

Illusion der Bewegung - Eine Bilanz der französischen Wirtschafts- und Sozialpolitik unter Nicolas Sarkozy

Xavier Timbeau

► **To cite this version:**

Xavier Timbeau. Illusion der Bewegung - Eine Bilanz der französischen Wirtschafts- und Sozialpolitik unter Nicolas Sarkozy. 2008. hal-00973028

HAL Id: hal-00973028

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-00973028>

Preprint submitted on 3 Apr 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

DGAPanalyse

Frankreich

Forschungsinstitut der
Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik

Oktober 2008 N° 8
ISSN 1865-701X

Illusion der Bewegung

Eine Bilanz der französischen Wirtschafts- und
Sozialpolitik unter Nicolas Sarkozy

von Xavier Timbeau



Deutsche Gesellschaft
für Auswärtige Politik e.V.

Die DGAPanalysen Frankreich erscheinen
mit freundlicher Unterstützung der

Robert Bosch **Stiftung**

Redaktion:
Ulla Brunkhorst und Katrin Sold

Zusammenfassung / Summary

Xavier Timbeau

Illusion der Bewegung – Eine Bilanz der französischen Wirtschafts- und Sozialpolitik unter Nicolas Sarkozy

- Statt eines übergeordneten strategischen Konzepts prägt eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen die Wirtschafts- und Sozialpolitik unter Nicolas Sarkozy.
- Zentrale wirtschaftspolitische Maßnahmen wie die Verringerung der Steuer- und Abgabenlast zur Stärkung der Kaufkraft oder die Reduzierung der öffentlichen Ausgaben entsprechen in ihren Resultaten nicht den ursprünglichen Zielsetzungen.
- Überstürzt eingebrachte Reformvorhaben, darunter die Aufweichung der 35-Stunden-Woche oder die Einführung des Aktiven Solidaritätseinkommens, müssen im Laufe ihres Umsetzungsprozesses korrigiert und modifiziert werden.
- Ernüchterung, Enttäuschung und Ungewissheit über die langfristige Zielsetzung der Reformen bestimmen die gesellschaftliche Reaktion und führen zu einer zunehmenden Infragestellung der aktuellen französischen Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Illusion of motion—A record of the French economic and social policy under Nicolas Sarkozy

- The French economic and social policy is characterized by a multitude of individual measures instead of following an overall strategic concept.
- The results of crucial economic policy measures, such as the reduction of taxes and charges to increase the purchasing power as well as the reduction of public spending, do not correspond to the intended goals.
- Premature reform projects, such as the loosening of the 35-hour work week or the adoption of an Active Solidarity Revenue, have to be modified and adjusted during the implementation process.
- Public opinion is characterized by disillusion, disappointment and uncertainty about the long-term development of the initiated reforms. As a result, the current French economic and social policy is increasingly put into question.

Inhalt

Der Ausgleich des öffentlichen Haushalts	5
Vier Prozentpunkte Steuern und Abgaben weniger bis 2012.....	6
Die Reduzierung der öffentlichen Ausgaben.....	7
Entscheidend für 2008: Die Erhöhung der Kaufkraft.....	8
Aufwertung der Arbeit und Abschaffung der 35-Stunden-Woche	8
Das Aktive Solidaritätseinkommen (RSA): eine unerwartete Finanzierungsgrundlage	9
Eine Zäsur: die Erhöhung des französischen Wachstumspotenzials.....	9
Ausbilden für die Zukunft	10
Eine konfuse Bilanz.....	11
Anmerkungen	12

Illusion der Bewegung

Eine Bilanz der französischen Wirtschafts- und Sozialpolitik unter Nicolas Sarkozy

Xavier Timbeau

Beinahe 450 Tage ist Staatspräsident Sarkozy nun im Amt – doch seine Politik bleibt schwer zu verstehen. Die Zahl der Versprechen und angekündigten Maßnahmen ist hoch, und es scheint, als werde bei jeder Schwierigkeit die Flucht nach vorne angetreten. Dabei sind die Erwartungen an die Reformen hoch, die Ergebnisse bleiben jedoch ungewiss und werden zunehmend in Frage gestellt. Angesichts einer nur schwer erkennbaren politischen Zielrichtung – das Spektrum reicht von einem autoritären, beinahe gaullistischen Staatsverständnis über einen strikten Liberalismus bis hin zu einer eher sozialen Ausrichtung – sehen sich die Reformgegner mit immer neuen Widersprüchen konfrontiert.

In einem kürzlich im Nachrichtensender France 24 ausgestrahlten Interview entgegnete Nicolas Sarkozy als Antwort auf die Frage nach den Ergebnissen des ersten Jahres seiner Amtszeit, dass allein im Wirtschaftssektor 55 Reformen in Angriff genommen worden seien. Dabei habe die Regierung keinen Bereich ausgelassen: angefangen bei den Fristen im Zahlungsverkehr zwischen Unternehmen über die Frage der Niederlassung von Großmärkten oder die Behandlung der Arbeitslosen bis hin zur Vermögenssteuer (Impôt de solidarité sur la fortune – ISF). Natürlich ist die Anzahl der Maßnahmen allein noch keine Garantie für Qualität und Angemessenheit, doch zahlreiche Vorhaben wurden in Angriff genommen, Expertenkommissionen haben getagt und Entscheidungen sind gefallen, darunter einige von großer Tragweite. Auf dem Weg von der ursprünglichen Idee bis zur konkreten Umsetzung hat dabei allerdings so manches Vorhaben an Attraktivität eingebüßt. Aufgrund von Kompromissen, politischen Widerständen und mangelnden Umsetzungsmöglichkeiten – die Realität beugt sich eben nicht so leicht dem politischen Willen – mussten die hochgesteckten Ziele und Absichten häufig abgeändert werden, wie z. B. im Fall der Reform des Status der Europäischen

Zentralbank, der sozialen Mehrwertsteuer oder des einheitlichen Arbeitsvertrags.

