



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 20. November 2013
(OR. en)**

16602/13

**ECOFIN 1050
UEM 393
EUROGROUP 25**

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	15. November 2013
Empfänger:	Herr Uwe CORSEPIUS, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	C(2013) 8004 final
Betr.:	STELLUNGNAHME DER KOMMISSION vom 15.11.2013 zur Übersicht über die Haushaltsplanung Frankreichs

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument C(2013) 8004 final.

Über dieses Dokument soll in der **Eurogruppe** beraten werden.

Anl.: C(2013) 8004 final



Brüssel, den 15.11.2013
C(2013) 8004 final

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 15.11.2013

zur Übersicht über die Haushaltsplanung Frankreichs

{SWD(2013) 604 final}

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 15.11.2013

zur Übersicht über die Haushaltsplanung Frankreichs

ALLGEMEINE ERWÄGUNGEN

1. 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 (SWP) und des Europäischen Semesters für die wirtschaftspolitische Koordinierung veröffentlicht wurden.
2. Nach Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 haben die Mitgliedstaaten der Kommission und der Euro-Gruppe alljährlich bis zum 15. Oktober eine Übersicht über die Haushaltsplanung für das Folgejahr mit den wichtigsten Aspekten der Haushaltslage des Sektors Staat und seiner Teilsektoren vorzulegen.

ERWÄGUNGEN ZU FRANKREICH

3. Auf der Grundlage der am 1. Oktober 2013 von Frankreich übermittelten Übersicht über die Haushaltsplanung für 2014 hat die Kommission in Einklang mit Artikel 7 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 folgende Stellungnahme abgegeben.
4. Frankreich unterliegt derzeit der korrektiven Komponente des SWP. Neben der Übersicht über die Haushaltsplanung hat Frankreich entsprechend der Empfehlung des Rates vom 21. Juni 2013 einen Bericht über wirksame Maßnahmen und ein Wirtschaftspartnerschaftsprogramm vorgelegt. Am 27. April 2009 leitete der Rat das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit gegen Frankreich ein und empfahl, das übermäßige Defizit spätestens im Jahr 2012 zu korrigieren. Diese Frist wurde am 2. Dezember 2009 bis 2013 verlängert. Am 21. Juni 2013 gelangte der Rat zu dem Schluss, dass Frankreich wirksame Maßnahmen ergriffen habe, jedoch nachteilige wirtschaftliche Ereignisse mit gravierenden Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen eingetreten waren, und sprach eine geänderte Empfehlung aus. Frankreich wurde eine Frist bis zum 1. Oktober 2013 gesetzt, um wirksame Maßnahmen zur Gewährleistung einer nachhaltigen Korrektur des übermäßigen Defizits bis 2015 zu ergreifen. Der Rat forderte Frankreich auf, sein Defizit im Jahr 2013 auf 3,9 % des BIP, 2014 auf 3,6 % und 2015 auf 2,8 % des BIP bei einer Verbesserung des strukturellen Saldos um 1,3 % des BIP im Jahr 2013 und jeweils 0,8 % 2014 und 2015 zu reduzieren.
5. Der Übersicht über die Haushaltsplanung liegt ein makroökonomisches Szenario zugrunde, bei dem wie im Stabilitätsprogramm vom April von einem realen BIP-Wachstum von 0,1 % im Jahr 2013 ausgegangen wird. Dies ist etwas weniger als die in der Herbstprognose 2013 der Kommission veranschlagten 0,2 % (Kommissionsprognose s. u.). Dieser Unterschied ist vor allem auf die positiven Entwicklungen bei den Indikatoren der wirtschaftlichen Erwartungen und die

