

cep**Studie**

## **Länderanalyse Frankreich 2013**

Matthias Kullas

Juli 2013

**Centrum für Europäische Politik (CEP)**

Kaiser-Joseph-Straße 266 | 79098 Freiburg

Telefon 0761 38693-0 | [www.cep.eu](http://www.cep.eu)

## Kernpunkte

- ▶ Frankreich steht vor großen fiskalischen und wirtschaftlichen Herausforderungen. Das Wirtschaftswachstum ist gering, die Arbeitslosigkeit steigt und das öffentliche Defizit ist bereits seit geraumer Zeit zu hoch.
- ▶ Im vergangenen Jahr wies der französische Haushalt eine Nachhaltigkeitslücke in Höhe von 3,5% des BIP auf. Diese Lücke muss mittelfristig geschlossen werden, damit die Schulden tragfähig bleiben.
- ▶ Die französische Nachhaltigkeitslücke war im vergangenen Jahr größer als im Durchschnitt des Euroraums (3,1% des BIP) und nur wenig kleiner als die italienische Lücke von 3,8% des BIP. Vor diesem Hintergrund ist es unverständlich, dass die Rendite für französische Staatsanleihen in den vergangenen Monaten deutlich gesunken ist, während Italien mit steigenden Renditen zu kämpfen hat.
- ▶ Zur Schließung der Nachhaltigkeitslücke können Maßnahmen beitragen, die die Staatseinnahmen steigern, die Staatsausgaben senken oder das Wirtschaftswachstum erhöhen.
- ▶ Eine Erhöhung der französischen Staatseinnahmen ist kaum mehr möglich, denn bereits jetzt ist die Steuerbelastung in Frankreich sehr hoch. Im Euroraum weist nur noch Belgien eine so hohe Steuerbelastung auf wie Frankreich (46,7% des BIP). Allenfalls eine Erhöhung der Konsumsteuern ist möglich, um die öffentlichen Einnahmen zu erhöhen. Dies ist jedoch für 2014 ohnehin vorgesehen.
- ▶ Anstatt die Einnahmen zu erhöhen, sollten die öffentlichen Ausgaben reduziert werden. Die Staatsausgabenquote ist mit 56,6 % des BIP die höchste im Euroraum. Einsparpotential bieten die Ausgaben für Sozialleistungen und die öffentliche Beschäftigung.
- ▶ Zur Schließung der Nachhaltigkeitslücke sollte zudem das Wirtschaftswachstum dauerhaft erhöht werden, indem die Wettbewerbsfähigkeit verbessert wird. Kurzfristig ist dies nur durch eine Senkung der Arbeitnehmerentgelte möglich. Eine Senkung der Arbeitnehmerentgelte kann durch eine Verringerung der Lohnnebenkosten, eine Dezentralisierung der Lohnverhandlungen oder eine Anhebung der gesetzlichen Höchstarbeitszeit (ohne vollen Lohnausgleich) erreicht werden.
- ▶ Zudem sollte die industrielle Basis Frankreichs und die Innovationsfähigkeit der französischen Wirtschaft gestärkt werden. Beide Maßnahmen wirken jedoch erst langfristig.
- ▶ Nur wenn Frankreich diese Maßnahmen zeitnah umsetzt, kann es eine ernste Krise noch vermeiden.

## Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung .....	1
2	Schuldenragfähigkeit.....	2
2.1	Theorie.....	2
2.2	Praxis .....	3
3	Möglichkeiten zur Sicherstellung der Schuldenragfähigkeit .....	6
3.1	Erhöhung der Staatseinnahmen oder Reduzierung der Staatsausgaben .....	6
3.2	Erhöhung des Wirtschaftswachstums.....	10
4	Schlussfolgerungen.....	16



## 1 Einleitung

Frankreich steht vor großen fiskalischen und wirtschaftlichen Herausforderungen. Besonders problematisch ist das geringe Wirtschaftswachstum. Im vergangenen Jahr stagnierte das BIP und für dieses Jahr rechnet die EU-Kommission sogar damit, dass es um 0,1% schrumpft.<sup>1</sup> Auch auf dem Arbeitsmarkt ist die Situation angespannt. Die Arbeitslosenquote steigt immer weiter an und liegt aktuell bei 10,4%, dem höchsten Wert seit 1998.<sup>2</sup> Die EU-Kommission geht davon aus, dass sich die negative Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt auch 2014 fortsetzt.<sup>3</sup> Für ein Land wie Frankreich, dessen Wirtschaftswachstum in den vergangenen Jahren stark von der Binnennachfrage abhing, ist dies besonders schmerzhaft. Nicht zuletzt gibt das öffentliche Defizit Anlass zur Sorge: Seit es aufgrund der Finanzkrise im Jahr 2009 auf 7,5% des BIP anstieg, ist es der französischen Regierung nicht gelungen, das öffentliche Defizit auf unter 3% des BIP zurückzufahren. Vor wenigen Wochen hat die EU-Kommission Frankreich mehr Zeit zum Sparen eingeräumt. Anstatt – wie ursprünglich vorgesehen – das öffentliche Defizit bereits 2013 auf 3% des BIP zu reduzieren, soll dies nun bis 2015 geschehen. Doch schon jetzt bestehen Zweifel, ob dies tatsächlich gelingen wird. So kritisiert der französische Rechnungshof, dass die Wachstumsprognosen und die geschätzten Steuereinnahmen der französischen Regierung zu optimistisch seien. Es ist daher nicht überraschend, dass EZB-Präsident Mario Draghi Frankreich jüngst dazu aufforderte, Reformen für mehr Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum durchzuführen.<sup>4</sup>

Die vorliegende Studie analysiert in Kapitel 2, wie groß der französische Konsolidierungsbedarf ist, damit die Schuldentragfähigkeit langfristig garantiert ist. Anschließend werden in Kapitel 3 Möglichkeiten aufgezeigt, wie die Tragfähigkeit der französischen Schulden mittelfristig sichergestellt werden kann. Kapitel 4 fasst die wesentlichen Erkenntnisse der Studie zusammen.

---

<sup>1</sup> Vgl. EU-Kommission (2013): Spring forecast 2013, S. 60 f.

<sup>2</sup> Quelle: Insee.

<sup>3</sup> Vgl. EU-Kommission (2013): Spring forecast 2013, S. 60 f.

<sup>4</sup> Vgl. Die Welt (2013): EZB-Chef Draghi fordert Reformen von Frankreich, online unter: [www.welt.de](http://www.welt.de).

## 2 Schuldentragfähigkeit

### 2.1 Theorie

Damit sich ein Staat günstig am Kapitalmarkt refinanzieren kann, müssen private Kapitalgeber von der Tragfähigkeit seiner Schulden überzeugt sein. Die Verschuldung eines Staates ist dann tragfähig, wenn ein Staat langfristig in der Lage ist, seine Schulden fristgerecht und im vereinbarten Umfang zu bedienen.<sup>5</sup> Ob dies der Fall ist, hängt von zahlreichen Faktoren ab, wie zum Beispiel den Steuereinnahmen, dem Wirtschaftswachstum und dem durchschnittlichen Zinssatz, den ein Staat für seine bestehenden Schulden zahlen muss. Aus diesem Grund gibt es keinen einheitlichen Schuldenstand, dessen Überschreiten die Schuldentragfähigkeit eines Staates gefährdet. Vielmehr gibt es – in Abhängigkeit der genannten Faktoren – eine große Spanne an tragfähigen Schuldenständen. So kann der Schuldenstand von 100% des BIP für ein Land tragfähig sein, wenn das nominale Wirtschaftswachstum mittelfristig bei 3% und der Zinssatz bei 4% liegen. Doch auch ein Schuldenstand von 200% kann tragfähig sein, wenn das mittelfristige Wirtschaftswachstum ausreichend hoch und die Zinsen niedrig sind.

Um den verschiedenen Einflussfaktoren Rechnung zu tragen, wird im Folgenden untersucht, ob ein Staat bei einem bestimmten Schuldenstand, einem gegebenen Wirtschaftswachstum und einem gegebenen Zinssatz in der Lage ist, seinen Schuldenstand konstant zu halten.<sup>6</sup> Ist das der Fall sind die Schulden tragfähig. Ist er hierzu jedoch nicht in der Lage, wird eine Schuldenspirale ausgelöst, an deren Ende unweigerlich die Insolvenz des Landes steht. Eine Schuldenspirale droht dann, wenn ein Staat seine Zinszahlungen ganz oder teilweise nur durch neue Schulden finanzieren kann.<sup>7</sup> Im Folgenden wird dieser Zusammenhang kurz hergeleitet.

