

Zeit für Reformen: Frankreichs Wirtschaft im Wahljahr

Uterwedde, Henrik

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Uterwedde, H. (2012). *Zeit für Reformen: Frankreichs Wirtschaft im Wahljahr*. (DGAP-Analyse, 5). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-407526>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

DGAPanalyse

Forschungsinstitut
der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.

April 2012 N° 5

Zeit für Reformen: Frankreichs Wirtschaft im Wahljahr

von Henrik Uterwedde



Deutsche Gesellschaft
für Auswärtige Politik e.V.

Zusammenfassung

Zeit für Reformen: Frankreichs Wirtschaft im Wahljahr

von Henrik Uterwedde

- Auch wenn Frankreichs Wirtschaft von der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise weniger stark betroffen war als viele andere europäische Staaten, verlief der wirtschaftliche Aufschwung schleppender als beispielsweise in Deutschland. So ist die Arbeitslosigkeit in Frankreich weiter gestiegen und dürfte sich in diesem Jahr nur knapp unterhalb der 10%-Marke bewegen.
- Seit nunmehr 30 Jahren steigt die öffentliche Verschuldung in Frankreich an. Dieses ist im Wesentlichen auf bisher ungelöste strukturelle Probleme in Frankreichs Wirtschaftspolitik zurückzuführen und weniger auf Nachwirkungen der Krise. Trotz eines eingeschränkten politischen Spielraums sind Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung unumgänglich, um Frankreichs künftige Wirtschaftsentwicklung nicht zu hemmen.
- Das französische Wirtschafts- und Sozialmodell ist noch immer stark von einer zentralistischen Staatsauffassung geprägt, so dass Privatisierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen bislang nicht zu einer strukturellen Anpassung an die Herausforderungen eines globalisierten Wettbewerbs geführt haben. In den letzten drei Jahrzehnten ist die Staatsquote von 45,6% (1980) auf 56,6% (2011) stark angestiegen.
- Frankreich ist aber nach wie vor Europas zweitstärkste Wirtschaftsmacht und weist eine Reihe industrieller Stärken auf: Es unterhält eine starke Automobilindustrie sowie eine mächtige Luftfahrtindustrie, ist Marktführer im Kernkraftsektor und gut aufgestellt in anderen strukturbestimmenden Industriezweigen. Für die Zukunft braucht es jedoch Reformen, die einen Abbau der Verschuldung, die Sanierung der Sozialsysteme sowie Einsparungen bei Staatsausgaben beinhalten.

Summary

Time for Reforms: The French Economy in an Electoral Year

by Henrik Uterwedde

- France's economy has not been hit as hard as many other European countries by the international financial crises, but its economic recovery is slower than in Germany. For example, unemployment in France has continued to rise and is expected to stay just below the 10 percent mark this year.
- The last 30 years France's public debt has increased steadily. This is mainly based on unsolved structural problems of France's economic policy and not due to after-effects of the crises. Despite a limited room of political action, measures including budget consolidation have become necessary lest France's future economic growth will be inhibited.
- The French economic and social model is still heavily influenced by the notion of a centralized state so that privatization and liberalization measures have not yet led to an effective structural adjustment in the globalized market. Over the last three decades the ratio of public spending has grown strongly from 45,6 percent (1980) to 56,6 percent (2011).
- France, however, still is Europe's second largest economy and is therefore characterized by several industrial strengths: France possesses a very strong automotive and aviation industry, holds the position of market leader in the nuclear sector, and is well positioned in other structure-defining economic sectors. Yet in the future France needs reforms, which include debt reduction, the consolidation of its social system as well as cost reduction in government spending.

Inhalt

Verschuldung: Zeit zu handeln.....	6
Ist der teure Staat effizient?.....	8
Grenzen des Wachstumsmodells.....	9
Niedergang der Industrie.....	10
Frankreich hat auch Stärken.....	11
Anmerkungen.....	12

Diese DGAPanalyse erscheint im Rahmen des Deutsch-französischen Zukunftsdialogs, eines Gemeinschaftsprojekts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, des Institut français des relations internationales und der

Robert Bosch **Stiftung**

Herausgeber und Redaktion:
Claire Demesmay und Katrin Sold

Kontakt: Claire Demesmay <demesmay@dgap.org>

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Zeit für Reformen: Frankreichs Wirtschaft im Wahljahr

von Henrik Uterwedde

»Während die Situation der Eurozone noch unklar ist, haben wir die Wahl zwischen einer Austerität, die uns von außen aufgezwungen wird und keine positiven strategischen Perspektiven bietet, sowie einer intelligenten Politik, die die Wettbewerbsfähigkeit unserer Produktionsstruktur und die kontrollierte Konsolidierung unserer öffentlichen Finanzen anstrebt.«

(Christian Saint-Etienne, *L'incohérence française*, Paris 2011, S. 151)

»Es ist wahr: Frankreich weist Schwächen und Anpassungsrückstände auf. Aber es verfügt auch über wirksame Trumpfkarten (...). Einige der bisherigen Schwächen können zu wirklichen Chancen werden, vorausgesetzt natürlich, dass die notwendigen Reformen weiter verfolgt, verstärkt und umgesetzt werden.«

(Coe-Rexecode, *Faibles et atouts de la France dans la zone euro. Le défi de la reconvergence*, Paris 2012, S. 2)

