



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 5. Juni 2013 (10.06)
(OR. en)**

10546/13

**ECOFIN 471
UEM 166**

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der
Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 29. Mai 2013

Empfänger: der Generalsekretär des Rates der Europäischen Union,
Herr Uwe CORSEPIUS

Nr. Komm.dok.: COM(2013) 384 final

Betr.: Empfehlung für eine Empfehlung des Rates mit dem Ziel, das
übermäßige öffentliche Defizit in Frankreich zu beenden

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument COM(2013) 384 final.

Anl.: COM(2013) 384 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 29.5.2013
COM(2013) 384 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

mit dem Ziel, das übermäßige öffentliche Defizit in Frankreich zu beenden

{SWD(2013) 384 final}

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

mit dem Ziel, das übermäßige öffentliche Defizit in Frankreich zu beenden

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 126 Absatz 7,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Nach Artikel 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vermeiden die Mitgliedstaaten übermäßige öffentliche Defizite.
- (2) Der Stabilitäts- und Wachstumspakt beruht auf dem Ziel einer gesunden öffentlichen Finanzlage als Mittel zur Verbesserung der Voraussetzungen für Preisstabilität und ein kräftiges tragfähiges Wachstum, das der Schaffung von Arbeitsplätzen förderlich ist.
- (3) Am 27. April 2009 entschied der Rat nach Artikel 104 Absatz 6 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV), dass in Frankreich ein übermäßiges Defizit bestand, und veröffentlichte gemäß Artikel 104 Absatz 7 EGV und Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit¹ Empfehlungen zur Korrektur des übermäßigen Defizits bis spätestens 2012².
- (4) Am 2. Dezember 2009 stellte der Rat gemäß Artikel 126 Absatz 7 AEUV fest, dass nach der Annahme der Empfehlung unerwartete nachteilige wirtschaftliche Ereignisse mit sehr ungünstigen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen eingetreten waren, obwohl von den französischen Behörden wirksame Maßnahmen ergriffen worden waren. Daher empfahl der Rat Frankreich, sein übermäßiges öffentliches Defizit bis spätestens 2013 abstellen. Um das gesamtstaatliche Defizit glaubwürdig und nachhaltig unter 3 % des BIP zu senken, wurde den französischen Behörden empfohlen, a) die Konsolidierungsmaßnahmen 2010 wie geplant umzusetzen und die Konsolidierungsanstrengung ab 2011 zu verstärken, b) im Zeitraum 2010-13 eine durchschnittliche jährliche Konsolidierungsanstrengung von über 1% des BIP sicherstellen, und c) im Einzelnen darlegen, welche Maßnahmen notwendig sind, um bis 2013 – sofern es die konjunkturellen Bedingungen gestatten – die Korrektur des übermäßigen Defizits zu erreichen, und den Defizitabbau beschleunigen, sollte die Wirtschafts- oder Haushaltslage besser ausfallen als zum Zeitpunkt der Empfehlung erwartet. In seinen Empfehlungen setzte der Rat für das Ergreifen wirksamer

¹ ABl. L 209 v. 2.8.1997, S. 6.

² Alle Dokumente zum Defizitverfahren Frankreichs sind abrufbar unter: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/france_en.htm

Maßnahmen gemäß Artikel 3 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 eine Frist bis zum 2. Juni 2010.