Die Gleichung stellt die Veränderung des Schuldenstandes dar:

$$\frac{B_t}{Y_t} - \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} = (i_t - g_t) \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} + \frac{G_t - T_t}{Y_t}$$

Hierbei sei  $B_t$  der Schuldenstand eines Staates zum Ende des Jahres  $t$ .  $B_{t-1}$  sei dementsprechend der Schuldenstand eines Staates zum Ende des vorherigen Jahres  $t-1$ .  $Y_t$  sei das nominale BIP im Jahr  $t$ .  $Y_{t-1}$  sei demnach das nominale BIP im Jahr  $t-1$ . Auf der linken Seite der Gleichung steht somit die Veränderung der Schuldenquote in Prozent des BIP.  $i_t$  sei der durchschnittliche Zinssatz für den Staat im Jahr  $t$ .  $G_t$  seien die Staatsausgaben für Güter und Dienstleistungen im Jahr  $t$ . Zinszahlungen sind darin somit nicht enthalten.  $T_t$  seien die Staatseinnahmen abzüglich der geleisteten Transfers im Jahr  $t$ .  $g_t$  sei das nominale BIP-Wachstum im Jahr  $t$ .

Die beiden Terme auf der rechten Seite zeigen, wovon es abhängt, ob die Schuldenquote (in % des BIP) ansteigt: Lässt man den zweiten Term  $\frac{G_t - T_t}{Y_t}$  außer Acht, steigt die Schuldenquote immer dann, wenn  $i_t > g_t$ , d.h. wenn der Zinssatz höher ist als das Wirtschaftswachstum. Dies ist ein Zusam-

<sup>5</sup> Vgl. EZB (2012): Analysing government debt sustainability in the euro area, in: ECB Monthly Bulletin, April 2012, S. 59.

<sup>6</sup> Die folgende theoretische Darstellung basiert auf Bencek/Klodt (2011): "Fünf Prozent sind (zu) viel, Szenarien zu den benötigten Primärüberschüssen der Euroländer." In: Wirtschaftsdienst, 91. Jahrgang, Heft 9, September 2011.

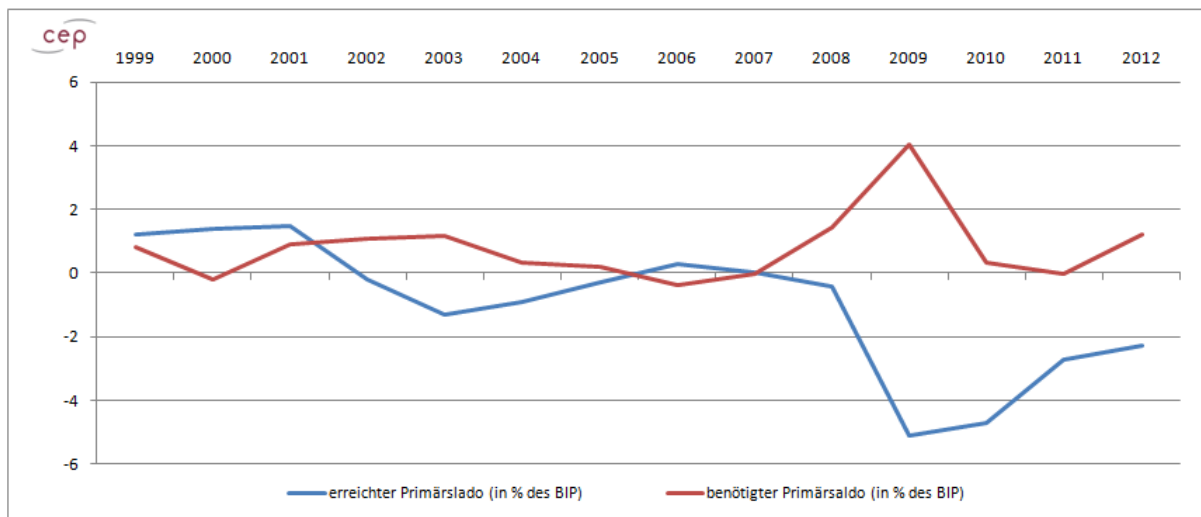
<sup>7</sup> Dies gilt unter der Annahme, dass der Zinssatz höher ist als das Wirtschaftswachstum.

menhang, der in der Regel für Industrieländer gegeben ist.<sup>8</sup> Dies hat zur Folge, dass der zweite Term  $\frac{G_t - T_t}{Y_t}$ , der das Primärdefizit eines Staates darstellt, negativ sein muss (ein negatives Primärdefizit ist gleichbedeutend mit einem Primärüberschuss), damit die Schuldenquote nicht steigt. Mit anderen Worten: Wenn der durchschnittliche Zinssatz, den ein Land für seine Schulden zahlen muss, höher ist als das Wirtschaftswachstum, dann muss der Staat einen entsprechenden Primärüberschuss erzielen, um die Schuldenquote konstant zu halten.

## 2.2 Praxis

Abbildung 1 zeigt für die Jahre 1999 bis 2012, welchen Primärsaldo Frankreich benötigt hätte, um seinen Schuldenstand konstant zu halten – er wird im Folgenden als *benötigter Primärsaldo* bezeichnet –, und vergleicht diesen mit dem tatsächlichen Primärsaldo (*erreichter Primärsaldo*).

**Abbildung 1: Primärsaldo (in % des BIP)**



Quelle: Eigene Berechnungen, Eurostat.

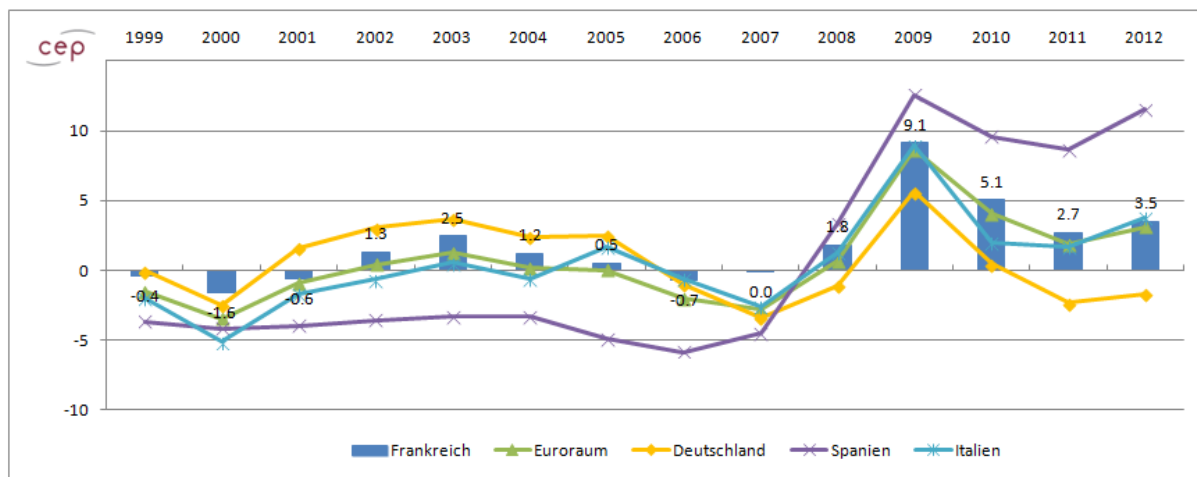
In den ersten Jahren nach der Euro-Einführung erreichte Frankreich einen Primärsaldo, der über dem benötigten Primärsaldo lag. Entsprechend sank die Schuldenquote. In den folgenden Jahren sank der erreichte Primärsaldo etwas, so dass er den benötigten Primärsaldo unterschritt. Der Unterschied war jedoch zu keiner Zeit besorgniserregend groß. Zudem sank auch der benötigte Primärsaldo aufgrund des steigenden Wirtschaftswachstums und sinkender Zinssätze. Dies änderte sich ab 2008 grundlegend: Aufgrund des wirtschaftlichen Einbruchs schoss der benötigte Primärsaldo in die Höhe. Gleichzeitig erzielte das Land ein Primärdefizit in Höhe von 5,1% des BIP. Die Lücke konnte in den folgenden Jahren zwar verkleinert werden, doch noch immer beträgt der Unterschied zwischen dem erreichten und dem benötigten Primärsaldo 3,5% des BIP. Der Schuldenstand Frankreichs steigt somit weiter an.

