



Brüssel, den 2.6.2014
COM(2014) 411 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Frankreichs 2014

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Frankreichs 2014

{SWD(2014) 411 final}

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Frankreichs 2014

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Frankreichs 2014

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

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

gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte², insbesondere auf Artikel 6 Absatz 1,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission³,

unter Berücksichtigung der Entschlüsse des Europäischen Parlaments⁴,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 26. März 2010 stimmte der Europäische Rat dem Vorschlag der Kommission zu, eine auf eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken gestützte neue Strategie für Wachstum und Beschäftigung („Europa 2020“) auf den Weg zu bringen, deren Schwerpunkt auf den Schlüsselbereichen liegt, in denen Maßnahmen notwendig sind, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.
- (2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat auf der Grundlage der Kommissionsvorschläge eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) an und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

³ COM(2014) 411 final.

⁴ P7_TA(2014)0128 und P7_TA(2014)0129.

für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, die integrierten Leitlinien bei ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zu berücksichtigen.

- (3) Am 29. Juni 2012 beschlossen die Staats- und Regierungschefs einen „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“, der einen kohärenten Rahmen für Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten, der EU und des Euro-Währungsgebiets unter Nutzung aller verfügbaren Hebel, Instrumente und Politiken bildet. Sie beschlossen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten, wobei insbesondere die feste Entschlossenheit bekundet wurde, die Ziele der Strategie Europa 2020 zu verwirklichen und die länderspezifischen Empfehlungen umzusetzen.
- (4) Am 9. Juli 2013 nahm der Rat eine Empfehlung zum nationalen Reformprogramm Frankreichs für 2013 an und gab eine Stellungnahme zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Frankreichs für die Jahre 2012 bis 2017 ab. Am 15. November 2013 legte die Kommission im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 473/2013⁵ ihre Stellungnahme zu der Übersicht über die Haushaltsplanung Frankreichs für 2014⁶ vor.
- (5) Am 13. November 2013 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht⁷ an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2014 eingeleitet wurde. Am selben Tage nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht⁸ an, worin Dänemark als einer der Mitgliedstaaten genannt wurde, für die eine eingehende Überprüfung durchgeführt werden sollte.
- (6) Am 20. Dezember 2013 billigte der Europäische Rat die Prioritäten zur Sicherstellung von Finanzstabilität, Haushaltskonsolidierung und wachstumsfreundlichen Maßnahmen. Er betonte die Notwendigkeit, eine differenzierte, wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung in Angriff zu nehmen, eine normale Kreditvergabe an die Wirtschaft wiederherzustellen, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und die sozialen Folgen der Krise zu bewältigen und die Verwaltungen zu modernisieren.
- (7) Am 5. März 2014 veröffentlichte die Kommission die Ergebnisse ihrer eingehenden Überprüfung für Frankreich⁹ gemäß Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011. Die Analyse führt die Kommission zu dem Schluss, dass in Frankreich weiterhin makroökonomische Ungleichgewichte bestehen, die einer spezifischen Überwachung und entschlossener politischer Maßnahmen bedürfen. Die Politik muss sich insbesondere weiter mit der Verschlechterung der Handelsbilanz und der gesunkenen Wettbewerbsfähigkeit sowie mit den Auswirkungen der hohen Verschuldung des öffentlichen Sektors auseinandersetzen.
- (8) Am 7. Mai 2014 übermittelte Frankreich sein nationales Reformprogramm 2014 und sein Stabilitätsprogramm 2014. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.

⁵ ABl. L 140 vom 27.5.2013, S. 11.

⁶ COM(2013) 8004 final.

⁷ COM(2013) 800 final.

⁸ COM(2013) 790 final.

⁹ SWD(2014) 81 final.