- (5) Am 15. Juni 2010 gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass Frankreich basierend auf ihrer Frühjahrsprognose 2010 in Befolgung der Ratsempfehlung vom 2. Dezember 2009 wirksame Maßnahmen ergriffen habe, um sein gesamtstaatliches Defizit unter den Referenzwert von 3 % des BIP zu senken, und im Defizitverfahren gegen Frankreich daher keine weiteren Schritte erforderlich seien.
- (6) Nach Artikel 3 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 kann der Rat auf Empfehlung der Kommission eine geänderte Empfehlung nach Artikel 126 Absatz 7 AEUV aussprechen, wenn wirksame Maßnahmen ergriffen wurden und nach der Annahme der ursprünglichen Empfehlung unerwartete nachteilige wirtschaftliche Ereignisse mit sehr ungünstigen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen eingetreten sind. Das Eintreten unerwarteter nachteiliger wirtschaftlicher Ereignisse mit sehr ungünstigen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen wird anhand der bei der Ratsempfehlung zugrunde gelegten Wirtschaftsprognose beurteilt.
- (7) Nach Artikel 126 Absatz 7 AEUV und Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates hat der Rat außerdem Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat zu richten mit dem Ziel, das übermäßige Defizit innerhalb einer bestimmten Frist zu beenden. In der Empfehlung ist dem betreffenden Mitgliedstaat für die Ergreifung wirksamer Maßnahmen zur Korrektur des übermäßigen Defizits eine Frist von höchstens sechs Monaten zu setzen. Außerdem sollte der Rat in einer Empfehlung zur Korrektur eines übermäßigen Defizits das Erreichen jährlicher Haushaltsziele verlangen, die – ausgehend von der Prognose, die der Empfehlung zugrunde liegt – mit einer jährlichen Mindestverbesserung des strukturellen Saldos, d. h. des konjunkturbereinigten Saldos ohne einmalige und sonstige befristete Maßnahmen, in Einklang stehen, für die ein Richtwert von 0,5 % des BIP gilt.
- (8) Nach der Herbstprognose 2009 der Kommissionsdienststellen, die der Empfehlung des Rates nach Artikel 126 Absatz 7 AEUV vom 2. Dezember 2009 zugrunde lag, sollte die französische Wirtschaft 2010 um 1,2 % und 2011 um 1,5 % wachsen. Die Jahre 2012 und 2013 fielen zwar nicht mehr in den Prognosezeitraum, doch wurde unter der Annahme, dass sich die große negative Produktionslücke bis 2015 allmählich schließen würde, für 2012 und 2013 ein höheres Wachstum erwartet als für 2011. Das Wirtschaftswachstum lag 2010 deutlich über dem von der Kommission im Herbst 2009 prognostizierten Wert und überschritt 2011 geringfügig die vorausgeschätzten 1,5 %, wohingegen die französische Wirtschaft 2012 stagnierte.
- (9) Nach der Frühjahrsprognose 2013 der Kommissionsdienststellen dürfte das BIP dieses Jahr um 0,1 % zurückgehen, so dass das Wirtschaftsszenario für 2012 deutlich schlechter aussieht als in der Ratsempfehlung vom Dezember 2009 zugrundegelegt. Die unter anderem mit der zunehmenden Arbeitslosigkeit und Steuererhöhungen verbundene Schwäche der verfügbaren Realeinkommen der Haushalte wird durch die Verlangsamung der Inflation nur teilweise ausgeglichen, während das niedrige Vertrauen der Unternehmen zu einem kontinuierlichen Rückgang der Investitionen führen dürfte. Eine leichte außenwirtschaftliche Belebung wird voraussichtlich zu einer bescheidenen Intensivierung der Wirtschaftstätigkeit in der zweiten Jahreshälfte führen. Falls weitere Konsolidierungsmaßnahmen ausbleiben, dürfte sich die schrittweise Verbesserung des Vertrauens und der verfügbaren Realeinkommen 2014 in einer positiven Wachstumsrate von 1,1 % niederschlagen. Trotz der Bemühungen der Regierung um eine Stützung der Beschäftigung insbesondere junger Menschen

und älterer Arbeitnehmer wird von einem weiteren Anstieg der Arbeitslosenquote auf 10,6 % (2013) bzw. 10,9 % (2014) ausgegangen. Die Inflation dürfte infolge niedriger Energiepreise 2013 auf 1,2 % fallen, sich im kommenden Jahr aber insbesondere wegen der geplanten Anhebung der Mehrwertsteuer wieder beschleunigen.