Einhalb Jahre nach Sarkozys Wahl ist der Zeitpunkt gekommen, um eine erste Bilanz zu ziehen. Doch viele Fragen bleiben offen: Ist Nicolas Sarkozy ein Europäer? Ist er ein Rechtsliberaler oder verkörpert er eine französische Spielart des New Labour? Ist seine Wirtschaftspolitik effizient und entspricht sie den Erwartungen all derer, die ihn im Mai 2007 gewählt haben? Ist seine Wirtschaftspolitik langfristig angelegt und beruht sie auf einer fundierten Analyse der Situation Frankreichs im Zeitalter der Globalisierung – oder übt er die Macht nur um der Macht willen aus und betreibt eine Günstlingspolitik, um sich über die verbleibenden knapp vier Jahre hinaus im Amt zu halten? Wo kann man Nicolas Sarkozy auf der breiten Skala zwischen opportunistischem Abenteurer und mutigem Reformpolitiker einordnen? Eine Analyse der wichtigsten Vorhaben des ersten Jahres seiner Amtszeit soll zur Beantwortung dieser Fragen beitragen.

Der Ausgleich des öffentlichen Haushalts

Mit seinen Versprechen und Plänen verfolgte Nicolas Sarkozys zwei ehrgeizige Ziele: Einerseits sollte der öffentliche Haushalt ausgeglichen und andererseits die steuerliche Belastung signifikant gesenkt werden. Die Idee, die hinter diesen Vorschlägen steht, ist nicht neu. Bereits in Sarkozys Wahlkampagne spielte die Frage der Belastung der französischen Wirtschaft durch die Verschuldung des Staates eine wichtige Rolle. Als Ursachen mussten der europäische Kontext, die Bestimmungen im Bereich der öffentlichen Finanzen und die von früheren französischen Regierungen eingegangenen Verpflichtungen herhalten. Es wäre zu wünschen, dass sich die französische Haushaltspolitik stärker von der britischen goldenen Regel leiten ließe, der

zufolge das staatliche Defizit – abgesehen von den staatlichen Nettoinvestitionen – im Verlauf eines Zyklus ausgeglichen werden muss. Dies ermöglicht eine antizyklische Politik und vermeidet bei Haushaltsschwierigkeiten eine zu starke Auswirkung auf die Investitionsplanung. Ebenso hätte man dem Schuldenbegriff im Sinne des Vertrags von Maastricht ein Konzept der Nettoverschuldung vorziehen können. Auf diese Weise könnte verhindert werden, dass Vermögenswerte (beispielsweise Autobahnen) zur Schuldenverringering oder zur Finanzierung von Investitionen verkauft werden. Die Veränderung der französischen Vermögensbilanzstruktur ist dabei selbstverständlich kein Tabu, doch die Versuchung ist groß, Vermögensbestände zum aktuellen Preis und damit unter Wert zu verkaufen.

Die französische Haushaltspolitik rückte letztlich ein striktes Haushaltsziel (ein Nulldefizit im öffentlichen Haushalt) und die Drei-Prozent-Grenze des Maastrichter Vertrags ins Zentrum ihrer Bemühungen. Die Drei-Prozent-Marke soll dabei als Obergrenze und Alarmsignal in der jährlichen Finanzplanung des Staates fungieren. Doch Nicolas Sarkozy und seine Berater sind zu diesem Ziel, das ihrer Meinung nach mit zu großen Zwängen verbunden ist, schnell auf Distanz gegangen. Der Präsident nahm seine allzu strikten Vorgaben in der Haushaltspolitik zurück und stellte sich damit sogar gegen seinen Premierminister. Reformen, die kurzfristig finanzintensiv sind, langfristig jedoch kostenkend wirken, sowie budgetäre Verpflichtungen aus der Periode vor der Amtszeit Sarkozys machten eine exakte Bestimmung der Haushaltsituation über diesen strategischen Umschwung hinaus zusätzlich schwierig. Ziel der Haushaltspolitik Sarkozys war jedoch nicht, eine pragmatische Haltung im amerikanischen Stil einzunehmen oder wie die Engländer eine komplizierte Regel zur Anwendung zu bringen. Von außen, vor allem aus Sicht der anderen europäischen Länder betrachtet, schien Frankreich in erster Linie Zeit gewinnen zu wollen – und so nicht vollständig mit der Praxis früherer französischer Regierungen zu brechen, auf deren wohlklingende Versprechungen häufig nur scheinheilige Lösungen folgten.

