



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 5. Juni 2019
(OR. en)

10021/19

ECOFIN 588
UEM 198

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	5. Juni 2019
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	COM(2019) 529 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION Frankreich Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument **COM(2019) 529 final**.

Anl.: **COM(2019) 529 final**



Brüssel, den 5.6.2019
COM(2019) 529 final

BERICHT DER KOMMISSION

Frankreich

Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

BERICHT DER KOMMISSION

Frankreich

Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

1. EINLEITUNG

In Artikel 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV oder der „Vertrag“) ist ein Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (VÜD oder „Defizitverfahren“) vorgesehen. Dessen Einzelheiten regelt die zum Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) gehörende Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit¹. Besondere Vorschriften für die dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten, die Gegenstand eines Defizitverfahrens sind, sind in der Verordnung (EU) Nr. 473/2013² festgelegt.

Nach Artikel 126 Absatz 2 AEUV prüft die Kommission die Einhaltung der Haushaltsdisziplin anhand von zwei Kriterien, nämlich daran, a) ob das Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) den Referenzwert von 3 % überschreitet, es sei denn, dass entweder das Verhältnis erheblich und laufend zurückgegangen ist und einen Wert in der Nähe des Referenzwerts erreicht hat oder der Referenzwert nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten wird und das Verhältnis in der Nähe des Referenzwerts bleibt und b) ob das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum BIP den Referenzwert von 60 % überschreitet, es sei denn, es ist hinreichend rückläufig und nähert sich rasch genug dem Referenzwert.³

Laut Artikel 126 Absatz 3 AEUV erstellt die Kommission einen Bericht, falls ein Mitgliedstaat keines oder nur eines dieser Kriterien erfüllt. In diesem Bericht wird auch

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 6. Im Bericht wird auch den „Spezifikationen für die Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts“ sowie den „Leitlinien zu Inhalt und Form der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme“ Rechnung getragen, die am 5. Juli 2016 vom Rat „Wirtschaft und Finanzen“ angenommen wurden und unter folgender Webadresse einzusehen sind:
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_de.htm.

² Verordnung (EU) Nr. 473/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet (ABl. L 140 vom 27.5.2013, S. 11).

³ Die Konzepte „hinreichend rückläufig“ und „rasch genug“ gelten nach Artikel 2 Absatz 1a der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 als erfüllt, „wenn sich als Richtwert der Abstand [der Schuldenquote] zum Referenzwert in den letzten drei Jahren jährlich durchschnittlich um ein Zwanzigstel verringert hat“. Nach der Verordnung gilt die Anforderung des Schuldenstandskriteriums ebenfalls als erfüllt, wenn die Haushaltsvorausschätzungen der Kommission darauf hindeuten, dass die geforderte Verringerung des Abstands im Zeitraum von drei Jahren einschließlich der zwei Jahre eintritt, die auf das letzte Jahr, für das die Daten verfügbar sind, folgen. Überdies ist in der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 vorgesehen, dass „der Einfluss der Konjunktur auf das Tempo des Schuldenquotenabbaus“ berücksichtigt werden sollte. Diese Elemente wurden nach dem Verhaltenskodex für den Stabilitäts- und Wachstumspakt in einen Richtwert für den Schuldenabbau zusammengeführt, der vom Rat gebilligt wurde. Die Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau wird auf dreierlei Weise analysiert: mittels eines vergangenheitsorientierten, eines zukunftsorientierten und eines konjunkturbereinigten Richtwerts.

„berücksichtigt, ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft; berücksichtigt werden ferner alle sonstigen einschlägigen Faktoren, einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltslage des Mitgliedstaats“.

In diesem Bericht, der die erste Stufe des Defizitverfahrens darstellt, wird analysiert, ob Frankreich das im Vertrag festgelegte Defizit- und Schuldenstandskriterium erfüllt, wobei den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und sonstigen einschlägigen Faktoren gebührend Rechnung getragen wird.

Aus den Daten, die von den französischen Behörden am 29. März 2019 gemeldet⁴ und anschließend von Eurostat validiert⁵ wurden, geht hervor, dass sich das gesamtstaatliche Defizit Frankreichs 2018 auf 2,5 % des BIP belief, während der Schuldenstand bei 98,4 % des BIP und damit über dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 60 % des BIP lag. Für 2019 wurden ein Defizit von 3,1 % des BIP und eine Schuldenquote von 98,9 % des BIP veranschlagt. In dem am 26. April 2019 bei der Kommission eingegangenen Stabilitätsprogramm (das „Stabilitätsprogramm“) wurden diese Prognosen bestätigt. Dem Stabilitätsprogramm zufolge soll das Defizit im Jahr 2020 auf unter 3 % des BIP sinken. Die am 7. Mai 2019 veröffentlichte Frühjahrsprognose 2019 der Kommission bestätigt diese Annahmen.

Nach Artikel 2 Absatz 1a der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 wird Mitgliedstaaten, gegen die am 8. November 2011 ein Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits lief, eine dreijährige Übergangszeit ab dem auf die Korrektur des übermäßigen Defizits folgenden Jahr eingeräumt, in der von ihnen ausreichende Fortschritte bei der Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau erwartet werden. Für Frankreich umfasst dieser Übergangszeitraum die Jahre 2018 bis 2020 (d. h. die drei Jahre nach der Korrektur des übermäßigen Defizits⁶). In den „Spezifikationen für die Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts“ sowie den „Leitlinien zu Inhalt und Form der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme“ vom 15. Mai 2017 wird dargelegt, wie die Anforderung in Bezug auf den strukturellen Saldo definiert und ihre Erfüllung bewertet wird. Insbesondere wird eine minimale lineare strukturelle Anpassung (MLSA) des strukturellen Saldos festgelegt, mit der gewährleistet werden soll, dass der Richtwert für den Schuldenabbau am Ende des Übergangszeitraums eingehalten wird. Den übermittelten Daten zufolge hat Frankreich im Jahr 2018 keine ausreichenden Fortschritte im Hinblick auf die Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau erzielt (siehe Tabelle 1), da die erforderliche MLSA um 0,5 BIP-Prozentpunkte verfehlt wird. Gemäß der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission ist zudem nicht damit zu rechnen, dass Frankreich 2019 und 2020 ausreichende Fortschritte im Hinblick auf die Einhaltung des

⁴ Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 479/2009 müssen die Mitgliedstaaten der Kommission zweimal jährlich die Höhe des geplanten und des tatsächlichen öffentlichen Defizits und Schuldenstands mitteilen. Die jüngste Meldung Frankreichs ist abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/9720700/FR-2019-04.pdf/5cbc6cea-001d-45ea-a00d-d3df1d36ff5e>.

⁵ Eurostat-Pressemitteilung Nr. 67/2019: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731224/2-23042019-AP-EN/bb78015c-c547-4b7d-b2f7-4fffe7bcdfad>.

⁶ Beschluss des Rates 2018/924/EU vom 22. Juni 2018 zur Aufhebung der Entscheidung 2009/414/EG über das Bestehen eines übermäßigen Defizits in Frankreich (ABl. L 164 vom 29.6.2018, S. 44). Alle Dokumente zum Defizitverfahren gegen Frankreich sind abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/closed-excessive-deficit-procedures/france_en.

Richtwerts für den Schuldenabbau erzielen wird, da die strukturelle Anstrengung in beiden Jahren voraussichtlich bei 0,0 % des BIP bleiben wird, während eine MLSA von 0,9 % bzw. 1,8 % des BIP erforderlich wäre.

Die nicht ausreichenden Fortschritte Frankreichs im Hinblick auf die Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau im Jahr 2018 und das anvisierte Defizitziel für 2019 belegen, dass in Frankreich allem Anschein nach ein übermäßiges Defizit im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumspakts besteht – ohne dass jedoch bereits alle im Folgenden aufgeführten Faktoren berücksichtigt wären.

