STELLUNGNAHME DES RATES

vom 10. Dezember 2013

zum Wirtschaftspartnerschaftsprogramm Frankreichs

(2013/C 368/02)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 473/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet [1], insbesondere auf Artikel 9 Absatz 4,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Der Stabilitäts- und Wachstumspakt ist auf die Gewährleistung von Haushaltsdisziplin in der gesamten Union ausgerichtet und bildet den Rahmen für die Vermeidung und Korrektur übermäßiger öffentlicher Defizite. Er beruht auf dem Ziel einer gesunden öffentlichen Finanzlage als Mittel zur Verbesserung der Voraussetzungen für Preisstabilität und ein solides, nachhaltiges Wachstum, das auf einem stabilen Finanzsystem fußt, was zur Verwirklichung der Ziele der Union für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung beiträgt.

(2) Die Verordnung (EU) Nr. 473/2013 enthält Bestimmungen, mit denen die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet verstärkt überwacht und sichergestellt werden soll, dass die nationalen Haushaltspläne mit den wirtschaftspolitischen Leitlinien vereinbar sind, die im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts und des Europäischen Semesters veröffentlicht wurden. Da rein haushaltspolitische Maßnahmen möglicherweise nicht ausreichen, um eine dauerhafte Korrektur des übermäßigen Defizits zu bewirken, können zusätzliche politische Maßnahmen und Strukturreformen erforderlich sein.

(3) Artikel 9 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 enthält die Einzelheiten für Wirtschaftspartnerschaftsprogramme, die von Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets einzureichen sind, die sich in einem Defizitverfahren befinden. Das sollte einen Fahrplan mit Maßnahmen für eine wirksame und dauerhafte Korrektur des übermäßigen Defizits enthalten und die wichtigsten haushaltspolitischen Strukturreformen, insbesondere im Hinblick auf Besteuerung, Renten- und Gesundheitssysteme und den Haushaltsrahmen darlegen.

(4) Am 27. April 2009 erließ der Rat die Entscheidung 2009/414/EG [2], mit der gegen Frankreich ein Defizitverfahren eingeleitet wurde. Am 21. Juni 2013 verabschiedete der Rat eine geänderte Empfehlung nach Artikel 126 Absatz 7 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) im Zusammenhang mit einem Defizitverfahren (im Folgenden „Empfehlung des Rates vom 21. Juni 2013“), das vor Inkrafttreten der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 eingeleitet wurde. In diesem Zusammenhang wurde Frankreich aufgefordert, bis zum 1. Oktober 2013 ein Wirtschaftspartnerschaftsprogramm vorzulegen.

(5) Am 1. Oktober 2013 und innerhalb der in Artikel 9 Absatz 3 und Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 festgelegten Frist, legte Frankreich der Kommission und dem Rat sein Wirtschaftspartnerschaftsprogramm vor, in dem insbesondere auf die finanzpolitischen Strukturreformen eingegangen wird, mit denen eine wirksame und dauerhafte Korrektur des übermäßigen Defizits erreicht werden soll. Das Wirtschaftspartnerschaftsprogramm umfasst Maßnahmen zur Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2013, die mit der Empfehlung des Rates vom 9. Juli 2013 [3] an Frankreich gerichtet wurden: i) Gewährleistung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen (Empfehlung 1) und Vereinfachung des Steuersystems (Empfehlung 5), ii) Förderung der Wettbewerbsfähigkeit durch Maßnahmen zur Senkung der Arbeitskosten (Empfehlung 2), Verbesserung des Geschäftsumfelds (Empfehlung 3) und Förderung des Wettbewerbs (Empfehlung 4) sowie iii) Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Segmentierung des Arbeitsmarkts (Empfehlung 6).

