

Fokus Volkswirtschaft

Nr. 68, 27. August 2014

Ein fairer Blick auf Frankreich

Autor: Christian Hornberg, Telefon 069 7431-3770, research@kfw.de

Frankreich leidet seit Ausbruch der Finanzkrise unter schwachem Wachstum und hoher Arbeitslosigkeit. In der öffentlichen Debatte gilt Frankreich als „kranker Mann Europas“ und wird mit Vorschlägen überhäuft. Woran liegt aber die aktuelle Wachstumsschwäche wirklich? Was bedeutet sie für die Eurozone? Was wäre eine angemessene wirtschaftspolitische Strategie für die französische Regierung? Welche Unterstützung sollten die europäischen Partnerländer bieten? Wir betrachten mögliche Krisenursachen und Lösungsvorschläge jenseits etablierter Erklärungsmuster.

Ursachen der Wachstumsschwäche

Betrachtet man die französische Wirtschaftsentwicklung der letzten Jahre, fallen sechs – teils überraschende – Befunde ins Auge:

1. Frankreichs jährliches Produktivitätswachstum ist, gemessen am Euroraum, durchaus solide. Die Wachstumsrate der Totalen Faktorproduktivität – einer Nahrungsgröße für den technischen und organisatorischen Fortschritt einer Volkswirtschaft – lag seit Einführung des Euro bei 0,5–0,8 % für Deutschland, zwischen 0,2 und 0,6 % für Frankreich, in Spanien, Italien und Portugal hingegen um die Nulllinie (Grafik 1). Selbst in der ungünstigeren Schätzung der EU-Kommission liegt das Produktivitätswachstum immer noch (wenngleich hauchdünn) über dem Durchschnitt der Eurozone.

Solides Produktivitätswachstum

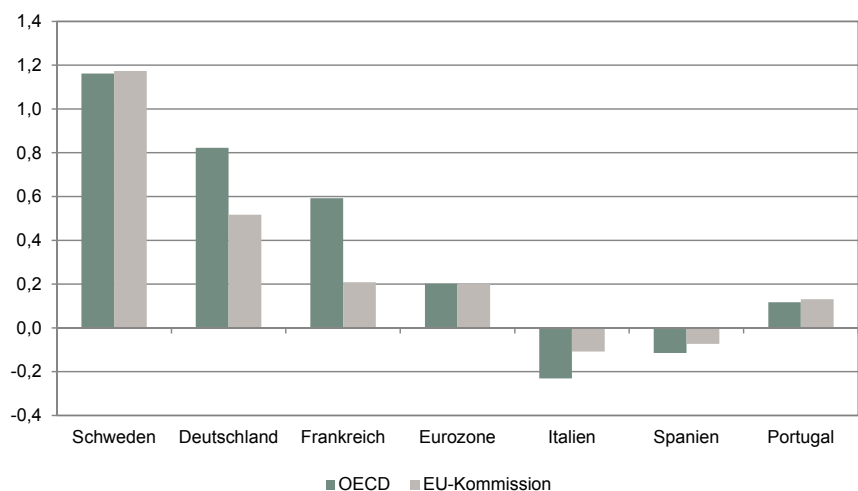
Da die totale Faktorproduktivität der wichtigste Bestandteil des Potenzialwachstums ist, darf man den Vergleich als Indiz werten, dass Frankreichs struktureller Nachholbedarf alles in allem

deutlich milder ist als in den Ländern Südeuropas.

2. Gleichwohl leidet Frankreich aktuell unter einer recht ausgeprägten Schwäche der preislichen Wettbewerbsfähigkeit, die sich im Zeitraum von 1999 bis 2012 in einer sich stets verschlechternden Leistungsbilanz äußert. Bemer-

kenswert an dieser Wettbewerbsschwäche ist, dass sie auch ein Nebenprodukt von starker Divergenz in der Lohnpolitik in der Eurozone ist: Tabelle 1 vergleicht für die vier größten Volkswirtschaften der Eurozone das Wachstum der gesamten Arbeitskosten pro Stunde (Löhne + Lohnnebenkosten) mit dem Wachstum der Arbeitsproduktivität plus der Zielinflationsrate der EZB. Die Summe aus Produktivitätswachstum und Zielinflationsrate ist der Verteilungsspielraum für eine beschäftigungsneutrale Lohnpolitik. Während in Italien und insbesondere in Spanien die Arbeitskosten bis 2008 schneller als die ohnehin niedrige Pro-

