 2018], Macron et CSG – La hausse de la CSG, <http://droit-finances.commentcamarche.com/faq/61901-macron-et-csg-la-hausse-de-la-csg> (letzter Abruf: 17. April 2018).

²⁹ Infobest, Die Arbeitslosigkeit in Frankreich, <https://www.infobest.eu/de/themengebiete/artikel/sozialversicherung/die-arbeitslosigkeit-in-frankreich/> (letzter Abruf: 17. Januar 2018).

der Arbeitslosigkeit erhalten.³⁰ Damit möchte Macron die berufliche Mobilität und Risikobereitschaft der Menschen stärken.³¹

(1) Leistungen bei Eigenkündigung

Erstens sollen Arbeitnehmer auch bei Eigenkündigung Arbeitslosengeld beziehen können. Ein Leistungsempfang soll aber bei Eigenkündigung nur möglich sein, wenn der Kündigende zuvor eine gewisse Zeit gearbeitet hat. Die von der Regierung ursprünglich angekündigte Anwartschaftszeit von fünf Jahren wird im Reformentwurf nicht erwähnt, sondern soll erst später per Dekret festgelegt werden. Außerdem muss der Kündigende ein berufliches Umorientierungsprojekt („projet de reconversion professionnelle“) vorweisen, an das gewisse Anforderungen gestellt werden. Es muss insbesondere einen „ernsthaften und echten“ Charakter aufweisen („caractère réel et sérieux“). Das Umorientierungsprojekt kann in einer Weiterbildung oder einer Unternehmensgründung bzw. –übernahme bestehen. Es muss von einer Kommission bestehend aus Vertretern der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen genehmigt werden. Näheres soll die Regierung später per Dekret regeln dürfen. Im Falle der Genehmigung des Umorientierungsprojekts kann zu den üblichen Konditionen, d.h. abhängig vom früheren Verdienst und für die Dauer von maximal zwei bis drei Jahren³², Arbeitslosengeld bezogen werden.³³ Nach spätestens sechs Monaten kontrolliert „Pôle Emploi“, ob der Arbeitslose sein Umorientierungsprojekt auch wirklich durchführt und spricht ggf. Sanktionen aus.³⁴ Diese werden in einem Dekret noch näher bestimmt. Betroffen von dem neuen Recht sind schätzungsweise 20.000 – 30.000 Menschen pro Jahr.³⁵ Die Kosten hierfür werden von den Sozialpartnern auf etwa 180 Mio. Euro jährlich geschätzt, bei einem Gesamtbudget der Arbeitslosenversicherung von 33 Mrd. Euro.³⁶

(2) Leistungen für Selbstständige

Zweitens sollen Selbstständige – 10,6% der erwerbstätigen französischen Bevölkerung³⁷ – bei Arbeitslosigkeit eine Absicherung („droit à une allocation d’assurance“) erhalten. Macron plante für sie ursprünglich eine Öffnung der Arbeitslosenversicherung. Dies sieht der Reformentwurf nun nicht mehr vor. Stattdessen soll ein spezielles steuerfinanziertes³⁸ Absicherungssystem für Selbstständige eingeführt werden. Dadurch können Selbstständige im Fall einer gerichtlichen Liquidationsanordnung („jugement de liquidation judiciaire“)³⁹, eines Insolvenzverfahrens („procédure de redressement judiciaire“)⁴⁰ oder der Scheidung bzw. Auflösung der

³⁰ Art. 26 des Reformentwurfs.

³¹ Vgl. Wahlprogramm von Macron, <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/emploi-ch%C3%B4mage-securites-professionnelles> (letzter Abruf: 19. April 2018).

³² Unter 53 Jahren ist die maximale Bezugsdauer zwei Jahre, mit 53 oder 54 Jahren zweieinhalb Jahre, ab 55 Jahren drei Jahre. Vgl. UNEDIC [2017], J’ai plus de 50 ans: Y-a-t-il des règles d’indemnisation particulières ?, <https://www.unedic.org/indemnisation/vos-questions-sur-indemnisation-assurance-chomage/jai-plus-de-50-ans-y-t-il-des> (letzter Abruf: 19. April 2018).