Folgende Abbildung 2 zeigt den Unterschied zwischen dem benötigten und dem tatsächlich erreichten Primärsaldo (in % des BIP) für ausgewählte Euro-Staaten. Positive Werte bedeuten hierbei,

<sup>8</sup> Vgl. Abel et al. (1989): Assessing dynamic efficiency: Theory and evidence, in: Review of Economic Studies, Bd. 56, 1, S. 1-20.

dass der tatsächliche Primärsaldo nicht ausreichte, um den Schuldenstand zu stabilisieren. Es existierte in dem betreffenden Jahr also eine Nachhaltigkeitslücke. Ein negativer Wert zeigt hingegen an, dass der tatsächliche den benötigten Primärsaldo übertrifft. Die öffentliche Verschuldung (in % des BIP) ist in dem betreffenden Staat in diesem Jahr also gesunken.

**Abbildung 2: Nachhaltigkeitslücke (in % des BIP)**

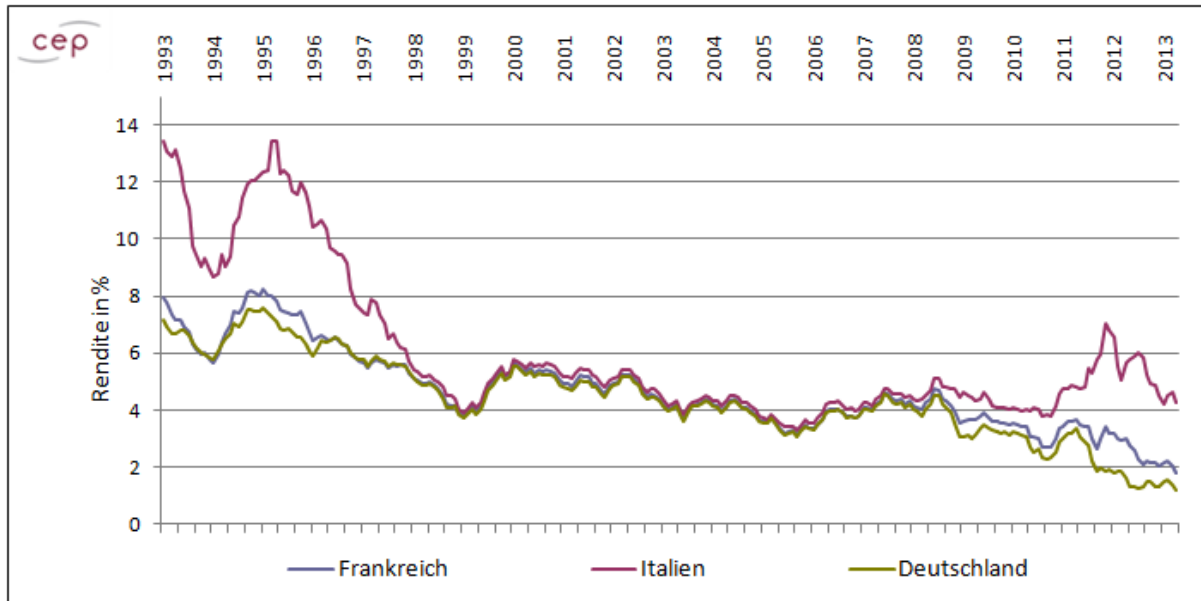


Quelle: Eigene Berechnungen, Eurostat.

Es zeigt sich, dass Frankreich im vergangenen Jahr eine Nachhaltigkeitslücke in Höhe von 3,5% des BIP aufwies. Die französische Lücke lag damit merklich über dem Durchschnitt des Euroraums von 3,1% des BIP. Noch deutlicher werden die Herausforderungen, vor denen Frankreich steht, wenn man die italienische Nachhaltigkeitslücke (3,8% des BIP) als Vergleichsmaßstab hinzuzieht. Bedenkt man hierbei, dass das italienische Wirtschaftswachstum im vergangenen Jahr geringer ausfiel als das französische, ist es unverständlich, dass die Rendite<sup>9</sup> für französische Staatsanleihen in den vergangenen Monaten deutlich gesunken ist, während Italien mit steigenden Renditen zu kämpfen hat (vgl. Abb. 3).

<sup>9</sup> Die Rendite spiegelt das Ausfallrisiko wider.



**Abbildung 3: Rendite für Staatsanleihen mit 10-jähriger Restlaufzeit (in %)**

Quelle: EZB.

Eine Gefahr für den öffentlichen Haushalt ergibt sich zudem aus den Garantien, die Frankreich im Zuge der Euro-Rettung an andere Staaten gegeben hat. Insbesondere die Garantien zur Rettung Griechenlands sind ausfallgefährdet, da es fraglich ist, ob Griechenland in der Lage ist, seinen Schuldenstand zu stabilisieren. Es droht somit ein weiterer Schuldenschnitt für griechische Staatsanleihen. Dieser würde – im Gegensatz zu den beiden bisherigen Schuldenschnitten – nicht mehr in erster Linie private Gläubiger treffen, da private Akteure nur noch wenige griechische Schulden halten. Vielmehr müssten die öffentlichen Gläubiger auf einen Teil ihrer Forderungen verzichten müssen.

Dennoch lässt sich aus der französischen Nachhaltigkeitslücke noch keine akute Gefahr für die Schuldentragfähigkeit ableiten. Eine solche Gefahr besteht erst dann, wenn Frankreich nicht in der Lage ist, die Lücke zwischen benötigtem Primärsaldo und dem tatsächlichen Primärsaldo mittelfristig zu schließen. Hierzu hat der französische Staat zwei Möglichkeiten:

- Erhöhung der Staatseinnahmen oder Reduzierung der Staatsausgaben, so dass der tatsächliche Primärsaldo ansteigt oder
- Erhöhung des mittelfristigen Wirtschaftswachstums. Ein höheres Wirtschaftswachstum senkt zum einen den benötigten Primärsaldo. Zum anderen steigen bei höherem Wirtschaftswachstum die Steuereinnahmen und somit der erreichte Primärsaldo.

Der benötigte Primärsaldo würde zudem sinken, wenn der durchschnittliche Zinssatz sinken würde, den Frankreich für seine Staatsanleihen bezahlen muss. Hierauf hat die französische Regierung jedoch keinen unmittelbaren Einfluss.

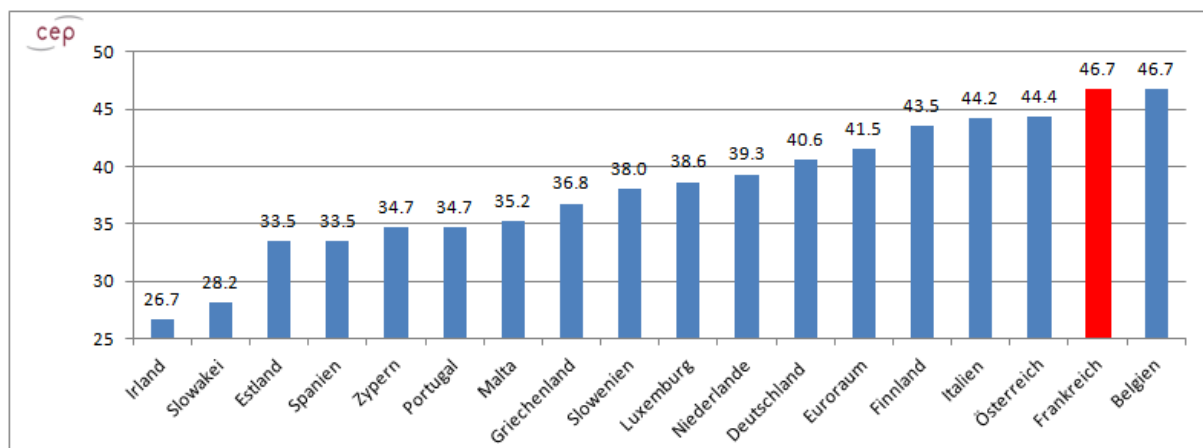
Im Folgenden werden die beiden Möglichkeiten – Erhöhung der Staatseinnahmen oder Reduzierung der Staatsausgaben sowie Erhöhung des mittelfristigen Wirtschaftswachstums – detailliert betrachtet. Die Möglichkeiten zur Erhöhung der Staatseinnahmen oder Reduzierung der Staatsausgaben werden in Kapitel 3.1 analysiert. Die Möglichkeiten zur Erhöhung des mittelfristigen Wirtschaftswachstums werden in Kapitel 3.2 dargestellt.