Wer auch immer Frankreich nach den Wahlen im Frühjahr 2012 regieren wird: Auf den neuen Präsidenten kommen schwierige Zeiten zu, vor allem in der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 hat ebenso ihre Spuren hinterlassen wie die noch anhaltenden Turbulenzen im Euroraum. Frankreichs Wirtschaft war von der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 zwar weniger stark betroffen als die deutsche und konnte den Schock ab Mitte 2009 langsam überwinden;¹ aber der folgende Aufschwung war weniger kraftvoll als in Deutschland. Im Gegensatz zur deutschen Entwicklung ist die Arbeitslosigkeit weiter gestiegen und dürfte sich in diesem Jahr knapp unterhalb der 10%-Marke bewegen. Zusätzlich haben sich unter dem Druck der Schuldenkrise und der beschlossenen Politik der Haushaltskonsolidierung in den EU-Staaten die wirtschaftlichen Aussichten seit dem vergangenen Herbst verschlechtert; für 2012 prognostiziert die EU-Kommission eine milde Rezession (Rückgang des Bruttoinlandsprodukts um 0,3%); nur wenn sich die Finanzmärkte beruhigen und die Schuldenkrise eingedämmt werden kann, könnte sich die Lage im zweiten Halbjahr bessern.²

Zwar wird für Frankreich, ebenso wie für Deutschland (+0,6%), noch ein leichtes Plus von 0,5% für

2012 erwartet, aber dies ändert nichts an der insgesamt problematischen Situation. Denn zugleich ist die seit 30 Jahren stark gestiegene öffentliche Verschuldung zum manifesten Problem geworden und erfordert ein deutliches Umsteuern, was die finanziellen Spielräume für die Politik bis aufs Äußerste einschränkt. Entsprechend depressiv ist die Stimmung in der Bevölkerung. In einer Umfrage erklärten Ende Februar 79% der Franzosen (gegenüber nur 38% der Deutschen), ihr Land befinde sich noch »voll in der Krise«; 84% (gegenüber nur 46% in Deutschland) sehen sich selbst oder nahe stehende Angehörige persönlich von der Krise betroffen, nur 32% (gegenüber 61% in Deutschland) sehen ihr Land im weltweiten Wettbewerb gut aufgestellt.³

So überzeichnet dieser Pessimismus sein mag und so sehr es richtig ist, dass Frankreichs Wirtschaft insgesamt über gute Karten verfügt, um auch schwierige Problemen überwinden zu können:⁴ Richtig ist auch, dass die gegenwärtigen Schwierigkeiten nicht nur konjunktureller Natur oder krisenbedingt sind, sondern Ausdruck einer Reihe miteinander zusammenhängender struktureller Probleme. Diese werden die Agenda des neuen Präsidenten weitgehend beherrschen.

Tabelle 1: Wirtschaftliche Kennzahlen, 2007–2011 (jährliche Veränderung in Prozent)

	2008	2009	2010	2011	2012 ^p
Wachstum des BIP	0,3	-2,5	1,4	1,7	0,5
Verfügbares Einkommen der Haushalte	0,7	1,6	0,8	1,4	..
Privater Konsum	0,9	0,6	1,4	0,3	0,2
Öffentlicher Konsum	1,3	2,6	1,2	0,9	0,6
Investitionen	0,4	-7,0	-1,4	2,9	0,8
Importe	0,6	-10,6	8,3	5,0	1,1
Exporte	-0,6	-12,2	9,3	5,0	3,7
Preisindex der Lebenshaltung	2,8	0,1	1,5	2,1	2,1
Arbeitslosigkeit ¹	7,8	9,6	9,4	9,3	10,0
Saldo der öffentlichen Haushalte ²	-3,3	-7,5	-7,1	-5,7	-4,5
Staatsschulden ²	68,2	79,0	82,3	85,7	88,6

1 Arbeitslosenquote in Prozent in der Abgrenzung des BIT

2 In Prozent des Bruttoinlandsprodukts

p Prognose (Stand Februar 2012)

Quelle: INSEE (Note de conjoncture, décembre 2008/2009/2010/2011); BNP Paribas (Zahlen ab 2012; Stand: Februar 2012).

Verschuldung: Zeit zu handeln

In den vergangenen Jahren ist die prekäre Lage der öffentlichen Finanzen immer offenkundiger geworden. Die Neuverschuldung war infolge der weltweiten Krise 2009 auf 7,5% des Bruttoinlandsprodukts gestiegen. Auch wenn sie seither langsam sinkt, war sie mit 5,7% (2011) noch deutlich höher als im Durchschnitt der Mitgliedstaaten der Eurozone (3,7%) und als in Deutschland (1,3%). Denn Frankreichs Verschuldung war auch schon vor der Krise stärker angestiegen als in den Nachbarländern. Seit 1992 sind die öffentlichen Ausgaben wesentlich schneller gestiegen als bei den Nachbarn – die Folge einer permanenten Überforderung des Staates. Innerhalb von 30 Jahren hat sich der Schuldenstand der öffentlichen Hand von 20% des Bruttoinlandsprodukts auf über 80% vervierfacht; allein zwischen 2005 und 2010 erfolgte ein Anstieg von 65% auf 82% (vgl. Schaubild 1).

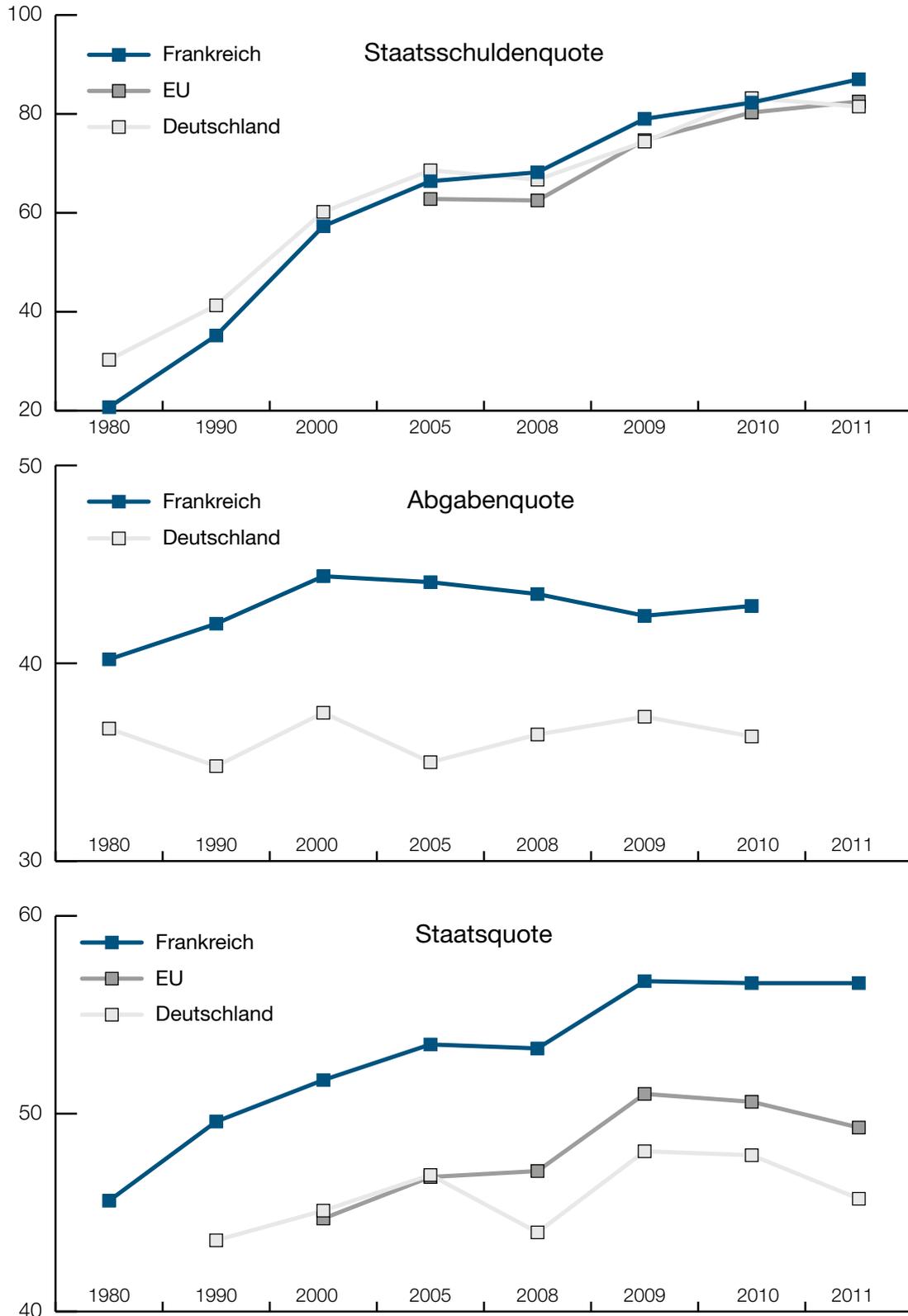
So sehr dies als unvermeidliche Begleiterscheinung der konzertierten Konjunkturbelebungsmaßnahmen angesehen wird, mit denen Frankreich und seine Nachbarn der schwersten Rezession der Nachkriegszeit erfolgreich begegnet sind: Der hohe Schuldenstand hat im Wesentlichen strukturelle Ursachen und wird zunehmend zum Problem für die künftige Wirtschaftsentwicklung. So geht der

Cour des comptes davon aus, dass 2009 mehr als die Hälfte des öffentlichen Defizits (4% von 7,9%) struktureller Natur sind.⁵ Dies verweist auf ein grundlegendes Ungleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben, das sich zunehmend als problematisch erweist.

Dies liegt zum einen an der gesteigerten Aufmerksamkeit für die Schuldenproblematik innerhalb der Eurozone, die zu schärferen Regeln und Überwachungsmechanismen geführt hat. Frankreich hat sich gegenüber der EU verpflichtet, die Neuverschuldungsrate schrittweise bis 2013 auf die nach wie vor gültige Obergrenze der Neuverschuldung von 3% des BIP zu senken. Das wird aber nicht ausreichen, denn der europäische Fiskalpakt postuliert die Einführung von verfassungsähnlichen Regeln, die künftig die strukturelle Neuverschuldung auf 0,5% des BIP begrenzen. Die Regierung hat dementsprechend einen Plan vorgelegt, die jährlichen öffentlichen Defizite bis 2016 zu beseitigen.

Diese europäischen Regeln und Sparzwänge in Politik und Öffentlichkeit sind umstritten.⁶ An der Haushaltskonsolidierung führt jedoch auch deshalb kein Weg vorbei, weil die Verschuldung ein bislang in Friedenszeiten unbekanntes Ausmaß erreicht hat und Frankreichs Glaubwürdigkeit als »guter Schuldner«, aber auch die haushaltspolitischen Handlungs-

Schaubild 1: Die Staats-, die Abgaben- und die Schuldenquote



Quelle: BMF (bis 1990); Coe-Rexecode, Faiblesses et atouts de la France dans la zone euro, Paris 2012.

spielräume auf dem Spiel stehen.⁷ Der Rechnungshof hat in seinem Gutachten im Februar 2012 die Risiken klar benannt: Unter Annahme eines jährlichen Wachstums von 1–1,5% drohe die Schuldenquote ohne eine ernsthafte Haushaltskonsolidierung in die Höhe zu schnellen. Damit könnte Frankreich noch stärker als bereits geschehen in das Fadenkreuz der Ratingagenturen und Finanzmärkte geraten: »Die Risikoprämie auf die Schulden eines großen Staates kann schnell steigen [...], der ›Schneeball-effekt‹ der Verschuldung könnte bald unkontrollierbar erscheinen und der Staat könnte erhebliche Schwierigkeiten bekommen, die notwendigen Kredite aufzunehmen.« In einem solchen »inakzeptablen Szenario« »wären die Handlungsspielräume der Wirtschafts- und Sozialpolitik beträchtlich verringert [...]«.« Schließlich könnten steigende Zinsen für öffentliche Anleihen auch die Finanzierungsbedingungen für private Investitionen verschlechtern und sich damit wachstumshemmend auswirken.⁸

Das Ausmaß der erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen wird deutlich, wenn man die damit verbundenen Einsparungssummen konkretisiert. Die Regierung Sarkozy hat 2011 unter erheblichen politischen Mühen zwei Sparpläne umgesetzt, die (im Wesentlichen über neue Einnahmen) die Verschuldung um 20 Milliarden Euro senken sollen.⁹ Dies stellt einen der stärksten politischen Kraftakte der vergangenen 20 Jahre dar. Allerdings ist der Konsolidierungsbedarf nach Expertenschätzungen deutlich höher: Er wird auf ca. 100 Milliarden Euro für die nächsten 5 Jahre geschätzt.¹⁰ Das heißt: In den kommenden Jahren wären erneute Sanierungsaktionen in derselben Größenordnung fällig. Mehr noch: Das Sanierungspaket 2011 ist im Wesentlichen über neue Einnahmen realisiert worden. Dies wird in Zukunft nicht mehr in gleichem Umfang möglich sein, da Frankreich bereits eine der höchsten Abgabenbelastungen in Europa aufweist (vgl. Schaubild 1). Die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen wird in Zukunft stärker über die Reduzierung der Ausgaben gehen müssen.

Ist der teure Staat effizient?

Damit sind aber auch die Schwächen des französischen Wirtschafts- und Sozialmodells angespro-

chen, in dem der Staat nach wie vor eine herausgehobene Bedeutung einnimmt. Trotz zahlreicher, grundlegender Umbrüche – Liberalisierungen, Privatisierungen, Strukturanpassungen im Zuge der europäischen Integration und der Globalisierung – wirkt das Erbe des Etatismus weiter nach. Dies ist auch das Ergebnis einer Politik, die die schwierigen Strukturanpassungen seit drei Jahrzehnten mit Hilfe der expansiven Sozialstaats-, Beschäftigungs- und Haushaltspolitik abzufedern versuchte. Die Folge war ein starker Anstieg der Staatsquote von 45,6% (1980) auf 56,6% (2011) – das ist der höchste Wert in der gesamten OECD. In die gleiche Richtung weist die Tatsache, dass in Frankreich zwischen 1980 und 2008 die Zahl der im öffentlichen Dienst Beschäftigten um mehr als ein Drittel (36%) gestiegen ist: um 14,3% beim Zentralstaat und um 71,2% bei den Gebietskörperschaften (denen durch die Dezentralisierung von 1982 neue Aufgaben zugewachsen sind). 5,3 Millionen Beschäftigte zählt der öffentliche Dienst in Staat, Gebietskörperschaften und staatlichen Krankenhäusern heute: das sind 20,6% aller Beschäftigten (1980: 17,8%).¹¹ Zählt man noch die 1,1 Millionen Beschäftigte in öffentlichen Unternehmen und die Angestellten der Sozialversicherungsträger hinzu, arbeitet etwa jeder vierte Beschäftigte in Frankreich im öffentlichen Sektor.¹²

Nun ist eine hohe Staatsquote nicht per se ein Handicap für die Wirtschaft.¹³ Es gibt in Europa legitime Unterschiede in der Frage, welchen Grad an Sozialisierung und öffentlicher Umverteilung des Nationaleinkommens eine Gesellschaft zulassen will. Allerdings muss zum einen gewährleistet sein, dass die Ausgaben dauerhaft finanziert werden, ohne die Wettbewerbsfähigkeit zu schädigen – dies ist angesichts einer hohen Abgabenbelastung der Unternehmen gegenwärtig nicht der Fall (vgl. weiter unten). Zum anderen müssen diesen Ausgaben entsprechende Leistungen in Form öffentlicher Güter entgegenstehen. Es geht mithin um die Effizienz von Staat und Verwaltung, um die Fähigkeit des Staates, seine Strukturen und seine Interventionsformen an die gewandelten Bedingungen (Dezentralisierung, Globalisierung, Erfordernisse einer modernen Standortpolitik) anzupassen. Nicht umsonst steht deshalb seit Ende der 1980er Jahre die Staats- und Verwaltungsreform auf der

Tagesordnung. Die Ergebnisse waren eher mager, wie ein Bericht der Finanzinspektion aus dem Jahre 2007 zusammenfasst: »Die Beschäftigtenzahl der Staatsverwaltungen sind nicht überall ihren neuen Aufgaben angepasst worden, während die Gebietskörperschaften zahlreiche Neueinstellungen vorgenommen haben; die Organisation der Staatsverwaltungen ist nicht systematisch in Einklang mit der Entwicklung ihres Umfelds gebracht worden; [...] die Aufgaben des Staates sind nicht neu definiert worden, und die Interventionsmodi des Staates befinden sich häufig nicht in Übereinstimmung mit der neuen Kompetenzverteilung, was in zahlreichen Gebieten zu einer teuren Verzettelung der Instrumente führt, die die Effizienz der öffentlichen Politiken in Frage stellt.«¹⁴ Auch heute wird die Effizienz des öffentlichen Sektors in Frankreich als gering wahrgenommen: »Unter den großen Industrieländern der OECD weisen nur die USA und Japan schlechtere Resultate auf.«¹⁵

Dennoch sind auch Fortschritte zu verzeichnen. Mit dem 2001 beschlossenen und 2006 erstmals angewandten neuen Regelwerk der Budgetisierung wird die Mittelvergabe im Staatshaushalt transparenter dargestellt, stärker an den zu erreichenden Zielen ausgerichtet und einer besseren Evaluierung zugänglich gemacht (Loi d'orientation relative aux lois de finances, LOLF). Die begonnenen Reformen der Sozialversicherung, vor allem der Rentenreform 2003 und 2010, haben den Sozialstaat finanziell entlastet. Schließlich wurde mit der von Präsident Sarkozy 2007 eingeleiteten umfassenden Bestandsaufnahme der öffentlichen Verwaltungen, ihrer Aufgaben, Organisations- und Interventionsformen (Révision générale des politiques publiques, RGPP) ein neuer Anlauf zur Staats- und Verwaltungsreform unternommen. Ziel war eine Neuorganisation der staatlichen Verwaltung, die bürgernäher, effizienter und kostengünstiger werden soll. Dies geht einher mit einer »Verschlankung« des öffentlichen Dienstes: Von 2007 bis 2012 sind insgesamt 150 000 Stellen in der staatlichen Verwaltung gestrichen worden.¹⁶ Allerdings ist dieses gigantische Reformwerk auf vielfache Widerstände seitens der Politik und der betroffenen Verwaltungen gestoßen. Der ursprünglich direkt vom Präsidenten ausgehende starke Impuls ist inzwischen erlahmt, und Zwischenbilanzen im Sommer 2011 zweifeln

darán, ob die angestrebten Ziele trotz aller Teilerfolge wirklich erreicht werden können. So urteilt die OECD in ihrem neuesten Jahresbericht: »Die Gesamtsumme der Einsparungen von 13 Milliarden Euro im Laufe der Periode 2009–13 ist nicht zu unterschätzen, liegt aber deutlich unter der Summe von 50 Milliarden Euro an Haushaltseinsparungen, die nach Ansicht unabhängiger Untersuchungen realisiert werden könnten.«¹⁷ Auch wenn die Richtung stimmt, wird die Staats- und Verwaltungsreform noch auf längere Sicht eine Baustelle bleiben.

Grenzen des Wachstumsmodells

Auch das französische Wachstumsmodell hat zur Verschuldungsproblematik beigetragen. Die Wirtschaftspolitik ist traditionell wachstumsorientiert, wobei der makroökonomischen Politik eine zentrale Rolle beigemessen und oft keynesianische Nachfragestützung betrieben wird. Dieser nachfrageorientierte Grundansatz hat die französische Wirtschaftspolitik der vergangenen Jahrzehnte geprägt und ist auch in den gegenwärtigen Auseinandersetzungen um die europäische Wirtschafts- und Währungspolitik spürbar. Zwar hat Frankreich seit der wirtschaftspolitischen Wende von 1983 die frühere Politik eines inflationären Wachstums endgültig beendet und für eine dauerhafte Preisstabilität gesorgt; aber in der Budgetpolitik wurden wachsende Defizite hingenommen – auch deshalb, weil die Haushaltskonsolidierung in Frankreich oft im Gegensatz zum Wachstumsziel gesehen und im Zweifelsfall der makroökonomischen Stabilisierung der Binnennachfrage Vorrang eingeräumt wird. Symptomatisch für diese Haltung ist die Einschätzung des OFCE-Forschers Henri Sterdyniak, für den »der Moment [der Haushaltskonsolidierung] auf keinen Fall gekommen ist, solange die sechs in der Rezession verlorenen Wachstumspunkte nicht wiedergewonnen worden sind« – was den COE-Rexecode-Direktor Michel Didier zu dem Stoßseufzer verleitet: »Das Problem in Frankreich ist, dass der Moment nie gekommen ist.«¹⁸ So hat die Politik insbesondere seit den 1990er Jahren auf die – staatlich alimentierte und kreditfinanzierte – Dynamik der Binnennachfrage als hauptsächlichen Wachstumsmotor gesetzt. Damit hat es im Gegensatz zur stärker angebotsorientierten Politik in Deutschland

»vor allem eine Politik der Nachfragestützung in Gang gesetzt: Verschiebung der Einkommensverteilung zu Gunsten der abhängig Beschäftigten, strukturelles öffentliches Defizit, weitere Verschuldung des Privatsektors.«¹⁹

Auch die hohe Sozialleistungsquote (Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt) von 30,8% trägt dazu bei. Sie ist Ausweis eines stark ausgebauten Systems sozialer Sicherung und kann durch die damit wirksamen automatischen Stabilisatoren²⁰ Krisensituationen abfedern: So ist das Wirtschaftswachstum in Frankreich in der Krise 2008/2009 nur um 2,5% (Deutschland: 5,4%)

Niedergang der Industrie

Die Probleme der Wettbewerbsfähigkeit und die weiter fortschreitende Entindustrialisierung sind ein weiteres Thema, das in Frankreich seit geraumer Zeit Sorgen bereitet. Die französische Handelsbilanz hat sich seit 2001 kontinuierlich verschlechtert und weist seit 2004 rote Zahlen auf (vgl. Tabelle 2). Im gleichen Zeitraum hat die französische Wirtschaft Marktanteile verloren: Betrug der Anteil an den Exporten der Eurozone 2000 noch 16,6%, so ist dieser Anteil zehn Jahre später auf 13,1% gesunken – während gleichzeitig der deutsche Anteil von 27,4% auf 30,9% stieg.

Tabelle 2: Entwicklung des Außenhandel, 1990–2009 (in Milliarden Euro)

	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Warenexporte (FOB) ¹	173,9	216,0	327,5	357,4	387,8	402,5	412,4	343,1
Warenimporte (FOB)	186,8	206,6	330,0	379,0	414,9	442,0	466,2	385,1
Saldo (FOB-FOB)	-12,9	9,4	-2,5	-21,6	-27,1	-39,5	-53,7	-42,0
Deckungsgrad (CAF-FOB) ²	93,1	104,5	99,2	94,3	93,5	91,1	88,5	89,1

1 FOB: freight on board; CAF: cost, insurance, freight

2 Außenwirtschaftlicher Deckungsgrad: Summe der Exporte in Prozent der Summe der Importe. Ein Wert über 100 zeigt einen Exportüberschuss, unter 100 einen Importüberschuss an.

