



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 7.6.2011
SEK(2011) 806 endgültig

Empfehlung für

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Frankreichs 2011

und Stellungnahme des Rates

zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Frankreichs für 2011-2014

{SEK(2011) 719 endgültig}

Empfehlung für

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Frankreichs 2011

und Stellungnahme des Rates

zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Frankreichs für 2011-2014

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf die Artikel 121 Absatz 2 und 148 Absatz 4,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken¹, insbesondere auf Artikel 5 Absatz 3,

gestützt auf die Empfehlung der Europäischen Kommission²,

gestützt auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Anhörung des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 26. März 2010 nahm der Europäische Rat den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine neue Wachstums- und Beschäftigungsstrategie, „Europa 2020“ an; diese Strategie baut auf einer engeren Koordinierung der Wirtschaftspolitik in den Schlüsselbereichen auf, in denen Maßnahmen getroffen werden müssen, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen.
- (2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten³ an, die gemeinsam die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, bei der Ausgestaltung ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik den integrierten Leitlinien Rechnung zu tragen.

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² ABl. C vom , S. .

³ Für 2011 aufrechterhalten durch den Beschluss 2011/308/EU des Rates vom 19. Mai 2011.

- (3) Am 12. Januar 2011 nahm die Kommission den ersten Jahreswachstumsbericht an, mit dem ein neuer Zyklus wirtschaftspolitischer Steuerung in der EU und gleichzeitig das erste Europäische Semester einer in der Strategie Europa 2020 verankerten integrierten Ex-ante-Politikkoordinierung eingeleitet wurden.
- (4) Am 25. März 2011 billigte der Europäische Rat (im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates vom 15. Februar und 7. März 2011 und im Anschluss an den Jahreswachstumsbericht der Kommission) die Prioritäten für Haushaltskonsolidierung und Strukturreform. Er betonte die Notwendigkeit, der Wiederherstellung solider Staatshaushalte und der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, dem Abbau der Arbeitslosigkeit durch Reformen des Arbeitsmarkts sowie neuen Anstrengungen zur Steigerung des Wachstums Priorität einzuräumen. Er forderte die Mitgliedstaaten auf, diese Prioritäten in konkrete Maßnahmen umzusetzen und sie in ihre Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme und nationalen Reformprogramme aufzunehmen.
- (5) Am 25. März 2011 ersuchte der Europäische Rat die am Euro-Plus-Pakt teilnehmenden Mitgliedstaaten außerdem, ihre Zusagen so zeitig vorzulegen, dass sie in ihre Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme und nationalen Reformprogramme aufgenommen werden können.
- (6) Am 3. Mai 2011 hat Frankreich die diesjährige Aktualisierung seines Stabilitätsprogramms für den Zeitraum 2011-2014 und seines nationalen Reformprogrammes 2011 vorgelegt. Die beiden Programme wurden gleichzeitig geprüft, um Verknüpfungen zwischen ihnen Rechnung zu tragen.
- (7) Frankreich verzeichnete 2009 einen BIP-Rückgang um 2,7 % und war damit im Vergleich zu den anderen EU-Mitgliedstaaten weniger stark von der Wirtschafts- und Finanzkrise betroffen; dieser Umstand ist teilweise gewichtigen Konjunkturstabilisatoren sowie dem relativ geringen Öffnungsgrad der französischen Wirtschaft geschuldet, die die Auswirkungen des Einbruchs im Welthandel auf Frankreich in gewissem Umfang abfederten. Auch erwies sich der Bankensektor als widerstandsfähig. 2010 erholte sich die Konjunktur und das BIP stieg insgesamt um 1,5 % an. Allerdings hatte die Wirtschaftskrise erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen Frankreichs. Aufgrund der automatischen Stabilisatoren und diskretionären Konjunkturfördermaßnahmen stieg das gesamtstaatliche Defizit von 3,3 % des BIP (2008) auf 7,5 % des BIP (2009). In ähnlicher Weise verschärfte die Krise die unzureichende Nutzung der Arbeitskräfte und die strukturellen Schwächen des französischen Arbeitsmarktes, auf dem 2010 eine relativ hohe Arbeitslosenquote von 9,7% zu verzeichnen war. Daneben verschlechterte sich die Warenhandelsbilanz im letzten Jahrzehnt schrittweise, was die Probleme der französischen Unternehmen im Hinblick auf Kosten- und nichtpreisliche Wettbewerbsfähigkeit verdeutlicht.
- (8) Auf der Grundlage der Bewertung des aktualisierten Stabilitätsprogramms gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates ist der Rat der Auffassung, dass das makroökonomische Ausgangsszenario der Haushaltsprojektionen zu günstig ist. Die erwarteten Wachstumsraten liegen leicht über den jüngsten Projektionen der Kommissionsdienststellen für 2011 und 2012, und sie bleiben in den Folgejahren deutlich über dem Potenzialwachstum. Nachdem das Haushaltsdefizit 2010 mit 7 % des BIP geringer als erwartet ausfiel, soll es dem Programm zufolge 2013 – dem vom Rat für die Korrektur des übermäßigen Defizits gesetzten Termin – auf 3 %