- (9) Ziel der im Stabilitätsprogramm 2014 skizzierten Haushaltsstrategie ist es, das übermäßige Defizit bis 2015 zu korrigieren und das mittelfristige Ziel 2017 zu erreichen. In dem Programm wird das vorherige mittelfristige Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts, das über die Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts hinausgeht, bestätigt. Ferner soll nach dem Programm das Defizit 2015 auf 3 % des BIP gebracht werden, was über dem in der Empfehlung des Rates vom 21. Juni 2013 festgelegten Ziel liegt. Danach liegt die geplante (neuberechnete) jährliche Annäherung an das mittelfristige Ziel unter dem erforderlichen Mindestwert von 0,5 % des BIP. Insgesamt entspricht die im Programm skizzierte Haushaltsstrategie somit lediglich teilweise den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Den Projektionen des Programms zufolge wird die gesamtstaatliche Schuldenquote in den Jahren 2014 und 2015 bei 95,6 % ihren Höchststand erreichen und dann 2017 auf 91,9 % sinken. Das den Haushaltsprojektionen des Stabilitätsprogramms zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist für 2014 plausibel, für 2015 aber etwas zu optimistisch; es geht davon aus, dass das BIP dieses Jahr um 1,0 % und nächstes Jahr um 1,7 % steigt, während die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2014 von einer Steigerung um 1,0 % bzw. 1,5 % ausgeht. Im April 2014 gab der unabhängige Finanzrat („Haut Conseil des finances publiques“) eine Stellungnahme zum makroökonomischen Szenario des Programms ab. Am 5. März 2014 empfahl die Kommission Frankreich, weitere Anstrengungen zu unternehmen, um die uneingeschränkte Umsetzung der Empfehlung des Rates im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (VÜD) zu gewährleisten. In dem Stabilitätsprogramm werden eine Reihe zusätzlicher Maßnahmen für 2014 aufgeführt, darunter die Streichung von Mittelzuweisungen für Ministerien im Rahmen eines Nachtragshaushalts und die ersten Auswirkungen des von der Regierung angekündigten Sparpakets im Umfang von 50 Mrd. EUR. Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die 2013 unternommenen Konsolidierungsanstrengungen umfänglicher ausgefallen sind als zum Zeitpunkt der Empfehlung der Kommission erwartet, kann das Programm insgesamt als mit der Empfehlung der Kommission vereinbar beurteilt werden. Die Detailgenauigkeit der Konsolidierungsmaßnahmen reicht nicht aus, um die Korrektur des übermäßigen Defizits bis 2015 glaubwürdig zu gewährleisten, was sich in der Kommissionsprognose eines Defizits in Höhe von 3,4 % für 2015 und einer zugrunde liegenden strukturellen Anpassung widerspiegelt, die deutlich unter dem vom Rat empfohlenen Niveau liegt. Zudem sind die von der Regierung festgelegten Ziele mit Abwärtsrisiken behaftet. Insbesondere steht die Annahme eines Teils der im Programm angekündigten zusätzlichen Maßnahmen für 2014 noch aus, und die geplanten Einsparungen für 2015 sind sehr ehrgeizig. Ausgehend von der Kommissionsprognose fallen die Konsolidierungsanstrengungen für den Zeitraum 2013-2014 zu niedrig aus: um 0,2 Prozentpunkte des BIP in Bezug auf die (korrigierte) Änderung des strukturellen Saldos und um 0,1 Prozentpunkte des BIP in Bezug auf das Volumen der zum Zeitpunkt der Empfehlung des Rates als notwendig erachteten Maßnahmen. Ausgehend von der Bewertung des Programms und der Prognose der Kommission gemäß der Verordnung Nr. 1466/97 des Rates vertritt der Rat die Auffassung, dass die der Haushaltsstrategie zugrunde liegenden Maßnahmen weiter konkretisiert werden müssen und weitere Anstrengungen erforderlich sind, um die Empfehlung des Rates umzusetzen und anschließend angemessene Fortschritte in Richtung auf das mittelfristige Ziel zu gewährleisten. Insbesondere sollten im bevorstehenden Änderungshaushaltsgesetz für 2014 zusätzliche Anstrengungen ausgeführt werden.