Revision der BIP-Quartalszahlen seit Vorlage der Übersicht über die Haushaltsplanung zurückzuführen. Das reale BIP-Wachstum dürfte sich nächstes Jahr beschleunigen und aufgrund der Erholung der Exporte, der Aussicht auf verstärkte Unternehmensinvestitionen und der steigenden Beschäftigung, die wiederum den privaten Verbrauch ankurbeln wird, 0,9 % erreichen. Die Abwärtskorrekturen bei den Prognosen für die Exporte und Unternehmensinvestitionen sind die wesentlichen Gründe für die Abweichung um 0,3 Prozentpunkte gegenüber der seinerzeit im Stabilitätsprogramm prognostizierten Wachstumsrate von 1,2 %. Die Kommission sagt eine ähnliche wirtschaftliche Entwicklung vorher und geht für das kommende Jahr ebenfalls von einem realen BIP-Wachstum von 0,9 % aus. Jedoch bestehen geringfügige Unterschiede bei der erwarteten Zusammensetzung der Binnennachfrage: In der Übersicht über die Haushaltsplanung wird von einem rascheren Wachstum des privaten Verbrauchs ausgegangen, da mit größeren kurzfristigen Auswirkungen der Körperschaftssteuervergünstigung (Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi – CICE) auf die Beschäftigung und daher mit mehr Dynamik bei der Schaffung von Arbeitsplätzen gerechnet wird. Hingegen rechnet die Kommission mit höheren öffentlichen Investitionen. Die Risiken für das makroökonomische Szenario, das der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegt, sind weitgehend ausgewogen und betreffen vor allem das Unternehmensverhalten. Insgesamt erscheint das makroökonomische Szenario realistisch.

6. Die vom Wirtschafts- und Finanzministerium erstellte makroökonomische Prognose, auf der die Übersicht über die Haushaltsplanung beruht, wurde von dem neuen Hohen Rat für öffentliche Finanzen („Haut Conseil des finances publiques“ – HCFP) bestätigt. Hierbei stuft der HCFP die erwarteten Arbeitsmarktentwicklungen jedoch als optimistisch ein, weshalb er auf eine Reihe von Risiken für das makroökonomische Szenario hinwies, die insgesamt eher eine weniger günstige Entwicklung möglich erscheinen lassen. In institutioneller Hinsicht ist der HCFP ein unabhängiges, gesetzlich verankertes Gremium, das dem Rechnungshof angegliedert ist. Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben dürfen die Mitglieder des Hohen Rates Anweisungen der Regierung oder einer anderen Instanz als des Hohen Rates weder anfordern noch entgegennehmen. Der Präsident des HCFP ist auch der Präsident des Rechnungshofs und kann daher nicht abgesetzt werden. Für die Verwaltung des Haushalts des HCFP ist der Präsident des HCFP alleine verantwortlich.
7. Gemäß der Übersicht über die Haushaltsplanung wie auch der Kommissionsprognose dürfte das gesamtstaatliche Defizit 2013 4,1 % des BIP erreichen und damit allerdings über den 3,7 % liegen, die im April im Stabilitätsprogramm als Ziel gesetzt worden waren. Angesichts der jüngsten Ergebnisdaten wird nun mit weniger Steuereinnahmen aus der Wirtschaftstätigkeit und mit Steuereinbußen von schätzungsweise 0,2 % des BIP gerechnet (unter Berücksichtigung einer geringfügigen Aufwärtskorrektur der voraussichtlichen Auswirkungen einnahmenseitiger Maßnahmen auf den Haushalt). Auf der Ausgabenseite wird der Beitrag zum EU-Haushalt um 0,1 % des BIP höher sein als im Rahmen des Haushaltsplans 2013 und des Stabilitätsprogramms angenommen. Als weitere Mehrausgaben werden von den französischen Behörden zusätzliche Kosten für Arbeitslosengeld und höhere Ausgaben der Gebietskörperschaften genannt. Für 2014 gehen die Behörden davon aus, dass das Defizit infolge der in der Übersicht über die Haushaltsplanung dargelegten Maßnahmen bei 3,6 % des BIP liegen dürfte. Dies ist weit mehr als die im Stabilitätsprogramm anvisierten 2,9 %, doch wurde mit der

Empfehlung des Rates vom 21. Juni 2013 die Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits um zwei weitere Jahre verlängert, während im April noch von nur einem Jahr ausgegangen wurde. Der Unterschied beruht ausschließlich auf der erwarteten Entwicklung der Einnahmen.