Vier Prozentpunkte Steuern und Abgaben weniger bis 2012

Nicolas Sarkozys politisches Programm steht nicht unbedingt im Einklang mit der Haushaltsdisziplin, wie sie die Europäische Kommission fordert. Sein Ziel besteht in erster Linie in einer Reduzierung der Steuerlast, wobei er sich an der Politik Margaret Thatchers oder auch Ronald Reagans orientiert. Die Reduzierung des Haushaltsdefizits hat für ihn keine Priorität. In Anlehnung an die mit der Laffer-Kurve dargestellte Korrelation zwischen Steuersatz und Steuereinnahmen und in Erwartung positiver Wachstumsentwicklungen, setzt er stattdessen darauf, mit den künftigen Steuereinnahmen die öffentlichen Kassen auffüllen zu können. Diese Strategie hat Nicolas Sarkozy von Beginn seiner Amtszeit an konsequent umgesetzt, indem er beispielsweise das allgemein als »Steuerpaket« bekannte »TEPA-Gesetz« (Arbeit, Beschäftigung und Kaufkraft) in aller Eile verabschieden ließ. Mehr als 15 Milliarden Euro wurden durch die Reduzierung der Vermögenssteuer und der Erbschaftsteuer, durch die Begrenzung der Gesamtsteuerlast eines Steuerzahlers auf 50 Prozent, die Freistellung der Überstunden von Steuern und die in Teilen ermöglichte Absetzbarkeit der Zinsen beim Erwerb von Wohneigentum freigesetzt. Das TEPA-Gesetz setzt die Steuerreform fort, die mit Verabschiedung des Finanzgesetzentwurfes für das Jahr 2006 im Herbst 2005 eingeleitet wurde (Jacques Chirac war zu diesem Zeitpunkt Staatspräsident, Dominique de Villepin Premierminister). Diese Steuerreform sah eine Reduzierung der oberen Grenzsteuersätze ab dem Jahr 2007 vor – eine Maßnahme, die also letztlich zeitgleich mit dem Inkrafttreten des »Steuerpakets« erfolgte, dessen Einführung eigentlich die »Methode Sarkozy« illustrieren sollte: Versprechen halten, um den politischen Willen glaubhaft zu machen, ehrgeizige Reformen in Angriff nehmen, um spürbare Ergebnisse zu erzielen, schnell handeln, um konservativen Reflexen zuvorzukommen, und breiten Kreisen der Bevölkerung gerecht werden, um deren Unterstützung für das staatliche Handeln zu sichern. Dem Anliegen, ein Gleichgewicht zwischen der steuerlichen Freistellung von Überstunden, die eher die Mittelschichten betrifft, und der Anpassung der Vermögenssteuer, die auf das obere Ende der Einkommensverteilungsskala

abzielt, herzustellen, kommt in dieser Strategie eine zentrale Bedeutung zu.

Die Zahlen aus dem Jahr 2007 haben die Hoffnungen der Franzosen, die unter der Steuerlast ächzen, jedoch gedämpft. Es sind entgegen der Zielsetzung der Maßnahmen höhere Steuereinnahmen zu beobachten, die vor allem auf den zusätzlichen Einnahmen aus der Körperschaftsteuer basieren, die auf den zunehmenden Aufschwung in Europa nach einer Phase des starken Abschwungs im Jahr 2001 zurückgehen. Zudem sind einige Sozialabgaben angehoben worden. Infolgedessen ist die Steuer- und Abgabenquote im Jahr 2006 insgesamt gestiegen, im Jahr 2007 lediglich um 0,6 Prozentpunkte zurückgegangen¹ und wird wohl auch im Jahr 2008 über dem Niveau des Jahres 2002 liegen (43,0 Prozent 2008 gegenüber 42,9 Prozent im Jahr 2002). Die eigensinnigen Ankündigungen einer geplanten Verringerung der Steuer- und Abgabenlast haben daher einen bitteren Beigeschmack – tatsächlich geht es dabei nämlich um die Frage der Glaubwürdigkeit politischer Ankündigungen.

Die Reduzierung der öffentlichen Ausgaben

Ohne eine Reduzierung der Ausgaben konnte die Steuersenkung jedoch nicht finanziert werden. Dabei müssen allerdings für eine Senkung der öffentlichen Ausgaben grundsätzliche Richtungsentscheidungen getroffen werden – während zur Steuersenkung ein einfaches Gesetz genügt. So folgte zur Frage der öffentlichen Ausgaben eine Ankündigung der anderen: Jede zweite Beamtenstelle werde nicht wieder besetzt, ein Prozess einer grundsätzlichen Überprüfung der öffentlichen Ausgaben eingeleitet, die Gesundheitsausgaben auf den Prüfstand gestellt und der staatliche Immobilienbesitz fortan dynamisch verwaltet. Ein Jahr danach zeigt sich, dass die Ankündigungen in den Fallstricken der Realität hängen geblieben sind. Man kann nicht jede zweite Beamtenstelle wegfallen lassen, ohne einen realistischen Plan zur Neuorganisation des öffentlichen Dienstes aufgestellt zu haben, der die im Kompetenzbereich des öffentlichen Dienstes verbleibenden Aktivitäten neu definiert. Zugleich muss eine Umverteilung zwischen den