- (10) Angesichts des hohen und nach wie vor steigenden öffentlichen Schuldenstands und der Tatsache, dass die Frist zur Korrektur des übermäßigen Defizits bis 2015 verlängert wurde, ist es umso bedeutsamer, dass der Haushalt 2014 strikt umgesetzt wird und 2015 entschlossen erhebliche Konsolidierungsanstrengungen unternommen werden. Insbesondere sollten die öffentlichen Ausgaben wie von der französischen Regierung geplant viel langsamer steigen als in den Vorjahren. Es ist somit notwendig, die Strategie zur Ausgabenreduzierung weiter zu konkretisieren, indem die laufende Überprüfung der Ausgaben intensiviert und der Umfang der staatlichen Maßnahmen gegebenenfalls neu bestimmt wird. Umfassende kurzfristige Einsparungen können nur erzielt werden, wenn die Steigerung der Sozialausgaben, die fast die Hälfte der öffentlichen Ausgaben ausmachen, erheblich beschnitten wird. Dies bedeutet Einschnitte bei den Kosten für Gesundheits- und Altersversorgung, zum Beispiel durch ehrgeizigere Vorgaben für die jährlichen Ausgaben im Gesundheitswesen und ein vorübergehendes Einfrieren der Renten sowie anderer Sozialleistungen, wie derzeit von der Regierung beabsichtigt. Außerdem dürften durch das neue Dezentralisierungsgesetz die verschiedenen Verwaltungsebenen in Frankreich gestrafft werden, so dass die Zusammenlegung bzw. Abschaffung einzelner Verwaltungsebenen administrative Überschneidungen beseitigt und weitergehende Synergien, Effizienzgewinne und Einsparungen erzielt werden. Allerdings werden die im Stabilitätsprogramm skizzierten strukturellen Reformen – auch wenn es bei dem vorgesehenen Zeitplan seit dem Stabilitätsprogramm Fortschritte gegeben hat – erst mittelfristig spürbare Auswirkungen haben und sind zudem mit beträchtlichen Durchführungsrisiken behaftet. Ferner sollte auch die Kontrolle der Ausgaben der Gebietskörperschaften verstärkt werden, unter anderem indem Höchstgrenzen für den jährlichen Anstieg der Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften festgelegt werden und gleichzeitig die geplante Kürzung der Zuschüsse der Zentralregierung rigoros umgesetzt wird. Über die Notwendigkeit kurzfristiger Einsparungen hinaus gibt es auch Bedenken hinsichtlich der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Zwar wurden die öffentlichen Ausgaben für das Gesundheitswesen in den letzten Jahren unter Kontrolle gehalten, es müssen jedoch weitere Bemühungen zur Verbesserung der Kosteneffizienz im Gesundheitswesen unternommen werden. So müssen insbesondere weitere Strategien zur Kosteneindämmung umgesetzt werden, da im Gesundheitssystem auf mittlere und lange Sicht erhebliche Ausgabensteigerungen erwartet werden. Zu den Bereichen, in denen die Effizienz verbessert werden sollte, zählen die Ausgaben für Arzneimittel und Verwaltungskosten sowie für stationäre Behandlungen. Schließlich wurde im Dezember 2013 eine Rentenreform beschlossen, um die langfristige Tragfähigkeit des Rentensystems sicherzustellen. Diese Reform wird jedoch nicht ausreichen, um das Defizit des Rentensystems zu beseitigen, was insbesondere für das Defizit aus den Altersvorsorgesystemen für staatliche Beamte und für Beschäftigte in einer Reihe staatlich kontrollierter Unternehmen gilt. Den Prognosen der französischen Behörden zufolge wird das Gesamtdefizit des Rentensystems durch die neuen rentenpolitischen Maßnahmen bis 2020 nur um die Hälfte – auf etwa 0,5 % des BIP – verringert. Außerdem ist der Umfang der Anpassung mit erheblichen Risiken behaftet, da sich das diesen Projektionen zugrunde liegende makroökonomische Szenario als zu optimistisch erweisen könnte. Der neu geschaffene Monitoringausschuss für das Rentensystem („Comité de suivi des retraités“) soll dafür sorgen, dass das Defizit des Rentensystems nach und nach abgebaut wird.