8. Die Kommission prognostiziert für 2014 eine etwas schlechtere Haushaltslage als Frankreich in seiner Übersicht über die Haushaltsplanung und rechnet mit einem gesamtstaatlichen Defizit von 3,8 % des BIP. Dies liegt hauptsächlich an den unterschiedlichen Ausgabenprojektionen. Insbesondere rechnen die französischen Behörden für das kommende Jahr wegen der Kommunalwahlen im März 2014 mit einem starken Rückgang der öffentlichen Investitionen. Auch wenn es ausgehend von früheren Wahlen sehr wahrscheinlich ist, dass die Kommunen ihre Investitionstätigkeit zurückfahren, legt die Kommission ihrer Prognose dennoch konservativere Annahmen zugrunde. Auch die Lohnsumme dürfte etwas rascher steigen, als im makroökonomischen Szenario, auf das sich die Übersicht über die Haushaltsplanung stützt, angenommen. In dieser Hinsicht hat der Hohe Rat für öffentliche Finanzen festgestellt, dass sich die Entwicklung der Löhne und Gehälter und der Ausgaben der Gebietskörperschaften in den amtlichen Ausgabenprojektionen niederschlagen. Auf der Einnahmenseite wird in der Kommissionsprognose mit etwas geringeren Steuereinnahmen aus der Wirtschaftstätigkeit als in der Übersicht über die Haushaltsplanung gerechnet. Das erwartete Haushaltsergebnis ist sowohl mit Aufwärts- als auch mit Abwärtsrisiken behaftet. Für 2013 bestehen spezifische haushaltspolitische Risiken für Teilsektoren des Staates wie Gebietskörperschaften und staatliche Stellen, für die keine vollständigen Daten für das laufende Kalenderjahr vorliegen. Es ist auch nicht auszuschließen, dass die Regierung bis zum Jahresende Maßnahmen zur Senkung der Ministerialausgaben ergreift, u. a. durch Übertragung bestimmter Ausgaben auf 2014. Was das Jahr 2014 angeht, so würden sich etwaige Revisionen der makroökonomischen Aussichten wahrscheinlich auf den nominalen Saldo auswirken. Zu den spezifischen Risiken für die voraussichtliche Entwicklung der öffentlichen Finanzen gehören unzureichende Angaben sowie Durchführungsrisiken bei einer Reihe von in der Übersicht über die Haushaltsplanung angeführten Maßnahmen. Insbesondere wurde die Übersicht vom Parlament erheblich geändert und die budgetären Auswirkungen einiger Maßnahmen lassen sich nur schwer quantifizieren und/oder bestimmten Jahren zuordnen. Außerdem verkündete die Regierung am 29. Oktober die Aussetzung der LKW-Ökomaut, der sogenannten „éco-taxe poids lourds“, die ab Januar 2014 erhoben werden sollte.
9. Der Anteil der Staatsverschuldung am BIP betrug 2012 90,2 %. Im Stabilitätsprogramm wurde von einem weiteren Anstieg 2013-2014 ausgegangen, jedoch mit einer deutlichen Verlangsamung im Jahr 2014. Im Entwurf des Haushaltsplans wird für ebendieses Jahr ein ganz ähnliches Ergebnis erwartet, wobei das angenommene höhere Defizit durch gegenläufige Revisionen der Bestandsanpassungen (mehr als) kompensiert wird. Hingegen wird davon ausgegangen, dass sich die Schuldenquote im Jahr 2014 gegenüber April um fast 1 Prozentpunkt verschlechtert. Dies hängt vor allem mit dem prognostizierten größeren Gesamtdefizit sowie den Abwärtskorrekturen des (nominalen) BIP-Wachstums zusammen. Die offiziellen Schuldenprojektionen erscheinen im Lichte der Kommissionsprognose plausibel, auch wenn die erwarteten Bestandsentwicklungen mit Ungewissheit behaftet sind.

