

aktuelle

frankreich

analysen

Nr. 7 · Juli 1997

Wohin steuert Frankreich?

Der wirtschafts- und europa-
politische Kurswechsel
der Regierung Jospin

Henrik Uterwedde

Der Machtwechsel in
Frankreich erfolgt in einer
entscheidenden Phase der
Europäischen Union.

Wie sind die Erfolgsaussichten
der Wirtschaftspolitik
Jospins?

Kann Frankreich die
Stabilitätskriterien erfüllen?

Sind Konflikte um den Euro
zu erwarten?

Wohin steuert Frankreich?

Der wirtschafts- und europapolitische Kurswechsel der Regierung Jospin

Der Machtwechsel in Frankreich ist in einer für die Zukunft der Europäischen Union entscheidenden Phase erfolgt. Nach der fünften Abwahl einer Regierung seit 1981¹ ist in neuer Schärfe das Dilemma deutlich geworden, daß die vom Maastrichter Vertrag und vom europäischen Binnenmarkt ausgehenden empfindlichen Anpassungserfordernisse in der Wirtschafts- und Sozialpolitik innenpolitisch - wenn überhaupt - nur sehr mühsam akzeptiert werden. Der alles in allem gemäßigte »euro-liberale« Kurs der Regierung Juppé - Privatisierungen, marktwirtschaftliche Strukturanpassungen, haushaltspolitische Konsolidierung, Reform der Sozialversicherung - ist von den Wählern ebenso desavouiert worden wie zuvor die entsprechende Politik linker wie rechter Regierungen seit 1983. Letztlich hat die Linke 1997 mit einer ähnlichen Grundaussage gewonnen wie Chirac 1995: Sie hat eine ausgewogenere Balance zwischen ökonomischen Anpassungszwängen und dem Ziel des sozialen Zusammenhalts versprochen, auf die europäische Währungsunion bezogen: eine wirtschafts- und beschäftigungspolitische Korrektur einer als einseitig monetaristisch empfundenen Stabilitätsorientierung. Dies bedeutet einen doppelten, wirtschafts- wie europapolitischen Kurswechsel.

► In der Wirtschafts- und Sozialpolitik versucht die Regierung, unter Beachtung der stabilitätspolitischen Erfordernisse eine neue Wachstums- und Beschäftigungsdynamik herbeizuführen. Kern der neuen Politik ist eine

nachfrageorientierte Wachstumsbelebung und eine Politik der Arbeitszeitverkürzung. Das Konzept ist umstritten, seine Erfolgsaussichten nicht nur wegen der engen finanziellen Handlungsspielräume ungewiß. Premierminister Jospin hat einen Zeitplan und Etappen für die Verwirklichung seiner neuen Politik aufgestellt, Sicherungen gegen unrealistische Forderungen eingebaut und im übrigen die Tarifparteien in die Verantwortung genommen. Ein Szenario wie 1995, als der neugewählte Präsident Chirac seine vollmundigen populistischen Wahlversprechen innerhalb weniger Monate sang- und klanglos zugunsten einer klassischen Spar- und Stabilisierungspolitik fallenließ, ist mit Sicherheit nicht zu erwarten. Zu sehr hat Jospin die Erneuerung des politischen Stils auf seine Fahnen geschrieben und klargestellt, daß die während des Wahlkampfes gemachten Aussagen von der Regierung, jedenfalls der Tendenz nach, eingelöst werden.

► Bezüglich der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion hat der neue Premierminister keinen Zweifel daran gelassen, daß er am Gesamtwerk des Maastrichter Vertrages und damit auch am Euro festhält, der schließlich ein Werk der Ära Mitterrand darstellt. Allerdings gewinnt die innenpolitische Fundierung bzw. Durchsetzungsfähigkeit der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion einen neuen Stellenwert und führt zu neuen Akzenten. Geht es binnenwirtschaftlich darum, bei Respektie-

¹ Zu der man als sechsten Fall durchaus die Niederlage von Premierminister Balladur gegen Jacques Chirac im ersten Wahlgang der Präsidentschaftswahl 1995 zählen kann.

zung der europäischen Stabilitätswänge einen Handlungsspielraum für mehr Wachstum und Beschäftigung zu gewinnen, so wird auf europäischer Ebene gefordert, die notwendige Stabilität des Euro mit wachstums- und beschäftigungspolitischen Signalen zu verbinden und eine entsprechende wirtschaftspolitische Koordinierung zu erreichen. Dies ist weder eine Besonderlichkeit französischer Sozialisten noch nur ein Problem französischer Anpassungsfähigkeit: Der Gipfel von Amsterdam hat vielmehr gezeigt, daß die Regierung Jospin eine von vielen EU-Staaten geteilte Erwartung formuliert hat.

Der Gipfel von Amsterdam hat die Probleme nicht gelöst, sondern vertagt. In

den kommenden Monaten steht die französische Regierung vor der schwierigen Aufgabe, die europäischen Stabilitätspflichten einzuhalten, die versprochene neue Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik einzulösen und mit ihren EU-Partnern die Amsterdamer Kompromißformeln mit Leben zu erfüllen. Der Pfad möglicher Lösungswege ist in allen Fällen äußerst schmal. Früher als erwartet könnte Jospin in die unangenehme Lage kommen, sich zwischen den europäischen, von Frankreich unterzeichneten Selbstverpflichtungen und den binnenwirtschaftlichen Erwartungen bzw. Zielsetzungen entscheiden zu müssen. Bis heute ist nicht deutlich geworden, wie eine solche Entscheidung aussehen würde.