Quelle : INSEE, nach Pascal Kauffmann: Die französische Wirtschaft in der Globalisierung, in: Adolf Kimmel/Henrik Uterwedde (Hrsg.): Länderbericht Frankreich, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2012 (I.E.).

zurückgegangen. Dies hat manche Beobachter dazu verleitet, dem französischen Wachstumsmodell eine gewisse Robustheit und Krisenfestigkeit zu bescheinigen.²¹ Allerdings greift diese Betrachtungsweise zu kurz, weil sie die Kehrseiten außer Acht lässt: Die hohe Staats- und Sozialquote belastet auf längere Sicht das Wachstumspotenzial, weil nicht nur der Schuldenstand in die Höhe getrieben wurde, sondern über eine hohe Abgabenquote auch die Arbeitskosten stiegen und sich damit die Gewinnsituation und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen verschlechtert haben. Aus dieser Situation rühren Überlegungen, die Steuer- und Abgabenstruktur so zu verändern, dass indirekte Steuern (etwa Verbrauchsabgaben oder die Mehrwertsteuer) angehoben und dafür die Belastungen der Unternehmen und des Faktors Arbeit verringert wird. Die Erhöhung der Sozialversicherungssteuer CSG, die auch andere als die Arbeitseinkommen erfasst, ist eine weitere Möglichkeit. Auch die 2009 erfolgte Abschaffung der Gewerbesteuer ist in diesem Zusammenhang zu sehen.

Eng verbunden damit ist der relative Bedeutungsrückgang der Industrie. Das verarbeitende Gewerbe erwirtschaftet heute nur noch 9,3% des Bruttoinlandsproduktes gegenüber 14,4% im Jahre 2000.²² Allein im vergangenen Jahrzehnt sind mehr als 500 000, nach manchen Schätzungen sogar 700 000 industrielle Arbeitsplätze verloren gegangen. Zwar ist der Rückgang der Industrie zugunsten des Dienstleistungssektors ein allgemeines Phänomen aller fortgeschrittenen Ökonomien und stellt teilweise auch ein statistisches Phänomen dar, weil infolge der Auslagerung von Tätigkeiten viele Aktivitäten heute als Dienstleistung gelten, die früher unter der Industrie verbucht wurden. Dennoch ist Frankreich davon stärker betroffen als seine Nachbarn. Es ist sogar das Schlusslicht in Europa.²³ Dies wird seit geraumer Zeit als äußerst beunruhigendes Zeichen für die wirtschaftliche Zukunft Frankreichs gesehen: »Die Entindustrialisierung bildet eine Gefahr für das künftige Wachstum. [...] Verlust der Wettbewerbsfähigkeit und Entindustrialisierung verstärken sich wechselseitig wie in einem Teufelskreis.«²⁴

Sucht man nach den Ursachen dieser Entwicklungen, so lassen sie sich nur zum Teil mit den Folgen der Wirtschaftskrise erklären. Viele Schwierigkeiten sind auch hausgemacht und verweisen auf ungelöste strukturelle Probleme.

Zwischen 2000 und 2008 sind die Arbeitskosten der französischen Unternehmen um 55,8% gestiegen (in Deutschland: um 17,2%). Dies hat nicht nur, wie in Frankreich oft argumentiert wird, mit der starken Lohnzurückhaltung in Deutschland im vergangenen Jahrzehnt zu tun, sondern auch mit den überdurchschnittlich hohen Lohnnebenkosten in Frankreich. Eine Erhöhung des Nettolohns um 100 Euro, so stellt der Bericht COE-Rexecode fest, »kostet den deutschen Arbeitgeber 152 Euro, den französischen aber 169 Euro, also 11% mehr.« Die Steuer- und Abgabenlast der französischen Unternehmen betrug 2008 im Durchschnitt 14,5% ihrer Wertschöpfung, was einen europäischen Spitzenwert darstellt und doppelt so hoch war wie in Deutschland (7,8%).²⁵ Die Gewinnspannen der französischen Unternehmen sind damit geringer als in fast allen anderen europäischen Ländern, was ihre Möglichkeiten zu Investitionen begrenzt.

Dies erklärt auch Defizite in der Innovationsfähigkeit: Seit Ende der 1990er Jahre stagniert der Anteil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung an der Wirtschaftsleistung und erreichte 2009 2,21%, während er sich in Deutschland im gleichen Zeitraum von 2,19% (1996) auf 2,78% gesteigert hat. Es sind dabei vor allem die sehr geringen unternehmerischen Aufwendungen für Forschung und Entwicklung, die den Unterschied ausmachen: Hier stehen Aufwendungen von 1,1% (Frankreich) den deutschen Ausgaben in Höhe von 1,8% des BIP gegenüber.

Ein Dauerthema ist das Fehlen eines leistungs- und exportstarken selbständigen Mittelstands in der Unternehmenslandschaft – Ergebnis einer jahrzehntelang einseitig auf die Großunternehmen konzentrierten Industriepolitik. Die Folge: Die Zahl der exportierenden Unternehmen ist mit 95 300 nur halb so groß wie in Italien und beträgt nur ein gutes Viertel der deutschen Exporteure (364 000; Zahlen für 2008); davon realisiert 1% an die 70% des gesamten Ausfuhrhandels.²⁶

Die weiterhin dominanten zentralistischen Strukturen sowie der nach wie vor dominierende Top-down-Ansatz in der Wirtschaftspolitik geben den dezentralen Akteuren und Netzwerken nur unzureichende Entfaltungsmöglichkeiten und hemmen die Entstehung einer eigenständigen regionalen Dynamik.