Die Kommission hat daher diesen Bericht erstellt, um die nicht ausreichenden Fortschritte im Hinblick auf die Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau und die voraussichtliche Überschreitung des im Vertrag festgesetzten Referenzwerts von 3 % des BIP umfassend zu bewerten und um zu prüfen, ob – nach Berücksichtigung aller einschlägigen Faktoren – die Einleitung eines Defizitverfahrens angebracht ist. In Abschnitt 2 wird das Defizitkriterium geprüft, in Abschnitt 3 das Schuldenstandskriterium. Abschnitt 4 behandelt die öffentlichen Investitionen und sonstige einschlägige Faktoren, wobei auch die Einhaltung des erforderlichen Anpassungspfads in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel bewertet wird. Der Bericht trägt der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission Rechnung.

Tabelle 1: Gesamtstaatliches Defizit und gesamtstaatlicher Schuldenstand (in % des BIP)

		2015	2016	2017	2018	2019		2020	
						KOM	SP	KOM	SP
Defizitkriterium	Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo	-3,6	-3,5	-2,8	-2,5	-3,1	-3,1	-2,2	-2,0
Schuldenstandskriterium	Gesamtstaatlicher Bruttoschuldenstand	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
	Veränderung des strukturellen Saldos	0,2	0,0	0,1	0,2	0,0	0,2	0,0	0,1
	Erforderliche MLSA	k. A.	k. A.	k. A.	0,7	0,9	0,8	1,8	1,4

Quelle: Stabilitätsprogramm (SP) 2019 und Frühjahrsprognose 2019 der Kommission (KOM)

2. DEFIZITKRITERIUM

Das gesamtstaatliche Defizit Frankreichs lag 2018 bei 2,5 % des BIP. Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission und den Plänen des Stabilitätsprogramms dürfte das gesamtstaatliche Defizit des Landes im Jahr 2019 auf 3,1 % des BIP ansteigen und damit über dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP liegen. Wenngleich das gesamtstaatliche Defizit mehr als 3 % des BIP betragen wird, dürfte es in der Nähe des im Vertrag verankerten Referenzwertes bleiben.

Die Überschreitung des Referenzwerts des Vertrags stellt jedoch keine Ausnahme dar, da sie weder auf ein außergewöhnliches Ereignis noch auf einen schwerwiegenden Wirtschaftsabschwung im Sinne des Vertrags und des SWP zurückzuführen ist. In der Frühjahrsprognose der Kommission wird für das Jahr 2019 ein reales BIP-Wachstum von 1,3 % prognostiziert, das um 0,3 Prozentpunkte hinter dem Vorjahreswert zurückbleibt. 2020 soll es dann wieder auf 1,5 % (nicht kalenderbereinigter Wert) ansteigen, wobei die Produktionslücke der Prognose zufolge zunehmend positiv ausfallen wird.

Der Referenzwert von 3 % des BIP wird im Sinne des Vertrags und des SWP vorübergehend überschritten. Sowohl im Stabilitätsprogramm als auch in der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission wird davon ausgegangen, dass das Defizit im Jahr 2020 wieder auf einen Stand unterhalb des Referenzwerts sinken wird. Für 2020 wird im Stabilitätsprogramm von einem Defizit von 2,0 % des BIP ausgegangen, während in der Kommissionsprognose ein Defizit von 2,2 % des BIP veranschlagt wird. Die Differenz zwischen den beiden Prognosen ergibt sich hauptsächlich aus der Annahme einer unveränderten Politik, die der Prognose der Kommission üblicherweise zugrunde liegt. Insbesondere werden in der Prognose der Kommission für 2020 etwaige auf eine Unterindexierung der Renten zurückzuführende Einsparungen nicht berücksichtigt, da die entsprechende Maßnahme vom französischen Verfassungsrat Ende 2018 aufgehoben wurde. Für die weiteren vom Stabilitätsprogramm abgedeckten Jahre wird ein Defizit von 1,6 % (2021) bzw. 1,2 % (2022) des BIP prognostiziert.

Insgesamt bleibt das anvisierte Defizit 2019 in der Nähe des Referenzwerts von 3 % des BIP, überschreitet ihn aber. Die Überschreitung des Referenzwerts wird nicht als Ausnahme betrachtet, ist im Sinne des Vertrags und des SWP aber von vorübergehender Natur. Die Analyse führt somit zu dem Schluss, dass das Defizitkriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 allem Anschein nach nicht erfüllt ist, wenn man das Stabilitätsprogramm und die Frühjahrsprognose 2019 der Kommission zugrunde legt; dabei wurden die im Folgenden aufgeführten einschlägigen Faktoren jedoch noch nicht berücksichtigt.

3. SCHULDENSTANDSKRITERIUM

Im Jahr 2018 pendelte sich die öffentliche Schuldenquote bei 98,4 % des BIP ein. Der schuldenstandserhöhende Effekt des gesamtstaatlichen Primärdefizits und der Zinsausgaben wurde vor allem durch das reale BIP-Wachstum und die Erhöhung des BIP-Deflators, beides durch den Nennereffekt, sowie durch den geringfügig schuldensenkenden Effekt der Bestandsanpassungen ausgeglichen.

Aufgrund der Verschlechterung des Primärsaldos rechnet die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2019 für das Jahr 2019 mit einem Anstieg der Schuldenquote auf 99,0 % des BIP. Die schuldensenkenden Auswirkungen des Schneeballeffekts dürften jedoch infolge des Anstiegs des nominalen BIP-Wachstums steigen, während die Zinszahlungen die Talsohle erreichen dürften. Die Bestandsanpassungen werden voraussichtlich nur leicht positiv ausfallen.

Der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission zufolge dürfte die öffentliche Schuldenquote 2020 geringfügig auf 98,9 % des BIP zurückgehen, da der Schneeballeffekt weiterhin schuldenmindernd wirken wird. Diese Wirkung wird jedoch fast vollständig durch den Aufwärtsdruck kompensiert, der vom Primärsaldo (wenngleich er niedriger ausfällt als in den Vorjahren) und von den Bestandsanpassungen ausgeht.

Die im Stabilitätsprogramm enthaltenen Projektionen des öffentlichen Schuldenstands entsprechen weitgehend denen der Kommission. Die Schuldenquote soll bis Ende 2019 auf 98,9 % des BIP ansteigen, um dann 2020 auf 98,7 % des BIP zurückzugehen. Die Differenz in Bezug auf die von einer unveränderten Politik ausgehenden Kommissionsprognose ergibt sich vor allem aus den Annahmen zum Gesamtdefizit, das im Stabilitätsprogramm für 2020, bei weitgehend übereinstimmenden Annahmen bezüglich des nominalen BIP-Wachstums, niedriger angesetzt wird.

Im Anschluss an die Einstellung des Defizitverfahrens im Juni 2018 wurde Frankreich ein Übergangszeitraum von drei Jahren gewährt, um ausreichende Fortschritte im Hinblick auf die Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau zu erzielen. Dieser Übergangszeitraum begann 2018 und wird im Jahr 2020 enden. Um sicherzustellen, dass in der Übergangsphase kontinuierlich wirksame Fortschritte im Hinblick auf die Einhaltung des Richtwerts erzielt werden, sollten die Mitgliedstaaten gleichzeitig die beiden folgenden Bedingungen erfüllen:

- a. Erstens sollte die jährliche strukturelle Anpassung um nicht mehr als $\frac{1}{4}$ % des BIP von der MLSA abweichen, damit gewährleistet ist, dass der Richtwert für den Schuldenabbau am Ende des Übergangszeitraums eingehalten wird.
- b. Zweitens sollte die verbleibende jährliche strukturelle Anpassung während des Übergangszeitraums zu keinem Zeitpunkt mehr als $\frac{3}{4}$ % des BIP betragen (es sei denn, die erste Bedingung erfordert eine jährliche Anpassung von mehr als $\frac{3}{4}$ % des BIP).