- (11) Frankreich gehört zu den Mitgliedstaaten, in denen die Arbeitskosten am höchsten sind. Die hohe steuerliche Belastung der Arbeit schmälert insbesondere die Rentabilität der Unternehmen. Um die Wettbewerbsfähigkeit bei den Kosten zu fördern, hat die französische Regierung eine Reihe von Initiativen ergriffen, um die Steuerbelastung der Arbeit zu verringern. Im Dezember 2012 wurde eine Steuergutschrift für Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung („Crédit d’impôt compétitivité emploi“ – CICE) verabschiedet, durch die die Nebenkosten bei Löhnen, die unter dem 2,5-Fachen des Mindestlohns liegen, gesenkt werden. Eine weitere Verringerung der Lohnnebenkosten im Umfang von 10 Mrd. EUR wurde im Januar 2014 als Teil eines „Verantwortungs- und Solidaritätspakts“ angekündigt. Die Kosten der beiden Maßnahmen werden sich auf insgesamt 30 Mrd. EUR bzw. 1,5 % des BIP belaufen, was dem Gesamtanstieg der Körperschaftsteuer im Zeitraum 2010-2013 entspricht, und würden nur die Hälfte der Differenz abdecken, die in Bezug auf den Arbeitgeberanteil der Sozialversicherungsbeiträge zwischen Frankreich und dem Durchschnitt des Euro-Währungsgebiets besteht. Außerdem werden Exportunternehmen, die tendenziell hohe Löhne und Gehälter zahlen, von der CICE weniger begünstigt als nicht exportierende Unternehmen, was die Auswirkungen der Maßnahme auf die Wettbewerbsfähigkeit mindert. Der Verantwortungs- und Solidaritätspakt beinhaltet auch eine Senkung der Nebenkosten für Niedriglöhne sowie eine Kostensenkung für Löhne, die zwischen dem 1,6-Fachen und dem 3,5-Fachen des Mindestlohns liegen. Die letztgenannte Maßnahme, die ab 2016 in Kraft treten soll, würde einen direkteren Einfluss auf die Exportwirtschaft haben. Das Lohnbildungssystem in Frankreich führt tendenziell zu Verzerrungen der Lohnstruktur und erschwert es den Unternehmen, die Löhne und Gehälter in Zeiten eines Wirtschaftsabschwungs anzupassen. Der Rat für die Finanzierung der sozialen Sicherung („Haut Conseil du financement de la protection sociale“) hat die Auswirkungen verschiedener Szenarien für beschäftigungsbezogene Sozialabgabenbefreiungen analysiert, wobei allerdings die Auswirkungen auf die Lohnentwicklung und die Wettbewerbsfähigkeit nur begrenzt berücksichtigt wurden. Doch obwohl für Mindestlohnempfänger umfangreiche Ausnahmen gewährt wurden, sind die Arbeitskosten beim Mindestlohn nach wie vor hoch. Dies hat 2013 zwar zur Eindämmung der Arbeitskosten beigetragen, was grundsätzlich positiv zu werten ist, doch ist der Mindestlohn in Frankreich so, dass die Kaufkraft von Mindestlohnempfängern zu einer der höchsten in der EU zählt. Der Mindestlohn sollte sich daher in einer für Wettbewerbsfähigkeit und Schaffung von Arbeitsplätzen förderlichen Weise weiterentwickeln. In Frankreich sind nur wenige Ausnahmen vom gesetzlichen Mindestlohn vorgesehen und es könnten zusätzliche Bemühungen unternommen werden, um die Arbeitskosten für benachteiligte Gruppen zu verringern.
- (12) In einer Reihe von Untersuchungen zum internationalen Wirtschaftsumfeld wurde Frankreich im weltweiten Ranking herabgestuft. Zwar wurden im Rahmen des im Juli 2013 gestarteten „Vereinfachungsschocks“ Anstrengungen unternommen, um die Beziehungen zwischen Wirtschaft und Verwaltung zu erleichtern, das Unternehmensumfeld muss jedoch weiter verbessert werden. Darüber hinaus müssen eine Reihe von Maßnahmen, die im Rahmen des Vereinfachungsplans erwogen werden, noch konkretisiert und umgesetzt werden. Besondere Beachtung finden sollten arbeitsrechtliche Bestimmungen und Rechnungslegungsvorschriften im Zusammenhang mit spezifischen Schwellenwerten für die Unternehmensgröße, die das Wachstum der französischen Unternehmen behindern. Diese könnten bei den Schwierigkeiten von KMU, eine Größe zu erreichen, die ihnen Exporte und

Innovationen ermöglicht, eine Rolle spielen. Die Ergebnisse der politischen Initiativen zur Förderung von FuE-Ausgaben und Innovationen in der Privatwirtschaft, insbesondere die Steuervergünstigungen für Forschung und Wettbewerbszentren, waren bislang gemischt. Der rückläufige Anteil der Industrie an der französischen Privatwirtschaft führt trotz erheblicher Anstrengungen auf Ebene der einzelnen Unternehmen zu stagnierenden FuE-Ausgaben privater Unternehmen. Daraus ergibt sich, dass ein großer Teil der FuE-Ausgaben auch weiterhin aus öffentlichen Mitteln finanziert wird – entweder direkt durch öffentliche Forschung oder indirekt durch Subventionen. Die Wirksamkeit der bestehenden Instrumente sollte weiter verbessert werden, um die Privatwirtschaft zu einer Steigerung der FuE-Ausgaben und zur Innovation anzuregen. So könnten durch die Bereitstellung von Mitteln für Wettbewerbszentren Größenvorteile gefördert und die Verbreitung von Innovationen verbessert werden. Darüber hinaus könnte die Wirksamkeit dieser Maßnahmen gesteigert werden, wenn diese Wettbewerbszentren in die Lage versetzt würden, echte Unternehmensnetzwerke aufzubauen, die positive Übertragungseffekte begünstigen. Schließlich werden die Kosten der forschungsbezogenen Steuervergünstigungen 2014 voraussichtlich 5,8 Mrd. EUR betragen (rund 0,3 % des BIP). Trotz der Kosten dieser Maßnahme ist keine Ex-post-Bewertung ihrer Wirksamkeit für den FuE-Bereich verfügbar.