³³ Les Echos, Assurance-chômage: ce que la réforme va changer, vom 9. April 2018, <https://www.lesechos.fr/economie-france/dossiers/030728535867/030728535867-la-reforme-de-lassurance-chomage-2122829.php> (letzter Abruf: 17. April 2018).

³⁴ Art. 36 des Reformentwurfs.

³⁵ Le Parisien, Interview mit Muriel Pénicaud zur Reform der Arbeitslosenversicherung, vom 2. März 2018, <http://www.leparisien.fr/economie/muriel-penicaud-nous-allons-creer-de-nouveaux-droits-au-chomage-01-03-2018-7585950.php> (letzter Abruf: 7. März 2018).

³⁶ Le Parisien, Interview mit Muriel Pénicaud zur Reform der Arbeitslosenversicherung, vom 2. März 2018, <http://www.leparisien.fr/economie/muriel-penicaud-nous-allons-creer-de-nouveaux-droits-au-chomage-01-03-2018-7585950.php> (letzter Abruf: 7. März 2018).

³⁷ Ferrali, Leila: Réforme de l’assurance-chômage, une hydre à trois têtes ?, vom 19. Oktober 2017, <https://ledodosouslefilao.wordpress.com/2017/10/19/institut-montaigne-reforme-de-lassurance-chomage-une-hydre-a-trois-tetes-par-leila-ferrali-chargee-detudes-education-emploi/> (letzter Abruf: 23. Januar 2018).

³⁸ Es soll das Steueraufkommen aus der „Contribution Sociale Généralisée“ – CSG herangezogen werden. Die CSG ist eine allgemeine Sozialsteuer, die auf alle Einkommen erhoben wird.

³⁹ Art. L. 640-1 ff. Code du commerce.

⁴⁰ Art. L 630-1 ff. Code du commerce.

Lebenspartnerschaft („pacte civil de solidarité“ – PACS) der mitarbeitende und Anteile haltende (Ehe)-partner („conjoint associé“)⁴¹ monatliche Leistungen erhalten. Die Voraussetzungen für den Leistungsbezug, etwa im Hinblick auf Dauer und Gewinn der vorherigen selbstständigen Tätigkeit, sowie Dauer und Höhe der Leistungen werden später per Dekret konkretisiert. Die Regierung hat monatliche Leistungen in Höhe von 800 Euro für die Dauer von sechs Monaten unter der Voraussetzung, dass im Vorjahr ein Jahresgewinn von etwa 10.000 Euro erwirtschaftet wurde, angekündigt.⁴²

3.3.2 Vergleich mit Hartz-Reform

(1) Leistungen bei Eigenkündigung

Eigenkündigungen führen in Deutschland in der Regel dazu, dass der Bezug von Arbeitslosengeld für eine Dauer von zwölf Wochen gesperrt ist.⁴³ Ausnahmen gibt es bei Eigenkündigungen aus „wichtigen Gründen“, etwa Mobbing oder sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz, Umzug wegen einer beruflichen Wechsel des Ehepartners o.ä.⁴⁴ Eine dem französischen Reformentwurf entsprechende Leistung trotz Eigenkündigung bei Umorientierungsprojekten gibt es in Deutschland nicht.