Aus den übermittelten Daten geht hervor, dass Frankreich 2018 keine ausreichenden Fortschritte im Hinblick auf die Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau erzielt hat (siehe Tabelle 1), da die MLSA um 0,5 BIP-Prozentpunkte verfehlt wurde. Den Prognosen zufolge wird Frankreich auch in den Jahren 2019 und 2020 keine ausreichenden Fortschritte erzielen. Der Kommission zufolge dürfte sich 2019 der strukturelle Saldo kaum verändern, sodass die erforderliche Verbesserung um 0,9 % des BIP auf der Grundlage der MLSA nicht erreicht wird. Auch für 2020 wird der strukturelle Saldo voraussichtlich weitgehend stabil bleiben, was eine erhebliche Abweichung von der erforderlichen Verbesserung um 1,8 % des BIP auf der Grundlage der MLSA bedeuten würde. Die projizierten Abweichungen übersteigen in allen Jahren $\frac{1}{4}$ % des BIP, und die verbleibende jährliche strukturelle Anpassung liegt während des gesamten Übergangszeitraums über $\frac{3}{4}$ % des BIP. Frankreich würde somit über den in der Regelung vorgesehenen Spielraum hinausgehen.

Auf der Grundlage des im Stabilitätsprogramm enthaltenen Szenarios dürften auch ab dem Jahr 2019 keine ausreichenden Fortschritte im Hinblick auf die Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau gewährleistet sein, da die neu berechneten strukturellen Anstrengungen die erforderlichen Verbesserungen im Rahmen der MLSA voraussichtlich um 0,6 % des BIP im Jahr 2019 und um 1,3 % des BIP im Jahr 2020 verfehlen werden. Die von der Kommission für 2019 veranschlagte geringere strukturelle Anstrengung ist hauptsächlich auf die unterschiedliche Beurteilung des einmaligen Charakters zweier Maßnahmen zurückzuführen, die sich insgesamt mit rund 0,1 % des BIP auswirkt. So wird in der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission als einmalige Maßnahme betrachtet, nicht aber die Änderung in der Erfassung des Verkaufs von Frequenzlizenzen.

Tabelle 2: Schuldendynamik

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	KOM	KOM	KOM	KOM	KOM	SP	KOM	SP
gesamstaatliche Bruttoschuldenquote	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
Veränderung der Schuldenquote ^b (1 = 2+3+4)	0,7	2,4	0,5	0,0	0,6	0,5	-0,1	-0,2
<i>Beiträge:</i>								
• Primärsaldo (2)	1,6	1,7	1,0	0,8	1,5	1,5	0,5	0,5
• „Schneeballeffekt“ (3)	-0,1	0,3	-0,9	-0,7	-0,9	-0,9	-1,0	-1,1
<i>davon:</i>								
<i>Zinsausgaben</i>	2,0	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5	1,6	1,5
<i>reales BIP-Wachstum</i>	-1,0	-1,1	-2,1	-1,5	-1,3	-1,3	-1,4	-1,4
<i>Inflation (BIP-Deflator)</i>	-1,1	-0,4	-0,5	-0,9	-1,3	-1,1	-1,2	-1,1
• Bestandsanpassungen (4)	-0,8	0,4	0,3	-0,1	0,1	-0,1	0,4	0,4
<u>Anmerkungen:</u>								
^a In Prozent des BIP.								
^b Die Veränderung der Bruttoschuldenquote lässt sich wie folgt aufschlüsseln:								
$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} * \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} \right) + \frac{SF_t}{Y_t}$								
wobei t ein Zeitindex ist, D, PD, Y und SF den öffentlichen Schuldenstand, das Primärdefizit, das nominale BIP bzw. die Bestandsanpassungen darstellen und i und y den durchschnittlichen Schuldenkosten bzw. dem nominalen BIP-Wachstum entsprechen. Der Term in Klammern entspricht dem „Schneeballeffekt“, der die kombinierte Auswirkung von Zinsausgaben und Wirtschaftswachstum auf die Schuldenquote wiedergibt.								
<i>Quelle: Stabilitätsprogramm (SP) 2019 und Frühjahrsprognose 2019 der Kommission (KOM)</i>								

Desgleichen sind die um 0,1 Prozentpunkte niedrigeren Konsolidierungsanstrengungen, die von der Kommission für 2020 projiziert wurden, auf die in den Prognosen der Kommission übliche Annahme einer unveränderten Politik zurückzuführen. Insbesondere werden in der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission die durch eine Unterindexierung der Renten bedingten Einsparungen in Höhe von 3,4 Milliarden EUR nicht berücksichtigt, da die entsprechende Maßnahme vom französischen Verfassungsrat Ende 2018 aufgehoben wurde. Obwohl die Regierung angekündigt hat, dass sie diese Einsparungen erzielen wird, sind die einschlägigen flankierenden Maßnahmen zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht detailliert genug.

Ausgehend von den Haushaltsdaten für 2018, der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission und dem Stabilitätsprogramm führt die Analyse somit zu dem Schluss, dass das Schuldenstandskriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates allem Anschein nach nicht erfüllt ist, wobei jedoch noch nicht alle im Folgenden aufgeführten einschlägigen Faktoren berücksichtigt wurden.

4. EINSCHLÄGIGE FAKTOREN

Nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV wird im Bericht der Kommission „berücksichtigt, ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft; berücksichtigt werden ferner alle sonstigen einschlägigen Faktoren, einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltslage des Mitgliedstaats“. Diese Faktoren werden in Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 näher erläutert. Zudem heißt es darin, dass allen sonstigen Faktoren gebührende Beachtung zu schenken ist, „die aus Sicht des betreffenden

Mitgliedstaats von Bedeutung sind, um die Einhaltung der Defizit- und Schuldenkriterien in umfassender Weise zu beurteilen, und die der Mitgliedstaat dem Rat und der Kommission vorgelegt hat.“

Wenn das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum BIP den Referenzwert überschreitet, so werden bei der Bewertung der Einhaltung des Defizitkriteriums die einschlägigen Faktoren in den Verfahrensschritten, die zur Feststellung eines übermäßigen Defizits führen, nur dann berücksichtigt, wenn die doppelte Bedingung des Leitgrundsatzes – dass vor einer Berücksichtigung der einschlägigen Faktoren das gesamtstaatliche Defizit in der Nähe des Referenzwertes bleibt und der Referenzwert nur vorübergehend überschritten wird – vollständig erfüllt ist.

Bei offensichtlicher Nichteinhaltung des Schuldenstandskriteriums ist eine Analyse der einschlägigen Faktoren umso wichtiger, als die Schuldendynamik stärker als das Defizit durch Faktoren beeinflusst wird, die sich der staatlichen Kontrolle entziehen. Dies wird in Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates anerkannt, wonach bei der Bewertung der Einhaltung des Schuldenstandskriteriums die einschlägigen Faktoren ungeachtet des Umfangs der Nichteinhaltung zu berücksichtigen sind. Aufgrund ihrer Auswirkungen auf die Dynamik und die Tragfähigkeit der Verschuldung sind bei der Bewertung der Einhaltung des Schuldenstandskriteriums zumindest die folgenden drei zentralen Faktoren zu berücksichtigen (und in der Vergangenheit auch berücksichtigt worden):

1. Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels oder des dorthin führenden Anpassungspfads, was unter normalen makroökonomischen Bedingungen Tragfähigkeit gewährleisten oder zu raschen Fortschritten in Bezug auf die Tragfähigkeit führen dürfte. Seiner Konzeption nach trägt das länderspezifische mittelfristige Haushaltsziel dem Schuldenstand sowie impliziten Verbindlichkeiten Rechnung. Die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels bzw. des dorthin führenden Anpassungspfads sollte zumindest mittelfristig gewährleisten, dass sich die Schuldenquote auf ein vertretbares Niveau zubewegt.
2. Strukturreformen, die bereits durchgeführt wurden oder in einem Strukturreformplan vorgesehen sind und von denen erwartet wird, dass sie dank ihrer Wachstumswirkung die Tragfähigkeit der Verschuldung mittelfristig stärken und dazu beitragen, die Schuldenquote auf einen zufriedenstellenden Abwärtskurs zu bringen. Unter normalen wirtschaftlichen Bedingungen dürften die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels (oder des dorthin führenden Anpassungspfads) und die Durchführung von Strukturreformen (im Rahmen des Europäischen Semesters) die Schuldendynamik auf einen tragfähigen Pfad führen, und zwar durch ihre doppelte Wirkung auf den Schuldenstand selbst (Erreichen einer soliden Haushaltslage bei Erfüllung des mittelfristigen Haushaltsziels) und auf das Wirtschaftswachstum (durch die Reformen).
3. Ungünstige makroökonomische Bedingungen und insbesondere eine niedrige Inflation, die die Verringerung der Schuldenquote und die Einhaltung der Bedingungen des SWP stark erschweren können. Bei niedriger Inflation ist der Richtwert für den Schuldenabbau für einen Mitgliedstaat schwieriger einzuhalten. Unter solchen Bedingungen stellt die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels bzw. des dorthin führenden Anpassungspfads bei der Bewertung der Einhaltung der Schuldenregel einen wesentlichen einschlägigen Faktor dar.