- (13) Zwar wurden für bestimmte Berufsgruppen (z. B. Tierärzte) Hindernisse in den Bereichen Rechtsform, Anforderungen im Hinblick auf Beteiligungen oder Gebührenordnungen abgebaut, für die meisten Berufe bestehen jedoch weiterhin erhebliche Hindernisse in Bezug auf Berufszugang und -ausübung (z. B. für Taxifahrer, im Gesundheitssektor sowie für Notare und juristische Berufe im Allgemeinen). Der Grundsatz des Numerus clausus, der den Zugang zu vielen Berufen (Ärzte, Apotheker usw.) regelt, behindert nach wie vor den Zugang zu Dienstleistungen; er könnte überprüft werden, ohne Qualität und Sicherheit zu gefährden. Bislang wurde keine eingehende Beurteilung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit von Zugangsbeschränkungen für reglementierte Berufe vorgenommen. Für die Eröffnung von Einzelhandelsgeschäften sind weiterhin aufwendige Genehmigungsanforderungen zu erfüllen, die sich insbesondere aus städtebaulichen Vorschriften ergeben; außerdem ist der Verlustverkauf nach wie vor verboten, was sich nachteilig auf den Wettbewerb und die Verbraucher auswirkt. Bisher wurden in Frankreich keine konkreten Maßnahmen ergriffen, um die Markteintrittsbarrieren im Einzelhandel zu beseitigen. Im Bereich der Strom- und Erdgasversorgung werden die regulierten Preise für gewerbliche Kunden derzeit nach und nach abgeschafft. Die Preise für private Haushalte sind jedoch weiterhin reguliert und liegen im Stromsektor unterhalb des Kostenniveaus; zudem ist der Zugang alternativer Anbieter begrenzt. Was die Energieverbundnetze angeht, so sollten die laufenden Projekte, insbesondere mit Spanien, abgeschlossen werden, um die Verbundnetze für Strom und Gas mit den Nachbarländern auszubauen. Im Eisenbahnsektor wird das effiziente Funktionieren des Marktes weiterhin durch Markteintrittsbarrieren behindert. Frankreich hat seinen inländischen Schienenpersonenverkehrsdienste nicht für den Wettbewerb geöffnet, außer für internationale Dienstleistungen, wo es nur wenige neue Marktteilnehmer gibt. Es hat eine Reform seines Eisenbahnsystems eingeleitet, um dessen finanzielle Tragfähigkeit zu verbessern. Im Oktober 2013 wurde ein neuer Gesetzentwurf vorgelegt, der derzeit im Parlament beraten wird. Zu den geplanten Maßnahmen zählen die Schaffung eines vollwertigen Infrastrukturbetreibers im Rahmen einer vertikal integrierten Struktur, in die auch der etablierte Betreiber eingebunden ist.

Diese neue Struktur könnte ein Hindernis für den Netzzugang alternativer Betreiber darstellen.

- (14) Die Gesamtsteuerlast Frankreich ist hoch und weist eine steigende Tendenz auf. Die Steuerquote von 45,9 % im Jahr 2013 war eine der höchsten in der EU und weist einen Anstieg um 3,3 Prozentpunkte seit dem Beginn der Haushaltskonsolidierung im Jahr 2010 auf. Vor diesem Hintergrund hat ein Sonderausschuss („Assises de la fiscalité“) Vorschläge für eine Reform des Steuersystems ausgearbeitet. Bei der Herabsetzung der gesetzlich vorgeschriebenen Sätze der Einkommen- und Körperschaftsteuer und bei der Effizienzsteigerung der Mehrwertsteuer wurden bisher nur geringe Fortschritte erzielt. Eine von großen Unternehmen zu entrichtende vorübergehende Zusatzabgabe wurde hingegen bis 2015 verlängert; infolgedessen wird der gesetzliche Körperschaftsteuersatz insgesamt einen Spitzenwert von 38,1 % erreichen (der gesetzlich vorgeschriebene Steuersatz ist mit 33,3 % bereits heute einer der höchsten in der EU). Die französische Regierung hat angekündigt, dass der gesetzliche Steuersatz bis 2020 schrittweise auf 28 % gesenkt wird, es liegen jedoch keine Informationen über den genauen Zeitplan der Maßnahme vor. Auch bei der Verringerung und Vereinfachung der Vergünstigungen bei der Einkommensteuer wurden im vergangenen Jahr begrenzte Fortschritte erzielt. Trotz einiger Fortschritte im Bereich der Umweltsteuern (z. B. bei der schrittweisen Einführung einer Kohlenstoffsteuer, der sogenannten „Contribution climat énergie“) ist der Anteil der Umweltsteuern am BIP nach wie vor gering. So gibt es in Frankreich keine inflationsgebundene Indexierung der Verbrauchsteuern und einige wichtige Subventionen mit umweltschädlichen Auswirkungen wie der präferenzielle Verbrauchsteuersatz für Dieselmotoren werden beibehalten. Schließlich wurden 2013 keine zusätzlichen Maßnahmen getroffen, um den Verschuldungsanreizen in der Unternehmensbesteuerung und damit einem weiteren Anstieg der privaten Verschuldung entgegenzuwirken.
- (15) Obwohl Frankreich eine Reihe politischer Maßnahmen getroffen hat, hat sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt im Jahr 2013 weiter verschlechtert und es gibt nach wie vor eine Reihe bedeutender Herausforderungen. Die Arbeitslosigkeit ist 2013 weiter gestiegen und erreichte 10,3 % (gegenüber 7,5 % im Jahr 2008). Der französische Arbeitsmarkt ist weiterhin segmentiert und die Zahl der Übergänge von befristeten zu unbefristeten Verträgen ist nach wie vor sehr gering (die Wahrscheinlichkeit, von einer befristeten Arbeitsstelle in eine Festanstellung zu wechseln, lag im Jahr 2010 lediglich bei 10,6 %, im Vergleich zu 25,9 % im EU-Durchschnitt). Die Branchenvereinbarung zur Beschäftigungsförderung wurde in einem im Juli 2013 angenommenen Gesetz verankert. Diese Reform ist zwar ein positiver Schritt, allerdings mit derzeit noch uneinheitlichen Auswirkungen. Insbesondere haben sehr wenige Unternehmen die durch das Gesetz eingeführten Regelungen für Betriebsvereinbarungen genutzt, mit denen die Flexibilität der Arbeitsbedingungen im Falle vorübergehender wirtschaftlicher Schwierigkeiten erhöht werden kann. Der Anteil der effektiven Entlassungen, die vor Gericht gebracht wurden, wurde allerdings signifikant verringert. Zwar gab es 2014 Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern über die Reform der Leistungen für Arbeitslose, das Defizit des Systems dürfte allerdings durch die neue Vereinbarung nicht erheblich verringert werden. Das kumulierte Defizit der Arbeitslosenversicherung, das im Jahr 2013 bei fast 1 % des BIP lag, erfordert zusätzliche strukturelle Maßnahmen, um die Tragfähigkeit des Systems zu sichern. Insbesondere wurden einige Elemente wie die Anspruchskriterien, die Degressivität der Leistungen im Zeitablauf und die Lohnersatzleistungsquoten für die