(6) Das Wirtschaftspartnerschaftsprogramm konzentriert sich auf Maßnahmen, die — mit sehr wenigen Ausnahmen — entweder bereits umgesetzt worden sind oder kurz vor der Verabschiedung stehen. Es bietet eine kurze Übersicht über die politische Strategie der Regierung für den Zeitraum bis 2015, d. h. der Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits. Folgende finanzpolitische Strukturreformen sind von Frankreich bereits durchgeführt worden oder in Planung: i) Maßnahmen zur Reduzierung des gesamtstaatlichen Defizits, insbesondere durch Bemühungen zur Eindämmung des Ausgabenwachstums, ii) Einrichtung eines unabhängigen Finanzrats, iii) Reform des Rentensystems, iv) Vereinfachung des Steuersystems und v) Senkung der Arbeitskosten. Weitere Strukturreformen zur Förderung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit, die indirekte Auswirkungen auf den Defizitabbau haben,

[1] ABl. L 140 vom 27.5.2013, S. 11.

[2] Entscheidung 2009/414/EG des Rates vom 27. April 2009 über das Bestehen eines übermäßigen Defizits in Frankreich (ABl. L 135 vom 30.5.2009, S. 19).

[3] Empfehlung des Rates vom 9. Juli 2013 zum nationalen Reformprogramm Frankreichs 2013 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Frankreichs für die Jahre 2012 bis 2017 (ABl. C 217 vom 30.7.2013, S. 27).

umfassen: i) Förderung der Innovations- und Exportkapazität von Unternehmen, ii) Maßnahmen zur Stärkung des Wettbewerbs und der Effizienz in den netzgebundenen und einigen reglementierten Wirtschaftszweigen, iii) Reform des Arbeitsmarktes und iv) Förderung der Beschäftigung junger Menschen.

(7) Im Hinblick auf die öffentlichen Finanzen wird mit den Maßnahmen versucht, die in der Empfehlung des Rates vom 21. Juni 2013 festgelegten Zielvorgaben für das Gesamtdefizit zu erreichen, indem gezielte Bemühungen zur Eindämmung des Ausgabenwachstums, u. a. im Gesundheitswesen, unternommen werden. Zu diesem Zweck sind im Rahmen der laufenden Ausgabenüberprüfung eine Reihe öffentlicher Politikbewertungen durchgeführt worden, die konkrete Vorschläge hervorgebracht haben; die erwarteten Einsparungen sind jedoch nicht systematisch quantifiziert worden. Außerdem betrifft ein Teil der bislang angekündigten Maßnahmen die Einschränkung und/oder die Abschaffung von Steuer- und Sozialabgabenbefreiungen, die jedoch eher die Steuerlast erhöhen als die Ausgaben verringern. Allgemein bleibt abzuwarten, inwieweit die Ausgabenüberprüfung tatsächlich zu umfangreichen Reformen der Regierungspolitik, des Tätigkeitsbereichs des öffentlichen Sektors und der Formen der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen führt. Die Regierung hat darüber hinaus auch eine Dezentralisierungsreform eingeleitet, in deren Rahmen die Zuständigkeiten der kommunalen und zentralstaatlichen Ebene geklärt werden sollen, um die Ausgaben der Kommunen effizienter zu gestalten. Es ist derzeit jedoch unklar, ob dieser Prozess in der Tat zur Rationalisierung der Ausgaben auf kommunaler Ebene beitragen wird, und die erwarteten Einsparungen sind noch nicht quantifiziert worden. Über die bedeutenden, für 2014 angestrebten Einsparungen hinaus enthält das Wirtschaftspartnerschaftsprogramm nur wenig Informationen zu Maßnahmen zur mittel- bis langfristigen Verbesserung der Kosteneffizienz im Gesundheitswesen, einschließlich der Arzneimittelausgaben, was aufgrund des prognostizierten Anstiegs dieser Ausgaben nötig wäre.