### 3 Möglichkeiten zur Sicherstellung der Schuldentragfähigkeit

#### 3.1 Erhöhung der Staatseinnahmen oder Reduzierung der Staatsausgaben

Die langfristige Schuldentragfähigkeit kann durch eine Senkung des Haushaltsdefizits sichergestellt werden. Hierzu bieten sich zwei Wege an: Zum einen können die Staatseinnahmen erhöht, zum anderen die Staatsausgaben gesenkt werden. Eine Erhöhung der französischen Staatseinnahmen ist kaum mehr möglich, denn bereits jetzt ist die Steuerbelastung in Frankreich sehr hoch (vgl. Abbildung 4). Im Euroraum weist nur noch Belgien eine so hohe Quote auf.

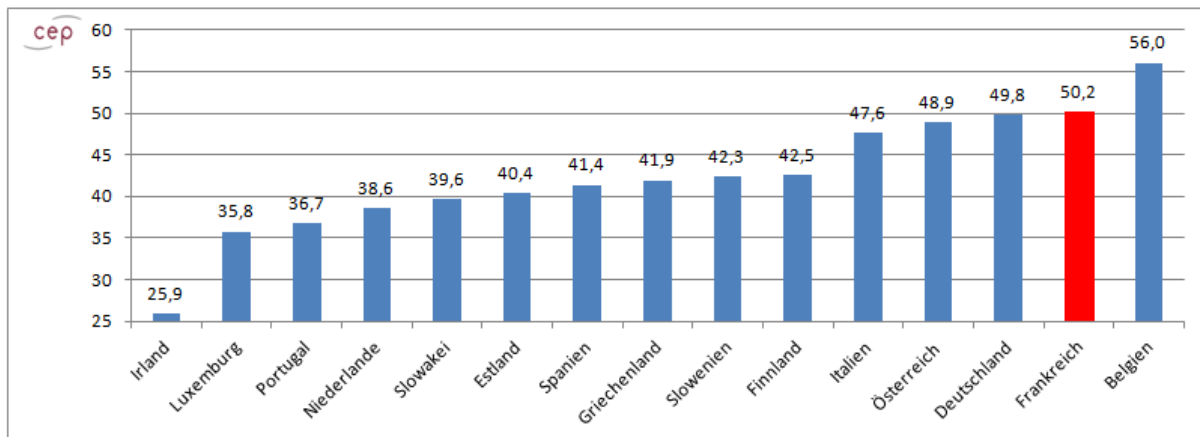
**Abbildung 4: Steuerbelastung der Volkswirtschaften (in % des BIP) 2012**



Quelle: Ameco.

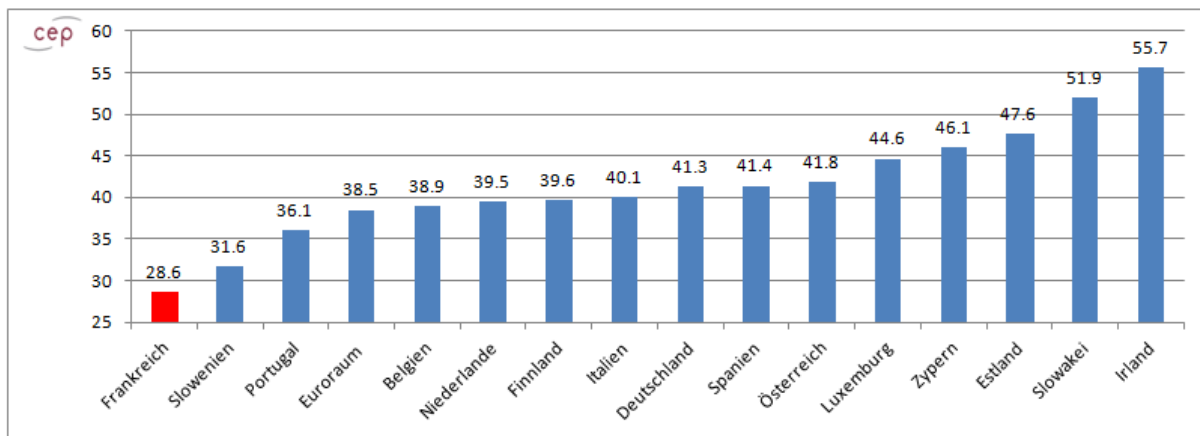
Hohe Steuern führen zu effizienzschädigenden Ausweichreaktionen der betroffenen Akteure. Dabei gilt, dass die Ausweichreaktionen bei steigender Steuerbelastung überproportional zunehmen. Dies kann dazu führen, dass die Steuersätze steigen, das Steueraufkommen jedoch unverändert bleibt oder gar sinkt. Dies gilt insbesondere für steigende Einkommensteuersätze.<sup>10</sup> Dass hier wenig Spielraum für weitere Erhöhungen bleibt, zeigt die hohe Belastung der französischen Arbeitnehmer durch Steuern und Sozialabgaben (vgl. Abbildung 5). Im vergangenen Jahr musste ein französischer Arbeitnehmer (Vollzeit, keine Kinder) mehr als die Hälfte seiner Arbeitskosten (die Arbeitskosten setzen sich zusammen aus dem Bruttolohn des Arbeitnehmers und dem Arbeitgeberanteil an den Sozialversicherungen) für Steuern und Abgaben aufwenden. Dies ist nach Belgien der zweithöchste Wert im Euroraum. Vor diesem Hintergrund sollte die französische Regierung von einer weiteren Belastung der Arbeitnehmer absehen.

<sup>10</sup> Dieser Zusammenhang ist je nach Staat unterschiedlich ausgeprägt. Für eine Übersicht zahlreicher Staaten – u.a. Frankreich – siehe Trabandt/Uhlig (2012): How do Laffer Curves differ across Countries?, in: NBER Working Paper 17862.

**Abbildung 5: Anteil der Steuern und Sozialabgaben an den Arbeitskosten (in %) 2012<sup>11</sup>**

Quelle: OECD.

Auch eine höhere Besteuerung der Arbeitgeber scheint nicht sinnvoll, da die steuerliche Belastung französischer Unternehmen bereits hoch ist.<sup>12</sup> Zwar gibt es zahlreiche Ausnahmen, wovon insbesondere große Unternehmen profitieren. Der Raum für steigende Unternehmenssteuern ist dennoch gering, da die Gewinnspanne französischer Unternehmen die geringste im Euroraum ist (vgl. Abbildung 6).

**Abbildung 6: Gewinnquote der Kapitalgesellschaften ohne Finanzinstitute 2012<sup>13</sup>**

Quelle: Eurostat.

Da weder eine höhere Besteuerung von Arbeitnehmern noch der Arbeitgeber sinnvoll ist, hat die französische Regierung eine Erhöhung der Mehrwertsteuer beschlossen. Der reguläre Steuersatz soll ab 2014 von 19,6 auf 20,0% steigen<sup>14</sup> (vgl. Abbildung 7). Gleichzeitig wird der mittlere Mehr-

<sup>11</sup> Daten für Malta und Zypern sind nicht verfügbar. Die Angaben beziehen sich auf einen Vollzeitangestellten ohne Kinder.

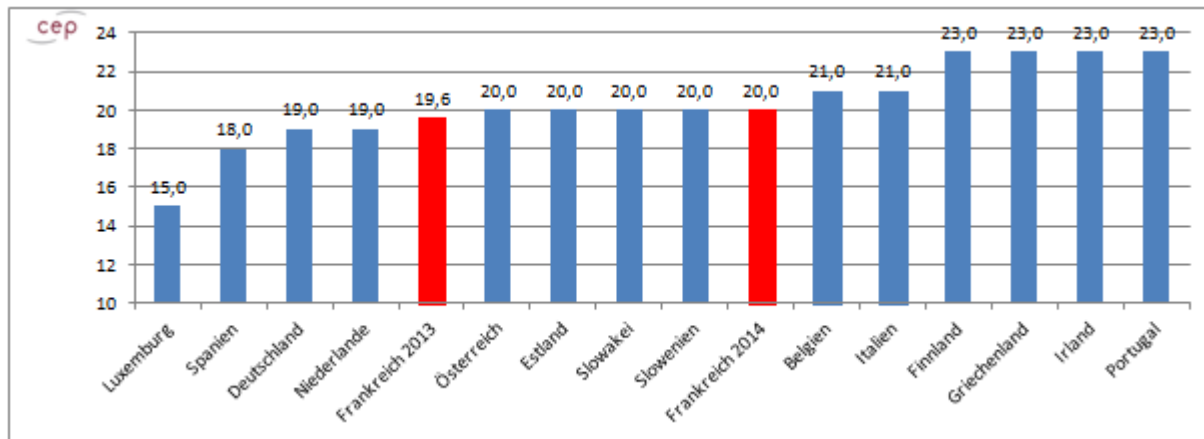
<sup>12</sup> Vgl. OECD (2013): OECD Economic Surveys France, S. 26 f.