zurückgeführt und danach die Konsolidierung fortgesetzt werden. Die Schuldenquote, die 2010 82 % des BIP betrug, wird voraussichtlich bis 2012 (auf 86 %) ansteigen und danach leicht zurückgehen. Im Hinblick auf Defizit und Schuldenstand sind die Anpassungspfade mit Abwärtsrisiken behaftet, darunter die Möglichkeit, dass das makroökonomische Szenario sich als weniger günstig erweist, die mangelnde Spezifizierung von Maßnahmen und der Umstand, dass Ziele in der Vergangenheit häufig verfehlt wurden. Deshalb kann ohne weitere Maßnahmen nicht sichergestellt werden, dass das übermäßige Defizit 2013 korrigiert sein wird. Das mittelfristige Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts wird innerhalb des Programmzeitraums wahrscheinlich nicht erreicht. Die durchschnittliche finanzpolitische Anstrengung im Zeitraum 2010-2013 auf der Grundlage der Tendenz des (neu berechneten) strukturellen Saldos liegt leicht unter der Forderung in der Empfehlung des Rates (mehr als 1 % des BIP).

- (9) Die Verwirklichung der Haushaltskonsolidierung ist weiterhin eine große Herausforderung. Die Vermeidung von Ausgabenüberschreitungen mittels verstärkter Konsolidierungsanstrengungen auf der Grundlage umfassend spezifizierter Maßnahmen ist für die Wiederherstellung einer nachhaltigen Haushaltsposition von wesentlicher Bedeutung, zumal das Ziel für 2013 keine Sicherheitsmarge unter der Schwelle von 3 % des BIP vorsieht. Darüber hinaus wäre es angemessen, alle unerwarteten Steuermehreinnahmen zur Beschleunigung des Defizit- und Schuldenabbaus zu verwenden. Zur Verbesserung der dauerhaften Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen hat Frankreich 2010 eine erneute Rentenreform beschlossen. Die geplanten Maßnahmen, die u. a. eine schrittweise Anhebung des Mindestrenteneintrittsalters von 60 auf 62 Jahre und eine schrittweise Abschaffung von Vorruhestandsregelungen umfassen, dürften sich auf die geringe Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer auswirken. Ferner wird das Rentensystem den Erwartungen zufolge 2020 im Gleichgewicht sein. Danach wird sich, sofern nicht weitere Maßnahmen getroffen werden, voraussichtlich ein Defizit einstellen. Im Zuge der jüngsten Rentenreform wurde auch eine neue Behörde, das „*Comité de pilotage des régimes de retraite*“ geschaffen, die die Haushaltslage der Rentenkassen jährlich beurteilen und bei möglichen Verschlechterungen der Lage Korrekturmaßnahmen treffen soll.
- (10) Die geltenden Kündigungsschutzvorschriften sind weiterhin zu streng: In Bezug auf die Umstände betriebsbedingter Kündigungen besteht Rechtsunsicherheit und bei großen Massenentlassungen gelten umfassende Wiedereinstellungsverpflichtungen (*Plans de sauvegarde de l'emploi*). Dies führt auf dem Arbeitsmarkt dazu, dass Arbeitnehmer mit unbefristeten Beschäftigungsverträgen (die Mehrheit der Beschäftigten) relative Sicherheit genießen, während Arbeitnehmer mit befristeten Arbeitsverträgen (die Mehrheit der neu auf den Arbeitsmarkt drängenden Arbeitskräfte) Unsicherheiten ausgesetzt sind. Unter jungen Arbeitnehmern ist daher der Anteil derjenigen mit befristeten Verträgen erheblich höher, und befristete Beschäftigungsverhältnisse münden selten in unbefristete. Diese Unterteilung besteht auch beim Zugang zur Berufsausbildung. Die Fluktuation ist entsprechend hoch, und die Akkumulation von Humankapital ist für die betreffenden Arbeitskräfte begrenzt. Jüngere Arbeitnehmer und Geringqualifizierte sind daher auf dem Arbeitsmarkt unverhältnismäßig hohen Risiken ausgesetzt. Das Gesetz zur Modernisierung des Arbeitsmarktes aus dem Jahr 2008 war darauf ausgerichtet, den sozialen Dialog zu modernisieren und die Spaltung des Arbeitsmarktes zu überwinden. Im Zuge der

