



Eine Progressive Wachstumsstrategie für Frankreich

PIERRE-ALAIN MUET
Oktober 2013

Mit der Wahl von François Hollande zum französischen Staatspräsidenten und der breiten Stimmenmehrheit für die Linke bei den Parlamentswahlen brachten die Franzosen ihren Wunsch nach einer anderen Politik zum Ausdruck. Die aktuelle Krise trifft Europa in besonderem Maße. Um sie zu bewältigen, benötigt es einen grundlegenden Wandel. Dann kann die Solidarität erreicht werden, die unserem Kontinent oft fehlt.

Die Situation in Frankreich

Seit fünf Jahren herrscht in Frankreich ein Nullwachstum. Als die Regierung Ayrault ins Amt kam, lag das Bruttoinlandprodukt (BIP) pro Kopf noch drei Prozent unter dem Stand von 2008. Der kurzzeitige Aufschwung, der auf die Rezession 2009 folgte, konnte deren Auswirkungen nicht korrigieren. Denn die Krise in der Eurozone stürzte Europa bereits wieder in eine neue Rezession, bevor sich die Wirtschaft von der vorangegangenen erholen konnte. Seit 2008 stieg die Arbeitslosenquote infolge des Nullwachstums stetig an. Das führte in den klassischen Teufelskreis: schwaches Wachstum – Zerstörung von Arbeitsplätzen – Rückgang der Kaufkraft – erneuter Rückgang des Wachstums.

In dieser hauptsächlich durch die Krise verursachten Situation gibt es aber auch ein Erbe der Politik vor der Krise: eine Schuldenlast, die sich in den zehn Jahren rechter Regierung verdoppelt hatte und vor allem nach fünf Jahren massiven strukturellen Defizits der öffentlichen Finanzen explosionsartig anstiegen war – und ein in unserer jüngeren Geschichte nie gekanntes Außenhandelsdefizit als Ergebnis der seit 2003 rückläufigen industriellen Entwicklung und der stetig sinkenden Wettbewerbsfähigkeit.

Damit litt Frankreich im Juni 2012 in vier Bereichen an Defiziten: an Arbeitsplätzen, an Nachfrage, an wettbewerbsfähigen Angeboten und an einem strukturellen Defizit bei den öffentlichen Finanzen. Nur selten ist man zugleich mit einem Problem auf der Angebotsseite und einem Problem auf der Nachfrageseite konfrontiert. Noch seltener muss man derartige Probleme lösen, während der Schuldenabbau die rasche Reduzierung öffentlicher Defizite erfordert und der Regierung daher die üblichen Mittel zur Ankurbelung der Wirtschaft, die den Haushalt notwendigerweise belasten, nicht zur Verfügung stehen. Für die Sanierung der französischen Wirtschaft war es erforderlich, diese vier Defizite anzupacken. Aber dies sollte der Reihe nach und unter Wahrung der sozialen Gerechtigkeit geschehen. Dabei galt es, dem Schuldenabbau und der Beschäftigung den Vorrang vor der Wettbewerbsfähigkeit einzuräumen.

Die Wirtschaftspolitik von François Hollande

Bereits im Nachtragshaushalt vom Juli 2012 zeigten sich die drei Prioritäten der Politik der Regierung Ayrault, die zu den Schlüsselbereichen des Haushalts 2013 werden sollten: Schuldenabbau, Förderung des Arbeitsmarktes und Steuergerechtigkeit.

Im Juli 2012 wurde durch drei wichtige Maßnahmen die vorherige Wirtschaftspolitik korrigiert. Die Subventionen für Überstunden entfielen, die im Kontext massiver Arbeitslosigkeit völlig sinnlos waren. Der von der vorherigen Regierung beschlossene Transfer von Sozialabgaben auf die Mehrwertsteuer, dessen Umsetzung ab Herbst 2012 das ohnehin sehr schwache Wachstum jedoch stark belastet hätte, wurde gestrichen. Die Solidaritätssteuer auf Vermögen, die Nicolas Sarkozy am Ende seiner Amtszeit abgeschafft hatte, wurde wieder eingeführt.