Arbeitnehmer mit den höchsten Löhnen durch die letzte Vereinbarung zwischen den Sozialpartnern im März 2014 nur minimal verändert; sie sollten weiter so angepasst werden, dass ein angemessener Anreiz zu arbeiten gewährleistet ist. Infolge mehrerer aufeinanderfolgender Rentenreformen ist die Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-jährigen Arbeitnehmer in den vergangenen drei Jahren konstant gestiegen. Allerdings liegt die Erwerbstätigenquote der älteren Arbeitnehmer (45,6 % im Jahr 2012) in Frankreich immer noch deutlich unter dem EU-Durchschnitt (um -4,5 Prozentpunkte) und nur 55 % der älteren Arbeitnehmer in Frankreich treten unmittelbar nach der Beschäftigung in den Ruhestand (2008-2011). Infolgedessen ist die Arbeitslosenquote in dieser Gruppe in den letzten Jahren stark gestiegen. Es ist daher notwendig, die Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit dieser Gruppe auszubauen und gleichzeitig die Anreize, die ihnen geboten werden, um sie in Arbeit zu halten oder zur Rückkehr in ein Beschäftigungsverhältnis zu bewegen, zu überprüfen.

- (16) Die PISA-Studie 2013 (Programme for International Student Assessment – Programm zur internationalen Schülerbewertung) hat aufgezeigt, dass die Ungleichheiten im französischen Bildungssystem zu den höchsten in den OECD-Ländern zählen. Ein Sechstel der jungen Menschen in Frankreich bricht die Schule oder eine Ausbildung ohne Abschluss ab. Dies beunruhigt besonders angesichts einer Jugendarbeitslosigkeit von 25,5 % zum Jahresende 2013 und der Tatsache, dass das Risiko der Arbeitslosigkeit bei den am wenigsten qualifizierten Jugendlichen fast doppelt so hoch war. Pläne zur Förderung von Ausbildungsplätzen sollten vor allem den am wenigsten qualifizierten Jugendlichen zugutekommen. Durch den Start der Reform der Bildung im Rahmen der Schulpflicht im Juli 2013 und die Annahme eines Gesetzes über berufliche Bildung und lebenslanges Lernen im März 2014 wurden diesbezüglich einige Fortschritte erzielt. Es ist jedoch noch zu früh, um zu beurteilen, ob diese Maßnahmen tatsächlich die Ungleichheiten im Bildungssystem abbauen werden, und die Umsetzung des im Januar 2014 angekündigten neuen Plans für Schulen des Sekundarbereichs I in benachteiligten Gebieten steht noch aus. Schließlich wurde der Übergang von der Schule in die Arbeitswelt gefördert, allerdings ist die Zahl der Auszubildenden 2012 zurückgegangen, und die Regelungen sind zunehmend Studierenden in der Hochschulbildung zugutegekommen.
- (17) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Frankreichs umfassend analysiert. Sie hat das Stabilitätsprogramm und das nationale Reformprogramm bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Frankreich berücksichtigt, sondern angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union insgesamt durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Leitlinien beurteilt. Ihre Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 7 wider.
- (18) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm Frankreichs geprüft; seine Stellungnahme¹⁰ hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.