(2) Leistungen für Selbstständige

Anders als in Frankreich, ist die allgemeine Arbeitslosenversicherung in Deutschland unter gewissen Bedingungen auch für Selbstständige geöffnet. Selbstständige mit einem Tätigkeitsumfang von mindestens 15 Wochenstunden können sich nämlich seit dem Hartz-III-Gesetz freiwillig versichern.⁴⁵ Voraussetzung ist allerdings, dass sie in den zwei Jahren vor Aufnahme der selbstständigen Tätigkeit ein Jahr in der Arbeitslosenversicherung pflichtversichert waren oder unmittelbar vor Aufnahme der selbstständigen Tätigkeit Arbeitslosengeld bezogen haben.⁴⁶ Der Antrag auf Aufnahme in die Arbeitslosenversicherung muss außerdem innerhalb von drei Monaten nach Aufnahme der selbstständigen Tätigkeit gestellt werden. Eine nachträgliche Versicherung für sog. Alt-Selbstständige ist mittlerweile nicht mehr möglich.⁴⁷ Als arbeitslos und damit leistungsberechtigt gelten in Deutschland freiwillig versicherte Selbstständige, deren Auftragslage sie zu einer Tätigkeit von weniger als 15 Wochenstunden zwingt. Einerseits ist der französische Reformentwurf weitgehender als das deutsche System, da er Unterstützung unabhängig vom Ausmaß des Auftragsrückgangs zusichert. Andererseits beschränkt der französische Reformentwurf Hilfe auf Fälle der Insolvenz, Liquidation oder Scheidung. Diese Einschränkung gibt es in Deutschland nicht.

⁴¹ Art. L 121-4 Code du commerce.

⁴² Le Parisien, Interview mit Muriel Pénicaud zur Reform der Arbeitslosenversicherung, vom 2. März 2018, <http://www.leparisien.fr/economie/muriel-penicaud-nous-allons-creer-de-nouveaux-droits-au-chomage-01-03-2018-7585950.php> (letzter Abruf: 11. April 2018).

⁴³ Vgl. § 159 SGB III.

⁴⁴ Bundesagentur für Arbeit [2017], Fachliche Weisungen Arbeitslosengeld, S. 11, https://con.arbeitsagentur.de/prod/apok/ct/dam/download/documents/FW-SGB-III-159_ba015166.pdf (letzter Abruf: 11. April 2018).

⁴⁵ Vgl. § 28a Abs. 1 Nr. 2 SGB III; Bundeszentrale für politische Bildung, Oschmiansky, F., Arbeitslosenversicherung, <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/155254/arbeitslosenversicherung?p=all> (letzter Abruf: 13. März 2018).

⁴⁶ Bundeszentrale für politische Bildung, Oschmiansky, F., Arbeitslosenversicherung, <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/155254/arbeitslosenversicherung?p=all> (letzter Abruf: 13. März 2018).

⁴⁷ Chromow, R. [2014], Praxisleitfaden: Die freiwillige Arbeitslosenversicherung für Selbstständige, <https://www.akademie.de/wissen/freiwillige-arbeitslosenversicherung-fuer-selbststaendige/eintritt-beitrittsfristen> (letzter Abruf: 11. April 2018).

3.4 Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten

3.4.1 Reformentwurf

Bisher wurden Arbeitslosengeldempfänger, die sich nicht ausreichend um einen neuen Job bemühen, nur selten sanktioniert.⁴⁸ Außerdem wurden nach Ansicht der Regierung Sperren beim Bezug von Arbeitslosengeld nicht immer angemessen und kohärent verhängt: Wer unentschuldig nicht zu einem Termin beim Arbeitsamt erschien, musste mit einer Sperre von zwei Monaten rechnen; wer sich nicht ausreichend um einen neuen Job bemühte, musste lediglich mit einer Sperre von 15 Tagen rechnen.⁴⁹

Der Reformentwurf sieht die Veränderung des Sanktionssystems vor.⁵⁰ Sanktionen sollen künftig allein von „Pôle Emploi“ verhängt werden dürfen, bisher war dafür auch der Präfekt zuständig.⁵¹ Das Spektrum der Sanktionsmöglichkeiten soll per Dekret differenzierter ausgestaltet werden. Von der Regierung bereits angekündigt sind Sperren von 15 Tagen bei unentschuldigtem Fehlen bei einem Termin bei „Pôle Emploi“, ein Monat Sperre bei erstmaligen fehlenden Bemühungen für einen neuen Job, zwei Monate bei einem zweiten Verstoß und vier Monate beim dritten Verstoß.⁵²

Die Anzahl der für Kontrollen zuständigen Sachbearbeiter bei Pôle emploi soll nach Ankündigung der Regierung bis 2020 verfünffacht werden.⁵³