Selten sah sich eine neue Regierung, nahezu ohne Schonzeit, vom ersten Tag ihrer Amtsübernahme an mit schwierigsten Herausforderungen konfrontiert, die sie zwangen, noch vor der Regierungserklärung Entscheidungen von großer Tragweite zu fällen. Erschwerend kommt hinzu, daß die Sozialisten, von der vorzeitigen Parlamentsauflösung ebenso überrascht wie alle anderen Parteien, auf diesen Machtwechsel noch nicht genügend vorbereitet waren. Die Erneuerung der Sozialistischen Partei (PS) nach ihrem Wahlscheitern 1993, von Parteichef Jospin zielstrebig vorangetrieben, ist zwar weitgehend erreicht worden. Aber die im Herbst 1996 formulierten programmatischen Aussagen hatten in erster Linie die Aufgabe, die verschiedenen Strömungen innerhalb der Partei zusammenzubinden und die Grundlage für eine Allianz mit den Bündnispartnern auf der Linken zu bilden. Nach der zunehmend glanzlosen Regierungsperiode 1988-93 ging es

ferner darum, das Profil des PS als linke Sammelpartei zurückzugewinnen. Obwohl diese Aussagen kein Regierungsprogramm darstellten, bestritt die Partei damit ihren - letztlich erfolgreichen - Wahlkampf.

Der neue Ansatz der Regierung stellt nicht, wie teilweise behauptet, einen Rückfall in überkommene Rezepte sozialistischer Wachstums- und Beschäftigungspolitik oder eine Absage an notwendige Strukturreformen dar. Die Sozialisten sind sich der engen Spielräume in einer offenen, international verflochtenen Volkswirtschaft bewußt. Aber sie erteilen einem einseitig auf Sparzwänge, Lohnkostensenkung und Flexibilisie-

Wirtschaftspolitik: alte Rezepte oder Erneuerung?

derung der Arbeitsmärkte fixierten Kurs eine Absage und versuchen statt dessen, ein neues Gleichgewicht zwischen den Erfordernissen finanzieller Stabilität bzw. internationaler Wettbewerbsfähigkeit einerseits und dem Beschäftigungsziel andererseits zu finden.

Nachfrageorientierte Wachstumsbelebung und Arbeitszeitverkürzung sind die beiden Kernelemente der neuen Politik, auch wenn die Kostenseite der Unternehmen nicht vernachlässigt wird (gezielte Entlastungen bei den Lohnnebenkosten, Förderung von Existenzgründungen und andere Maßnahmen zugunsten von Klein- und Mittelunternehmen). Neokeynesianisch orientierte Ratgeber der neuen Regierung wie Jean-Paul Fitoussi und Pierre-Alain Muet² verweisen zu Recht darauf, daß die gegenwärtige französische Wachstumsschwäche in erster Linie auf eine Konsumschwäche zurückzuführen ist. Die Regierung setzt auf eine Steigerung der Kaufkraft, allerdings in erster Linie auf indirektem Wege: über die Senkung der Sozialabgaben durch Umschichtung der Finanzierungsbasis der Krankenversicherung, oder auf die Auswirkungen vermehrter Beschäftigung auf das gesamtwirtschaftliche Lohnvolumen. Der Kaufkrafteffekt der Mindestloohnerhöhung um 4% (diese kommt 2,2 Millionen Personen zugute, das sind 11% der französischen Beschäftigten) bleibt trotz mancher Anstoßeffekte auf andere Lohngruppen gering; für andere staatlich finanzierte Konsumbelebungsmaßnahmen - wie die unter Balladur und Juppé gezahlten, in ihrer Wirkung mehr als fragwürdigen Prämien beim Kauf eines neuen Autos - ist ebensowenig Geld vorhanden wie für substantielle Lohnerhöhungen im Bereich des öffentlichen Dienstes.

Was die Lohnpolitik in der Privatwirtschaft angeht, so besteht verteilungspolitisch durchaus ein Spielraum für die von

manchen Ökonomen empfohlenen maßvollen Erhöhungen der Löhne und Gehälter: die finanzielle Situation und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen ist durchweg solide geworden; die Entwicklung der Lohnstückkosten verläuft deutlich günstiger als in den europäischen Nachbarländern, sie liegen deutlich unter dem deutschen Niveau; schließlich hat die Lohnquote im Laufe der vergangenen Jahre einen absoluten Tiefstand erreicht, auch im internationalen Vergleich. Dem steht gegenüber, daß die Lohnkosten vor allem bei wenig qualifizierten Arbeitskräften bereits heute beschäftigungsverhindernd sind.

Die Notwendigkeit, eine Gewichtung zwischen Lohn- und Beschäftigungszielen vorzunehmen, stellt sich auch bei der Politik der Arbeitszeitverkürzung. Das von Jospin für den Herbst angekündigte Rahmengesetz wird die gesetzliche Arbeitszeit von jetzt 39 Stunden auf 35 Stunden bis zum Ende der Legislaturperiode senken und überdies selbstgewählte Teilzeitarbeit fördern. Die Ausgestaltung aber wird den Tarifparteien überlassen. Bei einem mehrjährigen, z.B. auf drei Jahre angelegten Umsetzungsprozeß können die Unternehmen die Kosten der Arbeitszeitverkürzung bei nominal unveränderten Löhnen ohne weiteres durch Produktivitätssteigerungen, aber auch durch niedrigere Einstiegstarife der neu Beschäftigten auffangen. Der Beschäftigungseffekt aber wird wesentlich von den Modalitäten der Umsetzung abhängen, vor allem von der Frage, in welcher Dosierung die Verteilungsspielräume für Lohnzuwachs oder für Arbeitsplätze genutzt werden. Die geplante Beschäftigungskonferenz im Herbst bezieht nicht zufällig Löhne, Beschäftigung und Arbeitszeit in die Verhandlungen mit ein. Von ihr wird abhängen, wie groß die Aussichten für einen Beschäftigungspakt à la française sein werden.