¹⁰ Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

- (19) Vor dem Hintergrund der eingehenden Überprüfung durch die Kommission und dieser Bewertung hat der Rat das nationale Reformprogramm und das Stabilitätsprogramm geprüft. Seine Empfehlungen gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 6 wider.
- (20) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission auch die Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets insgesamt untersucht. Auf der Grundlage dieser Analyse hat der Rat an die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, besondere Empfehlungen gerichtet. Frankreich sollte auch die vollständige und rechtzeitige Umsetzung dieser Empfehlungen gewährleisten –

EMPFIEHLT, dass Frankreich im Zeitraum 2014-2015

1. die Haushaltsstrategie verstärkt, unter anderem indem es die zugrunde liegenden Maßnahmen für das Jahr 2014 und darüber hinaus weiter konkretisiert, um die nachhaltige Korrektur des übermäßigen Defizits bis 2015 zu gewährleisten, indem die strukturellen Konsolidierungsanstrengungen entsprechend den Empfehlungen des Rates im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit verwirklicht werden; eine dauerhafte Korrektur der Haushaltsungleichgewichte erfordert eine glaubwürdige Umsetzung ehrgeiziger Strukturreformen, um die Anpassungskapazität zu erhöhen und Wachstum und Beschäftigung zu fördern; nach der Korrektur des übermäßigen Defizits eine strukturelle Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Ziel um jährlich mindestens 0,5 % des BIP – und einen höheren Prozentsatz bei wirtschaftlich günstigen Bedingungen bzw. sofern zur Einhaltung der Vorgaben in Bezug auf den Schuldenstand erforderlich – verfolgt, um den hohen gesamtstaatlichen Schuldenstand auf einen nachhaltigen Abwärtspfad zu bringen; verstärkte Anstrengungen unternimmt, um Effizienzgewinne in allen Teilsektoren des Staates zu erzielen, einschließlich gegebenenfalls durch Neudefinition des Umfangs der staatlichen Maßnahmen; insbesondere Maßnahmen trifft, um den Anstieg der Sozialausgaben wie geplant ab 2015 deutlich einzudämmen, indem es für die jährlichen Gesundheitsausgaben ehrgeizigere Ziele festlegt, die Kosten der Altersversorgung begrenzt und Familienleistungen und Wohnungsbeihilfen strafft; einen klaren Zeitplan für den laufenden Dezentralisierungsprozess festlegt und bis Dezember 2014 erste Schritte unternimmt, um Überschneidungen im Bereich der Verwaltung zu beseitigen, die Zusammenlegung von Gebietskörperschaften zu begünstigen und die Zuständigkeiten der einzelnen Ebenen der Gebietskörperschaften zu klären; eine Obergrenze für den jährlichen Anstieg der Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften festlegt und gleichzeitig die Zuschüsse der Zentralregierung wie geplant kürzt; über die erforderlichen kurzfristigen Einsparungen hinaus Maßnahmen trifft, um den mittel- und langfristig erwarteten Anstieg der öffentlichen Ausgaben für das Gesundheitswesen anzugehen, einschließlich in Bezug auf die Ausgaben für Arzneimittel; bei Bedarf zu gegebener Zeit die erforderlichen zusätzlichen Maßnahmen ergreift, um das Rentensystem bis 2020 nachhaltig ins Gleichgewicht zu bringen, unter besonderer Beachtung bestehender Sonderregelungen;
2. sicherstellt, dass die mit der Steuergutschrift „Crédit d'impôt compétitivité emploi – CICE“ verbundene Verringerung der Arbeitskosten aufrechterhalten wird; im Einklang mit den Verpflichtungen im Rahmen des Verantwortungs- und Solidaritätspakts Maßnahmen zur weiteren Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung trifft und dabei dafür sorgt, dass deren Wirkung nicht durch andere Maßnahmen aufgehoben wird und die derzeit geplante Ausrichtung beibehalten wird; die Bewertung der wirtschaftlichen Auswirkungen der

Sozialabgabenbefreiungen fortsetzt, unter besonderer Beachtung der Aspekte Beschäftigung, Lohnentwicklung und Wettbewerbsfähigkeit und erforderlichenfalls geeignete Maßnahmen ergreift; die Arbeitskosten insbesondere am unteren Ende der Lohnskala haushaltsneutral weiter senkt, insbesondere durch gezielte Senkung arbeitgeberseitiger Sozialversicherungsabgaben unter Berücksichtigung der bestehenden Lohnstützungssysteme;