Sektoren, in denen die Kontinuität von Kompetenzen und Mitteln erhalten werden muss, und denen, für die eine Neudefinition der Aufgabebereiche eine Produktivitätssteigerung bedeuten kann, ermöglicht werden. Nun sind aber Umstrukturierungsmaßnahmen nicht zwangsläufig in den Bereichen leichter umzusetzen oder dringender notwendig, in denen massiv Stellen eingespart werden. Die organisatorische Logik muss vor der buchhalterischen Logik rangieren – letztere darf lediglich den Handlungsrahmen setzen und erst im Nachhinein bewertet werden. Die Stellenplanung im Bildungswesen müsste Neueinstellungen in den Hoch- und Grundschulen und eine Stellenreduzierung im Sekundarbereich vorsehen. Der jeweils unterschiedliche Bedarf wird jedoch nicht berücksichtigt, wenn einfach nur jede zweite Stelle der in Pension gehenden Lehrer nicht mehr neubesetzt wird. Die auf ein Fach spezialisierten Lehrer des Sekundarbereichs können eben nicht einfach in den Grundschulbereich versetzt werden. So wurde diese Verpflichtung, jede zweite Stelle nicht wieder zu besetzen, inzwischen gelockert (im Bildungswesen ist nunmehr nur noch jede dritte Stelle betroffen), doch ohne eine umfassende Umstrukturierung gibt es keine Hoffnung auf nachhaltige Einsparungen in diesem Bereich. Die Zahl der 2008 nicht wieder besetzten Stellen kann 2009 nicht beibehalten werden. Der politische Preis für diese Stellenpolitik im öffentlichen Dienst ist jedoch hoch. Einerseits mobilisiert der unangemessene Druck auf die Belegschaften im öffentlichen Dienst Gewerkschaften und Opposition, andererseits bröckelt durch das Ausbleiben von Ergebnissen und durch das Auseinanderklaffen zwischen angekündigten Zielen und tatsächlich erreichten Einsparungen die Unterstützung durch den Teil der Bevölkerung, der dem Argument des Beamtenüberhangs in Frankreich bisher Glauben schenkte. Es soll jedoch nicht unerwähnt bleiben, dass die Zusammenlegung der Finanz- und der Steuerverwaltung in Angriff genommen wurde, wodurch die Zahl der Beamten zwar nur marginal reduziert, dafür aber eine Maßnahme von großer symbolischer Wirkung umgesetzt wurde.

Entscheidend für 2008: Die Erhöhung der Kaufkraft

Im Spannungsfeld zwischen Steuersenkungen und Einschnitten in den öffentlichen Ausgaben scheint verständlich, dass die Regierung ein staatliches Defizit lediglich als Übergangsphänomen betrachtet, das nicht überbewertet werden sollte. Doch die Konjunktur der beiden Jahre 2007 und 2008 entsprach nicht den Erwartungen.² Der Rückgang des Wachstums in Europa im Laufe des Jahres 2008, die durch den Beginn der Finanzkrise im Sommer 2007 hervorgerufenen Ängste und der Anstieg der Verbraucherpreise, der die Kaufkraft dämpft, können als Ursachen dafür angeführt werden, dass die Steuersenkungen nicht die erhoffte Wirkung zeigten. Wahrscheinlich hatten Nicolas Sarkozy und seine Berater im ersten Halbjahr 2007 vorausschauend für 2007 und 2008 einen wirtschaftlichen Aufschwung in Europa erwartet. Die Konjunkturentwicklungen stützten ein solches Szenario, und die meisten Prognosen wiesen in diese Richtung. Das Steuerpaket hätte also vom wirtschaftlichen Aufschwung begleitet und der Mut der französischen Regierung mit unmittelbaren Erfolgen ihrer Reformpolitik belohnt werden sollen. Korrelation ist jedoch nicht Kausalität, und wäre es tatsächlich zu dieser Übereinstimmung gekommen, hätte dies die Konfusion noch verstärkt. Der politische Gewinn wäre groß gewesen, da sich die Versprechen, obwohl sie klientelistisch geprägt waren, als zutreffend erwiesen hätten. Auch die Zurückstellung des Defizitabbaus wäre somit gerechtfertigt gewesen. In der Gesamtbilanz von Nachfrage- und Angebotspolitik hätte der Präsident sowohl rechts als auch links die Früchte seiner Politik ernten können. Nach dem Erfolg dieses mutigen Vorgehens hätte er freie Hand für weitere Entscheidungen gehabt.

Die Realität war dagegen grausam. Die Steuersenkungen werden dazu führen, dass das staatliche Defizit in den Jahren 2008 und 2009 die europäischen Stabilitätskriterien deutlich verfehlt – unpopuläre Maßnahmen als Reaktion lassen sich dann nicht mehr verhindern. Die Steuergeschenke an ausgewählte Personengruppen werden sich als vergeblich herausstellen, da sie nicht die erwartete Dynamik erzeugen. Die prekäre Lage der untersten

Einkommensschichten, die den Abschwung der Wirtschaft bereits zu spüren bekommen haben, wird sich noch verschärfen.

Aufwertung der Arbeit und Abschaffung der 35-Stunden- Woche

Die 35-Stunden-Woche ist seit ihrer Einführung eines der Themen, das Frankreich entzweit. Sie ist wie die Trennung von Staat und Kirche, die Dreyfus-Affäre oder der Religionsunterricht zu einer ideologischen Grundsatzfrage geworden, an der sich die Geister scheiden. Die politische Rechte hat die Schwierigkeiten bei der Umsetzung der 35-Stunden-Woche und die Unstimmigkeit innerhalb der Linken über dieses Thema geschickt für die Mobilisierung der eigenen Wählerschaft genutzt. Auch bei der Präsidentschaftswahl 2007 dürfte dies eine Rolle gespielt haben. Das zentrale Motto des UMP-Programms »Mehr arbeiten, um mehr zu verdienen« hat seinen Ursprung in der 35-Stunden-Woche und verdankt seine Schlagkraft den leidenschaftlichen Debatten, die in Frankreich zu diesem Thema geführt wurden. Nicolas Sarkozy musste etwas tun, und er musste es besser machen als seine Vorgänger, denn Jacques Chiracs Premierminister Jean-Pierre Raffarin hatte schon im Jahr 2002 versucht, die Gesetze zur 35-Stunden-Woche zurückzunehmen. Die Herausforderung lag damit sowohl in der praktischen Umsetzung als auch im symbolhaften Charakter des Themas: in der praktischen Umsetzung, weil die Unternehmer, die mit dem Rücken zur Wand Verträge zur Reduzierung der Arbeitszeit ausgehandelt hatten, ihren Handlungsspielraum wieder gewinnen wollten; auf Ebene der Symbolik, weil es galt, den Begriff der Arbeit neu zu fassen und entgegen der Interpretation durch die Sozialisten aufzuwerten. Nach fünf Jahren der Ausübung von Legislative und Exekutive ohne ernsthafte Opposition besteht allerdings die Gefahr, die Wähler zu enttäuschen und Ergebnislos immer wieder das gleiche heikle Thema anzuschneiden.

Die Befreiung der Überstunden von Steuern und Abgaben bildete das wichtigste Element einer schrittweisen Verlängerung der Arbeitszeit. Wenige

Wochen nach der Wahl von Nicolas Sarkozy wurde im Sommer 2007 das Projekt formuliert, die Sozialabgaben (Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil) und die Einkommensteuer für die über die 35 Wochenstunden hinausgehenden Arbeitsstunden zu erlassen. Steuerlich wäre diese Maßnahme zwar recht kompliziert gewesen, doch die Kosten pro Überstunde wären stark zurückgegangen (eine Überstunde hätte weniger als eine normale Arbeitsstunde gekostet!),³ und der Anreiz für den Arbeitnehmer hätte sich verzehnfacht.

Dem Finanzministerium ist es gelungen, das Projekt zu modifizieren. Hierzu hatten in erster Linie einige Simulationen geführt, denen zufolge die durchschnittliche Arbeitszeit um mehrere Stunden pro Woche ansteigen könnte und die Haushaltskosten nicht mehr kontrollierbar wären. Eine zusätzliche Arbeitsstunde pro Woche und pro Arbeitnehmer hätte Mehrkosten in Höhe von etwa 10 Milliarden Euro verursacht (Schätzung des Autors).⁴ Durch die Beschränkung des Vorteils auf den Arbeitnehmer, die zur Folge hat, dass eine Überstunde nicht weniger als eine normale Arbeitsstunde kostet, konnte das Finanzministerium allzu drastische Folgen für den Haushalt abwenden. Zugleich wurde damit jedoch ein Kernstück der Reform zur Arbeitszeitverlängerung verworfen.

Auch in diesem Bereich wird es enttäuschte Erwartungen geben. Ein erhöhter Verwaltungsaufwand in einem Bereich, in dem dieser bisher schon groß war – und dies bei nur geringfügigen Ergebnissen – gehörte nicht zu den Forderungen der Gegner der 35-Stunden-Woche. Sie hatten davon geträumt, zur Situation vor 1998 zurückkehren. Heute sind sie zwischen dem ursprünglichen Projekt und seinem Gegenprojekt hin- und hergerissen.

Das Aktive Solidaritätseinkommen (RSA): eine unerwartete Finanzierungsgrundlage

In Anlehnung an die in fast allen entwickelten Ländern aufkommende »workfare«-Bewegung haben die Regierung und der Hochkommissar für aktive Solidarität gegen Armut, Martin Hirsch, die Schaffung eines »Aktiven Solidaritätseinkommens«

(Revenu de solidarité active – RSA) vorgeschlagen. Mit diesem Zusatzeinkommen werden all denen, die aus der Erwerbslosigkeit herauskommen wollen und, sei es auch nur im Rahmen geringfügiger Beschäftigung, auf den Arbeitsmarkt streben, weit unter 100 Prozent liegende Grenzsteuersätze für Einkommen unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns garantiert, getreu dem Motto »making work pay«. Obwohl in Bezug auf das RSA noch eine Reihe von Fragen offen bleiben (Was wird mit denen, die trotz des Willens zur Arbeit keine Beschäftigung finden? Werden sie von der nationalen Solidarität ausgenommen? Das RSA ist familiengebunden – worin liegt dann für den möglichen Zweitverdiener einer Familie – in den meisten Fällen die Frau – der Anreiz, eine Arbeit anzunehmen?), drehte sich die Diskussion in erster Linie um die Frage der Finanzierung. Um eine reine Defizitfinanzierung des Projektes zu verhindern, wurde die Abschaffung der Beschäftigungsprämie (Prime pour l'emploi – PPE) erwogen, von der acht Millionen Haushalte profitieren und die etwa vier Milliarden Euro kostet, mit denen Beschäftigungsanreize für Nichterwerbstätige geschaffen werden. Dies hätte jedoch das Gros der arbeitenden Mittelschichten schwer getroffen. Die Lösung, die gewählt wurde, sieht nun eine höhere Besteuerung der Spareinlagen mit einem etwas über einem Prozent liegenden Satz vor, der grundsätzlich dem Allgemeinen Sozialbeitrag CSG ähnelt, der auf Kapitaleinkünfte erhoben wird. Letztendlich ist eine merkwürdige Mischung von Maßnahmen zustande gekommen: Ob Begrenzung der Gesamtsteuerlast oder tiefgreifende Umgestaltung der Vermögenssteuer, fest steht, dass die größten Vermögen mit weniger Steuern belegt und die mittleren Vermögen (immerhin das untere Zehntel der Einkommenspyramide) zur Kasse gebeten werden. Diese Situation verunsichert linke wie rechte Wähler.

Eine Zäsur: die Erhöhung des französischen Wachstumspotenzials

Der wirtschaftliche Abschwung in Frankreich im Vergleich zu den anderen entwickelten Ländern bildete die Grundlage für die Theorie einer notwendigen Zäsur. So wie François Mitterrand Frankreich verändern und die Vorrechte der Notablen

beseitigen wollte, hatte auch Nicolas Sarkozy vor, Frankreich »wieder in Gang zu bringen«. Mit dieser Thematik lässt sich wiederum breite Zustimmung erreichen, auch wenn ganz widersprüchliche Zielsetzungen zusammenkommen, die sich nie verwirklichen lassen werden.

In den Händen des früheren Beraters von Mitterrand, Jacques Attali, lag es schließlich, die Zäsur vorzubereiten. Der Attali-Bericht, der im Januar 2008 dem Präsidenten überreicht wurde, enthält mehr als 300 Vorschläge, in denen der Schlüssel zu einer neuen Dynamik liegen sollte.⁵ Auf den ersten Blick ist der Bericht kaum mehr als eine Aneinanderreihung von Vorschlägen, darunter einige, die stark an die Vorschläge erinnern, die Jacques Rueff vor 40 Jahren zur Modernisierung Frankreichs unterbreitet hatte. Damals wie heute findet sich dort die Theorie, dass Frankreichs Entwicklung durch korporatistische Strukturen und zu starke Interessensvertretungen blockiert werde – beispielsweise die der Pariser Taxifahrer. Jacques Attali jedoch glaubt, sein Kommissionsbericht gehe weiter in die Tiefe. Es gehe dabei in erster Linie um eine Flexibilisierung Frankreichs, die notwendig sei, um von der Globalisierung zu profitieren und gleichzeitig den Menschen für ihre individuelle Entfaltung genügend Sicherheit zu bieten. Der Ansatz der Kommission gehe dabei über das bekannte Konzept der »flexisecurity« der skandinavischen Länder hinaus und sei auf alle Bereiche der Gesellschaft anzuwenden. Gerechtigkeit sei das Leitmotiv der Reformen – Vorteile, die sich aus Lebenssituation, Informationsstand oder beruflicher Position ergeben, dürften nicht länger toleriert werden. Dieser Anspruch ist hoch und zugleich abstrakt. Der Bericht interessiert sich nur wenig für die Realisierung der Vorschläge und die grundsätzliche Akzeptanz der Diagnose der gesellschaftlichen Probleme, auf deren Basis eine Neuverteilung der Lasten und Privilegien vorgenommen werden soll. Jacques Attali warnte mit einer gewissen Arroganz davor, dass, wenn auch nur eine Maßnahme seines Berichts nicht umgesetzt würde, das ganze Gerüst zusammenbräche. In den Wochen nach der Veröffentlichung des Berichts tobte jedoch sogar innerhalb der Regierungsmehrheit die Auseinandersetzung um den Status der Taxibranche, die Regeln des kommerziellen Städtebaus oder die richtigen

Maßstäbe für die politische und administrative Aufteilung Frankreichs.

Die Entschlossenheit, eine Zäsur herbeizuführen, mündete letztendlich in das Gesetz zur Modernisierung der Wirtschaft und das Gesetz zur Modernisierung des Arbeitsmarkts. Diese Gesetze sehen beispielsweise eine Bevorzugung von kleinen und mittleren Unternehmen bei öffentlichen Ausschreibungen, Regeln der Unternehmensübertragung und eine Reform der Regelungen für die französischen Handelsketten (Kommissionen, Niederlassung) vor. Sie führen zudem neue Formen des Arbeitsvertrags und neue Bedingungen für eine Beendigung des Arbeitsverhältnisses ein. Welche Auswirkungen diese Modernisierungsmaßnahmen haben werden, lässt sich derzeit noch nicht abschätzen. Sie sind aber – und das lässt sich bereits sagen – nicht das Ergebnis eines umfassenden politischen Konzepts oder einer strategischen Neuausrichtung der französischen Wirtschaft.

Ausbilden für die Zukunft

Der Attali-Bericht stellt wie die Regierung oder auch die Regierungsmehrheit das Bildungswesen ins Zentrum künftiger staatlicher Investitionsprogramme. Bei diesem Thema besteht sowohl in Bezug auf die gemischte Bilanz der Leistungsfähigkeit des französischen Bildungssystems als auch in Bezug auf seine wichtige Bedeutung für die Zukunft der Gesellschaft und die Sicherstellung von Chancengleichheit ein Konsens. Bildung wird heute als absolute Priorität angesehen. Es bedarf jedoch eines doppelten Ansatzes: Zum einen müssen die Mittel, vor allem im Hochschulbereich, aufgestockt werden, zum anderen muss die Effizienz der Ausgaben auf allen Ebenen des Bildungssystems erhöht werden. Die praktische Umsetzung dieses Ansatzes gestaltet sich jedoch schwieriger. Haushaltszwänge wiegen schwerer als die Notwendigkeit der Neustrukturierung. Die Wahl zwischen einem elitären System einerseits, das den Besten Bildung auf höchstem Niveau angedeihen lässt, und einem breit angelegten Bildungssystem andererseits, das einer maximalen Anzahl von Jugendlichen eine Berufsbildung zusichert, ist noch nicht endgültig getroffen. Das Verfahren für die Vergabe

neuer Budgetmittel gleicht einem Nullsummenspiel: Jede neue Ausgabe setzt Einsparungen an anderer Stelle voraus. Dies schränkt die Haushaltspolitik ein.

In diesem wie auch in anderen Bereichen setzen sich überstürzte Aktionen gegen umfassende Abstimmungsprozesse durch, die nach und nach ihre Wirkung entfalten und mit deren Hilfe es vielleicht eine grundlegende und von allen akzeptierte Veränderung gegeben hätte. Ähnlich wie in einem Unternehmen ist es in einem hierarchisierten Führungsstab, in dem die Entscheidungen durch den höchsten Verantwortlichen gefällt werden, einfach, neue Abläufe und Organisationsformen festzulegen sowie Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen vorzunehmen. Doch der Weg von der Planung auf einem Blatt Papier zu einer gelungenen Umsetzung ist weit und kann nur gelingen, wenn die Lösungsansätze geduldig an all diejenigen weitervermittelt werden, die sie in der Praxis umsetzen sollen. Nicolas Sarkozys gewünschte Zäsur im Bildungswesen erscheint – wie die Ansätze in anderen Aktionsfeldern der Regierung – zunehmend abstrakt und entfernt sich immer mehr von den tatsächlichen Erfordernissen.

Eine konfuse Bilanz

Vor seiner Wahl zählten äußerst unterschiedliche Menschen zum Vertrautenkreis um Nicolas Sarkozy. Seine Stärke bestand nicht in der Synthese und der Ermittlung eines größten gemeinsamen Nenners, sondern in der Fähigkeit, die Illusion zu erzeugen, ganz verschiedene und widersprüchliche Erwartungen auf wundersame Weise erfüllen zu können. Steuern senken, den öffentlichen Haushalt sanieren, sich nicht vom Defizit beunruhigen lassen, die Qualität der Daseinsvorsorge verbessern, die Zahl der Beamten reduzieren – all dies ergibt ein Programm, in dem sich jeder wieder finden kann. Es umzusetzen ist hingegen schwierig. Ein Berater von Premierminister François Fillon fasste das politische Programm der Regierung so zusammen: »Margaret Thatcher und Tony Blair in einem, mit allem, was sie im Vereinigten Königreich realisiert haben.« Schocktherapie und Aufschwung in einem Atemzug.

Das Ergebnis ist eindeutig: Enttäuschung und Ernüchterung. Betroffen sind davon sowohl die Rechte als auch die Linke. In einigen Jahren wird man möglicherweise Lehren aus diesem Reformwirrwarr ziehen können, die nachhaltig sind und weitere Entscheidungen positiv beeinflussen. Zur heutigen Situation erklärt inzwischen jedoch selbst Nicolas Baverez, einer der größten Unterstützer Nicolas Sarkozys: »Wir glaubten, dass Nicolas Sarkozy der französischen Wirtschaft eine Schocktherapie verordnen wollte. Heute sehen wir, dass er sich eher für eine Vermeidungsstrategie entschieden hat.«

Die nächsten vier Jahre seines Mandats werden zweifelsohne ebenso ereignisreich bleiben wie die ersten 450 Tage. Zahlreiche Vorschläge und Reformen, unerwartete Wendungen und neue leidenschaftliche Diskussionen werden sich aneinander reihen. Der französische Präsident ist nahezu besessen von der Idee der »Bewegung«, und er wird in seinem Reformeifer nicht nachlassen. Dabei wird er sicher so manchen Minister verschleifen. Die eigentliche Frage ist jedoch die der Zielrichtung und der Wirksamkeit dieser Reformen für die französische Wirtschaft. Die gegenwärtig von der Finanzkrise und von ihren Auswirkungen auf die reale Wirtschaft geprägte Konjunktur-entwicklung könnte in den letzten beiden Jahren der Amtszeit von Nicolas Sarkozy einen Aufwärtstrend erfahren. Er wird weiterhin versuchen, so viele Menschen wie möglich zufrieden zu stellen. Dabei geht es ihm nicht darum, einen Konsens zu finden. Vielmehr wird er darum bemüht sein, jegliche politische Konkurrenz zu ersticken und die Gegner in die Falle seiner janusköpfigen Strategie zu locken: Auf der einen Seite liberal, auf der anderen interventionistisch, heute mit Privilegien für die Reichen, morgen sozial orientiert. Die näher rückenden Wahltermine werden diese Widersprüchlichkeiten noch verstärken.