Der Reformentwurf schafft zudem die gesetzliche Definition eines angemessenen Jobangebots („offre raisonnable d'emploi“) ab.⁵⁴ Bisher lag gemäß Art. L 5411-6-3 Code du travail ein „angemessenes Jobangebot“ dann vor, wenn es mit der Qualifikation und den beruflichen Kompetenzen des Arbeitslosen vereinbar war. Außerdem musste der Arbeitslose mindestens 95% seines vorherigen Gehalts verdienen bzw. nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit mindestens 85% und nach einem Jahr mindestens in Höhe der Arbeitslosenleistungen i.S.d. Art. L 5421-1 Code du travail. Zumutbar war zudem ein Arbeitsplatz nur bei einer Entfernung von maximal 30km zum Wohnort bzw. ein Pendelaufwand von maximal einer Stunde mit öffentlichen Verkehrsmitteln. Was künftig als ein angemessenes Jobangebot gilt, wird von „Pôle Emploi“ und dem Arbeitslosen im sog. „projet personnalisé d'accès à l'emploi“ (Eingliederungsvereinbarung) jeweils im konkreten Fall festgelegt.⁵⁵

⁴⁸ In etwa 40.000 Fällen jährlich wurde zumeist eine Suspendierung des Arbeitslosengeldes für 15 Tage ausgesprochen. Siehe Martinot, Bertrand (Dezember 2013): Améliorer l'équité et l'efficacité de l'assurance chômage, Institut Montaigne, S. 5. Insgesamt bezogen nach UNEDIC Zahlen vom 31. Dezember 2016 3,6 Mio. Personen Arbeitslosengeld. Siehe UNEDIC [2016], Les chiffres clés, <https://www.unedic.org/sites/default/files/2017-09/4%20Chiffres%20cle%CC%81s%20V1909.pdf> (letzter Abruf: 17. April 2018).

⁴⁹ Ministère du Travail, En bref | 3 axes pour réformer l'assurance-chômage, <http://travail-emploi.gouv.fr/actualites/l-actualite-du-ministere/article/3-axes-pour-reformer-assurance-chomage#> (letzter Abruf: 7. März 2018).

⁵⁰ Art. 36 des Reformentwurfs.

⁵¹ Service public [2018], Les allocations chômage peuvent-elles être réduites ou supprimées ?, <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F31197> (letzter Abruf: 17. April 2018).

⁵² Les Echos, Projet de loi „avenir professionnel“: les principales mesures, vom 9. April 2018, <https://www.lesechos.fr/economie-france/dossiers/0301530812830/0301530812830-projet-de-loi-avenir-professionnel-les-principales-mesures-2167163.php> (letzter Abruf: 11. April 2018).

⁵³ Les Echos, Projet de loi „avenir professionnel“: les principales mesures, vom 9. April 2018, <https://www.lesechos.fr/economie-france/dossiers/0301530812830/0301530812830-projet-de-loi-avenir-professionnel-les-principales-mesures-2167163.php> (letzter Abruf: 11. April 2018).

⁵⁴ Art. 35 des Reformentwurfs.

⁵⁵ Art. L 5411-6-1 i.V.m. Art. L. 5411-6-3 Code du travail.

3.4.2 Vergleich mit Hartz-Reform

Mit dem Hartz-I-Gesetz wurden die Sperrzeitregelungen in Deutschland verschärft und nach der Häufigkeit der Verstöße gestaffelt.⁵⁶ Verhängt werden in Deutschland die Sperren von der Bundesagentur für Arbeit. Wenn sich Bezieher von Arbeitslosengeld I nicht ausreichend um eine Stelle bemühen, droht gemäß § 159 Abs. 5 SGB III eine Sperrzeit von zwei Wochen. Bei Nichterscheinen zu einem Termin mit der Agentur für Arbeit droht gemäß § 159 Abs. 6 SGB III eine Sperrzeit von einer Woche.