² Beide sind führende Vertreter des Wirtschaftsforschungsinstituts OFCE (Observatoire français des conjonctures économiques), das sich seit langem durch prononcierte neokeynesianische Positionen hervorhebt.

Die Unwägbarkeiten der geplanten, nicht unumstrittenen Arbeitszeitverkürzung sind damit erheblich. Aber in dem Ansatz, den Tarifparteien die wesentliche Verantwortung für die Umsetzung zu übertragen, liegt ein nicht zu unterschätzendes Innovationspotential. Zum einen können praxisnahe, flexible Lösungen gefunden werden; zum anderen gibt es die Chance zur Erneuerung der - in Frankreich lückenhaften, wenig kooperativen - Sozialbeziehungen. Die Regierung hat im übrigen angekündigt, daß sie innovative, beschäftigungssichernde bzw. -schaffende Vereinbarungen finanziell belohnen will. Die diesbezüglichen Erfahrungen des Robien-Gesetzes aus der Ära Juppé sind vielversprechend und dürften in veränderter, erweiterter Form fortgeführt werden.³

Einen traditionellen Ansatz stellt dagegen die Zusage der Regierung dar, im Laufe der kommenden zweieinhalb Jahre 700.000 öffentlich finanzierte Arbeitsplätze für Jugendliche zu schaffen. 350.000 davon sollen im öffentlichen Sektor, vorzugsweise bei den Gebietskörperschaften, entstehen. Entgegen früheren Ansätzen soll es sich um vollwertige Ganztagsarbeitsplätze mit einer Vertragsdauer von fünf Jahren handeln, die nach dem Mindestlohn (SMIC) bezahlt werden. Ferner wird Wert auf die Tatsache gelegt, daß mit diesem Programm nicht Arbeitsplätze subventioniert, sondern neue Bedürfnisse abgedeckt werden sollen. Im Privatsektor wird ein finanzielles Anreizsystem geschaffen werden müssen, um die Ziele zu erreichen. Insgesamt kommt diesem Programm wohl mehr eine Symbolwirkung zu, die angesichts der dramatischen Ausmaße und Folgewirkungen der Jugendarbeitslosigkeit ihre Legitimität hat, auch wenn ihre Effizienz in Anbetracht bisheriger Erfahrungen mit derartigen Maßnahmen fragwürdig erscheint.

Die neue Wirtschafts- und Sozialpolitik im Überblick

- ▶ **Lohnpolitik, Kaufkraftsteigerung:** Erhöhung des staatlich festgelegten Mindestlohnes (SMIC) um 4% am 1.7.; Erhöhung der jährlichen Zuwendung für Familien zum Schuljahresbeginn (allocation de rentrée scolaire) von 420 auf 1.600 Francs, Begrenzung der Familienbeihilfen auf Haushalte mit einem Höchstinkommen von ca. 25.000 Francs monatlich.
- ▶ **Arbeitszeitverkürzung:** Einberufung einer »nationalen Konferenz über Löhne, Beschäftigung und Arbeitszeit« im September; Rahmengesetz über die schrittweise Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit von 39 auf 35 Stunden; Umsetzung der Arbeitszeitverkürzung durch die Tarifparteien auf Branchen- und Unternehmensebene.
- ▶ **Öffentlich finanzierte Arbeitsplätze für Jugendliche:** 700.000 Arbeitsplätze (je zur Hälfte im privaten und im öffentlichen Sektor) in den kommenden drei Jahren; Finanzierung durch Umschichtung bereits vorhandener Mittel der Arbeitsmarktförderung.
- ▶ **Privatisierungen:** Vorläufiger Stopp der laufenden Privatisierungsvorhaben, aber grundsätzliche Bereitschaft zu Anpassungen der dem Wettbewerb ausgesetzten Unternehmen.
- ▶ **Steuer- und Abgabepolitik:** Stabilisierung der Steuer- und Abgabenquote; Prüfung einer Mehrwertsteuersenkung; Umstellung der Finanzierung der Krankenversicherung von Sozialbeiträgen auf die allgemeine Sozialabgabe (CSG, Contribution sociale généralisée).
- ▶ **Budgetpolitik:** Evaluierung der Haushaltslage, durch eine Sachverständigenkommission bis Mitte Juli; Finanzierung neuer Vorhaben durch Umschichtung der Ausgaben (»dépenser mieux«).

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die neue Regierung sind tendenziell günstig. Alles deutet auf eine Konjunkturerholung hin, deren Dynamik allerdings noch sehr verhalten ist. Nach einem mageren Wachstum von 1,3% im vergangenen Jahr könnten 1997 2,3% erreicht werden. Wesentlicher Motor ist zur Zeit die Auslandsnachfrage, die angesichts der Währungshausse des Dollar sowie der anhaltenden Wachstumsdynamik des Welthandels die französischen Exporte weiter stimulieren könnte. Die Binnennachfrage dagegen stagniert trotz eines niedrigen Zinsstandes und vorsichtiger Anzeichen für eine Wiederbelebung der Beschäftigung und der Lohnentwicklung. Die französische Wirtschaft »wartet nur darauf, wieder zu starten«, ⁴ verharret aber noch in einer ge-

³ Dieses nach dem UDF-Abgeordneten Gilles de Robien benannte, im Juni 1996 verabschiedete Gesetz fördert (in Form einer teilweisen Senkung der Sozialabgaben) betriebliche Vereinbarungen, die durch Arbeitszeitverkürzungen Arbeitsplätze sichern oder schaffen. Es hat zu zahlreichen Vereinbarungen geführt, ist aber aufgrund seiner Kosten umstritten.