<sup>13</sup> Daten für Griechenland und Malta sind nicht verfügbar.

<sup>14</sup> Vgl. Französische Botschaft in Berlin (2012): Frankreich gestaltet Mehrwertsteuer ab 2014 neu.

wertsteuersatz, der insbesondere in der Gastronomie angewandt wird, von 7 auf 10% erhöht. Der ermäßigte Satz wird hingegen leicht von 5,5 auf 5% sinken.

**Abbildung 7: Reguläre Mehrwertsteuersätze 2013<sup>15</sup>**



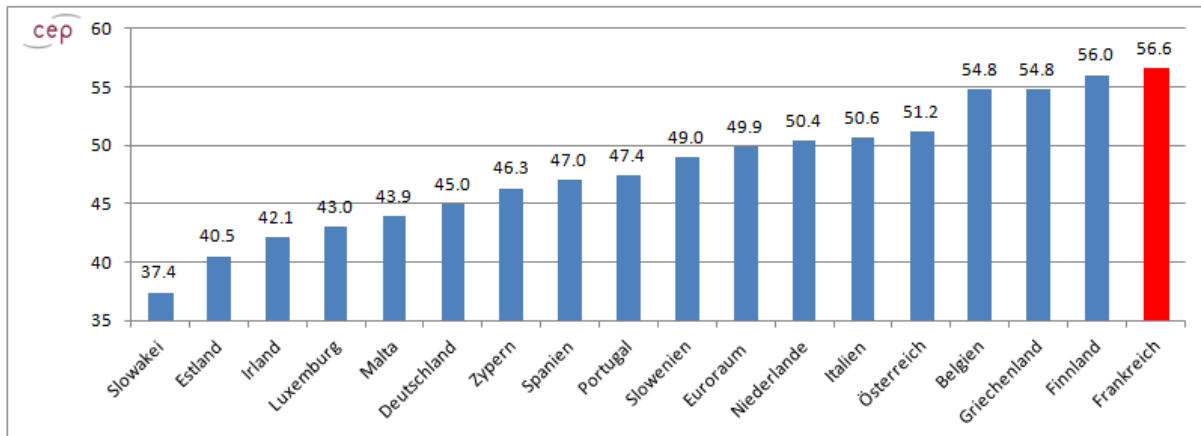
Quelle: OECD.

Diese Maßnahme ist grundsätzlich zu begrüßen, denn eine Erhöhung der Konsumsteuern ist einer Einkommensteuererhöhung grundsätzlich vorzuziehen, da die effizienzmindernden Auswirkungen einer Konsumsteuererhöhung vergleichsweise gering sind. Betrachtet man allerdings die hohe Steuerbelastung in Frankreich, scheinen weitere Steuererhöhungen grundsätzlich schwer vorstellbar. Möglich wäre jedoch eine Verbreiterung der Steuerbasis, indem Ausnahmetatbestände abgeschafft und das Steuersystem vereinfacht wird.<sup>16</sup>

Statt die Einnahmen zu erhöhen, sollte der französische Staat die Ausgaben reduzieren. Die hohe Staatsausgabenquote legt einen solchen Schritt nahe. Mit einer Staatsausgabenquote von 56,6% des BIP liegt Frankreich an der Spitze des Euroraums (vgl. Abb. 8). In der EU weist nur noch Dänemark (59,6%) einen höheren Wert auf.

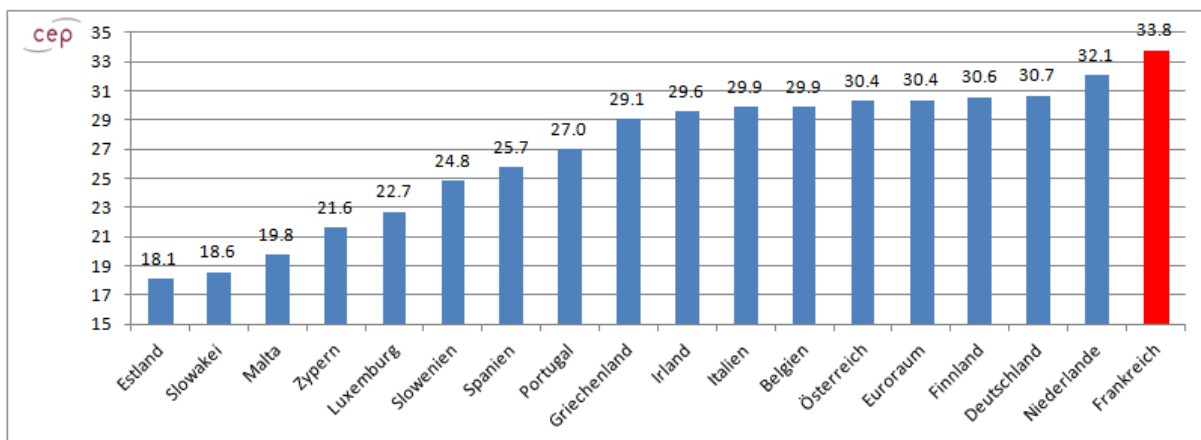
<sup>15</sup> Daten für Malta und Zypern sind nicht verfügbar.

<sup>16</sup> Vgl. OECD (2013): OECD Economic Surveys France, S. 3.

**Abbildung 8: Staatsausgabenquote in % des BIP 2012**

Quelle: Eurostat.

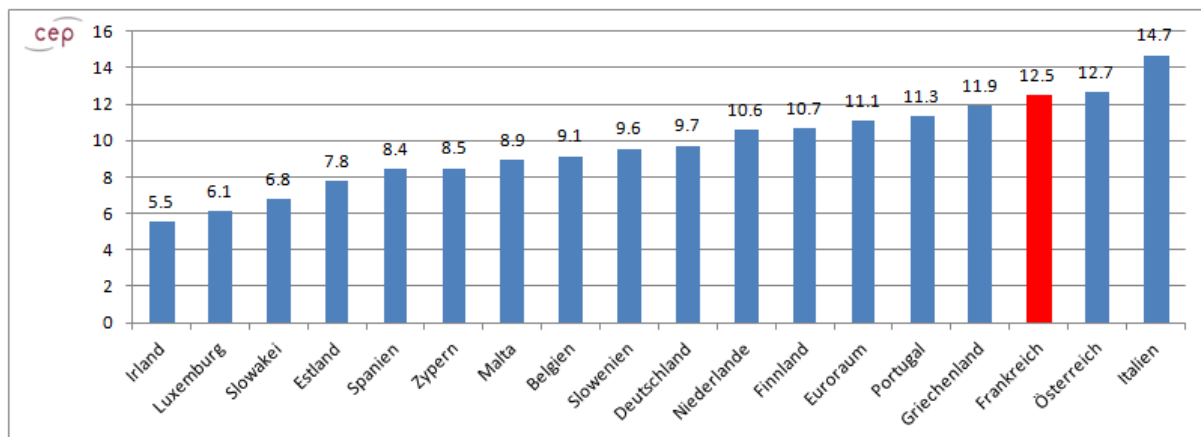
Ein Grund für die hohen Staatsausgaben sind vor allem steigende Sozialausgaben, insbesondere für Gesundheit und Alter.<sup>17</sup> Sie haben dazu beigetragen, dass kein anderer Euro-Staat einen so großen Anteil seines BIP für Sozialleistungen ausgibt wie Frankreich (vgl. Abb. 9).

**Abbildung 9: Ausgabenquote für Sozialleistungen in % des BIP 2012**

Quelle: Eurostat.

Der größte Anteil der Sozialleistungen entfällt dabei auf Altersleistungen. Verglichen mit den restlichen Euro-Staaten zeigt sich, dass Frankreich verhältnismäßig hohe Ausgaben für Altersleistungen aufwendet (vgl. Abb. 10). Lediglich Italien und Österreich verwenden hierfür einen noch größeren Teil ihres BIP.

<sup>17</sup> Vgl. OECD (2013): OECD Economic Surveys France, S. 13 f.

**Abbildung 10: Ausgabenquote für Altersleistungen in % des BIP 2012**

Quelle: Eurostat.