10. Der Entwurf des Haushaltsplans enthält nennenswerte einnahmenseitige Maßnahmen mit budgetären Auswirkungen von schätzungsweise 0,5 % des BIP. Jedoch werden die meisten dieser Maßnahmen nur dazu dienen, den Wegfall verschiedener Abgaben auf Einkommen zu kompensieren, die 2013 vorübergehend eingeführt wurden und nächstes Jahr auslaufen. So wird für das Jahr 2014 mit einer Erhöhung der Gesamtsteuerbelastung um 0,1 Prozentpunkte auf nur 46,1 % des BIP gerechnet. In der Übersicht über die Haushaltsplanung werden Ausgabenkürzungen von rund 0,75 % des BIP angestrebt. Diese betreffen zum Teil den Staatshaushalt, zum Teil die Sozialversicherungsfonds und sollen vor allem durch das weitere Einfrieren von Basislöhnen, die Kürzung operativer Kosten einschließlich der Transfers von der zentralstaatlichen auf die lokale Ebene, Einsparungen im Gesundheitsbereich und die Neuregelung der Koppelung der jährlichen Rentenerhöhungen an die Inflation erreicht werden. Jedoch wurden einige Maßnahmen nicht hinreichend beschrieben. Insbesondere die geplante Kürzung operativer Kosten bei der Sozialversicherung, einschließlich des über die Sozialpartner finanzierten Systems der Arbeitslosenunterstützung, ist nicht detailliert genug dargelegt. Auch wird die Kürzung der Zahlungen der Zentralregierung an die lokalen Gebietskörperschaften nicht notwendigerweise zur entsprechenden Verringerung der kommunalen Ausgaben führen, denn gleichzeitig wurde den lokalen Gebietskörperschaften vorübergehend die Möglichkeit eingeräumt, auf den Verkauf von Immobilien Stempelgebühren zu erheben.
11. Nach der Kommissionsprognose dürfte das nominale Defizit 2013 und 2014 höher ausfallen als empfohlen. Bei der Vorausberechnung dieser Zahlen wurden Veränderungen des strukturellen Saldos von geschätzten 0,9 % bzw. 0,7 % des BIP zugrunde gelegt. Unter Berücksichtigung der revidierten Schätzungen des BIP-Wachstumspotenzials und der hinter den Prognosen zum Zeitpunkt der Ratsempfehlung zurückbleibenden Steuereinnahmen beläuft sich die strukturelle Anpassung jedoch auf 1,3 % bzw. 0,8 % des BIP. In Bezug auf den Haushaltsvollzug 2013 deuten die jüngsten Ergebnisdaten auf wesentlich niedrigere Einnahmen als im Frühjahr angenommen hin. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass die Steuereinnahmen aus der Wirtschaftstätigkeit, aber auch die budgetären Auswirkungen diskretionärer Maßnahmen hinter den Erwartungen zurückblieben. Allerdings wurden die voraussichtlichen budgetären Auswirkungen dieser Maßnahmen bisher nicht grundlegend revidiert, da dies nach Auffassung der Behörden nicht sinnvoll erscheint, solange keine Daten für das gesamte Jahr 2013 vorliegen. In dieser Hinsicht geht die Kommissionsprognose von etwas ungünstigeren Zahlen als die amtlichen Schätzungen aus, doch ist nicht auszuschließen, dass das Ergebnis noch darunter liegen wird. Die korrigierte strukturelle Anpassung für 2014 stimmt ebenfalls in etwa mit der Empfehlung des Rates überein. Jedoch bestehen hinsichtlich der Art der finanzpolitischen Restriktionen gewisse Unterschiede zwischen den Annahmen in der Kommissionsprognose und denjenigen in der Übersicht über die Haushaltsplanung. In der Tat werden in letzterer Ausgabenkürzungen in Höhe von 80 % der gesamten Anpassung angestrebt (gemessen an der Verbesserung des strukturellen Saldos), während die Kommission vor allem wegen erwarteter Mehrausgaben und einer anderen Behandlung einmaliger einnahmenseitiger Maßnahmen davon ausgeht, dass die Einsparungen weniger als die Hälfte davon ausmachen werden. Eine Bottom-up-Bewertung zeigt, dass der Gesamtumfang der 2013 durchgeführten Maßnahmen leicht hinter den 1,5 % des BIP zurückbleibt, die der Rat empfohlen hatte. 2014 dürfte der Bottom-up-Bewertung zufolge die Konsolidierungsanstrengung nicht ganz

jene „über 1 % des BIP“ erreichen, die im Hinblick auf das in der Empfehlung genannte strukturelle Ziel für erforderlich erachtet werden. Auch das hängt mit den Unwägbarkeiten hinsichtlich der künftigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen zusammen. Für 2015 wird in der Übersicht über die Haushaltsplanung im Einklang mit der Empfehlung des Rates ein Defizit von 2,8 % des BIP projiziert. Die Kommission geht hingegen in ihrer Prognose wie üblich von einer unveränderten Politik und daher von einem Defizit von 3,7 % des BIP aus, was bedeuten würde, dass nennenswerte Maßnahmen zusätzlich zu den bereits genannten erforderlich sein werden, damit das Ziel für 2015 erreicht werden kann. Auch wenn es sowohl Aufwärts- als auch Abwärtsrisiken für das erwartete Haushaltsergebnis und damit für die Verbesserung des strukturellen Saldos gibt, kann insgesamt davon ausgegangen werden, dass Frankreich entsprechend der Empfehlung des Rates vom 21. Juni 2013 wirksame Maßnahmen ergriffen hat.