Alle diese Probleme sind seit geraumer Zeit bekannt. Sie haben auch zu einem gründlichen Umdenken in der Industriepolitik geführt, die sich immer stärker in Richtung auf eine moderne Standortpolitik orientiert, mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit des »Made in France« zu stärken.²⁷ Zu den diesbezüglichen Entscheidungen zählen Reformen im Bereich der Innovations- und Forschungsförderung (crédit impôt-recherche), die Förderung regionaler Cluster (pôles de compétitivité), die Einrichtung der Mittelstandsbank Oséo (2005), die Schaffung eines Strategischen Investitionsfonds (Fonds stratégique d'investissement, 2009) und die Auflage einer nationalen Anleihe in Höhe von 35 Milliarden Euro zur Finanzierung von Zukunftsprojekten (Emprunt national, 2009). Allerdings werden diese neuen Weichenstellungen noch konsequenter fortgeführt werden müssen und auch einige Zeit brauchen, bevor sie ihre Wirkung entfalten können.

Frankreich hat auch Stärken

Im Übrigen wäre es auch hier fehl am Platz, die Schwierigkeiten Frankreichs zu überzeichnen. Dies geschieht aber fast zwangsläufig, wenn man sich im direkten bilateralen Vergleich mit der deutschen Industrie misst, die in vielerlei Hinsicht eine Ausnahmestellung in Europa einnimmt. Frankreich ist nach wie vor die fünftstärkste Ökonomie der Welt und nach Deutschland die zweitstärkste in Europa, hält auch im Außenhandel weltweit Platz fünf und bei den Auslandsdirektinvestitionen Platz drei (als Aufnahmeland) bzw. zwei (als Investor). Es weist auch eine Reihe industrieller Stärken auf: So ist es »gemeinsam mit den Vereinigten Staaten und Deutschland eines der drei Länder, die eine starke Automobilindustrie und eine mächtige Luftfahrtindustrie unterhalten; diese zwei Branchen haben eine strukturierende Wirkung auf die Gesamtheit der

Industrie. Frankreich ist Marktführer im Kernkraftsektor und gut aufgestellt in anderen strukturbestimmenden Industriezweigen wie dem Hoch- und Tiefbau, der Wasserversorgung, der Müllbeseitigung, dem Eisenbahnbau oder der Nahrungsmit-

ken, kommunale Dienstleistungen, Hypermärkte, Tourismus, Filmindustrie u. a.). Schließlich ist auch die dynamische demografische Entwicklung mittel- und längerfristig ein Vorteil, weil sie das Wachstumspotenzial erhöht.

Tabelle 3: Stärken und Schwächen der französischen Industrie

Stärken	Schwächen
Großunternehmen weltweiten Zuschnitts	Zu hohe Abhängigkeit von Schwankungen des Euro-Wechselkurses
Innovativer Mittelstand (in einigen Branchen)	Hohe Steuer- und Abgabenbelastung der Unternehmen
Attraktivität für ausländische Investoren	Bisheriger Wettbewerbsvorteil gegenüber Deutschland bei den Arbeitskosten: seit 2000 sukzessive verschwunden
Hohe Qualität der Ingenieurs- und Wissenschaftsausbildung	Probleme bei der Unternehmensfinanzierung
Gute CO ₂ -Bilanz	Mangelnde Ausrichtung der beruflichen Ausbildung am Bedarf der Unternehmen und Beschäftigten
Vielfältige Instrumente öffentlicher Industrieförderung	Sinkende Attraktivität der Industrie in der Bevölkerung und bei Schulabgängern
Qualität der Infrastrukturen (Verkehr, Kommunikation, Energieversorgung)	Unzureichend entwickelte Kreativitäts- und Innovationskultur
	Unzureichende Dynamik des Mittelstandes
	Zahlreiche, aber unübersichtliche staatliche Förderinstrumente

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Etats généraux de l'industrie, S. 30–44.

telindustrie.«²⁸ Auch wenn man auf die Rangliste der 500 weltweit größten Unternehmensgruppen schaut, sind französische Konzerne mit 40 (gegenüber 39 für Deutschland und 26 für Großbritannien) gut vertreten. Eine Reihe von Unternehmen sind unter den Weltmarktführern: Danone (Lebensmittel), Veolia (kommunale Dienstleistungen), LVMH (Luxusgüter), L'Oréal (Kosmetik), Alstom (Schienenfahrzeugbau), Decaux (Werbung) und viele andere. Mit ihnen verfügt die französische Wirtschaft über »global players«, die stark mit der Weltwirtschaft verflochten sind. Frankreich ist auch, neben den USA und Großbritannien, weltweit einer der größten Exporteure von Dienstleistungen und weist dort eine Reihe von Stärken auf (Ban-

So ergibt sich insgesamt ein differenzierteres Bild der französischen Wirtschaft, als es manche Untergangsszenarien gerne zeichnen (vgl. Tabelle 3). Eine Studie des Wirtschaftsforschungsinstituts COE-Rexecode fasst es bündig zusammen: »Einige der bisherigen Schwächen können zu wirklichen Chancen werden, vorausgesetzt natürlich, dass die notwendigen Reformen weiter verfolgt, verstärkt und umgesetzt werden.«²⁹ Das heißt aber auch: Der künftige Präsident wird um mutige Reformen nicht herumkommen, um der französische Wirtschaft wieder eine dauerhafte Dynamik zu verleihen.

Henrik Uterwedde ist Stellvertretender Direktor des Deutsch-Französischen Instituts (dfi) Ludwigsburg.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Henrik Uterwedde, Frankreich und die Finanzkrise, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Nr. 121, September 2009, S. 33–39.
- 2 Faz.net, Heiter bis wolkig, 23.2.2012 <<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/konjunktur-heiter-bis-wolkig-11659533.html>> (abgerufen am 28.3.2012).
- 3 Meinungsumfrage des Ifop für La Croix, 23.2.2012.
- 4 Vgl. dazu Rémi Lallement, Frankreichs Wirtschaft nach der Krise – geschwächt, aber zukunftstauglich (DGAPanalyse Frankreich, Nr. 10), Dezember 2010, S. 5 f.