⁴ L'Expansion Nr.550, 29.5.-11.6.97, S.21.

wissen Abwartehaltung, die durch die mit den Wahlen verbundenen Unsicherheiten noch verstärkt worden ist. Die Regierung steht vor der Aufgabe, die zaghaften Anzeichen der Wachstumsbelebung durch verlässliche Signale zu stüt-

zen, ohne von der konjunkturellen Entwicklung 1997 eine wesentliche Entlastung ihrer schwierigen haushalts- und beschäftigungspolitischen Probleme erwarten zu können.

Politische Spielräume

Die Wählerbasis der neuen Linksregierung ist schmaler als dies in der klaren parlamentarischen Mehrheit von 319 zu 258 Sitzen zum Ausdruck kommt. In Wirklichkeit trennt die Linke und die Rechte nicht mehr als ein Abstand von 1,5%.⁵ Dies ändert nichts an der klaren Absage der Wähler an die Regierung Chirac-Juppé und an der erfolgreichen Renaissance der Sozialisten nach ihrem Wahldebakel 1993, deutet aber doch den alles in allem begrenzten Vertrauensvorschuß für die Regierung Jospin an.

Dennoch: Der neue Wirtschaftskurs der Regierung - insbesondere die Betonung von Wachstum, Beschäftigung und staatlicher Verantwortung - kann sich auf eine Grundhaltung bei Wählern und Meinungsführern stützen, die seit Anfang der neunziger Jahre erheblich an Gewicht gewonnen hat: die diffuse Überzeugung, daß die - in den achtziger Jahren durchaus notwendige - Spar- und Stabilitätspolitik das Land heute in eine verhängnisvolle Deflationsspirale treibt und daß die dominierende monetäre Ausrichtung dringend der Korrektur durch wachstums- und beschäftigungspolitische Elemente bedarf. Jacques Chirac wurde 1995 zum Präsidenten gewählt, weil er diese Erwartungen besser als andere artikulierte und die Überwin-

nung der »sozialen Spaltung« zu seiner zentralen Aussage machte. Allerdings hielt dieser Populismus nur einen Sommer und machte binnen kurzem einem klassischen Sparkurs im Namen der Maastricht-Kriterien Platz. Jospin setzt im Grunde dort wieder an, wo Chirac scheiterte: in der Formulierung eines wirtschaftspolitischen Pfades, der die Zwänge der Wettbewerbsfähigkeit und die Stabilitätsanforderungen der europäischen Währungsunion respektiert und dennoch Wachstum und Beschäftigung zu zentralen Zielen erhebt.

Dieser Kurs ist über die parteipolitischen Grenzen hinaus mehrheitsfähig. Diese objektive Grundübereinstimmung dürfte auch die Kohabitation zwischen Jospin und Chirac erleichtern. Da auch in der Europapolitik die Positionen nicht allzuweit auseinander liegen,⁶ dürfte Frankreich in Brüssel auch künftig mit einer Stimme sprechen - dies hat sich bei den schwierigen Verhandlungen vor und auf dem Amsterdamer Gipfel deutlich gezeigt. In dieser Kohabitation hat die Linksregierung, zumindest in der ersten Phase, eindeutig die stärkere Position. Der Präsident ist durch die von ihm verursachte Niederlage des bürgerlichen Lagers, das in sich zerrissen ist und sich in den kommenden Monaten neu formieren dürfte, politisch entscheidend geschwächt. Im übrigen haben Chirac und Jospin zunächst durchaus ein gemeinsames Interesse an einer gut funktionierenden Regierungsarbeit.

Zumindest einen Zeitgewinn, wenn nicht ein politisch wohlwollenderes Kli-

⁵ Die Berechnung des Stimmenverhältnisses nach der Methode des »entscheidenden« Wahlgangs kommt auf 47,7% für die Linke, 46,2% für die Rechte und 6,0% für den Front national. Vgl. Le Monde v. 5.6.1997, S.10.

⁶ Die außenpolitischen Differenzen liegen vor allem in der Beurteilung des Verhältnisses zur NATO.

ma, schafft sich die neue Regierung durch den von Jospin mit großem Nachdruck angekündigten und bereits praktizierten neuen Politikstil. Dieser hat ihm Anerkennung bis in die Reihen der Opposition eingebracht. Die von Jospin proklamierte Absage an Amtsmissbrauch und zynischen Umgang mit der Macht, an Ämterhäufung und politische Beeinflussung der Justiz brechen, wenn ihnen Taten folgen, mit einer jahrelangen Praxis linker wie rechter Regierungen, die nicht wenig zur tiefen Entfremdung zwischen Wählern und der »politischen Klasse« beigetragen haben. Auch die Methode Jospins, auf spektakuläre Ankündigungseffekte und publikumswirksame Sofortmaßnahmen zu verzichten und die angekündigten Reformen auf Dauer anzulegen, kann der Regierung zumindest in den ersten Monaten eine Atempause verschaffen.