3. die Verwaltungs-, Steuer- und Rechnungslegungsbestimmungen für Unternehmen vereinfacht und bis Dezember 2014 konkrete Maßnahmen zur Umsetzung des „Vereinfachungsplans“ der Regierung ergreift; Rechtsvorschriften, die das Wachstum der Unternehmen behindern, abschafft, insbesondere indem es größenbezogene Kriterien in Rechtsvorschriften überprüft, um Schwelleneffekte zu vermeiden; Schritte zur Vereinfachung und Verbesserung der Wirksamkeit der Innovationspolitik unternimmt, insbesondere durch eine Bewertung und erforderlichenfalls Anpassung der durch die „Crédit d’impôt recherche“ gewährten Steuererleichterungen; dafür sorgt, dass die Mittel gezielt für die wirksamsten Wettbewerbszentren eingesetzt werden, und die wirtschaftlichen Auswirkungen der in den Wettbewerbszentren erzielten Innovation weiter fördert;
4. ungerechtfertigte Beschränkungen für den Zugang zu reglementierten Berufen und ihre Ausübung beseitigt, die Markteintrittskosten verringert und den Wettbewerb im Dienstleistungssektor fördert; weitere Maßnahmen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands trifft, der das Funktionieren des Einzelhandels beeinträchtigt, insbesondere indem die Genehmigung zur Eröffnung von Einzelhandelsgeschäften vereinfacht und das Verbot des Verlustverkaufs aufgehoben wird; dafür sorgt, dass die regulierten Gas- und Strompreise für nicht-gewerbliche Kunden in einer angemessenen Höhe festgesetzt werden, die kein Wettbewerbshindernis darstellt, und dabei weiter erschwingliche Konditionen für benachteiligte Gruppen gewährleistet; die Kapazitäten für die Strom- und Gasverbundnetze mit Spanien ausbaut; insbesondere die Kapazität für Gasverbundnetze vergrößert, um den spanischen Gasmarkt uneingeschränkt in den europäischen Markt zu integrieren; im Eisenbahnsektor die Unabhängigkeit des neuen einheitlichen Infrastrukturbetreibers von dem etablierten Betreiber sicherstellt und Schritte unternimmt, um die inländischen Personenverkehrsdienste vor 2019 für den Wettbewerb zu öffnen;
5. die Steuerbelastung der Arbeit verringert und die Anstrengungen zur Vereinfachung des Steuersystems und zu dessen Effizienzsteigerung verstärkt; zu diesem Zweck beginnend mit dem Haushalt 2015 Maßnahmen ergreift, um auf der Grundlage jüngster Bewertungen und der Initiative „Assises de la fiscalité“ ineffiziente Einkommen- und Körperschaftssteuervergünstigungen bei gleichzeitiger Reduzierung der gesetzlich vorgeschriebenen Sätze abzuschaffen; zusätzliche Maßnahmen ergreift, um die Verschuldungsanreize in der Unternehmensbesteuerung abzuschaffen; die Steuerbemessungsgrundlage erweitert, insbesondere in Bezug auf die Verbrauchsteuern; Subventionen mit umweltschädlichen Auswirkungen nach und nach abschafft;
6. weitere Schritte zur Bekämpfung der Rigidität des Arbeitsmarktes unternimmt und insbesondere Maßnahmen zur Überarbeitung der Bedingungen der beschäftigungsfördernden Vereinbarungen („Accords de maintien de l’emploi“) ergreift, damit diese von Unternehmen in Schwierigkeiten verstärkt in Anspruch genommen werden; zusätzliche Maßnahmen ergreift, um zusammen mit den Sozialpartnern das System der Leistungen für Arbeitslose zu reformieren, damit sowohl die Tragfähigkeit des Systems als auch angemessene Anreize zur

Wiederaufnahme einer Beschäftigung gewährleistet sind; die Beratungsleistungen und Fortbildungsangebote für ältere Arbeitnehmer ausbaut und die entsprechenden spezifischen Regelungen für die Arbeitslosenunterstützung überprüft;

7. die Modernisierung der beruflichen Bildung fortsetzt, die Reform der Bildung im Rahmen der Schulpflicht umsetzt und weitere Maßnahmen zur Verringerung von Ungleichheiten im Bildungswesen ergreift, insbesondere durch verstärkte Maßnahmen zur Senkung der Schulabbrecherquote; sicherstellt, dass aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen tatsächlich den am meisten benachteiligten Gruppen zugutekommen; den Übergang von der Schule in das Berufsleben reibungsloser gestaltet, insbesondere indem verstärkt Maßnahmen zum weiteren Ausbau der Lehrlingsausbildung unter besonderer Beachtung der Geringqualifizierten unternommen werden.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Für den Rat
Der Präsident*