Im Lichte dieser Bestimmungen werden in den folgenden Abschnitten folgende Faktoren bewertet: 1) die mittelfristige Haushaltslage, einschließlich einer Bewertung der Einhaltung der erforderlichen Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel und der Entwicklung der öffentlichen Investitionen, 2) die mittelfristige Entwicklung der Schuldenstandsquote, ihre Dynamik und Tragfähigkeit, 3) die mittelfristige Wirtschaftslage, 4) sonstige Faktoren, die aus Sicht der Kommission von Bedeutung sind, und 5) sonstige Faktoren, die aus Sicht des Mitgliedstaats von Bedeutung sind.

4.1. Mittelfristige Entwicklung der öffentlichen Haushalte

Auf der Grundlage der nachträglichen Bewertung ist festzustellen, dass Frankreich den erforderlichen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel im Jahr 2018 weitgehend eingehalten hat. Für die Jahre 2019 und 2020 dürfte die Haushaltsanpassung angesichts der Gefahr einer erheblichen Abweichung von dem erforderlichen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel nicht ausreichen, um die Vorgaben der präventiven Komponente für Frankreich zu erfüllen.

Gesamtsaldo, struktureller Saldo und Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel

Gesamtsaldo

Das Gesamtdefizit Frankreichs ist von 2,8 % des BIP im Jahr 2017 auf 2,5 % im Jahr 2018 gesunken. Die Einnahmenquote ging um 0,1 BIP-Prozentpunkte, die Ausgabenquote um 0,4 BIP-Prozentpunkte zurück. Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission und den Plänen des Stabilitätsprogramms dürfte das Defizit Frankreichs im Jahr 2019 auf 3,1 % des BIP steigen. Für 2020 wird in der Frühjahrsprognose der Kommission von einem Rückgang des Defizits auf 2,2 % des BIP ausgegangen.

Der projizierte Anstieg des Gesamtdefizits im Jahr 2019 gegenüber 2018 ergibt sich aus den statistischen Auswirkungen der Ablösung der Steuergutschriften für Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (CICE) durch eine dauerhafte direkte Senkung der Sozialbeiträge der Arbeitgeber, die rund 0,9 % des BIP ausmacht (siehe Abschnitt 4.4). Hierbei handelt es sich um einmalige Auswirkungen, die als solche keinen negativen Einfluss auf den projizierten fiskalischen Kurs haben. Ohne diesen Effekt wäre das Gesamtdefizit mit 2,2 % des BIP zu veranschlagen.

Mittelfristiges Haushaltsziel und struktureller Saldo

In seinem Stabilitätsprogramm hat Frankreich ein mittelfristiges Haushaltsziel von -0,4 % des BIP bestätigt. Dieses Ziel erscheint angesichts der als normal anzusehenden wirtschaftlichen Bedingungen ausreichend, um die Einhaltung der Schuldenregel mittel- und langfristig zu gewährleisten. Dem Stabilitätsprogramm zufolge plant Frankreich nicht, sein mittelfristiges Haushaltsziel bis 2022 zu erreichen. Laut den Angaben im Stabilitätsprogramm belaufen sich die von Frankreich vorgesehenen neu berechneten strukturellen Anstrengungen in den Jahren 2019, 2020, 2021 und 2022 auf 0,2 %, 0,1 %, 0,2 % bzw. 0,3 % des BIP. Gemäß der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission dürfte sich der strukturelle Saldo 2019 und 2020 kaum verändern.

Einhaltung des empfohlenen Anpassungspfads in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel

Im Jahr 2017 war Frankreich empfohlen worden sicherzustellen, dass die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben 1,2 % im Jahr 2018 nicht überschreitet, was einer jährlichen strukturellen Anpassung von 0,6 % des BIP entspricht. Ausgehend von den Ist-Daten und der Prognose der Kommission überstieg das Wachstum der gesamtstaatlichen Primärausgaben ohne diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen und einmalige Maßnahmen den Ausgabenrichtwert, was vor dem Hintergrund der Haushaltslage zu einer Abweichung von 0,3 % des BIP führte und damit auf eine gewisse Abweichung von dem empfohlenen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel im Jahr 2018 hindeutet. Der strukturelle Saldo verbesserte sich 2018 um 0,2 BIP-Prozentpunkte und wies damit ebenfalls auf eine gewisse Abweichung von der empfohlenen strukturellen Anpassung von 0,6 % des BIP in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel hin, und zwar um 0,4 % des BIP. Dies erfordert eine Gesamtbewertung.

Die Gesamtbewertung ergibt keine nennenswerte Diskrepanz zwischen den beiden Kennzahlen. Die festgestellten unerwarteten Mehreinnahmen (in Höhe von 0,1 BIP-Prozentpunkten) und das bei ihrer Berechnung zugrunde gelegte (um 0,1 % des BIP) über dem Durchschnitt liegende Potenzialwachstum begünstigten die an der Veränderung des strukturellen Saldos gemessene Haushaltsanpassung. Die Veränderung des strukturellen Saldos wurde jedoch durch das Anziehen der öffentlichen Investitionen (um 0,1 % des BIP) im Zusammenhang mit dem Kommunalwahlzyklus beeinträchtigt. Somit deutet die Gesamtbewertung auf eine gewisse Abweichung von dem empfohlenen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel im Jahr 2018 hin.

Im Jahr 2018 war Frankreich empfohlen worden sicherzustellen, dass die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben 1,4 % im Jahr 2019 nicht überschreitet, was einer jährlichen strukturellen Anpassung von 0,6 % des BIP entspricht. Gemäß der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission dürfte das Wachstum der nominalen gesamtstaatlichen Primärausgaben ohne diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen und einmalige Maßnahmen den geltenden Ausgabenrichtwert von 1,4 % für 2019 um eine Spanne von 0,8 % des BIP übersteigen, was auf die Gefahr einer erheblichen Abweichung von dem empfohlenen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel hindeutet. Die Veränderung des strukturellen Saldos wird auf 0,0 % des BIP geschätzt, liegt damit unter der erforderlichen Anpassung um 0,6 % des BIP und deutet ebenfalls auf die Gefahr einer erheblichen Abweichung hin. Dies erfordert eine Gesamtbewertung.

Die Gesamtbewertung zeigt, dass die an der Veränderung des strukturellen Saldos gemessenen Konsolidierungsanstrengungen hauptsächlich durch die projizierten unerwarteten Mehreinnahmen von 0,2 % des BIP, den prognostizierten Rückgang der Zinszahlungen und das über dem mittelfristigen Durchschnitt liegende geschätzte Potenzialwachstum begünstigt werden. Diese Faktoren werden nur teilweise durch die für 2019 projizierte Beschleunigung der öffentlichen Investitionen im Zusammenhang mit dem Wahlzyklus ausgeglichen. Daher ist davon auszugehen, dass das Wachstum der nominalen gesamtstaatlichen Primärausgaben ohne diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen und einmalige Maßnahmen ein genaueres Bild der zugrunde liegenden Konsolidierungsanstrengungen vermittelt.

Somit deutet die Gesamtbewertung auf die Gefahr einer erheblichen Abweichung von dem empfohlenen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel im Jahr 2019 hin. In den Jahren 2018 und 2019 zusammengekommen beläuft sich die durchschnittliche

Abweichung vom Ausgabenrichtwert auf 0,6 % des BIP, während die durchschnittliche Anpassungslücke bei der kumulierten Veränderung des strukturellen Saldos auf 0,5 % des BIP veranschlagt wird, was die Gefahr einer erheblichen Abweichung im Jahr 2019 bestätigt.

Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission dürfte das Wachstum der nominalen gesamtstaatlichen Primärausgaben ohne diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen und einmalige Maßnahmen im Jahr 2020 den geltenden Ausgabenrichtwert von 1,2 % übersteigen und zu einer Abweichung von 0,7 % des BIP führen, was auf die Gefahr einer erheblichen Abweichung vom empfohlenen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel hindeutet. Die Veränderung des strukturellen Saldos wird auf 0,0 % des BIP geschätzt, liegt damit unter der erforderlichen Anpassung um 0,6 % des BIP und deutet ebenfalls auf die Gefahr einer erheblichen Abweichung hin. Die Gesamtbewertung ergibt keine wesentlichen Unterschiede zwischen den beiden Kennzahlen. In den Jahren 2019 und 2020 zusammengenommen beläuft sich die durchschnittliche Abweichung vom Ausgabenrichtwert auf 0,7 % des BIP, während die durchschnittliche Anpassungslücke bei der kumulierten Veränderung des strukturellen Saldos 0,6 % des BIP beträgt, was ebenfalls auf die Gefahr einer erheblichen Abweichung von dem empfohlenen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel im Jahr 2020 hindeutet.

Öffentliche Investitionen

Der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission zufolge dürften die Investitionen der öffentlichen Hand aufgrund einer Beschleunigung der Investitionen der lokalen Gebietskörperschaften im Vorfeld der Kommunalwahlen 2020 von 3,4 % des BIP im Jahr 2018 auf 3,5 % des BIP im Jahr 2019 steigen. Für 2020 ist jedoch mit einem Rückgang der öffentlichen Investitionen auf 3,4 % des BIP zu rechnen, unter anderem wegen der Verzögerung lokaler Investitionsvorhaben im Jahr der Kommunalwahlen. 2017 und 2018 waren die öffentlichen Investitionen niedriger als das gesamtstaatliche Defizit; daran dürfte sich bis 2020 nichts ändern.

Die französische Regierung hat im zweiten Halbjahr 2017 einen ehrgeizigen Investitionsplan (*Grand Plan d'Investissement 2018-2022*) auf den Weg gebracht. Mit dem Plan soll hauptsächlich eine Neuausrichtung der Struktur der französischen Wirtschaft gefördert werden, und zwar durch Sicherstellung eines ökologischen Wandels, durch Verbesserung der individuellen und sozialen Kompetenzen im Wege der Förderung von Bildung, durch Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit im Wege der Innovation sowie durch Förderung der Digitalisierung. Ziel des Investitionsplans ist es, zusätzliche öffentliche Ausgaben für Investitionen im Umfang von 30 Mrd. EUR zu mobilisieren, die sich über fünf Jahre verteilen (1,3 % des BIP). Seine Gesamtwirkung wird jedoch davon abhängen, inwieweit die öffentlichen Mittel einen Multiplikatoreffekt auf Mittel des privaten Sektors haben und ob er die totale Faktorproduktivität wirksam steigern kann.

4.2. Mittelfristige Entwicklung der Schuldenstandsquote

Schuldendynamik

Der öffentliche Schuldenstand stieg zwischen 2013 und 2017 stetig von 93,4 % auf 98,4 % des BIP, was auf die kumulierten hohen gesamtstaatlichen Defizite in diesem Zeitraum sowie auf das in den meisten Jahren niedrige nominale BIP-Wachstum zurückzuführen war. Im Jahr 2018 pendelte sich die Schuldenquote bei 98,4 % des BIP ein. Der schuldenstandserhöhende Effekt des gesamtstaatlichen Primärdefizits und der Zinsausgaben wurde durch das reale BIP-

Wachstum und den Preisanstieg (Inflationseffekt) – beides durch den Nennereffekt – sowie durch den geringfügig schuldensenkenden Effekt der Bestandsanpassungen ausgeglichen.

Auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission dürfte die öffentliche Schuldenquote 2019 mit 99,0 % des BIP ihren Höchststand erreichen und dann 2020 zu sinken beginnen. Das Primärdefizit dürfte wegen der oben genannten Auswirkungen der Ablösung der CICE durch eine direkte Senkung der Sozialbeiträge 2019 vorübergehend auf 1,5 % steigen. Sobald dieser Effekt endet, dürfte das Primärdefizit 2020 auf 0,5 % des BIP zurückgehen.

Der Schneeballeffekt hat dazu beigetragen, die Auswirkungen des Primärdefizits in den Jahren 2017 und 2018 auszugleichen, was hauptsächlich auf die Beschleunigung des nominalen BIP-Wachstums (sowohl der realen als auch der Preiskomponente) zurückzuführen ist. Zwar verlor das reale Wachstum 2018 etwas an Dynamik, jedoch beschleunigte sich die Inflation, sodass der kumulierte schuldensenkende Effekt nur um 0,2 Prozentpunkte abnahm. Die Zinszahlungen gingen 2017 um 0,1 BIP-Prozentpunkte auf 1,7 % zurück und verharrten 2018 auf diesem Niveau. In den Jahren 2019 und 2020 dürfte trotz der projizierten realen Verlangsamung des BIP-Wachstums der Beitrag des nominalen Wachstums zum Schuldenabbau aufgrund des projizierten Anstiegs der Inflationsrate größer werden, während die Zinslast auf dem gesamtstaatlichen Schuldenstand voraussichtlich um weitere 0,1 BIP-Prozentpunkte sinken wird.

Die Bestandsanpassungen dürften 2019 geringfügig positiv sein, 2020 dagegen zur Erhöhung der öffentlichen Schuldenquote um 0,4 Prozentpunkte beitragen. Ihr schuldenstandserhöhender Beitrag ist hauptsächlich auf die Nettoauswirkungen der Prämie bei der Emission von Schuldtiteln („*prime et décote à l'émission net de l'étalement des primes passées*“) und die auf Kassenbasis bestehenden Restwirkungen der CICE-Ablösung nach 2019 auf den Haushalt zurückzuführen.

Die Schuldenprojektionen im Stabilitätsprogramm 2019 entsprechen weitgehend der Prognose der Kommission.

Zinsausgaben

Im Einklang mit der allgemeinen Entwicklung im Euro-Währungsgebiet bleiben die Zinssätze für französische Schuldtitel so niedrig wie nie zuvor. Die Renditen zehnjähriger Staatsanleihen beliefen sich im ersten Quartal 2019 durchschnittlich auf 0,55 %. Der Spread zwischen französischen und deutschen Staatsanleihen ist seit 2014 mit rund 40 Basispunkten weitgehend stabil. Konkret lag er nach einem Höchstwert von 154 Basispunkten Ende November 2011 in den Jahren 2016, 2017 und 2018 und im ersten Quartal 2019 durchschnittlich bei 38, 49, 39 bzw. 48 Basispunkten. Der rechnerische Zinssatz ist weitgehend stetig von 4,6 % im Jahr 2008 auf 1,8 % im Jahr 2018 gesunken. Nach der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission dürfte der rechnerische Zinssatz für Staatsschulden 2019 und 2020 weiter auf 1,7 % fallen.

Schulden Tragfähigkeit

Der französische Staat hat die günstigen Marktbedingungen zur Refinanzierung der ausstehenden Schulden zu deutlich niedrigeren Zinsen und mit längeren Laufzeiten genutzt. Die durchschnittliche Laufzeit aller ausstehenden Schulden hat sich 2018 auf fast 7,9 Jahre (gegenüber 7,8 Jahren 2017) erhöht. Bei mittleren und langfristigen Schulden liegt die durchschnittliche Laufzeit bei über 8 Jahren.

Zudem mindern die durchschnittliche Laufzeit und die Diversifizierung der Anlegerbasis die kurzfristigen Risiken, die mit einem hohen öffentlichen Schuldenstand verbunden sind. Da die Schulden Frankreichs auf Euro lauten, besteht kein Währungsrisiko. Darüber hinaus sind französische Schuldtitel nach wie vor eine begehrte Investition zur Erfüllung von Kapital- und Liquiditätsanforderungen sowie zu Diversifizierungszwecken, auch wenn der Anteil der gebietsfremden Inhaber handelbarer öffentlicher Schuldtitel, der sich etwa gleichmäßig auf das Euro-Währungsgebiet und andere Länder verteilt, im Laufe der Zeit weiter auf rund 54 % im Jahr 2018 zurückgegangen ist.

Die Tragfähigkeitsindikatoren wurden mit der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission aktualisiert. Auf der Grundlage des S0-Indikators sind trotz der hohen öffentlichen Schuldenquote kurzfristig keine nennenswerten Herausforderungen hinsichtlich der Tragfähigkeit zu erwarten. Während der fiskalische Teilindex des S0-Indikators einige kurzfristige Schwachstellen aufzeigt, die vor allem durch das konjunkturbereinigte Haushaltsdefizit und den hohen gesamtstaatlichen Nettoschuldenstand bedingt sind, weist der Teilindex für Finanzen und Wettbewerbsfähigkeit auf ein geringes Risiko hin. Das geringe kurzfristige Risiko wird durch das Rating „AA stabil“ bestätigt, mit dem die drei großen Ratingagenturen die französischen Schuldtitel bewerten.

Mittelfristig besteht für Frankreich jedoch ein hohes Risiko hinsichtlich der Tragfähigkeit der Schulden. Die mittelfristigen Herausforderungen hinsichtlich der Tragfähigkeit werden mithilfe des S1-Indikators bewertet. Diesem Indikator zufolge wäre zusätzlich eine kumulative schrittweise Verbesserung des strukturellen Primärsaldos Frankreichs um 5,0 BIP-Prozentpunkte über einen Zeitraum von fünf Jahren (ab 2021) erforderlich, um die Schuldenquote bis 2033 auf 60 % des BIP zu senken. Der Wert hängt in erster Linie mit dem hohen gesamtstaatlichen Schuldenstand zusammen, der 3,0 BIP-Prozentpunkte beiträgt. Die ungünstige budgetäre Ausgangsposition (definiert als Lücke zum schuldenstabilisierenden Primärsaldo) wird voraussichtlich 1,6 BIP-Prozentpunkte beitragen, die übrigen 0,4 Prozentpunkte gehen auf den projizierten Anstieg der alterungsbedingten öffentlichen Ausgaben zurück.

Projektionen des öffentlichen Schuldenstands reagieren besonders empfindlich auf Entwicklungen bei Zinssätzen und Wachstum. Höhere Zinssätze oder ein niedrigeres projiziertes jährliches BIP-Wachstum würden nach 10 Jahren zu um rund 6 BIP-Prozentpunkte höheren Schuldenquoten führen.

Der S2-Indikator, der die langfristigen Risiken für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen anzeigt, beträgt 0,4 % des BIP. Langfristig scheint Frankreich daher mit geringen Risiken für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen konfrontiert zu sein, die in erster Linie mit der budgetären Ausgangsposition zusammenhängen; diese trägt 1,9 BIP-Prozentpunkte bei, wird aber durch den projizierten Rückgang der alterungsbedingten Ausgaben, hauptsächlich Renten, weitgehend ausgeglichen. Angesichts der hohen mittelfristigen Risiken werden die langfristigen Risiken für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Frankreich jedoch insgesamt als mittelhoch bewertet.

Ausreichende Fortschritte in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel Frankreichs, wie im Stabilitäts- und Wachstumspakt gefordert, würden die Verschuldung auf einen dauerhaften Abwärtskurs bringen und bis 2029 auf 79 % des BIP sinken lassen. Da das strukturelle Defizit bei unveränderter Politik 2020 schätzungsweise bei 2,5 % des BIP liegen wird, sind für die Erreichung des mittelfristigen Ziels jedoch erhebliche Konsolidierungsanstrengungen erforderlich.

4.3. Mittelfristige Wirtschaftsentwicklung

Seit 2016 liegt das reale BIP-Wachstum in Frankreich über dem Potenzial. Zwischen 2012 und 2016 haben eine Verlangsamung der Wirtschaftstätigkeit und ein längerer Zeitraum niedriger Inflation den Schuldenabbau erschwert. Seit 2017 steigt das nominale Wachstum jedoch wieder und dürfte bis 2020 robust bleiben. Daher können zur Erklärung dafür, dass Frankreich 2018 keine ausreichenden Fortschritte im Hinblick auf die Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau erzielt hat, nicht die makroökonomischen Bedingungen herangezogen werden.

Frankreich hat bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2018⁷ einige Fortschritte erzielt. Insbesondere hat das Land wichtige Strukturreformen zur Reformierung des Berufsbildungssystems auf den Weg gebracht, einige Fortschritte bei der Mäßigung der Entwicklung des Mindestlohns, der Vereinfachung des Steuersystems und der Verringerung des Verwaltungsaufwands erzielt und so die Wettbewerbsfähigkeit gefördert.

Konjunkturlage, Potenzialwachstum und Inflation

Die französische Wirtschaft erwies sich nach der weltweiten Wirtschaftskrise im Jahr 2009 als relativ widerstandsfähig. Die Wirtschaftstätigkeit ging 2009 um 2,9 % zurück, lebte aber 2010 und 2011 wieder auf. Im Jahr 2012 verlangsamte sie sich deutlich und erholte sich dann schrittweise, wobei das BIP-Wachstum im Jahresdurchschnitt fast 1 % betrug. Das BIP-Wachstum zog 2017 kräftig auf 2,2 % an, schwächte sich jedoch 2018 ab und dürfte 2019 und 2020 weiter zurückgehen, aber immer noch über dem Potenzial liegen.

Wie in den meisten großen Volkswirtschaften des Euro-Währungsgebiets ist das Potenzialwachstum seit der Finanzkrise von 2008 zurückgegangen. Die Wachstumsrate des potenziellen BIP ist von durchschnittlich 1,8 % im Zeitraum 2000 bis 2008 auf nur 1,0 % zwischen 2009 und 2018 gesunken. Projektionen zufolge wird es schrittweise wieder an Dynamik gewinnen und 2020 dann 1,3 % erreichen. Im Falle Frankreichs spiegelt die Verlangsamung des potenziellen BIP-Wachstums vor allem die Fortsetzung des langfristigen Trends zu nachlassenden Fortschritten bei der totalen Faktorproduktivität wider, die erst in jüngster Zeit teilweise ausgeglichen wurden. Auch eine etwas geringere Kapitalbildung wirkte sich belastend auf das Potenzialwachstum aus, obwohl die Bruttoinvestitionsquote der nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften während der Krise relativ widerstandsfähig war.

Nach den Schätzungen der Kommission auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2019 hat sich die Produktionslücke 2017 geschlossen und dürfte anschließend positiv werden, wobei das BIP-Wachstum weiter über dem Potenzial liegt. Die Produktionslücke wird 2020 voraussichtlich 0,7 % erreichen.

Nach einem längeren Zeitraum niedrigen inländischen Preiswachstums, der bis 2016 andauerte, stieg die Inflation in Frankreich von 1,2 % im Jahr 2017 auf 2,1 % im Jahr 2018. Der Preisauftrieb im Jahr 2018 ist vor allem auf die Ölpreise und die Erhöhung der Tabak- und Energiesteuern zurückzuführen. Der BIP-Deflator blieb somit deutlich unter der am HVPI gemessenen Inflation von 0,9 % im Jahr 2018, dürfte sich aber 2019 und 2020 nahe an der HVPI-Inflation auf 1,3 % erhöhen. Das nominale BIP wird daher voraussichtlich von 2,5 % im Jahr 2018 auf 2,7 % im Jahr 2019 und auf 2,9 % im Jahr 2020 steigen.

⁷ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910\(09\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910(09)&from=DE)

Tabelle 3: Makroökonomische und budgetäre Entwicklungen^a

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	KOM	KOM	KOM	KOM	KOM	SP	KOM	SP
Reales BIP (Veränderung in %) ^b	1,1	1,2	2,2	1,6	1,3	1,4	1,5	1,4
BIP-Deflator (Veränderung in %)	1,1	0,2	0,7	0,9	1,3	1,2	1,3	1,2
Potenzielles BIP (Veränderung in %)	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2	1,4	1,3	1,4
Produktionslücke (in % des potenziellen BIP)	-1,2	-1,0	0,0	0,4	0,5	0,4	0,7	0,5
Gesamtstaatlicher Bruttoschuldenstand	95,6	98,0	98,4	98,4	99,0	98,9	98,9	98,7
Gesamtstaatlicher Saldo	-3,6	-3,5	-2,8	-2,5	-3,1	-3,1	-2,2	-2,0
Primärsaldo	-1,6	-1,7	-1,0	-0,8	-1,5	-1,5	-0,5	-0,5
Einmalige und sonstige vorübergehende	0,0	-0,1	0,0	-0,2	-0,9	-1,0	-0,1	-0,1
Bruttoanlageinvestitionen des Staates	3,4	3,4	3,3	3,4	3,5	3,5	3,4	3,4
Konjunkturbereinigter Saldo	-2,9	-2,9	-2,8	-2,8	-3,4	-3,3	-2,6	-2,3
Konjunkturbereinigter Primärsaldo	-0,9	-1,0	-1,0	-1,1	-1,8	-0,8	-1,0	-0,7
Struktureller Saldo ^c	-2,8	-2,8	-2,7	-2,6	-2,6	-2,3	-2,5	-2,2
Struktureller Primärsaldo	-0,8	-1,0	-1,0	-0,9	-0,9	-0,8	-0,9	-0,7

Anmerkungen:

^a In Prozent des BIP, sofern nicht anders angegeben.

^b Kalenderbereinigt nur im SP.

^c Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und sonstige vorübergehende Maßnahmen.

Quelle: Stabilitätsprogramm (SP) 2019 und Frühjahrsprognose 2019 der Kommission (KOM)

Strukturreformen

Seit 2017 hat Frankreich umfassende Reformen eingeleitet, um die öffentlichen Ausgaben einzudämmen, die Steuerlast für Unternehmen zu verringern und den Arbeitsmarkt flexibler zu gestalten. Die Reformen haben Fahrt aufgenommen, von entscheidender Bedeutung ist jedoch nach wie vor ihre vollständige Umsetzung; weitere Reformen sind notwendig. Die 2017 beschlossene Arbeitsmarktreform beginnt, Wirkung zu zeigen, und die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen dürfte mit dem 2019 verabschiedeten neuen PACTE-Gesetz noch verstärkt werden. Auch der Investitionsplan (*Grand Plan d'investissement 2018-2022*) könnte zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung beitragen. Die Prioritäten des Plans werden als geeignet angesehen, die die französische Wirtschaft kennzeichnenden Mängel zu beheben. Nach wie vor bestehen erhebliche Herausforderungen; insbesondere bedarf es konkreter Maßnahmen zur Umsetzung der geplanten Einsparungen bei den Ausgaben, um den öffentlichen Schuldenstand auf einen stetigen Abwärtskurs zu bringen.

In ihrem Länderbericht 2019⁸ stellt die Kommission fest, dass Frankreich einige Fortschritte bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2018 erzielt hat und dass die Reformagenda trotz einer Verlangsamung der Wirtschaftstätigkeit fortgesetzt worden ist. Insbesondere hat Frankreich erhebliche Fortschritte bei der Durchführung der Reform der beruflichen Bildung erzielt. Einige Fortschritte sind bei der Mäßigung der Entwicklung des Mindestlohns, der Vereinfachung des Steuersystems und der Verringerung des Verwaltungsaufwands zu verzeichnen. Nur begrenzte Fortschritte wurden dagegen bei der Reform des Rentensystems, der Verbesserung des Zugangs zum und der Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt, der Stärkung des Wettbewerbs im Dienstleistungssektor und der

⁸ Siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2019) 1009 final vom 27.2.2019, „Country Report France 2019. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances“ (Länderbericht Frankreich 2019 mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte).

Steigerung der Effizienz des Innovationssystems erzielt. Keine Fortschritte sind bei der Weiterentwicklung und Umsetzung einer Ausgabenüberprüfung im Rahmen des Programms „*Action Publique 2022*“ festzustellen. Die Maßnahmen zur Senkung der öffentlichen Ausgaben und zur Steigerung ihrer Effizienz sind noch immer nicht hinreichend spezifiziert.

Die makroökonomischen Ungleichgewichte in Frankreich (die hauptsächlich mit einem hohen öffentlichen Schuldenstand und einer schwachen Wettbewerbsdynamik zusammenhängen) haben sich 2018 nicht weiter verschärft, sind aber nach wie vor erhöht. Infolgedessen ist die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass in Frankreich nach wie vor makroökonomische Ungleichgewichte bestehen.⁹

Die Regierung plant, 2019 Maßnahmen zur Vereinfachung der Funktionsweise des Rentensystems und zur Reform des Systems der Arbeitslosenunterstützung vorzuschlagen. Im Bereich der Altersversorgung soll ein Gesetz verabschiedet werden, mit dem die Vorschriften der verschiedenen Rentenregelungen, die derzeit nebeneinander bestehen, schrittweise vereinheitlicht werden, um die Transparenz, Gerechtigkeit und Effizienz des Systems zu verbessern. Ein effizienteres Rentensystem könnte helfen, die Risiken für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen mittelfristig zu mindern. Außerdem könnte die geplante Reform des Systems der Arbeitslosenunterstützung dazu beitragen, die Segmentierung des Arbeitsmarkts zu verringern und den Übergang zu unbefristeten Verträgen zu fördern. Die jüngste Vereinbarung zwischen den Sozialpartnern hat Ende 2018 eine Begrenzung der Schulden des Systems der Arbeitslosenunterstützung auf 37,1 Mrd. EUR ermöglicht. Anfang 2019 fanden neue Verhandlungen der Sozialpartner über das System der Arbeitslosenunterstützung statt. Ziel war es, i) die Schulden des Systems zu verringern, ii) die Vorschriften zu ändern, um Arbeitsplatzunsicherheit entgegenzuwirken und die Vorschriften für die Arbeitslosen zuträglicher zu machen, sowie iii) einen Anreizmechanismus zu schaffen, um die Abgangsrate von Unternehmen zu senken, bei denen sie übermäßig hoch ist. Den Sozialpartnern ist es jedoch bisher nicht gelungen, sich auf neue Vorschriften zu einigen. Die Reform liegt nun in den Händen der Regierung, die bis Ende 2019 eine Einigung zu erzielen beabsichtigt.

4.4. Sonstige Faktoren, die aus Sicht der Kommission von Bedeutung sind

Ein weiterer Faktor, dem nach Auffassung der Kommission Bedeutung zukommt, ist der statistische und einmalige Charakter des Defizits und des Anstiegs des Schuldenstands im Zusammenhang mit der Ablösung der Steuergutschriften für Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (CICE) durch eine dauerhafte Senkung der Sozialbeiträge der Arbeitgeber.

Die CICE-Regelung wurde 2013 eingeführt. Sie sollte die Sozialbeiträge der Arbeitgeber durch auszahlbare Steuergutschriften auf die Körperschaftsteuer senken, die sich nach den Bruttolöhnen richten, die den Arbeitnehmern in einem bestimmten Jahr gezahlt werden. In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung werden diese Steuergutschriften als Zuschuss behandelt und mit einer Verzögerung von bis zu drei Jahren gegenüber dem Antragsjahr verbucht.

⁹ Siehe Mitteilung der Kommission COM(2019) 150 final vom 27.2.2019, „*Europäisches Semester 2019: Bewertung der Fortschritte bei den Strukturreformen, Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte und Ergebnisse der eingehenden Überprüfung gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011*“.

Der besondere Buchungsansatz und die Ersetzung der CICE durch eine entsprechende Senkung der Sozialbeiträge haben zwei Wirkungen. Zum einen ist die Senkung der Beiträge unmittelbar nach ihrer Einführung (am 1. Januar 2019) zu verbuchen. Zum anderen wird aufgrund der CICE-Anträge, die sich auf die im Jahr 2018 beschäftigten Arbeitnehmer beziehen, ein Zuschuss gewährt, der ebenfalls 2019 verbucht werden muss, obwohl die CICE-Reglung nicht mehr in Kraft ist. Die Kombination dieser beiden Wirkungen führt im Jahr der Umstellung einmalig zu doppelten Kosten von rund 0,9 % des BIP. Ohne diesen einmaligen Effekt wäre das Gesamtdefizit mit 2,2 % des BIP zu veranschlagen.