Neben den Sozialleistungen bietet auch die öffentliche Beschäftigung Einsparpotentiale. Sie ist mit 23% (gemessen an allen Beschäftigten) die höchste aller OECD-Länder, sieht man von den nordischen Staaten einmal ab.<sup>18</sup>

Alles in allem wird deutlich, dass die dringend notwendige Haushaltskonsolidierung in erster Linie auf der Ausgabenseite ansetzen sollte. Einnahmenseitig besteht für weitere Steuererhöhungen kaum Spielraum. Wenn überhaupt, sollten zusätzliche Einnahmen lediglich durch eine Verbreiterung der Steuerbasis erreicht werden. Bei der Haushaltskonsolidierung sollten jedoch auch die kurzfristigen Wachstumswirkungen berücksichtigt werden. So wird eine Reduzierung der Staatsausgaben kurzfristig zu einem Rückgang des Wirtschaftswachstums führen.<sup>19</sup> Langfristig sind jedoch positive Wachstumswirkungen zu erwarten.

Ein höherer Wachstumspfad des BIP würde zudem dazu führen, dass die Steuereinnahmen ansteigen und der Primärsaldo, bei dem der Schuldenstand konstant bleibt, sinkt. Die Möglichkeiten, das Wirtschaftswachstum dauerhaft zu erhöhen, werden im folgenden Kapitel dargestellt.

### 3.2 Erhöhung des Wirtschaftswachstums

Die Wirtschaft eines Landes wächst, wenn die Nachfrage nach im Inland hergestellten Konsum- oder Investitionsgütern ansteigt.<sup>20</sup> Dies kann sowohl durch einen Anstieg der inländischen Nachfrage („Binnennachfrage“) als auch durch einen Anstieg der ausländischen Nachfrage („Außenbeitrag“) ausgelöst werden.<sup>21</sup>

Das französische Wirtschaftswachstum war in den vergangenen Jahren stark von der Entwicklung der Binnennachfrage abhängig. So betrug das französische BIP-Wachstum (real) seit Einführung des Euros im Schnitt 1,4%. Die Binnennachfrage steuerte hierzu 1,6 Prozentpunkte bei, die Verän-

<sup>18</sup> Vgl. OECD (2013): OECD Economic Surveys France, S. 13.

<sup>19</sup> Vgl. EZB (2012): Monatsbericht Dezember 2012, S. 90 f.

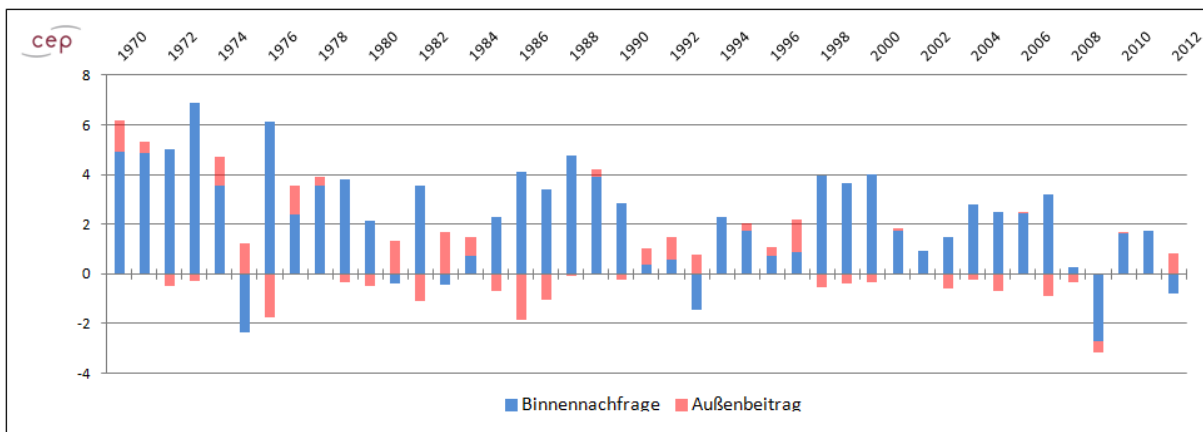
<sup>20</sup> Die folgende Darstellung basiert zu Teilen auf Gerken/Kullas/Hohmann (2013): Der CEP-Default-Index 2013, Kapitel 6.

<sup>21</sup> Hierbei sei darauf hingewiesen, dass ein durch steigende Nachfrage induziertes Wirtschaftswachstum nicht zwingend nachhaltig sein muss. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Nachfrage nach kreditfinanzierten Konsumgütern steigt.

derung des Außenbeitrags  $-0,2$  Prozentpunkte.<sup>22</sup> Ohne die die steigende Binnennachfrage wäre das französische BIP also geschrumpft (vgl. Abbildung 11).

Dies war nicht immer so: In den Jahren zwischen 1970 und 1998 wies Frankreich ein durchschnittliches jährliches BIP-Wachstum von  $2,7\%$  auf.<sup>23</sup>  $2,5$  Prozentpunkte hiervon waren auf eine gestiegene Binnennachfrage zurückzuführen und  $0,2$  Prozentpunkte auf die Veränderung des Außenbeitrags. Der Außenbeitrag hat vor Einführung des Euros also positiv zum Wirtschaftswachstum beigetragen.

**Abbildung 11: Wachstumsbeiträge zum BIP-Wachstum in %-Punkten**

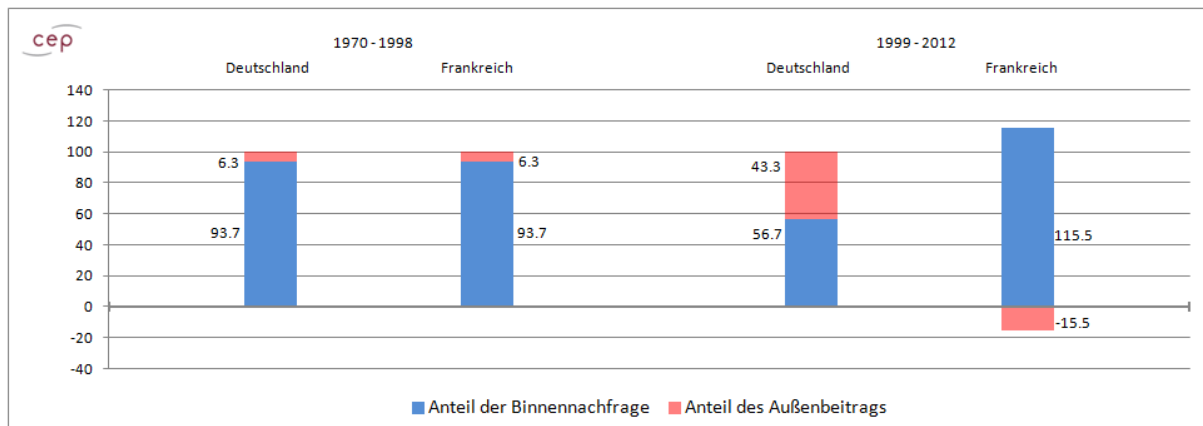


Quelle: Ameco.

Normiert man das Wirtschaftswachstum eines Landes auf 100, lässt sich dessen Entstehung mit anderen Staaten vergleichen. Der Wachstumsbeitrag der Binnennachfrage und der Exportnachfrage werden als Anteile des gesamten Wirtschaftswachstums dargestellt. Abbildung 12 vergleicht die Zusammensetzung des deutschen und französischen Wachstums in der Zeit vor und nach Einführung des Euros. Es wird deutlich, dass die Einführung des Euros die Zusammensetzung des Wirtschaftswachstums in Deutschland und Frankreich unterschiedlich beeinflusst hat. Während der Beitrag der Exportnachfrage in Deutschland stark zugenommen hat, ist er in Frankreich gesunken.

<sup>22</sup> Quelle: Ameco, eigene Berechnungen.

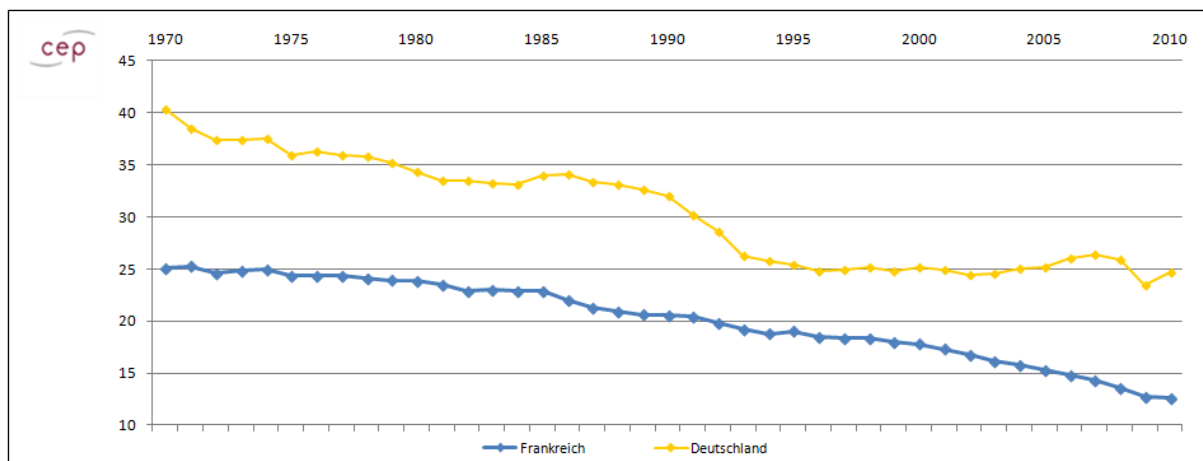
<sup>23</sup> Quelle: Ameco, eigene Berechnungen.