- (10) Die Wirtschaftskrise zieht auch beträchtliche Auswirkungen auf den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo nach sich. Nachdem es bereits 2008 mit 3,3 % des BIP einen recht hohen Wert erreicht hatte, stieg das Defizit 2009 auf beispiellose 7,5 % an, ausgelöst durch automatische Stabilisatoren und die diskretionären fiskalpolitischen Impulse der Regierung im Zuge des Europäischen Konjunkturprogramms. 2010 ging das gesamtstaatliche Defizit auf 7,1 % des BIP zurück, worin sowohl konjunkturelle Effekte als auch eine (durch defizitsteigernde Einmalmaßnahmen teilweise aufgewogene) Verbesserung des strukturellen Haushaltssaldos zum Ausdruck kamen. Der strukturelle Saldo verbesserte sich um 0,3% des BIP. 2011 sank das Defizit beträchtlich und erreichte 5,3% des BIP. Bei gegenüber 2010 mit 1,7 % unverändertem BIP-Wachstum basierte diese Verbesserung vor allem auf vermehrten Konsolidierungsanstrengungen und dem endgültigen Auslaufen des Europäischen Konjunkturprogramms. Die haushaltspolitischen Anstrengungen lassen sich gemessen an der Veränderung des strukturellen Saldos mit 1,2% des BIP beziffern. 2012 erreichte das öffentliche Gesamtdefizit 4,8% des BIP und lag damit trotz eines umfangreichen Katalogs neuer Maßnahmen über dem von den Behörden anvisierten Wert von 4,5 %. Die Differenz ist zum Teil auf die Kosten für die Rettung der Bankengruppe Dexia (0,1 BIP-%) zurückzuführen. Der strukturelle Saldo verbesserte sich um 1,1 % des BIP.
- (11) Gemäß der Kommissionsprognose vom Frühjahr 2013 dürfte das gesamtstaatliche Defizit in diesem Jahr insbesondere wegen der im Haushaltsverfahren verabschiedeten Maßnahmen weiter zurückgehen. Zu den einnahmenseitigen Maßnahmen zählt auch eine weitere Anhebung der direkten Steuern und der Sozialbeiträge. Die Verlängerung der für laufende Ausgaben geltenden Regeln (Zentralstaat und Gesundheitswesen) wird zur Aufrechterhaltung der Ausgabendisziplin beitragen. Eine geringer als prognostiziert ausfallende Inflation und die teilweise Aussetzung der Indexierung der Renten der zweiten Säule im Einvernehmen mit den Sozialpartnern wird ebenfalls zur Eindämmung der Ausgaben beitragen. Das erneut deutlich hinter seinem Potential zurückbleibende BIP-Wachstum wird den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo jedoch negativ beeinträchtigen. Insgesamt dürfte das Defizit 3,9% des BIP erreichen. Der strukturelle Saldo wird sich voraussichtlich um weitere 1,3 BIP-% verbessern. Das Defizit wird 2014 den Schätzungen zufolge 4,2 % des BIP erreichen, wenn entsprechend der üblichen Grundannahme einer unveränderten Politik nur in hinreichenden Details bekannte Maßnahmen berücksichtigt werden. So müssen die Maßnahmen zur Finanzierung der jüngsten Körperschaftssteuergutschriften für Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung zum Teil noch spezifiziert werden. Außerdem werden einige Einmalsteuern Ende 2013 auslaufen. Insgesamt betrachtet dürfte der strukturelle Saldo im kommenden Jahr weitgehend stabil bleiben.
- (12) Nach der Frühjahrsprognose 2013 der Kommissionsdienststellen dürfte das strukturelle Defizit von 6,1 % des BIP im Jahr 2009 auf 2,2 % in diesem Jahr sinken, was einem durchschnittlichen Rückgang von 1 BIP-% im Referenzzeitraum 2010-2013 entsprechen würde. Die um Wachstumspotenzialverluste (+ 0,1 BIP-%) und Einnahmenausfälle (-0,2 BIP-%) im Vergleich zu den Annahmen bei Verabschiedung der Ratsempfehlung bereinigte durchschnittliche jährliche strukturelle Konsolidierungsanstrengung beläuft sich auf 0,9 % des BIP und bleibt damit leicht

hinter der empfohlenen Anstrengung von über 1 % des BIP zurück. Die umfassende Bewertung der von den französischen Behörden im Zeitraum 2010-2013 ergriffenen diskretionären Maßnahmen führt jedoch zu der Schlussfolgerung, dass ihre kumulative Haushaltswirkung sich auf etwa 5¼ % des BIP beläuft, was einem jährlichen Durchschnitt von 1,3 % entspricht. Neben ihren positiven Auswirkungen auf den strukturellen Saldo ermöglichten die einzelnen diskretionären Maßnahmen dieses Zeitraums auch den Ausgleich des autonomen Ausgabenwachstums aufgrund von Faktoren wie der Bevölkerungsalterung, so dass die Bottom-up-Analyse ein positiveres Bild ergibt als der auf dem strukturellen Saldo basierende Top-down-Ansatz. Zu den Maßnahmen zählen eine beträchtliche Anhebung der Einkommens- und der Körperschaftssteuern sowie der indirekten Steuern und der Sozialversicherungsbeiträge, ein Einfrieren der Grundgehälter der öffentlich Bediensteten, Einsparungen aufgrund der „Generellen Überprüfung der staatlichen Politik“ („Revue Générale des Politiques Publiques“ oder kurz „RGPP“), die Rentenreform des Jahres 2010 und der Umstand, dass die Norm für Gesundheitsausgaben (ONDAM) systematisch eingehalten oder übertroffen wurde. Angesichts dieser Ausführungen kann davon ausgegangen werden, dass die französischen Behörden wirksame Maßnahmen ergriffen haben.