Die parlamentarische Abhängigkeit der Regierung Jospin von Koalitionspart-

nern wie den Grünen, der Gruppierung *Mouvement des Citoyens* um Jean-Pierre Chevènement und den Kommunisten dürfte zunächst kein größeres Handicap sein. Jospin hat es mit der Regierungsbildung geschickt verstanden, die Koalitionspartner in die Regierung einzubinden, ohne die politische Kohärenz seines Projektes zu gefährden. So sind die Schlüsselpositionen mit Vertretern klarer proeuropäischer Positionen besetzt: Sozial- und Arbeitsministerin Martine Aubry ebenso wie Wirtschafts-, Finanz- und Industrieminister Dominique Strauss-Kahn und Außenminister Hubert Védrine.⁷ Er hat auch keinen Zweifel daran gelassen, daß der europapolitische Kurs der Sozialisten nicht verhandlungsfähig ist. Allerdings dürften Probleme dann auftauchen, wenn - wie vorherzusehen ist - die wirtschaftliche Situation im Verein mit den europäischen Verpflichtungen und Handlungszwängen zu Entscheidungen zwingt, die die programmatischen Kompromißformeln aushebeln.

⁷ In die gleiche Richtung weisen weitere Personalentscheidungen: der frühere Chef des Stabes von Jacques Delors, Jean-Pierre Jouyet, ist stellvertretender Direktor des Mitarbeiterstabes von Jospin; François Villeroy de Galhau, ein früherer enger Mitarbeiter Pierre Bérégovoy's und klarer Befürworter des Maastricht-Kurses, wurde neuer Direktor des *cabinet* von Finanzminister Strauss-Kahn.

Die von Jospin angekündigte Beendigung der geplanten umfangreichen Privatisierungsvorhaben kann zunächst als symbolischer Akt gewertet werden, der dem Großteil der Linken und der Gewerkschaften, aber auch manchem Gaullisten entgegenkommt. Die gleichzeitig angedeutete Notwendigkeit einer Anpassung derjenigen öffentlichen Unternehmen, die dem Wettbewerb ausgesetzt sind, zeigt aber auch die Bereitschaft zur Differenzierung. Alles deutet darauf hin, daß die sozialistische Regierung eine Politik verfolgen wird, die unter der Überschrift »Kapitalöffnung« mindestens Teilprivatisierungen zulassen wird. Dies ist aus verschiedenen Gründen dringend notwendig.

Privatisierungen: Zwang zum Pragmatismus

Die auch nach der umfassenden Reprivatisierung⁸ seit 1986 im öffentlichen Besitz verbliebenen Firmen haben überwiegend Rentabilitäts- und Wettbewerbsprobleme; ihre kumulierten Defizite seit 1992 belaufen sich auf 81 Mrd. Francs. Die wiederholt notwendigen Rekapitalisierungen und Sanierungspläne sind für den Staat angesichts gravierender Haushaltsprobleme schlicht nicht mehr finanzierbar. Umgekehrt stellen die Privatisierungserlöse dringend notwendige, im Falle von France-Télécom bereits

⁸ Vgl. dazu Henrik Uterwedde: Privatisierungspolitik in Frankreich. Eine Zwischenbilanz, Aktuelle Frankreichanalysen Nr. 4, Oktober 1996.

mit 50 Mrd. Francs eingeplante Einnahmeposten dar.

Frankreich steht überdies in einer Reihe von Fällen (Crédit Lyonnais, Air France, GAN-CIC) auch gegenüber der EU-Kommission im Wort. Diese hat die milliardenschweren Sanierungspläne nur mit Auflagen genehmigt, die in der Regel auf die Privatisierung hinauslaufen. So hat sich Frankreich 1994 im Gegenzug für die Genehmigung einer Rekapitalisierung des Unternehmens in Höhe von 20 Mrd. Francs verpflichtet, Air France zu privatisieren, sobald es wieder mit Gewinn arbeitet; dies war 1996 erstmals der Fall.

Schließlich sprechen auch industrie- und unternehmenspolitische Gründe für einen pragmatischen Kurs: die Unternehmen benötigen frisches Kapital zur weiteren Gesundung bzw. zur Verfol-

gung ihrer internationalen Expansionspolitik und könnten in manchen Fällen durch ihren staatlichen Charakter massive Probleme bei der Suche nach strategischen Partnern haben.

Die Regierung wird rasch gefordert sein, einen pragmatischen Kurs der Kapitalöffnung zu definieren, der das Reizwort »Privatisierung« wenn immer möglich vermeidet. Dies erscheint auch möglich; beispielsweise kann die Regierung im Rüstungssektor Möglichkeiten wie den Einsatz einer »goldenen« Aktie nutzen, die ihr einen entscheidenden Einfluß in privatisierten Unternehmen sichert. Auf jeden Fall dulden die Probleme vieler Unternehmen keinen langen Aufschub. In vielen Unternehmen stehen überdies dringende Sanierungs- bzw. Restrukturierungspläne an, die auf heftigen gewerkschaftlichen Widerstand stoßen.

Haushalts- und Steuerpolitik unter Euro-Druck

Das Diktat der leeren Kassen droht auch für die Regierung Jospin zum Stolperstein zu werden. Die gleichzeitig verfolgten Ziele einer sozial orientierten Wachstums- und Beschäftigungsbelebung, der Stabilisierung der Steuer- und Abgabenquote und der Einhaltung der Stabilitätskriterien zum Eintritt in die europäische Wirtschafts- und Währungsunion gleichen einer wahren Quadratur des Kreises.

Die Haushaltslage stellt sich - vor dem im Juli vorliegenden Ergebnis der Evaluierungskommission - als ernst dar. Über die Höhe der 1997 notwendigen

Neuverschuldung - die Schlüsselzahl in Hinblick auf die im Frühjahr 1998 erfolgende Bewertung für den Eintritt in die europäische Währungsunion - gibt es unterschiedliche Spekulationen und Prognosen. Die OECD-Schätzung (3,2% des Bruttoinlandsprodukts) ist mit Sicherheit zu optimistisch; Experten gehen von einer gegenwärtigen Tendenz von 3,5-3,8% aus. Die tatsächliche Entwicklung ist von zahlreichen Unwägbarkeiten geprägt, wobei auch der Zugschnitt und die Finanzierungsbasis angekündigter neuer Maßnahmen von der Evaluierung der Haushaltslage abhängen dürften.