Mit dem Hartz-III-Gesetz wurde die Betreuungsquote der Arbeitslosen durch die Sachbearbeiter verbessert, indem letztere für weniger Arbeitslose zuständig waren.⁵⁷

Nach der Hartz-Reform wurden die Zumutbarkeitsregelungen für ein Jobangebot verschärft.⁵⁸ Gemäß § 140 Abs. 5 SGB III ist eine Beschäftigung für Arbeitslosengeld-I Empfänger nicht bereits deshalb unzumutbar, weil sie nicht zum Kreis der Beschäftigungen gehört, für die der Arbeitnehmer ausgebildet ist oder die er bisher ausgeübt hat. Gemäß § 140 Abs. 3 und 4 SGB III darf in den ersten drei Monaten der Arbeitslosigkeit das neue Gehalt nicht weniger als 80%, in den darauffolgenden drei Monaten nicht weniger als 70% des früheren Gehalts betragen; anderenfalls gilt das Angebot als unzumutbar. Vom siebten Monat der Arbeitslosigkeit an ist die Beschäftigung nur dann nicht zumutbar, wenn das erzielbare Nettoeinkommen unter Berücksichtigung der mit der Beschäftigung zusammenhängenden Aufwendungen niedriger ist als das Arbeitslosengeld. Eine Beschäftigung ist auch dann nicht zumutbar, wenn die täglichen Pendelzeiten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte im Vergleich zur Arbeitszeit unverhältnismäßig lang (insgesamt mehr als zweieinhalb Stunden bei einer Arbeitszeit von mehr als sechs Stunden) sind. Ein Umzug zur Aufnahme einer Beschäftigung außerhalb des zumutbaren Pendelbereichs kann etwa aus familiären Bindungen unzumutbar sein.

3.5 Leiharbeit und befristete Beschäftigungsverhältnisse⁵⁹

3.5.1 Reformentwurf

Für Arbeitnehmer in Leiharbeit („travail intérimaire“) und in befristeten Beschäftigungsverhältnissen („Contrat à durée déterminé“ - CDD) bestehen nach Feststellung der französischen Regierung Nachteile bei der Vergabe von Krediten oder Mietverträgen, wodurch „exzessive Prekarität“ droht. Die Regierung fordert daher die Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter auf, bis Ende 2018 beide Arbeitsformen durch Branchenvereinbarungen „quantitativ und qualitativ“ einzudämmen. Gelingt ihnen das nicht, will die Regierung per Dekret ein – im Reformentwurf noch nicht näher definiertes – Bonus-Malus-System für Unternehmen einführen.⁶⁰ Dies soll die „Sicherheits-Komponente“ der Flexicurity-Strategie installieren, d.h. Arbeitnehmer besser schützen und ihnen neue Rechte geben. Für die Gestaltung von befristeten Verträgen war den Branchen mit der Arbeitsmarktreform von September 2017 mehr Spielraum eingeräumt worden.⁶¹

⁵⁶ Vgl. Art. 1 des Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2002, BGBl. I 4607.

⁵⁷ Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, Die Hartz-Gesetze, https://www.lpb-bw.de/hartz_gesetze.html (letzter Abruf: 12. April 2018).

⁵⁸ Hans Böckler Stiftung, Die „Hartz-Reform“ und ihre Folgen, S. 16, https://www.boeckler.de/pdf/p_hartz_reform.pdf (letzter Abruf: 11. April 2018).

⁵⁹ Dieser Punkt betrifft nicht mehr die Arbeitslosenversicherung im engeren Sinne, ist aber Teil des Reformentwurfs zur Arbeitslosenversicherung und wird daher mitbehandelt.

⁶⁰ Art. 29 des Reformentwurfs sieht die entsprechende Möglichkeit für die Regierung vor.