Reform wurde jedoch weder das Problem der Segmentierung der Verträge angegangen, noch wurden generell die zur Überwindung der Spaltung des französischen Arbeitsmarktes notwendigen Maßnahmen getroffen.

- (11) Die Arbeitslosenquote lag 2010 in Frankreich leicht über dem EU-Durchschnitt, und die Langzeitarbeitslosigkeit nimmt zu (3,9 % im Jahr 2010 gegenüber 2,9 % im Jahr 2008). In diesem Zusammenhang sollten die Arbeitsämter eine wichtige Rolle bei der Unterstützung der Beschäftigungslosen in ihrer Suche nach einer Arbeitsstelle spielen. In Frankreich hat die neu geschaffene zentrale Arbeitsvermittlungsstelle *Pôle Emploi* bislang eine gemischte Bilanz vorzuweisen. Im Zeitraum 2009-2010 konzentrierte sie ihre Anstrengungen vorwiegend auf die Fusion der beiden zuvor bestehenden Verwaltungsorgane. Im Zuge der Untervergabe von Arbeitsvermittlungsdiensten wurden bislang beim Wiedererreichen der von *Pôle Emploi* gesetzten Beschäftigungsziele gemischte Ergebnisse erreicht. Gleichzeitig sind die von *Pôle emploi* für die individuelle Betreuung von Arbeitssuchenden aufgewandten personellen Ressourcen (die mit 71 Vollzeitäquivalenten je 10.000 Arbeitslose deutlich unter den in einigen vergleichbaren Staaten festgestellten Niveaus liegen) weiterhin knapp bemessen.
- (12) Das Leistungsbilanzdefizit Frankreichs nahm im letzten Jahrzehnt schrittweise zu und spiegelte so die Verschlechterung der Warenhandelsbilanz wider, die teilweise zurückging auf eine abnehmende Wettbewerbsfähigkeit bei den Lohnkosten infolge der Wiedereinführung des einheitlichen Mindestlohns im Zeitraum 2003-2005 (bei der vorherigen Reform der 35-Stunden-Woche waren fünf verschiedene Mindestlohnsätze festgelegt worden). Am Indexierungsverfahren wurden einige Verbesserungen vorgenommen (Einrichtung eines Beratungsgremiums unabhängiger Sachverständiger, Abschaffung diskretionärer Erhöhungen), die zu einer Mäßigung des Anstiegs des Mindestlohns führten. Dies hatte zum Ergebnis, dass der Anteil der Mindestlohnempfänger erheblich gesunken ist, was eine bessere Lohndifferenzierung ermöglicht. Allerdings ist der französische Mindestlohn im Vergleich zum Medianlohn noch immer einer der höchsten in der Europäischen Union, wengleich die Steuer- und Abgabenbelastung aufgrund von Kürzungen der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber weitaus geringer ist als beim Durchschnittslohn.
- (13) Innerhalb der EU ist die Belastung des Faktors Arbeit mit Steuern und Sozialabgaben in Frankreich mit am höchsten, während die Verbrauchsteuern relativ gering bleiben. Auch der Anteil des Umweltsteueraufkommens am BIP liegt deutlich unter dem EU-Durchschnitt. Eine ausgewogenere Gestaltung des Steuersystems durch eine Verlagerung der steuerlichen Belastung vom Faktor Arbeit auf Konsum und Umwelt wird sich wahrscheinlich positiv auf die Beschäftigung sowie auf ökologische Ziele auswirken.
- (14) Das Volumen der Steuer- und Sozialabgabenbefreiungen (einschließlich "*niches fiscales*") ist in Frankreich sehr hoch (ca. 11 % des BIP) und gefährdet die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen. Außerdem müssen Unternehmen und Haushalte in umfassende Beratung investieren, um durch das System eröffnete Vorteile verstehen und nutzen zu können. Steuerliche Vergünstigungen werden zur Umsetzung bestimmter wirtschaftspolitischer Strategien gewährt, ohne dass jedoch systematisch überprüft würde, ob die angestrebten Ziele dadurch erreicht wurden. Letztlich hat der Umstand, dass sie staatliche Ausgaben ersetzen können, es den