Auf der Einnahmenseite sind die Steuereinnahmen im ersten Quartal geringer als geplant ausgefallen; dies gilt besonders für die Mehrwertsteuer, deren Aufkommen nur um 2,1% statt der geplanten 5,8% stieg. Auf Jahresbasis

1997 gerechnet, könnten hier Minder-einnahmen in Höhe von 20 Mrd. Francs entstehen;⁹ dies wird aber auch von der weiteren Konjunktorentwicklung beeinflusst. Eine Erhöhung von Steuern oder Abgaben hat die Regierung bereits ausgeschlossen. Eine Unbekannte stellen auch die von der Regierung Juppé für 1997 bereits veranschlagten Einnahmen aus Privatisierungserlösen dar, besonders der mit 50 Mrd. Francs eingerechnete Erlös aus der - jetzt vorerst gestoppten - Teilprivatisierung von France-Télécom.

Auf der Ausgabenseite entfällt die von der Regierung Juppé angekündigte tendenzielle Senkung der Staatsausgaben zugunsten einer Politik des Status quo. Die in der Regierungserklärung vom 19.6. angekündigten Maßnahmen stellen Mehrausgaben in schwer bezifferbarer Höhe dar; vorsichtige Schätzungen gehen von 10 Mrd. Francs aus. So werden die indirekten Auswirkungen der Erhöhung des Mindestlohnes SMIC¹⁰ die staatlichen Kassen mit jährlich 4 (1997 mit 2) Mrd. Francs belasten, die Anhebung der Familienzuzahlung zum Schuljahresbeginn ca. 6 Mrd. Francs. Dazu kommen angekündigte Maßnahmen im Bereich des Wohnungsbaus (Mobilisierung von Krediten für die bauliche Sanierung von 100.000 Wohnungen, Anhebung der Wohnungsbeihilfe, *aide personnalisée au logement*), des Bildungssektors (zusätzliche Mittel für die Problemzonen in den Ballungsgebieten) u.a.m. Der Zuschnitt dieser Maßnahmen und ihre Finanzierung werden von der Bestandsaufnahme der Haushaltslage abhängen; ob aber in jedem Fall die Finanzierung durch Umschichtung von Mitteln erfolgen kann, ist fraglich. Die vorgesehene Schaffung von Arbeitsplätzen im öffentlichen und privaten Bereich dagegen kann durch Umwidmung im Bereich der gegenwärtigen beschäftigungspolitischen Fördermaßnahmen geschehen, wo die im Laufe der Jahre kumulierten

Zeitplan der neuen Regierung

19. Juni	Regierungserklärung Jospins
1. Juli	Erhöhung des SMIC um 4%
21. Juli	Veröffentlichung der Bestandsaufnahme der öffentlichen Finanzen
Juli	Veröffentlichung der Finanzlage in der Sozialversicherung
September	Erhöhung der Familien-Schulbeihilfe (allocation de rentrée scolaire)
September	Beschäftigungskonferenz mit den Sozialpartnern; im Anschluß: Einbringung eines Rahmengesetzes zur 35-Stunden-Woche
Oktober	Finanzierungsgesetz zur Sozialversicherung
Oktober	Haushaltsplan 1998
November	Nachtragshaushalt 1997
Anfang 1998	Einberufung einer nationalen Konferenz für das Gesundheitswesen.

Förderprogramme jährliche Ausgaben in Höhe von 140 Mrd. Francs verursachen, und wo ohnehin eine Klärung und Neubewertung der Förderpolitik unumgänglich erscheint.

Auch die Steuerpolitik steht unter dem Vorbehalt der Finanzierungsmöglichkeiten. Die von der Linksregierung geplante Mehrwertsteuersenkung wird wohl verschoben. Mittelfristig plant die Regierung die Senkung der auf dem Faktor Arbeit lastenden Abgaben als Beitrag zur Senkung der Lohnnebenkosten. Konkret sollen die Sozialabgaben zur Krankenversicherung abgeschafft und durch eine Erhöhung der allgemeinen, steuerähnlichen Sozialversicherungsabgabe CSG (Contribution sociale généralisée) kompensiert werden, die auf alle Einkommensarten erhoben wird.

Eine Unbekannte ist ferner die Lage der Sozialversicherung. Das ursprünglich für 1997 prognostizierte Defizit von 30 Mrd. Francs wird mit Sicherheit überschritten; ein Fehlbetrag von 40-50 Mrd.

⁹ 8,5 Mrd. Francs entsprechen etwa 0,1% des Bruttoinlandsprodukts.

¹⁰ Zahlreiche beschäftigungspolitische Maßnahmen, die die Unternehmen teilweise von Arbeitgeber-Sozialabgaben entlasten, gelten für Löhne bis zum 1,3fachen des SMIC. Mit einer Anhebung des Mindestlohnes erhöht sich auch der Kreis der Begünstigten.