⁶¹ Vgl. cepAdhoc, Die französische Arbeitsmarktreform vom 20. September 2017, https://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Studien/cepAdhoc_Franzoesische_Arbeitsmarktreform/cepAdhoc_Franzoesische-Arbeitsmarktreform.pdf (letzter Abruf: 19. April 2018),

3.5.2 Vergleich mit Hartz-Reform

Mit dem Hartz-I-Gesetz wurde Leiharbeit dereguliert und viele Auflagen (etwa im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz vom 3. Februar 1995) gestrichen. Im Gegenzug wurde der Gleichbehandlungsgrundsatz für die Arbeitnehmer verankert, d.h. die Leiharbeiter erhalten – unter Vorbehalt eines Zeitarbeit-Tarifvertrags – im Wesentlichen die gleichen Beschäftigungsbedingungen wie die Arbeitnehmer im Entleihbetrieb.⁶²

Die Möglichkeit der Befristung von Arbeitsverträgen für Ältere wurde mit dem Hartz-I-Gesetz erweitert und die Altersgrenze für die erweiterte Befristungsregelung von 58 auf 52 Jahre abgesenkt. Gemäß § 14 Abs. 3 Teilzeit- und Befristungsgesetz ist die kalendermäßige Befristung eines Arbeitsvertrages ohne Vorliegen eines sachlichen Grundes – abweichend von Abs. 2, der eine sachgrundlose Befristung nur bis zu einer Dauer von zwei Jahren zulässt – bis zu einer Dauer von fünf Jahren zulässig, wenn der Arbeitnehmer bei Beginn des befristeten Arbeitsverhältnisses das 52. Lebensjahr vollendet hat und unmittelbar vor Beginn des befristeten Arbeitsverhältnisses mindestens vier Monate beschäftigungslos i.S.d. § 138 Abs. 1 Nr. 1 SGB III gewesen ist, Transferkurzarbeitergeld bezogen oder an einer öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahme i.S.d. SGB II oder III teilgenommen hat.

Die Schröder-Regierung stand Leiharbeit und befristeten Beschäftigungsverhältnissen damals deutlich weniger skeptisch gegenüber, als die jetzige Macron-Regierung, auch wenn die genaue Ausgestaltung der französischen Regulierung in diesem Bereich noch nicht endgültig bekannt ist.

4 Fazit

Im Gesamtzusammenhang mit den bereits durchgeführten Reformen zum Arbeitsmarkt und den weiteren geplanten Reformen zur Berufsausbildung und zur beruflichen Weiterbildung, ist die Reform der französischen Arbeitslosenversicherung in ihrem Ausmaß durchaus mit den deutschen Hartz-Reformen vergleichbar. Macron reformiert Frankreichs Arbeitsmarkt- und Sozialsystem ähnlich konsequent wie damals die Schröder-Regierung mit ihren Hartz-Reformen.

Inhaltlich sind die Reformen hingegen nur begrenzt vergleichbar. In institutioneller Hinsicht stärkt Macron die staatliche Einflussnahme auf die sozialpartnerschaftliche Verwaltung der Arbeitslosenversicherung, während die Hartz-Reformen mit einer umfassenderen Selbstverwaltung der Bundesagentur für Arbeit einhergingen. Auch bei der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung geht Frankreich andere Wege: Die steuerfinanzierte Streichung der Arbeitnehmerbeiträge zur Arbeitslosenversicherung fand in Deutschland nie statt. Ebenfalls unbekannt in Deutschland ist die französische Idee der Arbeitslosenversicherung bei einer Eigenkündigung, verbunden mit einer beruflichen Umorientierung. Die größten Ähnlichkeiten zu den deutschen Hartz-Reformen gibt es bei den französischen Reformideen zu den Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten. Das gilt sowohl für die Veränderungen des Sanktionssystems, die Erhöhung der Anzahl der Sachbearbeiter und die Neuregelung der Zumutbarkeitsdefinition eines Jobangebots. Allerdings bleibt die konkrete Ausgestaltung des französischen Reformentwurfs in diesem Punkt noch abzuwarten. Der Reformentwurf Macrons steht der Leiharbeit und den befristeten Beschäftigungsverhältnissen kritisch gegenüber, auch wenn für den Moment noch auf konkrete Maßnahmen verzichtet wird. Hier zeigt sich wohl der größte Unterschied zu den deutschen Hartz-Reformen, welche Leiharbeit und die Befristung von Arbeitsverhältnissen vereinfachten.

⁶² Vgl. Art. 6 des Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2002, BGBl. I 4607.