Diese Sofortmaßnahmen stellen eine Kurskorrektur dar. Der Haushalt 2013 wird den Kurs in Richtung Defizitabbau und Steuergerechtigkeit lenken und orientiert sich stark an den Prioritäten, die im Präsidentschaftswahlkampf angekündigt worden waren: Beschäftigung, Bildung, Wohnungswesen und Gerechtigkeit.

Der Haushalt für 2013: Abbau des Defizits ohne »übermäßige« Belastung des Wachstums

Im Präsidentschaftswahlkampf hatte François Hollande die Notwendigkeit aufgezeigt, das Defizit der öffentlichen Finanzen Frankreichs im Jahre 2013 auf drei Prozent zu senken. Mit dieser Zielsetzung konnte der Defizitabbau zu einer Priorität des ersten Regierungsjahrs der Linken werden. Gleichzeitig sollte jedoch das nominale Defizit nicht zu einem Tabu werden, um bei unzureichendem Wachstum nicht auf eine Austeritätspolitik festgelegt zu sein.

Während der gesamten Debatte über das Organgesetz zur Umsetzung des Europäischen Fiskalpakts hatte die sozialistische Fraktion betont, dass das strukturelle Defizitziel die maßgebliche Zielsetzung für die öffentlichen Finanzen darstellt. Denn dies gestattet konjunkturbegleitende Haushaltsmaßnahmen, die die »automatischen Stabilisatoren« greifen lassen und darüber hinaus die politischen Entscheidungen eines verabschiedeten Haushalts berücksichtigen.

Bei der Vorbereitung des Haushalts 2013 standen zwei Anliegen im Mittelpunkt: der rasche Abbau des Defizits bei möglichst geringem Druck auf das Wachstum und die Unantastbarkeit der unteren Einkommen. Diese beiden Anliegen wurden insofern noch verstärkt, als die Steuergerechtigkeit, die zum Wegfall ungerechter, ineffizienter Steuernischen und zu einer stärkeren steuerlichen Belastung der vermögendsten Mitbürger führte, die Verbrauchssteuern aussparte. Angesichts der für 2013 vorhersehbaren Situation mit einem durch die Nachfrage begrenzten Wachstum galt es, Druck auf den bereits trägen Verbrauch zu vermeiden.

Die Haushaltseinsparungen beliefen sich auf 30 Milliarden Euro: 20 Milliarden bei den Einnahmen und zehn Milliarden bei den Ausgaben. Diese Entscheidung für das Verhältnis zwei Drittel/ein Drittel war sinnvoll. Eine Ausgabenkürzung wirkt sich kurzfristig konjunkturdämpfen-

der aus als eine Erhöhung der Einnahmen (langfristig hingegen ist es im Allgemeinen gerade umgekehrt). Sowohl in Bezug auf die Ausgaben als auch auf die Einnahmen wurden ganz gezielt Entscheidungen getroffen, um das Wachstum möglichst wenig zu belasten.

Auf der Ausgabenseite war die Einsparung von zehn Milliarden Euro weder das Ergebnis einer Rasenmäher-Methode, noch gab es drastische Einschnitte bei den Ausgaben. Es handelte sich vielmehr um eine selektive Politik, bei der ineffiziente Ausgaben unter Wahrung der drei Prioritäten Beschäftigung, Bildung und Wohnungswesen gestrichen wurden.

So wurde nicht nur an den Mitteln für die Beschäftigungspolitik festgehalten. Auch das Programm zur Schaffung von 100 000 zukunftsorientierten Arbeitsplätzen im Jahre 2013 entsprach den konjunkturellen Erfordernissen: Ein zukunftsorientierter Arbeitsplatz ermöglicht jungen Menschen nachhaltiges Einkommen und bietet der Jugend und den Familien wieder neue Zuversicht.