Wirtschaftsdaten Frankreich

	1996	1997(S)	1998(P)
Wachstum (%) ¹	1,3	2,3	2,8
Inflation (%) ¹	1,7	1,4	1,3
Arbeitslose (in Mio.)	3,43	3,51	3,46
Arbeitslosenquote (%)	12,7	12,9	12,6
Investitionen d. Unternehmen (%) ¹	-1,5	1,0	3,0
privater Verbrauch (%) ¹	1,9	1,3	3,1
Exporte (%) ¹	4,8	5,8	6,5
Öffentl. Nettokreditaufnahme (%) ²	3,7	3,4	3,1
Öffentl. Schuldenstand (%) ²	56,0	57,8	58,9
kurzfristige Zinsen (3 Mon.,%)	3,9	3,1	3,3
langfristige Zinsen (10 Jahre,%)	6,3	5,7	5,6
Handelsbilanzsaldo (Mrd. FRF)	122	100	135

Quelle: eigene Zusammenstellung nach OFCE; L'Expansion (Investitionen, Exporte); EU-Kommission; Zahlen für 1997 Schätzungen, für 1998 Prognosen

¹ jährl. Entwicklung in % ² in % des Bruttoinlandprodukts

Francs wird nicht ausgeschlossen, was das kumulierte Defizit 1996/97 auf 80-90 Mrd. Francs treiben würde. Die Regierung wird nicht umhin kommen, die von Alain Juppé begonnene, aber unzureichende Reform der *Sécurité sociale* fortzuführen.¹¹

Eine Neuverschuldung, die der Tendenz nach bei 3,5-3,8 % des Sozialprodukts liegt; eine Politik, die mehr neue Ausgaben als Einsparungen bzw. Einnahmen in sich birgt und sich das - von Juppé 1995 kräftig betriebene - Drehen an der Steuer- und Abgabenschraube versagt, aber auch eine neue Sparrunde in den öffentlichen Finanzen ablehnt: Hier liegt der eigentliche Sprengsatz für die Regierung Jospin. So sehr sie durch geschicktes zeitliches Strecken versprochener Maßnahmen Zeit und Spielräume zurückzugewinnen vermag, so wenig wird ihr diese Methode helfen, die Stabilitätswänge zu umgehen, die sich für das laufende Jahr in aller Dringlichkeit stellen. Sicherlich kann die - von Frankreich geforderte - Nutzung der Interpretationsspielräume des Maastricht-Vertrages bei der Bewertung des 3%-Kriteriums eine gewisse Entlastung bringen. Dieser Kurs wird sich angesichts der Haushaltslage in den anderen EU-Staaten ohnehin durchsetzen, stößt aber vor allem in Deutschland auf klare politische Grenzen.

Europäische Währungsunion: Kurskorrektur

Die Haltung der neuen Regierung zur geplanten europäischen Wirtschafts- und Währungsunion ist durch die vier »Bedingungen« charakterisiert, die Lionel Jospin und die Sozialistische Partei schon im Vorfeld der Wahlen formuliert hatten: Die Einbeziehung möglichst vieler EU-Staaten in die Währungsunion, insbesondere Italiens und Spaniens; die Ergänzung der bisheri-

gen Stabilitätspolitik durch einen »Solidaritäts- und Wachstumspakt, der eine Politik der Beschäftigung und des sozialen Fortschritts ermöglicht«; die Einrichtung einer »europäischen Wirtschaftsregierung« (gouvernement économique) neben der Europäischen Zentralbank zur Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der EU-Staaten; eine Wechselkurspolitik, die eine Überbewertung des Euro gegenüber dem Dollar bzw. dem Yen vermeiden soll.

Diese Punkte sind nicht neu, sondern stellen seit längerem die französische Position in den Vorbereitungen zur Währungsunion dar. Neu ist, daß die

¹¹ Vgl. dazu Wolfgang Neumann: Sozialstaat in der Krise. Die Sozialversicherungsreform der Regierung Juppé, Aktuelle Frankreichanalysen Nr. 3, Juli 1996.

Linksregierung diese Forderungen deutlicher als bisher artikuliert, damit auf eine Korrektur der einseitig monetären Ausrichtung der Wirtschafts- und Währungsunion dringt und in dieser Frage den Konflikt mit dem deutschen Partner nicht scheut.

Das EU-Gipfeltreffen in Amsterdam stellte einen ersten Belastungstest für diesen neuen Kurs, für die Kohabitation zwischen Präsident und Regierung sowie für die deutsch-französischen Beziehungen dar. Der nach harten Auseinandersetzungen gefundene Kompromiß hat einerseits deutlich gemacht, daß die neue Regierung am Ziel der Währungsunion festhält; Frankreich hat sich bereit erklärt, den von Deutschland auf dem Dubliner Gipfel durchgesetzten Stabilitäts- und Wachstumspakt zu akzeptieren. Andererseits wird sie in den kommenden Monaten darauf dringen, die in Amsterdam gefundenen Kompromißformeln - in erster Linie die Resolution über eine verbesserte Koordinierung in der Wachstums- und Beschäftigungspolitik und damit die Schaffung eines wirtschaftspolitischen Entscheidungspoles neben der Europäischen Zentralbank - zu konkretisieren. Frankreichs Partner wären gut beraten, die Entschlossenheit der Regierung Jospin in dieser Frage nicht zu unterschätzen. Diese wird sich nicht mit unverbindlichen Absichtserklärungen zufriedengeben. Die Haltung der Linksregierung deckt sich hier mit der vorherrschenden Stimmungslage in der französischen Bevölkerung, bei den Parteien - einschließlich weiter Teile der Opposition - und Verbänden. Auch Präsident Chirac hatte keine Mühe, die Forderungen Jospins in den Verhandlungen zu vertreten.