Doch Nicolas Sarkozy ist sich selbst der ärgste Feind. Er schürt Hoffnungen und nimmt immer neue Vorhaben in Angriff, muss sich aber letztlich daran messen lassen, ob es ihm gelungen ist, seine Ziele auch zu verwirklichen. Aufgrund seiner ablehnenden Haltung gegenüber langwierigen Verhandlungen und der notwendigen Überzeugungsarbeit

bei den politischen und gesellschaftlichen Kräften steht er letztendlich allein in der Verantwortung.

Konjunktur und äußere Ereignisse können eine Zeit lang über die eigentlichen Ergebnisse der Reformen hinwegtäuschen, doch am Ende wird man seine fünf Jahre im Amt unter die Lupe nehmen und bewerten. Seine frühere Laufbahn in der Regierung bestand aus kurzen Episoden in Funktionen, in denen er sehr aktiv war. Sowohl im Innenministerium (Mai 2002 bis März 2004), im Wirtschafts- und Finanzministerium (März 2004 bis Dezember 2004) als auch ein weiteres Mal im Innenministerium (Juni 2005 bis März 2007) hat er agiert, ohne sich mit den langfristigen

Konsequenzen seiner Politik auseinander setzen zu müssen. Zum ersten Mal wird er ein Amt nun mindestens fünf volle Jahre lang wahrnehmen. Die Angemessenheit, die Kohärenz und die Wirksamkeit seiner Entscheidungen werden nun an der Realität gemessen werden – eine Gegenüberstellung, die schmerzhaft ausfallen könnte.

Xavier Timbeau ist Leiter der Abteilung Analyse und Konjunkturprognose beim Observatoire Français des Conjonctures Economiques (OFCE), Paris.

Übersetzung aus dem Französischen: Kerstin Elsner und Barbara Hahn.

Anmerkungen

- 1 2003 betrug die Steuer- und Abgabenquote 42,9% des BIP. 2006 erreichte sie den Höchststand von 43,9%. 2007 bewirkte ein von Dominique de Villepin in Angriff genommenes Programm eine Steuersenkung um 0,7 Prozentpunkte des BIP (12 Milliarden Euro) durch eine Reform der Einkommenssteuer, die Aufwertung der Beschäftigungsprämie, die Begrenzung der Gesamtsteuerlast (Einkommenssteuer + ISF + lokale Steuern) auf 60 Prozent des Einkommens sowie durch die Reform der Gewerbesteuer und der Besteuerung der Kapitalerträge aus Wertpapieren mit einer Laufzeit von mehr als acht Jahren. 2007 sank die Steuer- und Abgabenquote um 0,6 Prozentpunkte – dies ist weniger als die Steuerreform von 2006 bewirken sollte. Gleichzeitig reduzierte das im Sommer 2007 in Kraft getretene TEPA-Gesetz die Steuern und Abgaben um mehrere Milliarden. Abgesehen von diesen Senkungen nahm die Steuer- und Abgabenlast insgesamt jedoch stark zu. Dieser Anstieg ergab sich aus der Körperschaftsteuer, den Sozialabgaben (UNEDIC, Ausdehnung des Allgemeinen Sozialbeitrags CSG auf Kapitaleinkünfte, Tabaksteuer) und der Mehrwertsteuer.
- 2 Im Sommer 2007 lagen die Wachstumsprognosen für Frankreich dem Forecast Consensus zufolge bei 2,1% für das Jahr 2007 und bei 2,2% für das Jahr 2008. Die Europäische Kommission sagte im Mai 2007 ein Wachstum von 2,4% für 2007 und von 2,3% für 2008 voraus. Im August 2007 reduzierten sich die Wachstumsaussichten mit dem Ausbruch der Finanzkrise. Das Jahresende 2007 war wenig vom Wachstum geprägt, obwohl es am unteren Rand der vorausgesagten Marge lag (2,1% für die erste, von INSEE für das Wachstum 2007 bewertete Zahl). Die Prognosen für 2008 wurden dagegen stark nach unten korrigiert. Der Consensus Forecast (von September 2008) sagt gegenwärtig ein Wachstum von 1,1% voraus, das im Oktober 2008 wohl noch weiter zurückgehen wird (wahrscheinlich auf 0,8%), so dass die durchschnittliche Wachstumsprognose für 2008 unterhalb der letzten Prognosen des IWF (1,6%) oder der Europäischen Kommission (1,0%) liegt.
- 3 Die Überstunde wird (in Unternehmen mit mehr als 20 Mitarbeitern) mit einem Zuschlag von 25% zum normalen Stundenlohn der 35 Wochenstunden vergütet. Durch die Befreiung der Überstunden von Einkommenssteuer und Sozialabgaben würden sich die Lohnkosten für eine Überstunde um 50% reduzieren (was in etwa dem Beitragssatz des Arbeitgebers entspricht) und würde das Nettoeinkommen des Arbeitnehmers um 30% verringert (Kombination aus Lohnkostenbeitrag und durchschnittlichem Einkommenssteuersatz).
- 4 Vgl. Eric Heyer, Mathieu Plane, Xavier Timbeau, Le choc fiscal tiendra-t-il ses promesses? (Lettre de l'OFCE, Nr. 288), Paris, 31.7.2007, <<http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/lettres/288.pdf>>.
- 5 Der Text des Attali-Berichts und die Zusatzdokumente sind unter folgender Adresse verfügbar: <<http://www.liberationdelacroissance.fr>>.