- 5 Zur Berechnung und ihren Problemen vgl. Cour des Comptes, Rapport public annuel 2012, Paris 2012, S. 31.

- 6 Vgl. dazu die kontroversen Einschätzungen von Alain Fabre und Arnaud Lechevalier: Lerne sparen, ohne zu schrumpfen. Haushaltsdisziplin vs. Wirtschaftswachstum? Ein französisches Streitgespräch zur Schuldenkrise (DGAPanalyse Nr. 3), Berlin, März 2012.

- 7 Vgl. Philippe Aghion et al., Crise et croissance: Une stratégie pour la France, Rapport du Conseil d'analyse économique, Paris 2011, S. 9–11.

- 8 Cour des Comptes, Rapport public annuel 2012, Paris 2012, S. 47–50; hier S. 48, 50.
- 9 Zu den Plänen vgl. Challenges.fr, Comment le gouvernement compte réduire le déficit <<http://www.challenges.fr/economie/20110824.CHA2956/comment-le-gouvernement-compte-reduire-le-deficit.html>> (abgerufen am 25.8.2011); France: les grandes lignes du deuxième plan d'austérité (Natixis Special Report Nr. 147), Paris, 8.11.2011, S. 3.
- 10 So Elie Cohen, Présidentielle 2012: un débat économique doublement piégé (Sciences Po/CEVIPOF, Elections 2012, Les Enjeux, Nr. 11), Paris, Dezember 2011, S. 1, erhältlich über <<http://www.Cevipof.com>>.
- 11 In Deutschland sank der Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst an der gesamten Beschäftigung von 18% (1992) auf 13,1% (2005). Vgl. Werner Jann et al., Bürokratisierung und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich. Eine Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2007, <<http://library.fes.de/pdf-files/do/04405.pdf>> (abgerufen am 28.7.2011).
- 12 Zahlen nach: Cour des comptes, Les effectifs de l'Etat 1980–2008. Un état des lieux, Paris 2009, S. 10 ff.
- 13 Vgl. die kritischen, auch methodischen Anmerkungen von Xavier Timbeau, Les dépenses publiques en France: en fait-on trop?, <<http://www.ofce.sciences-po.fr/blog/?p=1542>> (abgerufen am 23.3.2012).
- 14 Inspection générale des Finances/Inspection générale des Affaires sociales/Inspection générale de l'Administration, Rapport sur l'impact de la décentralisation sur les administrations et l'Etat. Ministère de l'Emploi et de la cohésion sociale, Ministère de la Santé et des solidarités, Paris 2007, S. 3.
- 15 Etudes économiques de l'OCDE: France (OECD), Paris 2011, S. 62. Das Urteil bezieht sich auf den Global Governance Indicator der Weltbank.
- 16 Vgl. den Bericht RGPP, 5ème Conseil de modernisation des politiques publiques, März 2011, <<http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/uploads/media/GlobalCMPP5.pdf>> (abgerufen am 27.7.2011).
- 17 Vgl. OECD, a. a. O., S.64. Demgegenüber kritisiert ein Bericht des Senates die negativen Folgen der begonnenen Reformen für die Gebietskörperschaften. Der Rechnungshof äußert Skepsis in Bezug auf die Einsparziele für den Staatshaushalt. Vgl. Haro sur la réforme de l'Etat, in: La Tribune, 4.7.2011, S. 4; Le Sénat critique la réforme de l'Etat, in: Le Figaro, 29.6.2011, S. 19.
- 18 Zitiert in Problèmes économiques, Nr. 2992, 31.10.2010, S. 10. Mit ähnlicher Grundargumentation wie Sterdyniak das Dossier der Zeitschrift Alternatives économiques, La dette et ses crises, hors série Nr. 91, 2012. Vgl. dagegen die Argumentation von Carine Bouthevillain/Gilles Dufrénot, Les finances publiques dans la tourmente, in: futuribles, Nr. 375, Juni 2011, S. 5–26.
- 19 Patrick Artus, La dynamique économique de la France et de l'Allemagne révèle bien les effets à attendre des politiques de la demande et de l'offre (Natixis Flash Economie Nr. 642), Paris, 1.9.2011, S. 1.
- 20 Gleich bleibende bzw. erhöhte soziale Ausgaben bei einem Rückgang der Wirtschaftsleistung, wodurch die Binnen-nachfrage stabilisiert wird.
- 21 Vgl. Guillaume Duval, Le modèle français fait de la résistance, in: Alternatives économiques, Nr. 282, Juli-August 2009, S. 7–14.
- 22 Vgl. COE-Rexecode, Faiblesses et atouts de la France dans la zone euro. Le défi de la reconvergence, Paris 2012, S. 41. Die Berechnungsmethoden und Zahlen variieren je nach Studie, die Diagnose bleibt. Vgl. zum Beispiel Jean-François Dehecq, Etats généraux de l'industrie – Bilan de la concertation – Rapport final (Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi), Paris 2010.
- 23 Zu neueren Büchern zur Entindustrialisierung vgl. Patrick Artus/Marie-Paule Virard, La France sans ses usines, Paris 2012, oder Gabriel Colletis, L'urgence industrielle!, Lormont 2012.
- 24 COE-Rexecode, a. a. O. (Anm. 22), S. 17.
- 25 COE-Rexecode, Mettre un terme à la divergence de compétitivité entre la France et l'Allemagne, Paris, 14.1.2011, S. 146.
- 26 Crédit Agricole, Perspectives France, Nr. 31, Januar 2012, S. 6.
- 27 Vgl. dazu «Investissements d'avenir» et politique industrielle en Europe: quel ciblage et quelle sélection des projets innovants? (Conseil d'analyse Stratégique, Note d'Analyse Nr. 236), Paris, September 2011.
- 28 Jean-François Dehecq (Anm.22), a. a. O., S. 30.
- 29 COE-Rexecode, a. a. O. (Anm. 22), S. 2.