Eine Analyse der französischen Vorschläge und ihrer Begründung zeigt überdies, daß der in Teilen der internationalen, auch der deutschen Presse

erhobene Verdacht, Frankreich wolle die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank untergraben und überdies ein europäisches *deficit spending* für kostspielige Beschäftigungsmaßnahmen in Gang setzen, den Kern der Vorschläge nicht erfaßt (oder besser: nicht erfassen will). Zwar hat die französische Regierung mit ihren ersten Vorschlägen diesem Eindruck unnötigerweise Vorschub geleistet.¹² Aber es lohnt sich, den vorgetragenen Argumentationen genauer nachzugehen, die auf die Gefahren einer fehlenden wirtschaftspolitischen Kooperation im Rahmen einer Wirtschafts- und Währungsunion hinweisen.¹³ Die Realisierung eines längst im Vertrag angelegten wirtschaftspolitischen Entscheidungspoles liegt ohnehin in der Logik einer Wirtschafts- und Währungsunion, sofern man das Ziel einer politischen Gestaltungsfähigkeit der EU nicht bereits aufgegeben hat.

Der neue französische Europakurs ist im übrigen auch eine Langzeitfolge der Unerbittlichkeit, mit der die deutsche Seite in den vergangenen Jahren ihre Stabilitätsvorstellungen in Brüssel vertreten und durchgesetzt hat. Gegenüber dem deutschen »vitalen Interesse« an einer Stabilitätsgarantie für den Euro formuliert die französische Regierung, unterstützt von anderen EU-Partnern, nunmehr ein eigenes fundamentales Interesse: ein neues Gleichgewicht zwischen monetärer Stabilität und wirtschaftspolitischen Impulsen für Wachstum und Beschäftigung. Mehr denn je steht die Fähigkeit der deutsch-französischen Kooperation zum produktiven Umgang mit unterschiedlichen Positionen vor einer neuen Bewährungsprobe. Mehr denn je aber stellt auch die Frage der innenpolitischen Zumutbarkeit europäischer Politik eine Grenze für die Kompromißfähigkeit dar - in Frankreich wie in Deutschland.

¹² Vgl. den Inhalt des vertraulichen Memorandums der französischen Regierung an die Bundesregierung vom 12.6., also am Vorabend des deutsch-französischen Gipfeltreffens von Poitiers: *Le Monde* v. 21.6.97, S.36. Dort wurde unter anderem ein »europäischer Wachstumsfonds« unter Verwendung von Mitteln der Europäischen Investitionsbank sowie die Schaffung eines weiteren Fonds für Industrieforschung aus den EGKS-Reserven noch in diesem Jahr angeregt.

¹³ Vgl. die Studie des Wirtschaftsberaters von Jospin, Pierre-Alain Muet: *Wachstumsdefizit und Arbeitslosigkeit: Die Kosten der Nicht-Kooperation*, Paris, April 1997, 32 S. Diese deutschsprachige Analyse ist zu beziehen bei der Association »Notre Europe«, 44, rue Notre-Dame des Victoires, F-75002 Paris.

Aktuelle Publikationen

RENÉ LASSERRE / JOACHIM SCHILD / HENRIK UTERWEDDE: Frankreich - Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Opladen: Leske und Budrich, 1997.-258 S. (Grundwissen Politik. Bd 19).

WOLFGANG NEUMANN / HENRIK UTERWEDDE: Abschied vom Zentralismus? Neue regionale Modernisierungspolitiken in Frankreich, Stuttgart: IRB Verlag 1997.- 157 S.

HANDELN FÜR EUROPA · Deutsch-französische Zusammenarbeit in einer veränderten Welt. / Red.:Axel Sauder, Joachim Schild / Hrsg. von: Centre d'Information et de Recherche sur l'Allemagne Contemporaine (CIRAC); Deutsch-Französisches Institut (DFI); Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP); Institut Français des Relations Internationales (IFRI) - Opladen: Leske und Budrich, 1995. - 388 S.

FRANKREICH-JAHRBUCH 1996 · Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Geschichte, Kultur. / Hrsg.: Deutsch-Französisches Institut in Verbindung mit Lothar Albertin u.a. Red.: Joachim Schild. / Deutsch-Französisches Institut Ludwigsburg - Opladen: Leske und Budrich, 1997. - 296 S.

WOLFGANG NEUMANN / HENRIK UTERWEDDE: Raumordnungspolitik in Frankreich und Deutschland. / Deutsch-Französisches Institut (Hrsg.). - Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 1994. - 146 S.

aktuelle frankreich analysen

Deutsch-Französisches Institut (Hrsg.)

Asperger Straße 34 · D-71634 Ludwigsburg

Telefon (07141) 9303-0 · Telefax (07141) 9303-50 · E-mail: DFI-LB@T-Online.de

Die aktuellen frankreich-analysen erscheinen mehrmals im Jahr / Red. Joachim Schild

Zuletzt erschienene aktuelle frankreich-analysen:

W. NEUMANN: SOZIALSTAAT IN DER KRISE, Juli 1996. - 12 S.

H. UTERWEDDE: PRIVATISIERUNGSPOLITIK IN FRANKREICH, Oktober 1996. - 12 S.

R. PICT: ZEITBOMBE BILDUNGSSYSTEM, Dezember 1996. - 12 S.

J. SCHILD: DURCHBRUCH IN DER DEUTSCH-FRANZÖSISCHEN SICHERHEITSKOOPERATION?, März 1997. - 12 S.

Geplante Themen der nächsten Ausgaben:

- Beschäftigungspolitik der Regierung Jospin

- Ein neuer Stil der Politik? Wandlungstendenzen der politischen Kultur

NÄHERE INFORMATIONEN über die Aktivitäten und Publikationen des Deutsch-Französischen Instituts erhalten Sie unter obiger Adresse oder auf unserer Internet-Homepage unter folgender Adresse:

http://ourworld.compuserve.com/homepages/DFI_LB