- (13) Der öffentliche Schuldenstand im Verhältnis zum BIP, der 2009 79,2 % betrug, übertraf im vergangenen Jahr die Marke von 90 %. Nach der Frühjahrsprognose 2013 der Kommissionsdienststellen dürfte die Schuldenquote im gesamten Vorausschätzungszeitraum wegen des immer noch relativ hohen gesamtstaatlichen Defizits und des gedämpften BIP-Wachstums weiter auf 94,0 % des BIP (2013) und 96,2 % (2014) ansteigen. Bestandsanpassungen einschließlich der Beiträge zum Europäischen Stabilitätsmechanismus und direkter Darlehen an die Programmländer des Euro-Währungsgebiets werden ebenfalls zu höheren Staatsschulden beitragen.
- (14) Angesichts der deutlichen Verschlechterung der Haushaltslage infolge der schwächeren Gesamtwirtschaftslage im Vergleich zum Zeitpunkt der ursprünglichen Ratsempfehlung von 2009 sind geänderte Empfehlungen nach Artikel 126 Absatz 7 AEUV, in denen eine verlängerte Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits gewährt wird, gerechtfertigt und stehen im Einklang mit den Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts.
- (15) Wegen der erheblichen Unsicherheiten in Hinblick auf die künftige Wirtschafts- und Haushaltsentwicklung sollte das für das letzte Jahr des Korrekturzeitraums empfohlene Haushaltsziel deutlich unter dem Referenzwert angesetzt werden, um eine wirkungsvolle und dauerhafte Korrektur innerhalb der beantragten Frist zu gewährleisten.
- (16) Eine Verlängerung der Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits um lediglich ein Jahr würde für 2014 eine Haushaltsanstrengung weit über der vom Rat am 2. Dezember 2009 vom Rat für den Zeitraum 2010-2013 empfohlenen jährlichen durchschnittlichen Konsolidierungsanstrengung erfordern und auch die projizierte wirtschaftliche Erholung im kommenden Jahr erheblich beeinträchtigen. Eine Verlängerung um zwei Jahre würde eine Herabführung des gesamtstaatlichen Defizits auf unter 3 % im Jahr 2015 erlauben und die Wachstumsfolgen 2014 und 2015 begrenzen. Die Verlängerung um zwei weitere Jahre entspräche Zwischenzielen für das Gesamtdefizit von 3,9 % des BIP für 2013, 3,6 % für 2014 und 2,8 % für 2015 entsprechen. Die mit diesen Zielen implizierte jährliche Verbesserung des strukturellen Haushaltssaldos würde 2013 1,3 BIP-% und 2014 sowie 2015 jeweils 0,8 BIP-% betragen. Würde man auch eine mögliche tendenzielle Verschlechterung

des strukturellen Haushaltssaldos berücksichtigen, wären 2014 und 2015 diskretionäre Maßnahmen von über 1 % des BIP erforderlich.

- (17) Zur Verwirklichung dieser Haushaltsziele ist es unabdingbar, dass die Behörden die für 2013 bereits angenommenen Maßnahmen (die sich momentan schätzungsweise auf 1½ % des BIP belaufen) vollständig umsetzen und rasch ausgaben- und/oder einnahmenseitige Maßnahmen von mehr als 1 BIP-% jährlich für 2014 und 2015 spezifizieren, verabschieden und durchführen (die für 2014/15 bereits angenommenen/ausreichend spezifizierten Maßnahmen haben insgesamt nur marginale Wirkung). Insbesondere müssen die meisten zur Unterlegung der verschiedenen Ausgabennormen für 2014/15 geplanten Sparmaßnahmen noch spezifiziert werden. Die Fortsetzung der Einfrierung der Grundgehälter über 2013 hinaus, die für alle Teilbereiche des Gesamtstaats gilt, wurde nicht ausdrücklich bestätigt. Darüber hinaus ist die Ausgabenüberprüfung („MAP“ bzw. „modernisation de l’action publique“) noch nicht abgeschlossen, so dass offen bleibt, ob sie zu nennenswerten (und leicht quantifizierbaren) Einsparungen führt. Die tatsächlichen Maßnahmen zur Unterlegung der geplanten Reform des Rentensystems müssen ebenfalls noch offengelegt werden. Ferner fehlen Details zu der projizierten Drosselung der Ausgaben der kommunalen Haushalte. Auf der Einnahmenseite laufen Ende 2013 eine Reihe steuerlicher Einmalmaßnahmen aus, und bisher wurden keine konkreten Kompensationsmaßnahmen angekündigt. Für das makroökonomische Szenario der französischen Behörden für das kommende Jahr bestehen eindeutig mehr Abwärts- als Aufwärtsrisiken. Zwar liegt die Wachstumsprognose von 1,2 % sehr nahe an der Frühjahrsprognose der Kommissionsdienststellen (1,1 %), aber beiden Prognosen liegen tatsächlich eher entgegengesetzte Haushaltsszenarien zugrunde: während das französische Szenario für 2014 Konsolidierungsanstrengungen von 1 % einrechnet, geht die Kommission von einem leicht verschlechterten strukturellen Saldo aus. Der neue Finanzrat („Haut Conseil des finances publiques“) hat das dem aktuellen Defizitziel für 2014 zugrundegelegte makroökonomische Szenario ebenfalls als merklich optimistisch bezeichnet. Die Lage sollte daher genau überwacht werden, und die Behörden sollten jederzeit zu Korrekturen bereit sein, wenn Ausgaben aus dem Ruder laufen oder Einnahmen ausbleiben.
- (18) Der Tragfähigkeitsbericht der Kommission von 2012 zeigt, dass Frankreichs öffentliche Haushalte augenscheinlich kurzfristig nicht unter Druck zu geraten drohen. Mittel- und langfristig wird von mittleren bzw. niedrigen Risiken ausgegangen. Besorgniserregender sind allerdings die jüngsten Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Rentenwesen. Die jüngsten Projektionen des Rentenrats („Conseil d’orientation des retraites“) weisen auf anhaltende Defizite des Systems bis 2020 hin. Dies bestätigt den dringenden Bedarf an einer zusätzlichen Rentenreform, um das Vertrauen in die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen vollständig wiederherzustellen.
- (19) Frankreich erfüllt die Bedingungen, die in Artikel 3 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit für die Verlängerung der Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits festgelegt sind -