12. Gemäß der Empfehlung des Rates vom 21. Juni hat Frankreich auch ein Wirtschaftspartnerschaftsprogramm übermittelt. Dieses Programm konzentriert sich auf Maßnahmen, die – von sehr wenigen Ausnahmen abgesehen – entweder bereits umgesetzt wurden oder derzeit verabschiedet werden. Es enthält begrenzte Informationen über die politische Strategie der Regierung für die Zeit bis 2015, d. h. bis Ablauf der Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits. Der Regierungsvorschlag für die Rentenreform wird zur Verringerung des Defizits des Rentensystems beitragen, doch reicht er für einen vollständigen Abbau des Defizits bis 2020 nicht aus. Insbesondere bei den Systemen für Staatsbedienstete und Angestellte bestimmter staatlich kontrollierter Unternehmen dürfte bis dahin noch ein erhebliches Defizit bestehen. Die derzeitige Ausgabenüberprüfung hat bislang nur begrenzte Ergebnisse erbracht und es bleibt abzuwarten, in welchem Umfang tatsächlich nennenswerte Einsparungen erzielt werden. Auch ist unklar, ob die geplante Dezentralisierungsreform die Koordinierung zwischen der kommunalen, regionalen und nationalen Ebene verbessern und deutliche Einsparungen im gesamtstaatlichen Haushalt mit sich bringen wird. Das Wirtschaftspartnerschaftsprogramm enthält kaum Angaben zu den Maßnahmen, mit denen der vorhergesagte mittel- bis langfristige Anstieg der öffentlichen Gesundheitsausgaben angegangen werden soll. Darüber hinaus scheinen die jüngsten Beschlüsse der Regierung im Steuerbereich im Widerspruch zur Empfehlung des Rates vom 9. Juli 2013 zu stehen, was Zweifel an der Regierungsstrategie aufkommen lässt. Ferner müssen die Maßnahmen, mit denen die von der Regierung angestrebte Reduzierung der Arbeitskosten erreicht werden soll, ausführlicher dargelegt werden. Insgesamt sind die bereits verabschiedeten Reformen begrüßenswerte Schritte, doch sind noch weitere Maßnahmen zur Beseitigung fiskalischer und struktureller Ungleichgewichte erforderlich, wenn eine dauerhafte Korrektur des übermäßigen Defizits wirksam unterstützt werden soll. Auf dieser Grundlage hat die Kommission einen Vorschlag für eine Stellungnahme des Rates zum Wirtschaftspartnerschaftsprogramm Frankreichs abgegeben.
13. Alles in allem vertritt die Kommission aufgrund ihrer Prognose die Auffassung, dass die am 1. Oktober übermittelte Übersicht über die Haushaltsplanung mit den Vorgaben des SWP in Einklang steht, wenn auch ohne Spielraum. Insbesondere deutet die Kommissionsprognose darauf hin, dass die im Defizitverfahren abgegebene Empfehlung für 2014 eingehalten werden dürfte. Die Kommission vertritt zudem die Auffassung, dass Frankreich beim strukturellen Teil der haushaltspolitischen Empfehlungen des Rates im Rahmen des Europäischen

Semesters begrenzte Fortschritte erzielt hat. Angesichts der Risiken für die prognostizierten Verbesserungen des strukturellen Saldos 2013-2014 und der vorhergesagten deutlichen Abweichung vom Ziel für 2015 sollte Frankreich den Haushaltsplan 2014 rigoros umsetzen und für 2015 bedeutende Maßnahmen zusätzlich zu den bereits genannten ergreifen, damit die vom Rat empfohlenen Verbesserungen des strukturellen Saldos erzielt werden können. Außerdem sollten etwaige unerwartete Mehreinnahmen zum Defizitabbau genutzt werden. Darüber hinaus fordert die Kommission Frankreich auf, seine Fortschritte bei der Umsetzung der haushaltspolitischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters zu beschleunigen.

Brüssel, den 15.11.2013

Für die Kommission
Olli REHN
Vizepräsident