(8) Die Verwaltung der öffentlichen Finanzen ist insbesondere durch die Schaffung eines Hohen Finanzrats (Haut Conseil des finances publiques) verbessert worden. Der Hohe Finanzrat, dessen Unabhängigkeit per Gesetz vorgesehen ist, gibt Stellungnahmen zu dem makroökonomischen Szenario, das den Übersichten über die Haushaltsplanung und den Stabilitätsprogrammen zugrundeliegt, sowie zur Vereinbarkeit der jährlichen Haushaltsziele mit der mehrjährigen haushaltspolitischen Strategie ab. Im Lichte seiner Aufgabe hat der Hohe Finanzrat eine Stellungnahme zum Stabilitätsprogramm, das Frankreich am 30. April 2013 vorgelegt hat, sowie zu der Übersicht über die Haushaltsplanung abgegeben.

(9) Es kann davon ausgegangen werden, dass die geplante Rentenreform einen Beitrag zur langfristigen Tragfähigkeit des Rentensystems leisten wird. Die Maßnahmen bis 2020 konzentrieren sich vor allem auf die Einnahmenseite. Insbesondere ist eine Anhebung der Sozialbeiträge sowohl für Arbeitnehmer als auch für Arbeitgeber geplant — eine Maßnahme, vor der der Rat in der Empfehlung des Rates vom 9. Juli 2013 gewarnt hatte. Die Regierung hat zugesagt, die Auswirkungen der geplanten Rentenreform auf die Arbeitskosten im Jahr 2014 durch eine Senkung der Familienzulagen auszugleichen. Von 2020 bis 2035 wird der für eine Vollrente erforderliche Beitragszeitraum schrittweise auf 43 Jahre erhöht. Die geplante Reform schafft es nicht, die Empfehlung des Rates vom 9. Juli 2013 voll umzusetzen, da die vorgesehenen Maßnahmen bis 2020 voraussichtlich nur zu einer Halbierung der Finanzierungslücke im Rentensystem führen werden. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass der Anwendungsbereich der Ruhegehaltsregelungen für den öffentlichen Sektor und die entsprechenden besonderen Vorschriften noch nicht überarbeitet worden sind. Hinzu kommt, dass die Finanzierungslücke des Rentensystems bis 2020 sogar noch höher ausfallen könnte als erwartet, wenn sich das der Reform zugrundeliegende makroökonomische Szenario als allzu optimistisch erweist; dies ist angesichts der derzeitigen wirtschaftlichen Entwicklungen nicht ganz auszuschließen. Die Haushaltskosten der geplanten Maßnahmen, um anstrengenden Tätigkeiten besser Rechnung zu tragen, sind sehr ungewiss und stellen ein weiteres Risiko im Hinblick auf die finanziellen Aussichten für das Rentensystem dar.

(10) Es sind weitere Anstrengungen zur Vereinfachung und Steigerung der Effizienz des Steuersystems unternommen worden, indem Steuervergünstigungen weiter abgebaut und Vorschläge zur Erhöhung der Umweltsteuern unterbreitet wurden. Darüber hinaus sind neben den bereits im Jahr 2013 erlassenen Maßnahmen, deren Wirkung 2014 noch stärker spürbar werden wird, in der Übersicht über die Haushaltsplanung keine weiteren Maßnahmen enthalten, mit denen die Begünstigung von Fremdfinanzierung in der Unternehmensbesteuerung weiter reduziert wird. Änderungen der Übersicht über die Haushaltsplanung, die vorgenommen wurden, nachdem die Übersicht der Kommission und dem Rat übermittelt wurde, werden *de facto* zu einem höheren gesetzlich vorgeschriebenen Körperschaftsteuersatz für große Unternehmen führen, was der Empfehlung des Rates vom 9. Juli 2013 zur Reduzierung der gesetzlich vorgeschriebenen Steuersätze bei gleichzeitiger Verbreiterung der Besteuerungsgrundlage widerspricht. Während sich die Mehrwertsteuer, wie im Dezember 2012 beschlossen, ab Januar 2014 ändern wird, enthält das Wirtschaftspartnerschaftsprogramm keinerlei Informationen zu Maßnahmen zur stärkeren Heranführung der reduzierten Mehrwertsteuersätze an den Regelsatz, wie vom Rat empfohlen wurde. Der Aufschub einer Ökosteuer für Lastkraftwagen, die von der Regierung am 29. Oktober angekündigt worden war, scheint im Widerspruch zu den im Wirtschaftspartnerschaftsprogramm dargelegten Bemühungen zur Erhöhung der Umweltsteuern zu stehen.