Auf der Einnahmenseite sah der Haushalt 2013 weder für die privaten Haushalte noch für die Unternehmen allgemeine Steuererhöhungen vor. Ungerechte, wirkungslose Steuernischen wurden jedoch abgeschafft. Bei der Einkommensteuer wurde die Progression wieder eingeführt. Die großen Ungleichheiten bei der Besteuerung, d. h. die unterschiedliche Besteuerung von großen und kleinen Unternehmen sowie von Arbeit und Vermögenswerten wurden korrigiert. Mit der stärkeren Besteuerung von Spitzenverdienern wurde die Steuergerechtigkeit bei gleichzeitigem Schutz von Konsum und Wachstum wiederhergestellt.

Eine umfassende Steuerreform

Der wesentlichste Teil der Einkommensteuerreform betrifft zweifellos die Abschaffung der Abgeltungssteuer auf Zinserträge und Dividenden und der Pauschalbesteuerung von Gewinnen aus der Veräußerung von Wertpapieren. Das Finanzgesetz für 2013 wird in unserem Land zum ersten Mal dazu führen, dass Kapitalerträge endlich genauso wie Einkünfte aus Erwerbstätigkeit auf Grundlage der geltenden Einkommensteuertabelle besteuert werden. Die Progression bei der Einkommensteuer wird durch die Einführung eines Grenzsteuersatzes von 45 Prozent bei Einkünften über 150 000 Euro

pro Teil erhöht. Die Deckelung des Familienquotienten, von dem vor allem Bezieher von sehr hohen Einkommen profitieren, wird von 2 300 Euro auf 2 000 Euro gesenkt.

Die Besteuerung der Unternehmen wurde in drei Punkten reformiert, durch die bisher vor allem Großunternehmen ihre Steuerlast erheblich mindern konnten. Hierbei handelt es sich zunächst um die unterschiedliche Behandlung von Dividenden (die unter den steuerpflichtigen Gewinn fallen) und Finanzausgaben, die vollständig von den zu versteuernden Einkünften abzugsfähig waren. Dieses Missverhältnis wird von den Großunternehmen und multinationalen Unternehmen stark zur Minderung ihres zu versteuernden Gewinns genutzt. Das Finanzgesetz senkt daher die Abzugsfähigkeit von Finanzausgaben im Jahr 2013 auf 85 Prozent und ab 2014 auf 75 Prozent. Auch die Inanspruchnahme der Steuerbefreiung auf langfristig erzielte Gewinne aus der Veräußerung von Beteiligungen wurde stark eingeschränkt, und der Verlustvortrag wurde auf 50 Prozent des Ergebnisses begrenzt.

Die Überprüfung der Wachstumsperspektiven und des nominalen Defizits

Anfang 2013 wurde erkennbar, dass das für 2013 prognostizierte Wachstum nicht würde erzielt werden können. Die Regierung stellte klar, dass sie keine Sparmaßnahmen verabschieden würde, um dem Drei-Prozent-Ziel hinterherzujagen, da dies die Wirtschaft noch tiefer in die in Europa bereits herrschende Rezession führen würde. Im Rahmen des im April 2013 im Parlament diskutierten und an die EU-Kommission übermittelten Stabilitätsprogramms wurde die Defizitprognose für 2013 aufgrund der Verschlechterung der Konjunktur auf 3,7 Prozent korrigiert. Bei den Strukturausgaben blieb es unverändert bei 1,9 Prozent, wie im verabschiedeten Haushalt vorgesehen.

Nach Verhandlungen mit der EU-Kommission wurde Frankreich eine Frist von zwei Jahren eingeräumt, um ein tatsächliches Defizit von drei Prozent des BIP zu erreichen und damit Spielraum für die Wiederbelebung des Wachstums zu gewinnen.

Die Bedeutung des sozialen Dialogs

Die grundlegendste Strukturreform der Regierung Ayrault, die den sozialen Dialog betont, wird in zwei Bereichen ihren Ausdruck finden, nämlich bei der Wettbewerbsfähigkeit und bei der Beschäftigung.

Seit 2003 hat sich das Zahlungsbilanzdefizit ständig verschlechtert und lag im Jahre 2012 bei 75 Milliarden Euro, während zwischen 1995 und 2002 noch Überschüsse zwischen 20 und 30 Milliarden Euro erzielt wurden. Das Fehlen einer Industriepolitik in den letzten zehn Jahren hat dazu geführt, dass die französische Industrie unter zwei großen Schwächen leidet. Zum einen ist die Kluft zwischen den gut in die Globalisierung integrierten Großunternehmen und der Masse der kleinen und mittleren Unternehmen, die auf den internationalen Märkten kaum präsent sind, zu groß. Zum anderen hat ein zu anspruchloses und nicht ausreichend innovatives Produktangebot zur Folge, dass die französischen Exporteure stärker als andere den Risiken durch Preisschwankungen und damit den Schwankungen des Eurokurses beziehungsweise der Entwicklung der Lohnkosten ausgesetzt sind. Die einzige Maßnahme, die die Rechte in zehn Jahren getroffen hatte, bestand darin, vor der Präsidentschaftswahl eine über die Anhebung der Mehrwertsteuer finanzierte Senkung der Sozialabgaben zu beschließen, die im Herbst 2012 nach der Wahl in Kraft treten sollte.

Nach der Rücknahme dieses Beschlusses im Juli 2012 führte die Regierung stattdessen eine Steuergutschrift für die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und der Beschäftigung (CICE) ein. Diese entspricht einer Senkung der Lohnnebenkosten in Höhe von 20 Milliarden Euro ab 2013 und soll ab 2014 zur Hälfte über einen weiteren Abbau des Haushaltsdefizits und zur Hälfte aus Steuermitteln (Mehrwertsteuer und Ökosteuer) finanziert werden. Diese Maßnahme ist Bestandteil des Pakts für Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit, in dem eine Vielzahl an strukturellen Maßnahmen gebündelt wurde, um die Wettbewerbsfähigkeit wiederherzustellen.

Dieser Pakt räumt dem sozialen Dialog breiten Raum ein und unterstreicht dessen Rolle hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit einer Nation. Der Dialog wird seine volle Bedeutung jedoch ganz klar im Bereich der Beschäftigung entfalten, was insbesondere durch die Aushandlung von Generationenverträgen sowie durch die Sicherung des beruflichen Werdegangs zum Ausdruck kommt.

Die direkte Schaffung von Arbeitsplätzen im nicht kommerziellen Bereich (staatlich geförderte Arbeitsplätze und zukunftsorientierte Arbeitsplätze für junge Menschen) war die erste Maßnahme der Regierung. Diese Maßnahme entspricht am ehesten der konjunkturellen Situation, die durch schwache Nachfrage und sinkende Kaufkraft gekennzeichnet ist. Mit der Erhöhung des Einkommens von Menschen, die (wieder) eine Beschäftigung gefunden haben, steigt das nationale Einkommen, was sich rasch auf die Wirtschaftstätigkeit auswirkt.

Die zweite Maßnahme, die Generationenverträge, ist eher struktureller Art. Sie bietet Unternehmen einen Anreiz, junge Menschen einzustellen und gleichzeitig ältere Menschen weiter in einem Beschäftigungsverhältnis zu behalten. Sie ist somit eine Antwort auf die niedrigen Erwerbsquoten am Beginn und am Ende des Erwerbslebens.

Die dritte Maßnahme ist der Abschluss von Verhandlungen über die berufliche Sicherheit. Hier handelt es sich um eine grundlegende Änderung, wenn man sich vor Augen hält, dass ein wichtiger Bestandteil dieses Dialogs und des Gesetzes zu seiner Umsetzung, nämlich der Ausbau der Kurzarbeit, es beispielsweise Deutschland ermöglichte, mit einer rückläufigen Arbeitslosigkeit durch die Krise zu kommen.

Wachstum kann jedoch nicht einzig und allein das Ergebnis nationaler Politik sein.

Für eine progressive europäische Wachstumspolitik

Die Staatsschuldenkrise in der Eurozone – wobei Europa deutlich geringer verschuldet ist als die USA und Japan – verdeutlicht die wesentliche Schwäche des heutigen Europas: die mangelnde Solidarität. Die europäischen Staaten ließen Zweifel an ihrer Solidarität aufkommen und haben damit die Rettung Griechenlands, das mit drei Prozent zum europäischen BIP beiträgt, zu einer allgemeinen Krise der Eurozone werden lassen. Europa wird heute von den konservativen Parteien dominiert, die diejenigen Rezepte anwenden, die die Welt in die Krise gestürzt haben: Freihandel als Horizont der auswärtigen Beziehungen, Sparmaßnahmen als einzige Politik. Es ist an der Zeit, dem europäischen Projekt seinen ursprünglichen Sinn als Raum der Solidarität zurückzugeben.

Sozial- und Steuerdumping stehen dem europäischen Vorhaben entgegen! Anstelle von Solidarität kommt es zu Auseinandersetzungen zwischen den Ländern, zu Konkurrenz unter Arbeitnehmern, zum Abbau sozialer Standards, zur Ausbeutung von Ressourcen und zum Schwund der biologischen Vielfalt. Nach Jahrzehnten des Wettbewerbs muss das wiederhergestellt werden, was Europas Stärke ausgemacht hat, nämlich die Zusammenarbeit, die beim Lebensstandard und beim sozialen Schutz eine Konvergenz auf hohem Niveau ermöglichte. Diese Zusammenarbeit muss in allen Bereichen gelten. Im makroökonomischen Bereich muss sie politische Maßnahmen zum Defizitabbau ermöglichen, die nicht das Wachstum aufs Spiel setzen. Im steuerlichen und sozialen Bereich muss sie nicht kooperative Verhaltensweisen verhindern und im Bereich der Innovation soll sie Skaleneffekte nutzen.

Die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Ungleichheiten muss bei der nächsten Etappe im Aufbau Europas das oberste Ziel sein. Damit wird das europäische Projekt wieder Vertrauen und Hoffnung unter den Völkern wecken. Wir müssen uns zum Streben nach einem »europäischen Sozialvertrag« bekennen, der vor allem vom Europäischen Gewerkschaftsbund getragen wird. Dieser Vertrag muss die Grundrechte garantieren: das Arbeitsrecht, das Niveau der sozialen Absicherung, das Gewerkschaftsrecht und das Günstigkeitsprinzip. Auch muss die EU-Kommission den Europäischen Gewerkschaftsbund bei der Ausarbeitung sämtlicher Texte in Bezug auf die Arbeitnehmerrechte und die Arbeitsgesetze einbeziehen. Und schließlich muss die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit Priorität haben.

Gemeinsame Währung, Schengen-Raum, Airbus, die gemeinsam von PS und SPD in ihren jeweiligen Parlamenten unterstützte Finanztransaktionssteuer, bevor diese Gegenstand umfassender Zusammenarbeit wurde – viele Erfolge der Europäischen Union wurden von einer kleinen Anzahl an Mitgliedsländern als Freiwillige und Wegbereiter ausgehandelt und getragen, bevor andere, manchmal auch alle sich anschlossen. Dieser Ansatz muss auf andere Bereiche ausgeweitet werden, um bei der sozialen und steuerlichen Harmonisierung (einheitliche Grundsätze bei der Unternehmensbesteuerung) und der Schaffung großer Projekte auf dem Gebiet von Infrastruktur, Industrie, Technologie, Wissenschaft und Energie weiter voranzukommen. Eine Politik der zukunftsorientierten Investitionen mit Finanzierung durch die Europäische



Investitionsbank (EIB) ist unbedingt erforderlich, um die Wettbewerbsfähigkeit Europas langfristig zu entwickeln, Europa zum ersten Öko-Kontinent zu machen und die negativen Auswirkungen der Haushaltskonsolidierung in den einzelnen Staaten zu kompensieren. Der erste Schritt muss die rasche Umsetzung des Wachstumspakts sein.

Dem Freihandel der Liberalen setzen wir den gerechten Handel entgegen, der auf der Wahrung der Menschenrechte, der Demokratie, des sozialen Fortschritts und des Umweltschutzes basiert und für die Schaffung einer CO₂-Steuer an den Grenzen der Europäischen Union sorgt.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Über den Autor

Pierre-Alain Muet ist Abgeordneter von Lyon und stellvertretender Vorsitzender des Finanzausschusses in der Assemblée nationale.

ISBN 978-3-86498-689-5