Grafik 1: Totale Faktorproduktivität, durchschnittliche jährliche Wachstumsrate 1999–2011, Schätzungen von OECD und EU-Kommission



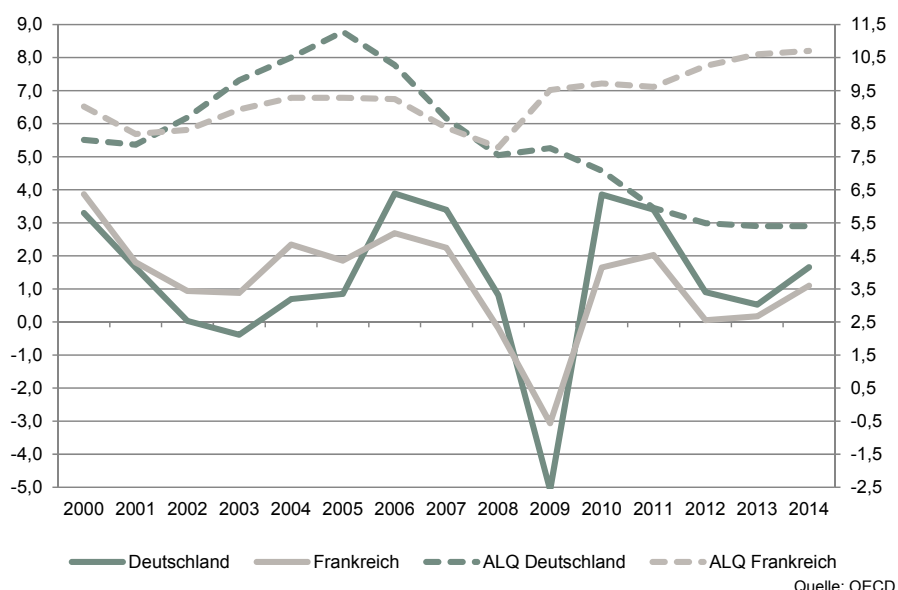
Quellen: OECD, EU-Kommission

Tabelle 1: Jährliches Produktivitätswachstum vs. Zunahme des Bruttolohns (pro Erwerbstätigenstunde)

Produktivitätswachstum + EZB-Inflationsziel („Verteilungsspielraum“)	1999–2008	1999–2015*
Deutschland	3,1 %	2,8 %
Frankreich	2,9 %	2,7 %
Italien	2,0 %	1,9 %
Spanien	2,1 %	2,9 %
Eurozone insgesamt	2,9 %	2,6 %
Bruttolohnwachstum (Gesamtvergütung, d. h. inkl. Sozialversicherungsbeiträge)		
Deutschland	1,2 %	1,6 %
Frankreich	2,9 %	2,5 %
Italien	2,6 %	1,9 %
Spanien	3,5 %	2,3 %
Eurozone insgesamt	2,7 %	2,3 %

Quelle: OECD, eigene Berechnungen. * inkl. Prognosen aus dem OECD Economic Outlook

Grafik 2: Wachstum und Arbeitslosigkeit, Deutschland vs. Frankreich



duktivität zunehmen und sich die Unternehmen aus dem Markt „herauspreisen“, blieben die Gesamtkosten in Frankreich nahezu exakt im Verteilungsspielraum. Zudem wies Frankreich ein deutlich solideres Wachstum der Arbeitsproduktivität auf.

Wettbewerbsfähigkeit leidet unter Deutschland ...

Frankreichs Problem war Deutschland: Der östliche Nachbar, dessen Unternehmen oft in denselben Branchen tätig sind, hat sich – aus nachvollziehbaren Gründen (hohe Arbeitslosigkeit seit der Wiedervereinigung) – eine ausgeprägte Lohnzurückhaltung auferlegt, mit deren Hilfe er Nachfrage von den französischen Unternehmen auf die eigenen umgelenkt hat. Frankreich hat darauf erst spät reagiert. Erst in jüngster Zeit nähern sich die Kostenentwicklungen in der Eurozone allmählich den Verteilungsspielräumen und einander an (vgl. Tabelle 1, rechte Spalte). Die französische Lohnzurückhaltung seit 2012 hat dabei spürbar negativere Rückwirkungen auf Konsumnachfrage, Investitionen und Konjunktur als zuvor in Deutschland. Bei einer Exportquote von rd. 28 % (gegenüber rd. 40 % in Deutschland bereits Anfang der 2000er-Jahre) sind die negativen Effekte der Lohnzurückhaltung deutlich größer als die positiven Impulse aus dem Außenhandel.