(11) Es ist davon auszugehen, dass die Maßnahmen der Regierung zur Steigerung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit den Anstieg der Arbeitskosten ausgleichen werden, der mit den seit 2010 erlassenen Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen verbunden ist. Insbesondere durch die im Dezember 2012 verabschiedete Steuergutschrift für mehr Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi — CICE) werden die Arbeitskosten für Arbeitnehmer, die bis zum zweieinhalbfachen des Mindestlohns verdienen, deutlich verringert. Zusätzlich zu der Zusage, die Auswirkungen der geplanten Rentenreform im Jahr 2014 auszugleichen,

hat die Regierung eine bevorstehende Reform der Finanzierung des Sozialversicherungssystems angekündigt, in deren Rahmen die Einnahmen diversifiziert und die Auswirkungen auf die Arbeitskosten verringert werden sollen. Zum aktuellen Zeitpunkt liegen jedoch nur wenig Informationen zu den Einzelheiten dieser Reform vor.

(12) Das Wirtschaftspartnerschaftsprogramm umfasst eine Reihe von Strukturreformen, mit denen Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit gestärkt und die Arbeitslosigkeit bekämpft werden sollen. Um die Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, hat die Regierung Maßnahmen zur Erleichterung des Zugangs zu Finanzmitteln für innovative Projekte und zur Unterstützung von Exportunternehmen ergriffen. Ferner sind Initiativen zur Vereinfachung der Beziehungen zwischen Unternehmen und der Verwaltung eingeleitet worden. Darüber hinaus werden im Wirtschaftspartnerschaftsprogramm gezielte Maßnahmen zur Belebung des Wettbewerbs in bestimmten reglementierten Wirtschaftszweigen (z. B. Notare, Rechnungsprüfer) genannt. Diese Maßnahmen setzen die länderspezifischen Empfehlungen 2013, in denen eine ehrgeizige Reform des Dienstleistungssektors gefordert wurde, jedoch nicht vollständig um. Auch eine Reform des Eisenbahnsystems wird im Wirtschaftspartnerschaftsprogramm vorgestellt. Während mit dieser Reform die Effizienz des Eisenbahnsystems gesteigert werden soll, trägt sie jedoch nicht zur Öffnung der Personenbeförderung im Inland für den Wettbewerb bei, wie in den länderspezifischen Empfehlungen 2013 gefordert wurde. Im Wirtschaftspartnerschaftsprogramm werden ferner bedeutende Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vorgestellt, von denen die meisten zum Zeitpunkt der Empfehlung des Rates vom 9. Juli 2013 jedoch bereits bekannt waren. Das Gesetz vom 14. Juni 2013 zur Arbeitsplatzsicherung, die spezifischen Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung junger Menschen und älterer Arbeitnehmer sowie die anstehende Reform der Berufsausbildung und Lehre sind positive Schritte zur Verbesserung der Funktionsweise des Arbeitsmarktes und erhöhen somit das Wachstumspotenzial Frankreichs. Im Gegenzug sind die Verhandlungen über die Arbeitslosenversicherung auf 2014 verschoben worden —

NIMMT WIE FOLGT STELLUNG:

Das Wirtschaftspartnerschaftsprogramm Frankreichs, das der Kommission und dem Rat am 1. Oktober 2013 vorgelegt wurde, umfasst eine Reihe finanzpolitischer Strukturreformen, die zum Teil angemessen sind, eine wirksame und nachhaltige Korrektur des übermäßigen Defizits zu erreichen. Das Wirtschaftspartnerschaftsprogramm bietet einen umfassenden Überblick über die Maßnahmen, die bereits vor der Empfehlung des Rates vom 9. Juli 2013 erlassen wurden. Ferner beinhaltet es Informationen zu weiteren Reformen, die bis zum Zeitpunkt der Einreichung des Wirtschaftspartnerschaftsprogramms eingeleitet wurden. Diese Maßnahmen werden jedoch nicht ausreichen, um die haushaltspolitischen und strukturellen Ungleichgewichte auszugleichen. Ferner sind nur wenige Einzelheiten zu den als Reaktion auf die Empfehlung des Rates vom 9. Juli 2013 geplanten Reformen übermittelt worden. Der Vorschlag der Regierung für eine Rentenreform wird zwar zur Verringerung des Defizits des Rentensystems beitragen, aber allein nicht ausreichen, um das Defizit bis 2020 vollständig abzubauen, denn insbesondere bei der Altersversorgung für öffentlich Bedienstete und Mitarbeiter zahlreicher staatlich kontrollierter Unternehmen werden bis 2020 voraussichtlich noch immer erhebliche Defizite anfallen, und zudem erscheint das zugrundeliegende makroökonomische Szenario zu optimistisch. Die laufende Ausgabenüberprüfung hat bisher nur begrenzte Ergebnisse geliefert, und es bleibt abzuwarten, inwieweit sie zu nennenswerten Einsparungen führen wird. Ob die geplante Dezentralisierungsreform zu einer Verbesserung der Koordinierung zwischen der kommunalen, regionalen und nationalen Ebene führen und erhebliche Einsparungen für die Regierung insgesamt bewirken wird, ist ebenfalls unklar. Das Wirtschaftspartnerschaftsprogramm liefert nur wenig Informationen zu Maßnahmen, mit denen der erwartete mittel- bis langfristige Anstieg der öffentlichen Gesundheitsausgaben bewältigt werden kann..

Darüber hinaus scheinen einige der jüngsten Entscheidungen der Regierung im Bereich der Besteuerung der Empfehlung des Rates vom 9. Juli 2013 zuwiderzulaufen und Ungewissheit im Hinblick auf die Strategie der Regierung zu schaffen. Schließlich müssen die Maßnahmen, mit denen die Regierung ihre Zusage zur Senkung der Arbeitskosten untermauert, genauer definiert werden. Zwar sind die bereits verabschiedeten Reformen willkommene Schritte in die richtige Richtung, aber es sind weitere Maßnahmen zum Ausgleich der haushaltspolitischen und strukturellen Ungleichgewichte erforderlich, um auf möglichst wirksame Weise zu einer dauerhaften Korrektur des übermäßigen Defizits und langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beizutragen. Daher wird Frankreich aufgefordert, im Rahmen des bevorstehenden nationalen Reformprogramms und des Stabilitätsprogramms zusätzliche Angaben zu seinen Reformbemühungen zur Steigerung der Effizienz der öffentlichen Ausgaben in allen Teilsektoren des Staates und insbesondere zur besseren Koordinierung und zu zusätzlichen Einsparungen zwischen der zentralstaatlichen und der kommunalen Ebene zu machen. Maßnahmen zur Steigerung der Kosteneffizienz im Gesundheitswesen sowie Maßnahmen, mit denen vermieden werden soll, dass sich die projizierten Defizite der Altersversorgung für den öffentlichen Sektor auf das gesamtstaatliche Defizit auswirken, bedürfen noch einer näheren Erläuterung. Ferner sind zusätzliche Informationen zu den geplanten Maßnahmen zur weiteren Senkung der Arbeitskosten sowie ganz allgemein zu weiteren angestrebten Strukturreformen, mit denen die Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft und das Wachstumspotenzial gesteigert werden sollen, erforderlich. Die Kommission und der Rat begleiten die Umsetzung der Reformen im Rahmen des Europäischen Semesters.

Geschehen zu Brüssel am 10. Dezember 2013.

Im Namen des Rates
Der Präsident
R. ŠADŽIUS