Insgesamt wirkt sich der Übergang von den CICE zu einer Senkung der Sozialbeiträge vorübergehend auf den Haushalt aus, führt jedoch nicht zu einer nachhaltigen Veränderung der Haushaltslage. Er ist daher als einmalige Maßnahme im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumspakts anzusehen, deren Auswirkungen bei der Berechnung der Konsolidierungsanstrengungen im Rahmen der präventiven Komponente des Pakts nicht berücksichtigt werden.

Die haushaltsneutrale Ersetzung der CICE durch eine Senkung der Sozialbeiträge entspricht der 2017 an Frankreich gerichteten länderspezifischen Empfehlung 2 (Teil 1). Konkret wurde empfohlen, dass Frankreich „die Maßnahmen zur Verringerung der Arbeitskosten konsolidiert, um ihre Wirksamkeit in haushaltsneutraler Weise zu maximieren und ihre Auswirkungen auf Beschäftigung und Investitionen zu erhöhen“; die hierbei im Jahr 2019 erzielten Fortschritte werden als erheblich angesehen.

4.5. Sonstige Faktoren, die aus Sicht des Mitgliedstaats von Bedeutung sind

Am 31. Mai 2019 übermittelten die französischen Behörden ein Schreiben, in dem sie verschiedene Faktoren im Sinne des Artikels 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 anführten. Die wichtigsten dieser Faktoren wurden bereits in den vorstehenden Abschnitten weitgehend geprüft.

Zum Defizitkriterium argumentieren die französischen Behörden, die veranschlagte Verletzung des Referenzwerts von 3 % des BIP im Jahr 2019 sei als vorübergehende, begrenzte Überschreitung und als Ausnahme zu betrachten, da sie auf die außergewöhnlichen Kosten im Zusammenhang mit der Ablösung der CICE durch eine dauerhafte direkte Senkung der Sozialbeiträge zurückzuführen sei, ohne die das Defizit bei 2,3 % des BIP läge. Das Gesamtdefizit soll 2020 auf 2 % des BIP zurückgehen.

Ferner argumentieren die Behörden, die öffentlichen Ausgaben seien stark eingedämmt worden und 2018 real zurückgegangen (um 0,3 %). Außerdem machen die Behörden geltend, solche Kürzungen bei den Ausgaben würden auch in Zukunft fortgesetzt. Konkret soll das reale Wachstum der öffentlichen Ausgaben 2019 aufgrund der Unterindexierung der Sozialleistungen, der bevorstehenden Einsparungen bei der Arbeitslosenunterstützung und der wirksamen Erfüllung der Verträge mit den lokalen Gebietskörperschaften deutlich unter dem Durchschnitt der letzten zehn Jahre liegen.

Gleichzeitig bestätigt der im Stabilitätsprogramm 2019 skizzierte Kurs der öffentlichen Finanzen laut den französischen Behörden die Zusage, die Steuern weiter zu senken, um die Beschäftigung und die Kaufkraft der privaten Haushalte zu unterstützen. In diesem Zusammenhang würden durch die als Reaktion auf die Gelbwesten-Krise getroffenen Maßnahmen, mit denen die Akzeptanz der eingeleiteten Reformen sichergestellt werden solle, hauptsächlich bereits geplante Maßnahmen vorgezogen.

Die Behörden erinnern daher daran, dass der Kurs in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel an die neuen Bedingungen angepasst worden sei, einschließlich eines möglicherweise hinter den Erwartungen zurückbleibenden BIP-Wachstums in den kommenden Jahren.

Zum Schuldenstandskriterium argumentieren die französischen Behörden, unter Berücksichtigung der im Vertrag vorgesehenen Toleranzspanne entspreche die festgestellte strukturelle Anpassung von 0,2 % des BIP im Jahr 2018 den im Rahmen der präventiven Komponente des SWP erforderlichen Anstrengungen.

Die Behörden machen somit geltend, dass die im Stabilitätsprogramm 2019 vorgesehene Annäherung an das mittelfristige Ziel die Tragfähigkeit des öffentlichen Schuldenstands gewährleiste.

5. FAZIT

Der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand lag mit 98,4 % des BIP Ende 2018 deutlich über dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 60 % des BIP. Frankreich hat 2018 keine ausreichenden Fortschritte im Hinblick auf die Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau erzielt. Dies lässt – vor Berücksichtigung aller einschlägigen Faktoren – darauf schließen, dass das im Vertrag festgelegte Schuldenstandskriterium 2018 dem Anschein nicht erfüllt wurde.

Darüber hinaus soll das gesamtstaatliche Defizit 2019 auf 3,1 % des BIP steigen; es bleibt damit in der Nähe des im Vertrag festgelegten Referenzwerts von 3 % des BIP, überschreitet ihn aber. Die Überschreitung des Referenzwerts wird nicht als Ausnahme betrachtet, ist aber im Sinne des Vertrags und des SWP vorübergehender Natur. Die Analyse legt somit – vor Berücksichtigung aller einschlägigen Faktoren – nahe, dass das Defizitkriterium für die Zwecke des Vertrags nicht erfüllt ist.

Die einschlägigen Faktoren wurden in diesem Bericht nach Maßgabe des Vertrags geprüft, um zu ermitteln, ob das Defizit- und das Schuldenstandskriterium erfüllt sind.

In Bezug auf das Schuldenstandskriterium ist auf der Grundlage einer Gesamtbewertung im Rahmen der präventiven Komponente festzustellen, dass Frankreich den empfohlenen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel im Jahr 2018 weitgehend eingehalten hat. Zudem sind die kurzfristigen Tragfähigkeitsrisiken gering.

Zu der voraussichtlichen Überschreitung des im Vertrag festgelegten Referenzwerts von 3 % des BIP ist die Kommission der Auffassung, dass die für 2019 veranschlagte Abweichung geringfügig und vorübergehend ist. Außerdem hat der Anstieg des Defizits auf 3,1 % seine Ursache nur in den einmaligen statistischen Auswirkungen der Ablösung der Steuergutschriften für Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (CICE) durch eine dauerhafte direkte Senkung der Sozialbeiträge der Arbeitgeber, die 0,9 % des BIP ausmacht.

Insgesamt hat Frankreich einige Fortschritte bei der Durchführung der seit 2017 angekündigten Strukturreformen zur Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen erzielt, insbesondere in den Bereichen Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung, allgemeine und berufliche Bildung sowie Steuern. Die Reformen werden voraussichtlich dazu beitragen, das Wachstumspotenzial der Wirtschaft zu stärken und die Risiken makroökonomischer Ungleichgewichte zu verringern, woraus sich mittel- bis langfristig positive Auswirkungen auf die Schuldentragfähigkeit ergeben.

Im Zuge der in diesem Bericht präsentierten Analyse wurden alle einschlägigen Faktoren bewertet, insbesondere i) dass Frankreich den empfohlenen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel im Jahr 2018 weitgehend eingehalten hat, ii) dass die kurzfristigen Tragfähigkeitsrisiken gering sind, iii) dass die Überschreitung des Referenzwerts von 3 % des BIP im Jahr 2019 geringfügig, vorübergehend und nur auf einen einmaligen Effekt zurückzuführen ist und iv) dass in den letzten Jahren wachstumsfördernde Strukturreformen zur Umsetzung der an Frankreich gerichteten länderspezifischen Empfehlungen durchgeführt wurden, von denen mehrere zur Verbesserung der Schuldentragfähigkeit beitragen dürften. Die Analyse legt nahe, dass das Defizit- und das Schuldenstandskriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 derzeit als erfüllt gelten sollten. Da für Frankreich die Gefahr einer erheblichen Abweichung in den Jahren 2019 und 2020 festgestellt wurde, müssen jedoch ab 2019 zusätzliche haushaltspolitische Maßnahmen getroffen werden, um eine Einhaltung des Anpassungspfads in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel zu gewährleisten.