3. Die divergierende Lohnentwicklung in der Eurozone erklärt die Exportschwä-

che allerdings nicht ganz. Tatsächlich hat Frankreich stärker an Marktanteilen auf dem Weltexportmarkt verloren als Länder mit ähnlicher Lohnstückkostentwicklung, beispielsweise die Niederlande. Dies dürfte vor allem zwei Ursachen haben: Zum einen ist Frankreich stärker als andere Länder Westeuropas von der Krise in Südeuropa betroffen.¹

... und dem schwachen Dienstleistungssektor

Zum anderen liegen die Kosten für Vorleistungen in Frankreich deutlich über dem Niveau der Wettbewerber. Dabei handelt es sich insbesondere um Kosten für nicht-handelbare Güter wie Grundstücke und Leistungen lokaler Dienstleister, beispielsweise Unternehmensberater, Wirtschaftsanwälte, Wirtschaftsprüfer, Versicherungsmakler oder Bauingenieurbüros. Da rund ein Drittel der Inputs der französischen Industrie aus Vorleistungen der unternehmensnahen Dienstleistungen besteht,² setzt das hohe Kostenniveau die im Wettbewerb stehenden Branchen unter Druck.³ Wichtigste Ursache für das hohe Preisniveau ist Marktmacht, denn bei nicht-handelbaren Dienstleistungen sind die Preise seit 1999 deutlich stärker gestiegen als die Lohnstückkosten, ein Indiz für das Vorhandensein von ökonomisch „teuren“ Gewinnmargen. Manche Strukturreformen können daher ins Leere zielen, wenn die Effizienzgewinne im mächtigen Dienstleistungssektor anfallen und des-

halb nicht an die Exportwirtschaft weitergegeben werden.⁴

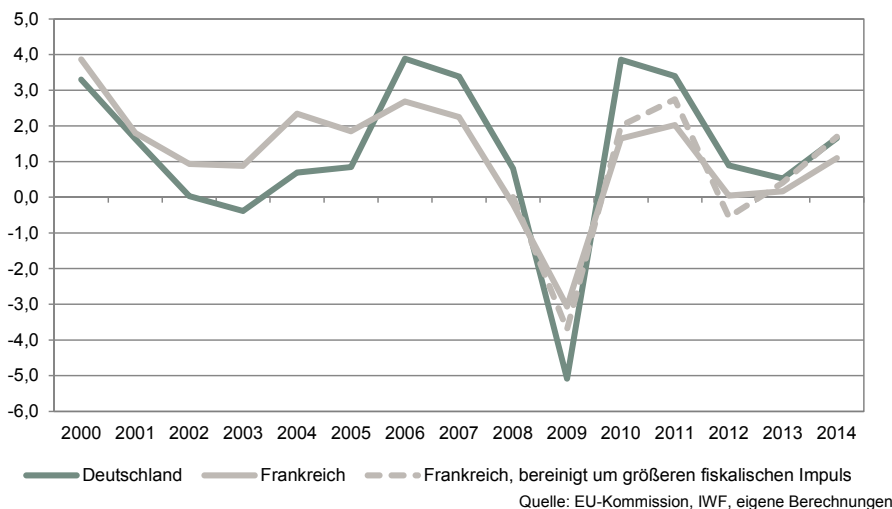
Arbeitsmarkt: Hohe Beschäftigungsschwelle

4. Auffällig sind zudem Schwächen am französischen Arbeitsmarkt: Gemessen am Wachstum hat die Arbeitslosigkeit in Frankreich zu stark zugenommen. Wie Grafik 2 zeigt, sank die Arbeitslosigkeit in Deutschland trotz des Einbruchs im Jahr 2009 und trotz des schwachbrüstigen Wachstums 2012 und 2013, wohingegen sie in Frankreich fast stetig und deutlich zunahm. Die Beschäftigungsschwelle liegt in Frankreich deutlich höher.

Unterm Strich funktioniert der französische Staat

5. Makroökonomisch eher nachrangig sind dagegen die Schwächen des französischen Staates. Anders als im Fall Italiens ergeben sich aus einer Analyse der Produktivitätsentwicklung im Dienstleistungssektor keine Hinweise auf ausgeprägte Ineffizienzen des Staatssektors.⁵ Internationale Vergleichsstudien zur Produktivität des öffentlichen Sektors kommen typischerweise zu dem Ergebnis, dass Frankreichs Staat gemeinsam mit anderen westeuropäischen Staaten im Mittelfeld rangiert, weder auffällig produktiv noch auffällig ineffizient.⁶ Das mag überraschen, wird doch in der deutschen Öffentlichkeit gerne der große Staat für Frankreichs Schwierigkeiten besonders verantwortlich gemacht. Entscheidend ist jedoch nicht die Größe eines Staatssektors, sondern seine Produktivität. Wie skandinavische Staaten regelmäßig zeigen, steht ein großer Staatssektor ökonomischem Erfolg nicht entgegen (vgl. Grafik 1). Natürlich gibt es im französischen Staat durchaus dysfunktionale Einheiten und Konstruktionsfehler, deren Behebung Produktivitätsgewinne ermöglichen würde. Andererseits verfügt der französische Staat über Stärken, die die Schwächen augenscheinlich kompensieren: Ein guter Teil der Staatsaktivität erklärt sich aus einem Mehr an öffentlichen Investitionen und der wesentlich besseren Kinderbetreuung, die sich nicht zuletzt in einer höheren Geburtenrate niederschlägt. Insgesamt ist die Performance des Staatssektors für Frankreichs aktuelle Schwierigkeiten jedenfalls nicht ursächlich.

Grafik 3: Frankreichs Wachstum bei weniger strikter Haushaltspolitik



dem Markt ausscheiden und Menschen durch Langzeitarbeitslosigkeit Fähigkeiten, Kontakte und Lebensmut verlieren und so auch das Produktionspotenzial dauerhaft sinkt.

Klüger konsolidieren

Konsolidierungspolitik, die klare Gewinne bei Haushaltszielen und Arbeitskosten mit geringen Einbußen bei der wirtschaftlichen Dynamik verbindet, bleibt gleichwohl sinnvoll. Derartige „leicht zu erntende Früchte“ gibt es im französischen System durchaus:

Das jüngste Sparpaket im sozialen Sicherungssystem⁹ zielt auf naheliegende Reformschritte im Gesundheitswesen ab, etwa die vermehrte Nutzung ambulanter Behandlungen bei einfachen Operationen. Diese ist in anderen Industrieländern üblich, ohne dass Patienten das als dramatischen Einschnitt empfinden dürften. Gleichzeitig versucht das Paket, niedrige Einkommen zu schützen, z. B. durch die Inflationsanpassung für Mindestrenten. Auch die geplante Reduzierung der Anzahl der „Regionen“ (entspricht in etwa einem deutschem Regierungspräsidium) von 22 auf 14 führt zu Personalkosteneinsparungen im Volumen von 0,5 % des BIP,¹⁰ die sich vor allem durch natürliche Fluktuation erzielen lassen dürften. Darüber hinaus sind bisher nicht geplante, aber einfache Konsolidierungsschritte im überdurchschnittlich großen Verteidigungshaushalt zu finden. Einsparungen bei Rüstungsprojekten betreffen einen Oligopolmarkt mit kapitalintensiver Produktion. Rückgänge beim Auftragsvolumen haben daher nur kleine Beschäftigungseffekte.

4. Nimmt man das Wachstum der totalen Faktorproduktivität zum Maßstab, liegen die wichtigsten Reformpotenziale im Dienstleistungssektor in den Bereichen der unternehmensnahen Dienstleistungen, der regulierten Berufe und im Transportsektor (Logistik und ÖPNV).¹¹ Insbesondere ein einfacherer Marktzugang bei regulierten Berufen und eine stärkere Rolle der Kartellbehörden bei der Festlegung von Gebührenordnungen (Schienennetz, Rechtsanwaltsgebührenordnung) würden zu einem Rückgang der Marktmacht führen, der auf einem Oligopolmarkt in der Regel höhere Produktion und höhere Beschäftigung nach

Sparpolitik: Problem der Eurozone

6. Frankreich leidet unter den Bremseffekten der Haushaltskonsolidierung. Der Staat musste nach der Krise deutlich härter als Deutschland Ausgaben kürzen. Bereinigt man das französische Wachstum um den kontraktiven Effekt, der sich aus der im Vergleich mit Deutschland härteren Haushaltskonsolidierung ergibt, reduziert sich der Abstand zum deutschen Wachstum recht deutlich, insbesondere am aktuellen Rand (vgl. Grafik 3).⁷ Weil das französische Ausgangsdefizit 2008 höher war, ließ sich die härtere Konsolidierung zwar nicht ganz vermeiden. Der Preis dafür besteht aber in höheren Wachstumseinbußen, die Frankreich gegenwärtig spürt.

Was folgt aus diesen Beobachtungen für eine angemessene französische Politikstrategie, was für die europäischen Partner?

Insgesamt sind Frankreichs aktuelle Probleme im Wesentlichen das Resultat von starker Haushaltskonsolidierung während einer Phase schwachen Wachstums, einem Auseinanderlaufen der europäischen Löhne, der Schwäche des Dienstleistungssektors und der des Arbeitsmarktes. Die wichtigsten Schlüsse für die europäische und nationale Politikstrategie sind:

1. Frankreichs schrittweise, auf Unterstützung von Menschen mit geringen Einkommen ausgelegte Reformen bei Staat und Sozialstaat, sind angesichts der ohnehin belasteten Konjunktur durchaus angemessen.

Reformtempo durchaus angemessen

In einer Währungsunion ist es nicht vonnöten, dass alle Länder gleich große Sozialstaaten haben: Will man Arbeitslosigkeit vermeiden, ist lediglich wichtig, dass die Entwicklung der Arbeitskosten zur länderspezifischen Produktivität passt. Auf welche Art das erreicht wird – durch Veränderungen im Sozialstaat, durch tarifvertragliche Bündnisse für Arbeit, durch (De-) Regulierung usw. – ist letztlich gleichgültig und sollte in einer Demokratie von Mehrheiten entschieden werden.

2. In einer Währungsunion können unterschiedliche Entwicklungen bei den Lohnstückkosten nicht mehr durch Auf- und Abwertungen kompensiert werden. Daher müssen die Tarifparteien bei der Lohnfindung auch darauf schauen, was in anderen Ländern geschieht und Verantwortung für die Währungsunion als Ganze übernehmen. Insbesondere müssen sie ein starkes Auseinanderlaufen der Lohnstückkosten durch übermäßige Lohnerhöhungen in einen und unverhältnismäßig schwache Lohnentwicklung im anderen Land vermeiden.

3. In Übereinstimmung mit dem IWF halten wir es zudem für sinnvoll, Frankreichs Reformstrategie durch die Bereitschaft zu unterstützen, eine wesentlich langsamere Haushaltskonsolidierung zu akzeptieren.⁸ Im aktuellen Umfeld ist der fiskalische Erfolg von Sparpaketen mäßig, die sozialen Kosten hingegen hoch: Sie tragen dazu bei, dass selbst an sich wettbewerbsfähige Unternehmen aus

sich zieht sowie indirekt verstärkte Investitionen in die Produktivitätsentwicklung bewirkt. Auch verbesserte Möglichkeiten zur Sammelklage gegen wettbewerbsbeschränkende Geschäftspraktiken könnten die Durchsetzung niedriger Marktzu trittsschranken erleichtern.¹²

5. Auf die Beschäftigungsschwelle auf dem Arbeitsmarkt kann die nationale Politik besonders stark Einfluss nehmen:

Frankreich weist eine relativ geringe Flexibilität bei den Arbeitszeiten auf, Kurzarbeit war bis Anfang 2013 weit gehend unbekannt, Zeitarbeit selten. Daher lag die Anpassungslast in der Krise vor allem bei der Beschäftigtenzahl, nicht bei der Wochenarbeitszeit.¹³ Hier sind von den Tarifparteien 2013 Reformen als Teil des *Accord National Interprofessionnel* verabredet worden. Sie werden den Arbeitsmarkt allmählich entlasten.¹⁴

Potenzial auf dem Arbeitsmarkt

Besonders begrüßenswert ist Frankreichs Versuch, Beschäftigungsimpulse

durch eine andere Finanzierung sozialer Sicherheit auszulösen. Durch verschiedene Steuerfreibeträge für Unternehmen bei der Beschäftigung von sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmern¹⁵ wird ein größerer Teil der Sozialversicherungsleistungen im Ergebnis steuerfinanziert. Das bewirkt eine Senkung der französischen Arbeitskosten und erhöht die Beschäftigungswahrscheinlichkeit für niedrig Qualifizierte. Der Einspareffekt für die permanenten Maßnahmen liegt, in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen bei 8–25 %. Er könnte noch ausgeweitet werden, wenn dafür fiskalische Spielräume vorhanden wären.

Höhere durchschnittliche Pro-Kopf-Arbeitszeiten in Frankreich – gegenüber Deutschland – sind ein Indiz für Potenzial zur Deregulierung im Niedriglohnsektor: Zwar senkt eine Ausweitung des Niedriglohnssektors mit niedrigeren durchschnittlichen Arbeitszeiten nicht das Armutsrisiko, ist aber nützlich zur Entlastung des Arbeitsmarkts. Zudem ist Beschäftigung statt Langzeitarbeitslosigkeit

hilfreich für Qualifikation und psychisches Wohlbefinden der Betroffenen.

Nicht zuletzt ist das Umschulungs- und Weiterbildungssystem wenig wirksam.¹⁶ Das ist problematisch, weil es nicht gelingt, Menschen aus nicht mehr gefragten Berufen für andere Aufgaben zu qualifizieren. Hier liegt ein Ansatz für mehr Beschäftigung vor, der allerdings fiskalische Spielräume zwingend voraussetzt.

Fazit

Frankreichs Probleme sind Ausfluss nationaler (Arbeitsmarkt, Dienstleistungen) und europäischer Faktoren (Sparpolitik, Lohnpolitik). Während französische Politik und Tarifparteien einen Teil der Probleme bereits adressiert haben, erfordern die europäischen Faktoren eine bessere Koordination. Bis Erfolge sichtbar werden, wird jedoch noch einige Zeit vergehen. ■

¹ Vgl. Stringa, M., *Why Italy and France lack competitiveness*, Deutsche Bank Euro Area Economic Focus, Februar 2013, S. 17.

² Siehe Howat, J., *Is France resolving its problems?*, Capital Economics European Economic Focus, März 2014, S. 5.

³ Vgl. Internationaler Währungs fonds, *France 2013 Article IV Consultation*, IMF Country Report 13/251, August 2013, S. 33.

⁴ Siehe Howat, J., a. a. O., S. 5.

⁵ Vgl. Hornberg, C. (2014), *Italien ist anders: Jenseits von Arbeitsmarktreformen*, KfW Economic Research, Frankfurt am Main.

⁶ Vgl. Kuhry, B., Pommer, F. und B. de Kahn, *Public sector performance: An international comparison*, Presentation at the National Institute of Economic and Social Research Fourth Public Sector Performance Conference, London 2006, zit. nach Boyle, Richard, *Measuring Public Sector Productivity: Lessons from International Experience*, Irish Institute of Public Administration CMPR Discussion Paper No. 35, 2006, S. 22.

⁷ Dabei haben wir den vom IWF geschätzten Fiskalmultiplikator unterstellt, der in einer Währungsunion bzw. für Länder mit festem Wechselkurs gültig ist, die die negativen Impulse der Austeritätspolitik nicht über eine Abwertung dämpfen können: Vgl. Guajardo, J., Leigh, D. und A. Pescatori, *Expansionary Austerity: New International Evidence*, IMF Working Paper 11/258, 2011, S. 23. Die dort angegebene Punktschätzung postuliert eine Kontraktion von 0,84 % des BIP in den ersten beiden Jahren nach einer Ausgabenkürzung in Höhe von 1 % des BIP.

⁸ Vgl. Internationaler Währungs fonds, a. a. O., S. 21

⁹ Vgl. Zeuner, J. (2014), *Frankreichs Pläne verdienen die Umsetzung*, KfW Economic Research, Frankfurt am Main.

¹⁰ Vgl. <http://de.reuters.com/article/worldNews/idDEKBN0EF1B320140604>.

¹¹ Vgl. Internationaler Währungs fonds, a. a. O., S. 33 Fußnote 18.

¹² Siehe OECD, *France: Restoring Competitiveness*, "Better Policy" Series, November 2013, S. 27.

¹³ Vgl. Howat, J., a. a. O., S. 4.

¹⁴ Vgl. Internationaler Währungs fonds, a. a. O., S. 28.

¹⁵ Im Einzelnen: *Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi* (CICE), ferner *Contrat de Generation* und die allgemeine Beitragssenkung für Niedriglohn-Beschäftigte.

¹⁶ Vgl. Internationaler Währungs fonds, a. a. O., S. 31.