HAT FOLGENDE EMPFEHLUNG ABGEGEBEN:

- (1) Frankreich sollte das gegenwärtige übermäßige öffentliche Defizit bis spätestens 2015 abstellen.

- (2) Frankreich sollte ein gesamtstaatliches Defizit von 3,9 % des BIP für 2013, 3,6 % für 2014 und 2,8 % für 2015 anstreben, was der aktualisierten Frühjahrsprognose der Kommissionsdienststellen zufolge einer jährlichen Verbesserung des strukturellen Saldos von 1,3 % des BIP im Jahr 2013, 0,8 % 2014 und 0,8 % 2015 entsprechen würde.
- (3) Zur Verwirklichung der empfohlenen Verbesserung des strukturellen Saldos sollte Frankreich die für 2013 bereits angenommenen Maßnahmen (1½ % des BIP) vollständig umsetzen und rasch die erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen für 2014 und 2015 spezifizieren, verabschieden und durchführen und die sorgfältige Überprüfung der Ausgabenkategorien in allen Teilbereichen des Gesamtstaates einschließlich der Sozialversicherung und der kommunalen Haushalte wie gegenwärtig geplant durchführen.
- (4) Frankreich sollte sämtliche unerwarteten Einnahmen zum Defizitabbau nutzen. Die Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen sollten eine wachstumsfreundliche, dauerhafte Verbesserung des gesamtstaatlichen strukturellen Saldos gewährleisten.
- (5) Der Rat setzt Frankreich eine Frist bis zum 1. Oktober 2013, um wirksame Maßnahmen zu ergreifen und gemäß Artikel 3 Absatz 4a der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 ausführlich über die zur Erreichung der Ziele geplante Konsolidierungsstrategie Bericht zu erstatten.

Ferner sollten die französischen Behörden die langfristige Tragfähigkeit des Rentensystems durch eine weitere Anpassung aller einschlägigen Parameter stärken. Unter anderem sollte die geplante Reform wie momentan vorgesehen bis Jahresende verabschiedet werden, und das Rentenwesen sollte bis spätestens 2020 auf nachhaltige Weise ohne eine weitere Anhebung der Arbeitskosten in die Balance gebracht werden. Um den Erfolg der Haushaltskonsolidierungsstrategie zu gewährleisten, ist es ferner von Bedeutung, den Konsolidierungskurs durch umfassende Strukturreformen entsprechend den vom Rat im Rahmen des Europäischen Semesters an Frankreich gerichteten Empfehlungen – insbesondere jenen im Zuge des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht – zu flankieren.

Über den in Empfehlung 5 vorgesehenen Bericht hinaus sollten die französischen Behörden mindestens alle sechs Monate sowie in einem gesonderten Kapitel ihrer Stabilitätsprogramme bis zur vollständigen Korrektur des übermäßigen Defizits über die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Empfehlungen berichten.

Diese Entscheidung ist an die Republik Frankreich gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*