**Abbildung 12: Wachstumsbeiträge zum BIP-Wachstum in %**

Quelle: Ameco, eigene Berechnungen.

Die Abbildungen 11 und 12 zeigen deutlich, dass Frankreich bei der Förderung seines Wirtschaftswachstums insbesondere den Anteil des Außenbeitrags am BIP-Wachstum erhöhen sollte. Dies gilt umso mehr, da die Binnennachfrage aufgrund der zunehmenden Arbeitslosigkeit und der sinkenden Staatsausgaben stagniert. Positive Wachstumsbeiträge der Binnennachfrage sind daher in den nächsten Jahren nicht zu erwarten.

Der Wachstumsbeitrag des Außenbeitrags lässt sich durch zunehmende Exporte und sinkende Importe erhöhen. Hierzu bedarf es allerdings einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft, die handelbare Güter herstellt. Besorgniserregend ist vor diesem Hintergrund der Rückgang des verarbeitenden Gewerbes in Frankreich (vgl. Abb. 13).

**Abbildung 13: Anteil des verarbeitenden Gewerbes an der Bruttowertschöpfung**

Quelle: Ameco, eigene Berechnungen.

Die Wettbewerbsfähigkeitsprobleme Frankreichs haben dazu geführt, dass der Anteil des verarbeitenden Gewerbes in den vergangenen Jahren merklich abgenommen hat. Seit 1999 sank er von

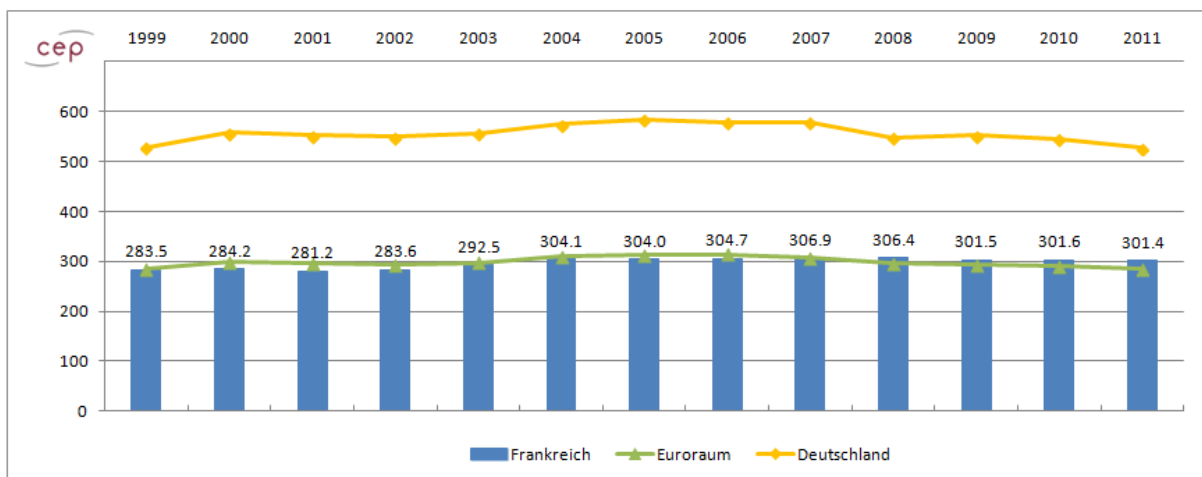


18,0% auf 12,6%.<sup>24</sup> Im gleichen Zeitraum stieg der Anteil in Deutschland von 24,8% auf 26,2%. Im Euroraum weisen nur die beiden kleinsten Länder Malta und Luxemburg einen noch größeren Rückgang der industriellen Produktion auf als Frankreich.

Frankreich sollte daher Wachstumshemmnisse für Unternehmen beseitigen. Hierfür müssen insbesondere die Produktionskosten der französischen Unternehmen in jenen Branchen sinken, die internatationalem Wettbewerb ausgesetzt sind. Dies ist über zwei Wege möglich: Zum einen über die Steigerung der Arbeitsproduktivität (durch Innovationen oder Investitionen), zum anderen über die Senkung der Arbeitskosten. In dem Maße, wie sich die Arbeitsproduktivität steigern lässt, erübrigt sich eine Senkung der Arbeitskosten, insbesondere der Löhne.

Eine Erhöhung der Arbeitsproduktivität ist kurzfristig jedoch kaum möglich. Oft vergehen mehrere Jahre bis sich bessere Rahmenbedingungen für Innovationen in einer höheren Arbeitsproduktivität niederschlagen. Dennoch sollte Frankreich Maßnahmen einleiten, um die Innovationsfähigkeit der französischen Wirtschaft zu stärken. Denn vergleicht man die Innovationsfähigkeit Deutschlands und Frankreichs anhand der Patentanmeldungen, zeigt sich das Frankreich hier deutliches Steigerungspotential aufweist. Während Deutschland 2011 pro einer Million Erwerbspersonen 526 Patente beim Europäischen Patentamt anmeldete, waren es in Frankreich 301.

**Abbildung 14: Patentanmeldungen je eine Millionen Erwerbspersonen**

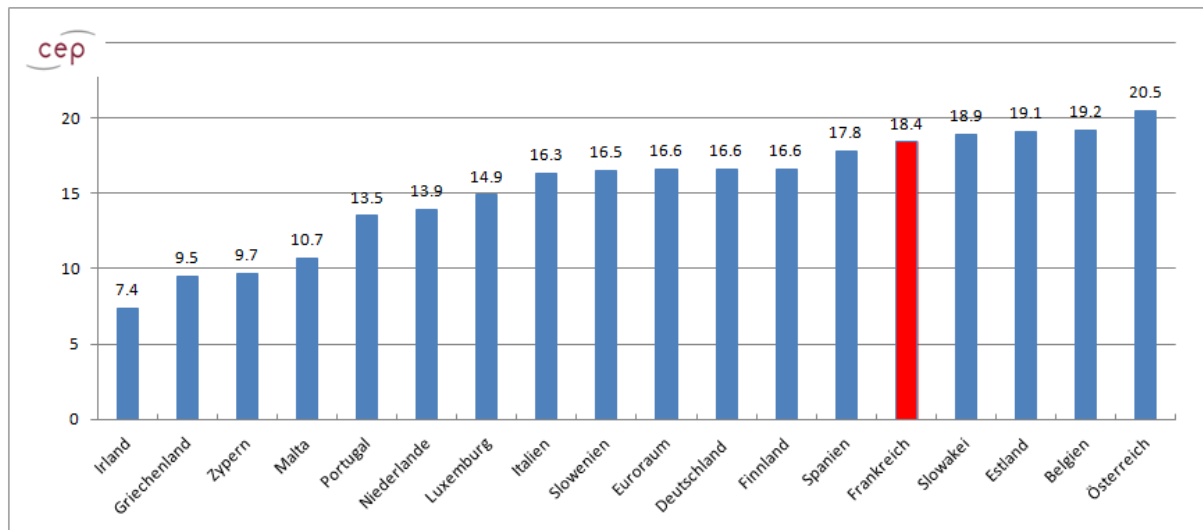


Quelle: Eurostat.

Die unterschiedliche Innovationskraft beider Länder ist auch eine Folge der Förderung von Großunternehmen in Frankreich in den 1970er Jahren. Sie führte dazu, dass der französischen Wirtschaft kleine und mittlere High-Tech-Unternehmen fehlen. Dies bedingt, dass die französischen Exporte zum großen Teil aus Gütern mit einem geringen oder mittleren Technologiegehalt bestehen. Der Preiswettbewerb ist bei diesen Gütern besonders hart.

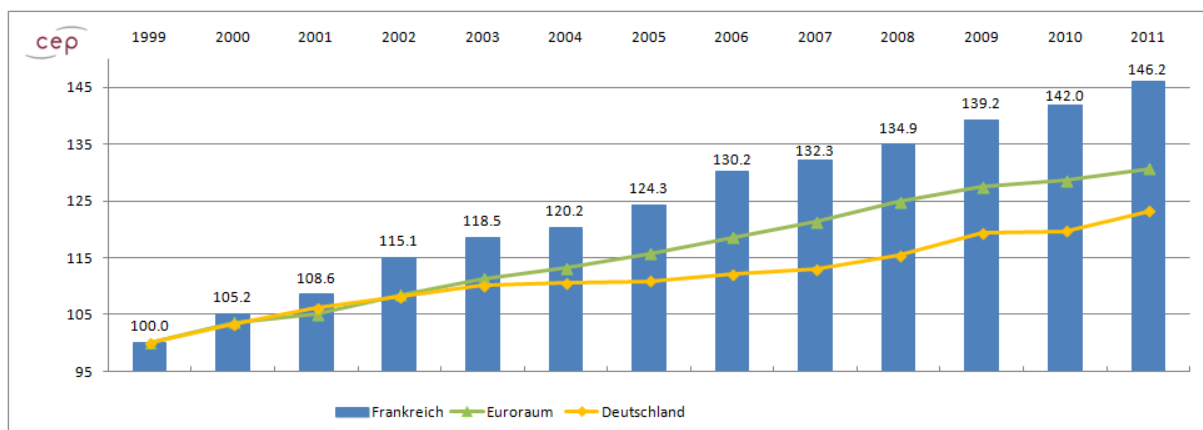
Schneller können bessere Rahmenbedingungen für Investitionen wirken. Problematisch ist hierbei jedoch, dass in hochentwickelten Volkswirtschaften die Kapitalintensität ohnehin hoch ist, so dass zusätzliche Investitionen die Arbeitsproduktivität nur wenig erhöhen. Hinzu kommt, dass die für das Wirtschaftswachstum besonders relevanten Bruttoanlageinvestitionen des privaten Sektors in Frankreich bereits recht hoch sind (vgl. Abb. 15).

<sup>24</sup> Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

**Abbildung 15: Bruttoanlageinvestitionen des privaten Sektors (in % des BIP) 2012**

Quelle: Eurostat.

Um die Wettbewerbsfähigkeit kurzfristig wieder herzustellen, bleibt somit nur eine relative Senkung der Arbeitskosten in jenen Branchen, die internationalem Wettbewerb ausgesetzt sind. Seit 1999 sind die gesamtwirtschaftlichen Lohnstückkosten in Frankreich um 46,2% gestiegen.<sup>25</sup> Der Anstieg lag damit über dem Produktivitätsfortschritt. Zudem lag er auch über dem Anstieg der Arbeitnehmerentgelte im Euroraum (+30,7%) und in Deutschland (+23,2%) (vgl. Abb. 16). Problematisch sind insbesondere die hohen französischen Lohnnebenkosten. Sie zählen europaweit zu den höchsten.

**Abbildung 16: Entwicklung der Arbeitnehmerentgelte (Basisjahr 1999)**

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

Die Maßnahmen der neuen Regierung von François Hollande haben das Problem der hohen Lohnnebenkosten sogar noch verschärft. So wurde das gesetzliche Renteneintrittsalter für Personen mit mindestens 41,5 Beitragsjahren von 62 auf 60 Jahre gesenkt. Dies hat zur Folge, dass der Sozialver-

<sup>25</sup> Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

sicherungsbeitrag und mithin die Arbeitnehmerentgelte steigen. Zudem hat die Regierung Hollande den Mindestlohn bereits zweimal, auf nun 9,43 Euro pro Stunde, angehoben. Diese Maßnahmen erhöht ebenfalls die Arbeitnehmerentgelte. Dies gilt nicht nur für die Bezieher des Mindestlohns: Gemäß einer Untersuchung der Banque de France<sup>26</sup> führt eine Erhöhung des Mindestlohnes auch zu einer Erhöhung der übrigen Löhne.

Um die Arbeitnehmerentgelte zu senken, sollte die Regierung die Lohnverhandlungen dezentralisieren. Damit würde die wirtschaftliche Situation der einzelnen Unternehmen stärker berücksichtigt. Die Entwicklung der Arbeitnehmerentgelte würde dann der Produktivität stärker Rechnung tragen. Arbeitnehmer könnten zudem entscheiden, ob sie Arbeitsplatzsicherheit gegen Lohnerhöhungen eintauschen wollen. Zudem würde auch eine Anhebung der regulären wöchentlichen Arbeitszeit von 35 Stunden ohne (vollen) Lohnausgleich die Arbeitnehmerentgelte senken. Nicht zuletzt könnte eine Lockerung des Kündigungsschutzes zu einer Senkung der Arbeitnehmerentgelte führen, da dies die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer schwächt.

---

<sup>26</sup> Vgl. Cette/Chourad/Verdugo (2012): Les effets des hausses du SMIC sur le salaire moyen, Document de travail Nr. 366.

## 4 Schlussfolgerungen

Die wirtschaftlichen und fiskalischen Probleme Frankreichs sind nicht mehr zu übersehen. Das öffentliche Defizit, das im Zuge der Finanz- und Euro-Krise angestiegen ist, ist nicht unter Kontrolle. Ende Mai 2013 hat die EU-Kommission Frankreich daher mehr Zeit zum Sparen eingeräumt. Anstatt 2013 soll das öffentliche Defizit erst 2015 unter 3% des BIP sinken. Doch bereits jetzt kommen Zweifel auf, ob dies tatsächlich gelingen wird. So kritisiert der französische Rechnungshof, dass die Wachstumsprognosen und die geschätzten Steuereinnahmen der französischen Regierung zu optimistisch seien. Während der Internationale Währungsfonds (IWF) und die EU-Kommission davon ausgehen, dass die französische Wirtschaftskraft in diesem Jahr um 0,1% sinken wird, rechnet die französische Regierung mit einem Wachstum von 0,1%.<sup>27</sup> Um das Defizitziel 2015 und, wichtiger noch, die Schuldentragfähigkeit langfristig sicherzustellen, bedarf es daher einer dringenden Kurskorrektur.

Die Ursachen für die französische Misere sind eine hohe Staatsausgabenquote und ein geringes Wirtschaftswachstum. Die Staatsausgabenquote (in % des BIP) ist die höchste im Euroraum. Das Wirtschaftswachstum hingegen ist eines der niedrigsten – sieht man einmal von den Staaten ab, die Finanzhilfen empfangen.

Um den Haushalt zu sanieren, müssen insbesondere die Ausgaben sinken. Denn für weitere Steuererhöhungen ist kaum mehr Luft. Bereits heute ist die Steuerbelastung der französischen Volkswirtschaft – zusammen mit Belgien – die höchste im Euroraum. Auf der Ausgabenseite bieten die Sozialleistungen Einsparpotentiale. Kein anderer Euro-Staat gibt einen so großen Anteil seines BIP für Sozialleistungen aus wie Frankreich. Zudem ist die öffentliche Beschäftigung sehr hoch. Auch hier gibt es Einsparpotentiale.

Das französische Wirtschaftswachstum hing in den vergangenen Jahren stark von der Entwicklung der Binnennachfrage ab. Aufgrund der steigenden Arbeitslosigkeit und der fiskalischen Probleme des Landes wird die Binnennachfrage in den nächsten Jahren – sofern keine Reformen durchgeführt werden – wenn überhaupt, nur noch einen kleinen Beitrag zum Wirtschaftswachstum beisteuern. Wenn Frankreich sein Wirtschaftswachstum erhöhen möchte, muss es daher die Exporte steigern. Hierfür bedarf es jedoch einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft. Um die Wettbewerbsfähigkeit der französischen Wirtschaft zu verbessern, müssen zum einen die Rahmenbedingungen für Innovationen verbessert werden. Zum anderen müssen die Arbeitnehmerentgelte weniger stark steigen als in Konkurrenzländern.

Nur wenn Frankreich diese Maßnahmen zeitnah umsetzt, kann eine ernste Krise noch vermieden werden.

---

<sup>27</sup> Vgl. Börsenzeitung (2013): Höheres Haushaltsdefizit in Frankreich befürchtet, S.6, Börsenzeitung vom 28. Juni 2013.

**Der Autor**

Dr. Matthias Kullas leitet am Centrum für Europäische Politik den Fachbereich Wirtschafts- und Stabilitätspolitik.

**Centrum für Europäische Politik**

Das Centrum für Europäische Politik (CEP) in Freiburg ist der europapolitische Think Tank der gemeinnützigen Stiftung Ordnungspolitik. Es ist ein unabhängiges Kompetenzzentrum zur Recherche, Analyse und Bewertung von EU-Politik.