französischen Behörden ermöglicht, bestehende Ausgaberegeln formal einzuhalten. Die französischen Behörden sehen für den Zeitraum 2011-2013 eine Verringerung der Haushaltsbelastung durch Steuervergünstigungen (die teilweise mit der Verringerung ihrer Anzahl verbunden ist) um ca. 0,75 % des BIP vor. Allerdings wurde noch nicht festgelegt, welche Steuervergünstigungen ab 2012 im Einzelnen gestrichen werden sollen.

- (15) Der Wettbewerb im Einzelhandel wird noch immer durch administrative Beschränkungen der Eröffnung großer Einzelhandelsbetriebe und durch ein Verbot des Weiterverkaufs unter Einkaufspreis behindert. Im Dienstleistungssektor bestehen weiterhin Wettbewerbsschranken für verschiedene reglementierte Berufe, die entweder durch eine Überarbeitung der Zugangsbedingungen oder eine schrittweise Abschaffung bestimmter Quoten (Numerus clausus) sowie der mit diesen Berufen verbundenen exklusiven Rechte beseitigt werden könnten.
- (16) Frankreich ist im Rahmen des Euro-Plus-Pakts⁴ eine Reihe von Verpflichtungen eingegangen. Was die Haushaltspolitik angeht, hat Frankreich eine rasche Umsetzung der Rentenreform von 2010 zugesagt. Zur Stärkung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wird Frankreich ferner eine Verfassungsänderung zur Einführung einer verbindlichen mehrjährigen Haushaltsplanung vornehmen. Zur Steigerung der Erwerbsquote werden verschiedene Maßnahmen im Rahmen der Förderung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik geprüft (z. B. Lehrausbildungen, um jüngeren Arbeitnehmern den Übergang von der Schule zur Arbeit zu erleichtern, zusätzliche Kinderbetreuungseinrichtungen ab 2012 zur Verbesserung der Beschäftigungsaussichten von Frauen, Verbesserung der staatlichen Arbeitsvermittlungsdienste für Arbeitslose). Die Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit konzentrieren sich auf die Verbesserung des Hochschulsystems und die Förderung von FuE und Innovation („*investissements d'avenir*“) sowie auf den Bürokratieabbau durch die Umsetzung eines umfassenden Programms zur Vereinfachung der Verwaltung. Diese Verpflichtungen betreffen drei der vier Bereiche des Pakts, der Finanzsektor ist nicht berührt. Wenngleich sie in den Bereichen getroffen werden, in denen die Probleme Frankreichs überwiegend angesiedelt sind, stellen viele dieser Maßnahmen (insbesondere diejenigen, die die haushaltspolitische Steuerung oder die Unterstützung von Hochschulausbildung und FuE betreffen, eine Bekräftigung bestehender Politiken bzw. Reformen dar. Die Reformagenda scheint dem Ausmaß der makroökonomischen Herausforderungen im Arbeitsmarkt oder im unternehmerischen Umfeld nicht vollständig angemessen. Ferner unterliegt die vorgesehene Verfassungsreform politischer Unsicherheit. Die Verpflichtungen im Rahmen des Euro-Plus-Pakts wurden bewertet und im Rahmen der Empfehlungen berücksichtigt.
- (17) Die Kommission hat das Stabilitätsprogramm und das nationale Reformprogramm sowie die im Rahmen des Euro-Plus-Pakts von Frankreich eingegangenen Verpflichtungen geprüft⁵. Sie hat dabei nicht nur deren Bedeutung für die Nachhaltigkeit der französischen Haushalts-, Wirtschafts- und Sozialpolitik Rechnung getragen, sondern angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung

⁴ Weitere Einzelheiten zu den im Rahmen des Euro-Plus-Pakts eingegangenen Verpflichtungen enthält das Dokument SEC(2011) 719.

⁵ SEC(2011) 719.

der Europäischen Union insgesamt durch Vorgaben auf EU-Ebene für künftige nationale Entscheidungen zu stärken, auch ihrer Vereinbarkeit mit den Regeln und Leitlinien der EU. Vor diesem Hintergrund ist die Kommission der Auffassung, dass die Strategie zur Haushaltskonsolidierung spezifischer gestaltet werden muss, insbesondere für den Zeitraum ab 2012, um sicherzustellen, dass das übermäßige Haushaltsdefizit bis 2013 korrigiert ist und die Staatsschulden auf Abwärtskurs gebracht werden. Alle unerwarteten Steuermehreinnahmen sollten zur Beschleunigung des Defizit- und Schuldenabbaus verwendet werden. Eine Verlagerung der steuerlichen Belastung vom Faktor Arbeit auf Umwelt und Konsum und eine Beschneidung der steuerlichen Vergünstigungen würde haushaltspolitischen und ökologischen Zielen dienen und die Rahmenbedingungen für Unternehmen verbessern. Weitere Schritte in Zeitraum 2011-12 sollten sich darauf konzentrieren, der Spaltung des Arbeitsmarktes durch eine Anpassung der Kündigungsschutzvorschriften entgegenzuwirken und den Arbeitssuchenden durch eine Stärkung der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste umfassende Unterstützung zu leisten. Die derzeitige Politik im Hinblick auf eine maßvolle Entwicklung des Mindestlohns sollte fortgesetzt werden. Im Bereich der reglementierten Berufe und im Einzelhandel sollte der Wettbewerb angekurbelt werden.

- (18) Angesichts dieser Bewertung und unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Rates nach Artikel 126 Absatz 7 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union vom 2. Dezember 2009 hat der Rat das aktualisierte Stabilitätsprogramm 2011 Frankreichs geprüft, und seine Stellungnahme⁶ schlägt sich insbesondere in seiner Empfehlung unter nachstehender Nummer 1 nieder. Unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 25. März 2011 hat der Rat das nationale Reformprogramm Frankreichs geprüft –

EMPFIEHLT Frankreich, im Zeitraum 2011-2012 Maßnahmen mit folgender Zielsetzung zu treffen:

- (1) Die durchschnittliche finanzpolitische Anstrengung von mehr als 1 % des BIP im Zeitraum 2010-2013 sollte sichergestellt und die Korrektur des übermäßigen Defizits bis 2013 rigoros vorgenommen werden; die hierzu notwendigen Maßnahmen sollten spezifiziert werden, und alle unerwarteten Steuermehreinnahmen sollten zur Beschleunigung des Defizit- und Schuldenabbaus verwendet werden; die Überprüfung der Nachhaltigkeit des Rentensystems sollte fortgesetzt und erforderlichenfalls sollten zusätzliche Maßnahmen getroffen werden.
- (2) Frankreich sollte im Einklang mit den nationalen Gepflogenheiten der Konsultation mit den Sozialpartnern erneute Anstrengungen unternehmen, um der Spaltung des Arbeitsmarktes durch Überarbeitung ausgewählter Aspekte der Kündigungsschutzvorschriften entgegenzuwirken, und sicherstellen, dass etwaige Anpassungen des Mindestlohnes der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten insbesondere für junge und gering qualifizierte Arbeitnehmer förderlich sind.
- (3) Der Zugang zu Ausbildungsmaßnahmen sollte als Beitrag zur Weiterbeschäftigung älterer Arbeitnehmer gefördert werden, und es sollten Anreize für die Rückkehr ins Arbeitsleben geschaffen werden. Frankreich sollte die Arbeitsmarktpolitik

⁶ Gemäß Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.

intensivieren und Maßnahmen zur Verbesserung der Organisation, der Entscheidungsprozesse und der Verfahren der öffentlichen Arbeitsvermittlungsbehörde einführen, um die Dienstleistungen und die individuelle Unterstützung für Personen, die von Langzeitarbeitslosigkeit gefährdet sind, auszubauen.

- (4) Die Effizienz des Steuersystems sollte u. a. durch eine Verlagerung der Lasten vom Faktor Arbeit auf Umweltabgaben und Verbrauchsteuern sowie durch die Verwirklichung der geplanten Verringerung der Anzahl und der Kosten von Steuer- und Sozialabgabenbefreiungen (einschließlich "*niches fiscales*") gesteigert werden.
- (5) Es sollten weitere Schritte zur Beseitigung ungerechtfertigter Beschränkungen bei reglementierten Gewerben und Berufen, insbesondere im Dienstleistungs- und Einzelhandelssektor, unternommen werden.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident*