



EUROPAISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 5.6.2019  
COM(2019) 510 final

Empfehlung für eine  
**EMPFEHLUNG DES RATES**

**zum nationalen Reformprogramm Frankreichs 2019 mit einer Stellungnahme des Rates  
zum Stabilitätsprogramm Frankreichs 2019**

Empfehlung für eine  
**EMPFEHLUNG DES RATES**

**zum nationalen Reformprogramm Frankreichs 2019 mit einer Stellungnahme des Rates  
zum Stabilitätsprogramm Frankreichs 2019**

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 Wirtschaftspolitiken<sup>1</sup>, 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 Ungleichgewichte<sup>2</sup>, insbesondere auf Artikel 6 Absatz 1,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

unter Berücksichtigung der Entschlüsse des Europäischen Parlaments,

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 21. November 2018 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht an, mit dem das Europäische Semester für wirtschaftspolitische Koordinierung 2019 eingeleitet wurde. Dabei wurde der europäischen Säule sozialer Rechte, die am 17. November 2017 vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Kommission proklamiert wurde, gebührend Rechnung getragen. Die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts wurden am 21. März 2019 vom Europäischen Rat gebilligt. Am 21. November 2018 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 auch den Warnmechanismus-Bericht an, in dem sie Frankreich als einen der Mitgliedstaaten nannte, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei. Am selben Tag nahm die Kommission auch eine Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets an, die

---

<sup>1</sup> ABI. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

<sup>2</sup> ABI. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

am 21. März 2019 vom Europäischen Rat gebilligt wurde. Am 9. April 2019 nahm der Rat die Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets (im Folgenden „Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet“) an.

- (2) Angesichts der engen Verflechtungen zwischen den Volkswirtschaften in der Wirtschafts- und Währungsunion sollte Frankreich als Mitgliedstaat, dessen Währung der Euro ist, die vollständige und fristgerechte Umsetzung der Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet, die in den Empfehlungen 1 bis 4 ihren Niederschlag findet, sicherstellen. Insbesondere werden Maßnahmen zur Nutzung unerwarteter Mehreinnahmen zur Verringerung der öffentlichen Verschuldung sowie Maßnahmen zur Rationalisierung der öffentlichen Ausgaben und zur Ausrichtung der investitionsbezogenen Wirtschaftspolitik auf die ermittelten Bereiche dazu beitragen, die zweite Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet in Bezug auf den erneuten Aufbau von Haushaltspuffern, die Verbesserung der Haushaltslage und die Förderung von Investitionen umzusetzen. Maßnahmen zur Vereinfachung des Steuersystems und zum Abbau regulatorischer Beschränkungen werden die Umsetzung der ersten Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet in Bezug auf die Rahmenbedingungen für Unternehmen begünstigen. Darüber hinaus werden Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit dazu beitragen, der dritten Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet in Bezug auf das Funktionieren des Arbeitsmarktes nachzukommen.
- (3) Der Länderbericht 2019 für Frankreich<sup>3</sup> wurde am 27. Februar 2019 veröffentlicht. Darin wurden die Fortschritte Frankreichs bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 13. Juli 2018, bei der Umsetzung der Vorjahresempfehlungen und bei der Verwirklichung der nationalen Ziele im Rahmen der Strategie Europa 2020 bewertet. Im Länderbericht wurde außerdem eine eingehende Überprüfung nach Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 vorgenommen, deren Ergebnisse ebenfalls am 27. Februar 2019 veröffentlicht wurden.<sup>4</sup> Die Kommission gelangte aufgrund ihrer Analyse zu dem Schluss, dass in Frankreich makroökonomische Ungleichgewichte bestehen. Die festgestellten Ungleichgewichte stehen insbesondere mit dem hohen öffentlichen Schuldenstand und einer schwachen Wettbewerbsdynamik vor dem Hintergrund eines langsamen Produktivitätswachstums im Zusammenhang.
- (4) Am 26. April 2019 übermittelte Frankreich sein nationales Reformprogramm 2019 und sein Stabilitätsprogramm 2019. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (5) Die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen wurden bei der Programmplanung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds („ESI-Fonds“) für den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt. Gemäß Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>5</sup> kann die Kommission einen Mitgliedstaat zur Überarbeitung seiner Partnerschaftsvereinbarung und der jeweiligen Programme und zur Unterbreitung von Änderungsvorschlägen auffordern,

<sup>3</sup> SWD(2019) 1009 final.

<sup>4</sup> COM(2019) 150 final.

<sup>5</sup> Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320).

wenn dies für die Förderung der Umsetzung der einschlägigen Empfehlungen des Rates notwendig ist. In den Leitlinien für die Anwendung von Maßnahmen zur Schaffung einer Verbindung zwischen der Wirksamkeit der ESI-Fonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftspolitischen Steuerung<sup>6</sup> hat die Kommission erläutert, wie sie diese Bestimmung anzuwenden gedenkt.

- (6) Frankreich befindet sich derzeit in der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und unterliegt der Übergangsregelung für den Schuldenabbau. In ihrem Stabilitätsprogramm 2019 prognostiziert die Regierung, dass das Gesamtdefizit von 2,5 % des BIP im Jahr 2018 auf 3,1 % im Jahr 2019 steigen und anschließend schrittweise auf 1,2 % im Jahr 2022 zurückgehen wird. Die geplante Erhöhung des Gesamtdefizits im Jahr 2019, die in der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission bestätigt wurde, ist in erster Linie auf die einmaligen defiziterhöhenden Auswirkungen der Ablösung der Steuergutschriften für Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung durch eine dauerhafte Senkung der Sozialbeiträge der Arbeitgeber zurückzuführen. Ausgehend vom neu berechneten strukturellen Saldo<sup>7</sup> dürfte das mittelfristige Haushaltsziel – ein strukturelles Defizit von 0,4 % des BIP – in dem vom Stabilitätsprogramm 2019 erfassten Zeitraum nicht erreicht werden. Dem Stabilitätsprogramm 2019 zufolge wird die gesamtstaatliche Schuldenquote voraussichtlich von 98,4 % des BIP im Jahr 2018 auf 98,9 % des BIP im Jahr 2019 ansteigen und bis 2022 auf 96,8 % des BIP zurückgehen. Das makroökonomische Szenario, das diesen Haushaltsprojektionen zugrunde liegt, ist plausibel. Allerdings wurden die Maßnahmen, die zum Erreichen der ab 2020 anvisierten Defizitziele erforderlich sind, nicht spezifiziert.
- (7) Am 5. Juni 2019 veröffentlichte die Kommission einen Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV, da im Stabilitätsprogramm vorgesehen war, dass das Gesamtdefizit im Jahr 2019 den im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP überschreiten würde, und die Übergangsregelung für den Schuldenabbau den übermittelten Daten zufolge im Jahr 2018 allem Anschein nach nicht eingehalten wurde. In dem Bericht kam die Kommission nach Bewertung aller einschlägigen Faktoren zu dem Schluss, dass das Defizit- und das Schuldenstandskriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/1997 derzeit als erfüllt betrachtet werden sollten.
- (8) Am 13. Juli 2018 empfahl der Rat Frankreich sicherzustellen, dass die nominale Wachstumsrate der staatlichen Nettoprimärausgaben<sup>8</sup> im Jahr 2019 1,4 % nicht überschreitet, was einer jährlichen strukturellen Anpassung von 0,6 % des BIP entspricht. Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission besteht im Jahr 2019 das Risiko einer erheblichen Abweichung vom empfohlenen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel.
- (9) Angesichts des gesamtstaatlichen Schuldenstands Frankreichs von über 60 % des BIP und der prognostizierten Produktionslücke von 0,7 % dürfte die nominale

<sup>6</sup> COM(2014) 494 final.

<sup>7</sup> Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und befristete Maßnahmen nach Neuberechnung der Kommission unter Anwendung der gemeinsamen Methodik.

<sup>8</sup> Die staatlichen Nettoprimärausgaben umfassen die Gesamtheit der Staatsausgaben ohne Zinsaufwendungen, Ausgaben für Unionsprogramme, die vollständig durch Einnahmen aus Fonds der Union ausgeglichen werden, und nicht-diskretionäre Änderungen der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung. Staatlich finanzierte Bruttoanlageinvestitionen werden über einen Zeitraum von vier Jahren geglättet. Diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen oder gesetzlich vorgeschriebene Einnahmensteigerungen werden eingerechnet. Einmalige Maßnahmen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite werden saldiert.

Wachstumsrate der staatlichen Nettoprimärausgaben im Jahr 2020 1,2 % nicht überschreiten; dies steht im Einklang mit der strukturellen Anpassung von 0,6 % des BIP nach der gemeinsam vereinbarten Anpassungsmatrix hinsichtlich der Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose 2019 davon aus, dass 2020 bei einer unveränderten Politik das Risiko einer erheblichen Abweichung von dieser Anforderung besteht. Allem Anschein nach wird Frankreich die Übergangsregelung für den Schuldenabbau in den Jahren 2019 und 2020 nicht einhalten. Insgesamt ist der Rat der Auffassung, dass ab 2019 die erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden sollten, um die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts einzuhalten. Es wäre wichtig, unerwartete Mehreinnahmen zum weiteren Abbau der gesamtstaatlichen Schuldenquote zu verwenden.

- (10) Die Bemühungen um eine Konsolidierung der öffentlichen Finanzen haben nur zu einer leichten Verringerung der öffentlichen Ausgabenquote geführt, die 2018 mit 56 % EU-weit nach wie vor am höchsten war. Ein stetiger Rückgang des öffentlichen Schuldenstands ist nur dann möglich, wenn die Regierung in der Lage ist, ihre Ausgaben einzudämmen. Seit 2017 verfolgt die Regierung für die fünfjährige Amtszeit des Präsidenten eine erneuerte Haushaltskonsolidierungsstrategie. Der Erfolg der Strategie wird davon abhängen, ob die für die zentrale und die lokale Regierungsebene sowie die für das Gesundheitssystem festgelegten Ausgabenziele erreicht werden.
- (11) Die Gesundheitsausgaben sind im Laufe der Zeit stetig gestiegen. Die Gesamtausgaben wurden 2017 auf 11,5 % des BIP geschätzt; das ist der höchste Stand unter den der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) angehörenden EU-Mitgliedstaaten. Im Herbst 2018 wurde eine neue Reform des Gesundheitssystems angekündigt und am 13. Februar 2019 ein entsprechender Gesetzentwurf vorgelegt. Der Erfolg dieser Reform ist von der Schaffung eines klaren rechtlichen und organisatorischen Rahmens abhängig, der die richtigen Anreize bietet und die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren fördert. Die angekündigte Reform des Gesundheitssystems sieht keine Anpassung des nationalen Ausgabenziels für die Krankenversicherung (Objectif National de Dépenses d'Assurance Maladie, ONDAM) vor. Dieses Ausgabenziel macht ein Drittel der Sozialausgaben aus. Obwohl dieses Ziel seit 2010 eingehalten wird, ist es seit 2017 bereits dreimal angehoben worden. So wurde die ursprünglich geplante Steigerungsrate von 2,1 % für den Zeitraum 2018-2020 mit dem Haushaltsgesetz für 2018 auf 2,3 % und mit dem Sozialversicherungsfinanzierungsgesetz für 2019 weiter auf 2,5 % angehoben. Dies wird in gewissem Maße die zusätzlichen Ausgaben im Zusammenhang mit der Strategie „Ma santé 2022“ auffangen.
- (12) Auf lokaler Ebene lag das Wachstum der öffentlichen Ausgaben im Jahr 2017 über der entsprechenden Zielvorgabe. Seit 2014 werden für die öffentlichen Ausgaben der lokalen Regierungsebene in Frankreich jährliche unverbindliche Wachstumsziele sowohl für die Verwaltungsausgaben als auch für den Finanzierungsbedarf auf lokaler Ebene vorgegeben (Objectif d'évolution de la Dépense Locale). Im Jahr 2018 wurde diese Vorgabe für die Ausgaben durch rechtsverbindliche Verträge zwischen dem Staat und 71 % der 322 größten lokalen Gebietskörperschaften für den Zeitraum 2018-2020 ergänzt. Die nur begrenzte Verringerung der Anzahl der Gemeinden könnte jedoch die Einhaltung dieser Vorgabe behindern. Im Rahmen der Gebietsreform 2014-2016 wurde die Zahl der Regionen um die Hälfte reduziert; die Zahl der Gemeinden

verringerte sich jedoch nur geringfügig und blieb bei über 34 000, was EU-weit mit Abstand die höchste Zahl ist.

- (13) Die Umsetzung der von der Regierung für die fünfjährige Amtszeit des Präsidenten beschlossenen erneuerten Haushaltskonsolidierungsstrategie erfordert auch die Durchführung des noch nicht vollständig definierten Programms „Action Publique 2022“. Mit diesem Programm sollen erhebliche Effizienzgewinne bei den Staatsausgaben erzielt und gleichzeitig die Funktionsweise der nationalen öffentlichen Verwaltung verbessert werden. Die Regierung hat methodischen und prozessbezogenen Aspekten klare Priorität eingeräumt, sich jedoch nicht auf eine allgemeine Ex-ante-Quantifizierung der potenziellen Einsparungen konzentriert. Es ist möglich, dass dieser Ansatz aus dem komplexen Reformprozess und der Notwendigkeit, die öffentliche Debatte über sensible Themen zu entschärfen, herrührt; gleichzeitig erschwert er aber eine quantitative Bewertung der Gesamtstrategie und ihres Beitrags zur Haushaltskonsolidierung. Insbesondere ist nicht klar, wie genau und in welchem Zeitrahmen das Reformprogramm – einschließlich der Transformationspläne der Ministerien, die eine ganze Reihe vielfältiger Maßnahmen umfassen – mit konkreten Maßnahmen zu dem sehr spezifischen Ziel beitragen würde, die Ausgabenquote bis 2022 zu senken. Insgesamt zeigen die verfügbaren Informationen, dass die 2016 auf Ebene der Euro-Gruppe vereinbarten Leitlinien für Ausgabenüberprüfungen teilweise eingehalten wurden.
- (14) Die Tragfähigkeitsrisiken für den gesamtstaatlichen Schuldenstand bleiben mittelfristig hoch. Der hohe gesamtstaatliche Schuldenstand und das strukturelle gesamtstaatliche Defizit stellen, vor allem mittelfristig, Herausforderungen in Bezug auf die Tragfähigkeit dar. Konsolidierungsanstrengungen, die zu einer deutlichen Verbesserung des strukturellen Primärsaldos Frankreichs führen würden, wären für die Abwendung derartiger Risiken von entscheidender Bedeutung. Eine Verringerung des gesamtstaatlichen Schuldenstands würde auch zur Verbesserung der Wachstumsaussichten und der Widerstandsfähigkeit der französischen Wirtschaft beitragen.
- (15) Die geplante Rentenreform könnte dazu beitragen, den gesamtstaatlichen Schuldenstand auf mittlere Sicht zu senken und damit die Schuldentragfähigkeitsrisiken zu verringern. Das Haushaltsgleichgewicht des Rentensystems hängt in hohem Maße von den makroökonomischen Annahmen ab. Laut dem jüngsten Jahresbericht des französischen Beratungsgremiums für Renten (Conseil d'orientation des retraites) beliefen sich die Rentenausgaben im Jahr 2017 auf 13,8 % des BIP und dürften im Jahr 2022 auf 13,5 % sinken; bis 2070 dürften sie sich in Abhängigkeit von der Entwicklung des BIP- und des Beschäftigungswachstums in einer Bandbreite zwischen 11,6 % und 14,4 % einpendeln. In Frankreich gibt es mehr als 40 verschiedene Rentensysteme. Sie sind für unterschiedliche Gruppen von Arbeitnehmern bestimmt und unterliegen unterschiedlichen Regeln. Mit einem für Ende des Jahres geplanten Gesetzentwurf sollen die Regeln dieser Systeme schrittweise vereinheitlicht werden, um die Funktionsweise des Rentensystems zu vereinfachen und insbesondere dessen Transparenz, Fairness und Effizienz zu verbessern.
- (16) Die Beschäftigungsquote ist weiter angestiegen und erreichte 2018 einen Stand von 71,3 %. Die Arbeitslosenquote ging weiter zurück und lag 2018 bei 9,1 %; damit liegt sie aber weiterhin deutlich über dem EU-Durchschnitt (6,8 %) und dem Durchschnitt des Euro-Währungsgebiets (8,2 %). Darüber hinaus ist der französische Arbeitsmarkt nach wie vor stark segmentiert. Fast 85 % der neu eingestellten Arbeitnehmer erhalten

nur befristete Verträge, und der Anteil der befristeten Arbeitsverträge, die in unbefristete Verträge umgewandelt werden, zählt zu den niedrigsten in der EU. Auch die unfreiwillige Teilzeitarbeit war mit einem Anteil von 42,3 % an den gesamten Teilzeitbeschäftigteverhältnissen im Jahr 2018 sehr hoch. Die geplante Reform des Systems der Arbeitslosenunterstützung (Unédic) zielt darauf ab, die Segmentierung des Arbeitsmarktes durch die Verringerung der Anreize für sehr kurze Verträge und anschließende Wiedereinstellungen zu bekämpfen und die Verschuldung des Systems zu verringern. Anfang 2019 fanden Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern über das System der Arbeitslosenunterstützung statt. Ziel war es, i) die Verschuldung 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 finden, um die Anreize für Einstellungen über sehr kurze Verträge zu verringern. Die Sozialpartner haben sich jedoch nicht auf neue Vorschriften einigen können. Die Reform liegt nun in den Händen der Regierung, die bis Sommer 2019 eine Einigung zu erzielen beabsichtigt.

- (17) Die Arbeitsmarktbedingungen sind für benachteiligte Bevölkerungsgruppen vergleichsweise schwieriger als für andere Gruppen. Die Beschäftigungsquote von nicht in der EU geborenen Personen gehörte im Jahr 2018 mit 57,5 % (gegenüber 73,1 % bei in Frankreich geborenen Personen) zu den niedrigsten in der EU. Es ist erwiesen, dass Menschen mit Migrationshintergrund während des Einstellungsverfahrens oftmals benachteiligt werden. Ihre geografische Konzentration in ärmeren Wohnvierteln gibt ebenfalls Anlass zur Sorge. Die Einwohner der am stärksten benachteiligten Gegenden (wie der „Quartiers de la politique de la ville“), darunter auch Menschen mit Migrationshintergrund, haben weiterhin Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt; die Arbeitslosenquote lag bei dieser Bevölkerungsgruppe im Jahr 2017 bei 24,7 %. Trotz gewisser politischer Maßnahmen in diesem Bereich sind die Auswirkungen des sozioökonomischen Hintergrunds und des Migrationshintergrunds auf den Bildungserfolg nach wie vor hoch und behindern die Eingliederung in den Arbeitsmarkt.
- (18) Gering qualifizierte und junge Menschen werden auf dem Arbeitsmarkt ebenfalls nach wie vor benachteiligt. Die Arbeitslosenquote bei den gering qualifizierten Personen ging 2017 zum ersten Mal seit 2008 zurück, blieb jedoch mit 16,2 % im Jahr 2018 weit über dem Vorkrisenniveau. Die Jugendarbeitslosigkeit (15-24 Jahre) ging 2018 um 1,6 Prozentpunkte auf 20,7 % zurück, liegt aber noch immer weit über dem EU-Durchschnitt von 15,2 %. Die Arbeitslosenquote bei den gering qualifizierten jungen Menschen war mit 35,6 % im Jahr 2018 noch immer sehr hoch. Eine wirksame aktive Unterstützung bei der Arbeitssuche, einschließlich intensiver Berufsberatung und Unterstützung bei der Einstellung, Zugang zu Weiterbildungsmaßnahmen, innovative Maßnahmen für die am meisten gefährdeten jungen Menschen, die sich weder in Ausbildung noch in Beschäftigung befinden, sowie ein entschiedeneres Vorgehen gegen diskriminierende Praktiken sind wesentliche Voraussetzungen, um die Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt zu fördern. Die Gebiete in äußerster Randlage stehen dabei vor zusätzlichen Herausforderungen und verdienen besondere Aufmerksamkeit.
- (19) Während sich die Arbeitsmarktlage verbessert, weisen mehrere Indikatoren auf ein Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage hin. Die Arbeitslosigkeit und die Unterbeschäftigung sind nach wie vor hoch, aber gleichzeitig mangelt es, vor allem in bestimmten Sektoren, immer stärker an Fachkräften. Unzureichende Qualifikationen und mangelnde Kompetenzen sind die Hauptursachen

für unbesetzte Stellen. Daten des französischen Pôle Emploi zufolge wurden im Jahr 2017 aufgrund eines Mangels an geeigneten Bewerbern 150 000 von 3,2 Millionen registrierten Stellenangeboten zurückgezogen. Es gibt Anhaltspunkte dafür, dass eine Zunahme des Missverhältnisses zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage während der Krise und der anschließenden wirtschaftlichen Erholung zu einem langsameren Rückgang der Arbeitslosigkeit und zu einer höheren Langzeitarbeitslosigkeit beigetragen hat. Die Arbeitsmarktergebnisse im Zusammenhang mit der beruflichen Erstausbildung verbessern sich. Die Regierung hat 2018 eine umfassende Reihe von Maßnahmen in die Wege geleitet, um den Zugang zur beruflichen Erstausbildung und zur Weiterbildung zu verbessern und die Verwaltung und die Finanzierung des Berufsbildungssystems zu überprüfen. Ergänzend zu diesen Reformen zielt der Investitionsplan zur Kompetenzförderung (Plan d'investissement dans les compétences) darauf ab, im Zeitraum 2018-2022 für eine Million junge Menschen, die sich weder in Ausbildung noch in Beschäftigung befinden, sowie für eine Million gering qualifizierte Arbeitsuchende Fortbildungsmaßnahmen und eine intensive Beratung bereitzustellen.

- (20) Insgesamt trägt das französische Sozialschutzsystem wirksam zur Verringerung von Ungleichheit und Armut bei. Der Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen erreichte mit 17,1 % im Jahr 2017 einen historischen Tiefststand, während der EU-Durchschnitt bei 22,4 % lag. Die Einkommensungleichheit liegt jedoch nach wie vor weit über dem Vorkrisenniveau. Darüber hinaus ist die Wahrscheinlichkeit eines Übergangs in höhere Einkommensquantile gesunken; dies gilt insbesondere für das unterste Quintil. Einige Gruppen, darunter Alleinerziehende und außerhalb der EU geborene Personen, sind einem erhöhten Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung ausgesetzt. Die Beratung von Mindestlohnempfängern ist nicht immer ausreichend und regional sehr unterschiedlich. Zusätzliche und besser koordinierte Investitionen in die soziale Inklusion, wie sie in der im September 2018 vorgestellten nationalen Strategie zur Armutsbekämpfung vorgesehen sind, könnten zur Bewältigung dieser Herausforderungen beitragen. Während die Leistungsfähigkeit des Gesundheitssystems insgesamt gut ist, könnten regionale Unterschiede beim Zugang zu Dienstleistungen durch zusätzliche Investitionen ausgeglichen werden; dies gilt insbesondere für die Gebiete in äußerster Randlage.
- (21) Dem Europäischen Innovationsanzeiger zufolge kann Frankreich trotz der jüngsten Initiativen nach wie vor nicht mit den Innovationsführern der Union schrithalten. Die Investitionen in Forschung und Entwicklung sind stabil geblieben, und neue Unternehmen haben Wachstumsschwierigkeiten. Insgesamt läuft Frankreich Gefahr, seine für 2020 festgesetzte Zielvorgabe von 3 % für die Forschungs- und Entwicklungintensität nicht zu erreichen; auch liegen die Investitionen der Unternehmen in Forschung und Entwicklung nach wie vor weit unter der Zielvorgabe von 2 %. Die öffentlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung liegen hingegen über dem Unionsdurchschnitt und umfassen ein breites Spektrum an direkten und indirekten Förderregelungen für die Forschungs- und Innovationstätigkeiten von Unternehmen wie die Steuergutschrift für Forschung und Entwicklung (Crédit d'Impôt Recherche), die zu den großzügigsten Regelungen in den OECD-Ländern zählt. Das Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsökosystem ist jedoch gemessen an der Höhe der öffentlichen Unterstützung insgesamt noch nicht leistungsfähig genug. Während die bestehenden Instrumente, darunter auch der Crédit d'Impôt Recherche, vor Kurzem bereits bewertet wurden, würde eine umfassende Bewertung des gesamten Policy-Mix einen Beitrag zur Umsetzung künftiger politischer Maßnahmen leisten. Der im Juli 2018 gegründete Innovationsrat (Conseil de l'innovation) hat die Aufgabe,

die der Vereinfachung dienenden Maßnahmen zu überwachen; zu diesen Maßnahmen gehört unter anderem eine verbesserte Koordinierung zwischen regionaler und nationaler Innovationsförderung. Eine engere Verknüpfung zwischen Wissenschaft und Unternehmen, insbesondere durch Wissenstransferprogramme, könnte ebenfalls zur Innovationsförderung beitragen, zumal Frankreich bei den von Unternehmen finanzierten öffentlichen Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten weiterhin unter dem Unionsdurchschnitt liegt. Die Unterstützungsmaßnahmen für Wettbewerbscluster (Pôles de compétitivité) sind für eine vierte Phase (2019-2022) verlängert worden; dabei wird den Clusterorganisationen Priorität eingeräumt, die eng mit anderen Strukturen auf lokaler Ebene vernetzt und auf nationale industrielle Prioritäten ausgerichtet sind und eine Erfolgsbilanz in Bezug auf EU-Projekte aufweisen. Der durch Privatisierungen finanzierte Fonds für Innovation und Industrie (Fonds pour l'innovation et l'industrie) wird darüber hinaus zur Bereitstellung von Finanzmitteln für künstliche Intelligenz beitragen. Die zeitnahe Entwicklung der entsprechenden Technologien wie des Internets der Dinge, der 5G-Netze, der Hochleistungsrechentechnik und ganz allgemein der Datenwirtschaft wird einer der Schlüsselfaktoren für den Erfolg dieser Initiativen darstellen. Große Unterschiede zwischen den Regionen bestehen auch bei den regionalen Investitionen in Forschung und Entwicklung und der Innovationsleistung. Mehrere ländliche und mehrere sich im industriellen Wandel befindliche Regionen liegen unter dem EU-Durchschnitt. Die Gebiete in äußerster Randlage befinden sich am unteren Ende der Skala.

- (22) Frankreich schneidet derzeit bei der Energie- und Klimaschutzpolitik gut ab und ist auf dem richtigen Weg, sein für 2020 gestecktes Ziel für die Verringerung der Treibhausgasemissionen zu erreichen. Dennoch muss Frankreich seine Investitionsanstrengungen deutlich verstärken, um seine Zielvorgaben für 2020 in Bezug auf erneuerbare Energien und Energieeffizienz sowie seine ehrgeizigeren Klima- und Energieziele für 2030 zu erreichen; dies gilt insbesondere für die verstärkte Nutzung erneuerbarer Energieträger und die Sanierung des Gebäudebestands zur Steigerung seiner Energieeffizienz. Da zurzeit über die Hälfte der Mittel für derartige Investitionen von der öffentlichen Hand bereitgestellt wird, müssen die wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen so gestaltet werden, dass sie die Finanzierung von Projekten für den privaten Sektor rentabler machen, damit die beträchtlichen Investitionsmöglichkeiten ausgeschöpft werden können. Bei der Verwendung erneuerbarer Energien im Wärme- und Kältesektor besteht ein besonders großes ungenutztes Potenzial. Auch im Bereich der Energieeffizienz von Gebäuden besteht ein großer Investitionsbedarf. Dies gilt insbesondere für die Renovierung von Wohngebäuden, auf die ein Großteil des gesamten klimabezogenen Investitionsrückstands entfällt, da der überwiegende Teil des Gebäudebestands alt ist und 7 bis 8 Millionen unzureichend isolierte Gebäude umfasst (was etwa 20 % aller Wohngebäude entspricht). Der Anteil des Bürogebäudebestands, der hohen Energieeffizienzstandards genügt, war 2017 in Frankreich niedriger (25 %) als in der Union insgesamt (39 %). Im Energiesektor gibt es erhebliche regionale Unterschiede. Die Energieintensität nimmt in fast allen Regionen, wenn auch in unterschiedlichem Tempo, ab; bei der Verwendung erneuerbarer Energien bestehen beträchtliche Unterschiede. Zusätzliche Investitionen in Verbindungsleitungen könnten zu einer stärkeren Integration des Energiebinnenmarkts der EU beitragen; gleichzeitig können sie den Wettbewerb stärken und die Verwendung erneuerbarer Energien, insbesondere auf der Iberischen Halbinsel, begünstigen.
- (23) Der nationale Fahrplan 2018 für die Kreislaufwirtschaft (Feuille de Route Economie Circulaire) ist ein ehrgeiziger politischer Rahmen für Ressourceneffizienz, dessen

Umsetzung davon abhängen wird, ob die erforderlichen Investitionen mobilisiert werden können. Obwohl der Anteil recycelter Materialien an der Gesamtmaterialnachfrage (Nutzungsrate wiederverwendbarer Stoffe) deutlich über dem EU-Durchschnitt liegt (im Jahr 2016 19,5 % gegenüber 11,7 %), liegt die Recyclingquote für Siedlungsabfälle nach wie vor leicht unter dem EU-Durchschnitt (im Jahr 2016 41,8 % gegenüber 46,4 %). In dieser Hinsicht und auch im Hinblick auf eine umfassendere Nutzung von Sekundärrohstoffen, insbesondere von Kunststoffen, wird die Annahme eines Gesetzes über die Kreislaufwirtschaft ein Schritt in die richtige Richtung sein. Neue ressourceneffiziente Geschäftsmodelle und Produktionsprozesse wie die Industriesymbiose müssen insbesondere unter kleinen und mittleren Unternehmen weiter gefördert werden. Dies kann durch die Entwicklung innovativer Finanzinstrumente und die Bereitstellung von Finanzmitteln für Öko-Innovationen erleichtert werden.

- (24) Investitionen zur Verbesserung der Konnektivität, insbesondere benachteiligter Gebiete, könnten dazu beitragen, Ungleichheiten innerhalb des Mitgliedstaats zu verringern. Frankreich liegt beim Zugang zum schnellen Breitbandnetz unter dem Unionsdurchschnitt, und die Nutzung schneller Breitbandanschlüsse ist relativ gering (20 % der Haushalte gegenüber 41 % in der Union insgesamt im Jahr 2018). Auch die Nutzung mobiler Breitbanddienste liegt weiterhin unter dem Unionsdurchschnitt. Die Breitbandabdeckung gestaltet sich in den einzelnen Regionen sehr unterschiedlich; in einigen ländlichen Gebieten und Gebieten in äußerster Randlage ist sie nach wie vor begrenzt. Der französische Plan für ultraschnelle Breitbanddienste (Plan France Très Haut Débit) und die damit verbundenen Maßnahmen dürften erheblich dazu beitragen, dass Frankreich seine Konnektivitätsziele erreicht. Angesichts des überwiegend dezentralen Ansatzes sowie möglicher Engpässe, falls nicht genug Fachkräfte für den Netzausbau zur Verfügung stehen, sollte die Umsetzung dieser Maßnahmen genau verfolgt werden.
- (25) Trotz der anhaltenden Bemühungen um mehr Rechtssicherheit für die Steuerzahler (Loi pour un État au service d'une société de confiance – ESSOC) und um eine Vereinfachung des französischen Steuersystems bleibt dieses sehr komplex, was die Rahmenbedingungen für Unternehmen beeinträchtigt. Die Abgabenordnung umfasst eine Vielzahl verschiedener Steuerregelungen und Steuervergünstigungen (Steuergutschriften, Steuerbefreiungen, Steuerermäßigungen). Diese Komplexität zielt in vielen Fällen darauf ab, spezifische politische Ziele zu erreichen, wie die Verringerung der Steuerlast für die am stärksten benachteiligten Haushalte und die Begünstigung oder die Korrektur bestimmter Verhaltensweisen. Sie birgt jedoch die Gefahr, dass das System an Verständlichkeit verliert, wodurch die Befolgungskosten und die Rechtsunsicherheit zunehmen; dies ist der Attraktivität Frankreichs abträglich und führt gleichzeitig zu Schlupflöchern.
- (26) Die Straffung der Steuervergünstigungen und die Verringerung der Anzahl kleiner Steuern könnten zu einer weiteren Vereinfachung des Steuersystems beitragen. Für 2019 wurde der Gesamtumfang der entgangenen Steuereinnahmen auf 4 % des BIP geschätzt. Anders als der vorherige mehrjährige Haushaltsrahmen sieht der derzeitige Haushaltsrahmen (2018-2022) keine Obergrenze für Steuermindereinnahmen vor. Stattdessen ist darin ein unverbindliches Ziel von 28 % für den Quotienten aus Steuermindereinnahmen und der Summe aus Nettosteuereinnahmen und -mindereinnahmen festgelegt. Während im Haushaltsgesetz für 2018 ein Quotient unterhalb der im mehrjährigen Haushaltsrahmen 2018-2022 festgelegten Zielvorgabe

(28 %) vorgesehen war, dürfte dieser sich in Zukunft erhöhen (auf 25,5 % Ende 2018 und auf 26 % im Jahr 2019).

- (27) Im Haushaltsplan 2019 ist ein Rückgang des Gesamtvolumens der durch Steuervergünstigungen verursachten Mindereinnahmen auf unter 100 Mrd. EUR vorgesehen, wodurch eine fünfjährige Phase eines stetigen Anstiegs beendet wird. Zwischen 2018 und 2019 ist die Anzahl an unterschiedlichen Arten von Steuervergünstigungen jedoch von 457 auf 474 gestiegen. Im Jahr 2018 empfahl der Rechnungshof, die bestehenden Steuervergünstigungen zu straffen, und wies auf einen Mangel an Kontrolle und Bewertung hin. Darüber hinaus sollten die Anstrengungen zur Abschaffung von Steuern, die nur begrenzte Einnahmen bringen oder ineffizient sind, fortgesetzt werden. Im Haushaltsgesetz für 2019 ist die Abschaffung von 26 Steuern, die nur geringe Einnahmen generieren, vorgesehen: 20 mit einem Gesamtvolume von 132 Mio. EUR wurden im Jahr 2019 abgeschafft, und 6, die einem Gesamtvolume von 208 Mio. EUR entsprechen, sollen 2020 abgeschafft werden. Die Abschaffung kleiner Steuern dürfte sich 2020 mit gleichem Tempo fortsetzen.
- (28) Darüber hinaus werden die Unternehmen weiterhin durch produktionsbezogene Steuern belastet. Die produktionsbezogenen Steuern beliefen sich 2016 auf 3,1 % des BIP und waren somit höher als in Italien (1,4 %), Spanien (1,0 %) und Deutschland (0,4 %). Solche Steuern stützen sich auf unterschiedliche Bemessungsgrundlagen (Umsatz, Mehrwert, Gehälter, Grundstücke und Gebäude) und können die Gesamtproduktionskosten erhöhen. Dies könnte negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere des Verarbeitenden Gewerbes, haben. Mit dem Haushaltsgesetz 2019 wird nur eine produktionsbezogene Steuer (forfait social), die auf nationaler Ebene erhoben und (sobald sie 2020 vollständig zum Tragen kommt) 660 Mio. EUR pro Jahr einbringen wird, teilweise abgeschafft.
- (29) Trotz der erzielten Fortschritte und der Annahme ehrgeiziger Reformen bestehen nach wie vor Marktzutrittsschranken, und der Wettbewerb bei den unternehmensorientierten Dienstleistungen und den reglementierten Berufen bleibt schwach. Der neue OECD-Index für Hemmnisse für den Handel mit Dienstleistungen im EWR zeigt, dass die Regulierungsintensität in Frankreich in Bereichen wie Buchhaltung, Rechts- und Vertriebsdienstleistungen über dem Durchschnitt des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) liegt. Zu den größten Hindernissen gehören restriktive Zulassungsbestimmungen, Tätigkeitsvorbehalte sowie Anforderungen in Bezug auf Stimmrechte und Beteiligungsverhältnisse. Im Einzelhandel hat Frankreich eine Reihe von Reformen zur Verringerung des Regelungsaufwands durchgeführt. Allerdings beeinträchtigt eine Reihe von Betriebsbeschränkungen noch immer die Effizienz der Einzelhandelsgeschäfte und benachteiligt diese im Vergleich zum elektronischen Handel. Vor diesem Hintergrund fällt das Wachstum des Einzelhandelssektors in Frankreich eher moderat aus. Im nationalen Reformprogramm 2019 sind neue Maßnahmen zur Stärkung des Wettbewerbs in bestimmten Dienstleistungssektoren (Betreiben von Fahrschulen bzw. Immobilienverwaltungsgesellschaften und Verkauf von Kfz-Ersatzteilen) dargelegt. Am 4. April 2019 legte die Wettbewerbsbehörde ihre Stellungnahme vor, in der sie sich dafür aussprach, die Vertriebsbeschränkungen im Arzneimittelsektor zu lockern und gleichzeitig ein hohes Maß an Gesundheitsschutz zu gewährleisten.
- (30) Die Hürden im Dienstleistungssektor haben zu geringem Wettbewerb sowie zu hohen Gewinnspannen und Preisen geführt, was die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Wirtschaft beeinträchtigt. Bei den maßgeblichen Unternehmensdienstleistungen in

Frankreich sind die Fluktuationsraten niedriger als in den anderen EU-Ländern. Der mangelnde Wettbewerb im Dienstleistungssektor hat in Verbindung mit den hohen Arbeitskosten dazu beigetragen, die Preise vor allem bei Immobiliengeschäften, auf dem Wohnungsmarkt, in der Gastronomie und bei Rechtsberatungs- und Buchhaltungsdienstleistungen hoch zu halten. Da die Kosten dieser Dienstleistungen auch von anderen Unternehmen getragen werden, die diese Dienstleistungen als Inputs verwenden, sind sie ein zusätzlicher Faktor, der die Wettbewerbsfähigkeit Frankreichs, auch der Industrie, belastet.

- (31) Das PACTE-Gesetz (*Loi relative à la croissance et la transformation des entreprises*) zielt auf die Förderung des Wachstums und des Wandels von Unternehmen ab. Mit dem Gesetz wird die Anzahl der Schwellenwerte, die für die Unternehmen in Bezug auf ihr Wachstum gelten, verringert; die verbleibenden Schwellenwerte sind nun jedoch breiter gefasst und bei ihrer Überschreitung kostspieliger. Außerdem wird mit dem Gesetz die Bestimmung eingeführt, dass ein Schwellenwert erst nach einem Übergangszeitraum von fünf Jahren als überschritten angesehen wird; ferner werden kleine und mittlere Unternehmen ermutigt, an die Leistung des Unternehmens gekoppelte Anreize und Beteiligungsprogramme für ihre Beschäftigten zu verwenden. Ferner sieht das Gesetz vereinfachte Verfahren für die Gründung und Eintragung von Unternehmen vor und führt neue Vorschriften ein, die es Unternehmern erleichtern, eine zweite Chance zu erhalten. Darüber hinaus werden die Dauer und die Kosten von Insolvenzverfahren, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen, verringert und vorhersehbarer gemacht. Nach eigenen Schätzungen der französischen Behörden dürfte das BIP infolge des Gesetzes bis 2025 um 0,32 % und längerfristig um 1 % zunehmen. Die vollständige und zeitnahe Umsetzung des Gesetzes ist nach wie vor von entscheidender Bedeutung, damit die Vorteile dieser Reform zum Tragen kommen.
- (32) Die Programmplanung der EU-Fonds für den Zeitraum 2021-2027 könnte dazu beitragen, einige der in den Empfehlungen festgestellten Lücken zu schließen, insbesondere in den in Anhang D des Länderberichts<sup>9</sup> behandelten Bereichen. So könnte Frankreich diese Fonds für die ermittelten Sektoren optimal nutzen und dabei regionalen und territorialen Unterschieden und der besonderen Situation der Gebiete in äußerster Randlage Rechnung tragen.
- (33) Im Rahmen des Europäischen Semesters 2019 hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Frankreichs umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2019 veröffentlicht. Sie hat auch das Stabilitätsprogramm 2019 und das nationale Reformprogramm 2019 sowie die Maßnahmen zur Umsetzung der an Frankreich gerichteten Empfehlungen der Vorjahre 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 Union insgesamt durch auf Unionsebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit Vorschriften und Leitlinien der Union beurteilt.
- (34) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm 2019 geprüft; seine Stellungnahme hierzu<sup>10</sup> spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.

<sup>9</sup>

SWD(2019) 1009 final.

<sup>10</sup>

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

- (35) Vor dem Hintergrund der eingehenden Überprüfung durch die Kommission und dieser Bewertung hat der Rat das nationale Reformprogramm 2019 und das Stabilitätsprogramm 2019 geprüft. Seine Empfehlungen gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 4 wider –

EMPFIEHLT, dass Frankreich 2019 und 2020

1. sicherstellt, dass die nominale Wachstumsrate der Nettoprimärausgaben im Jahr 2020 1,2 % nicht überschreitet, was einer jährlichen strukturellen Anpassung von 0,6 % des BIP entspricht; unerwartete Mehreinnahmen nutzt, um den Abbau der gesamtstaatlichen Schuldenquote zu beschleunigen; auf allen Regierungsebenen Einsparungen bei den Ausgaben und Effizienzgewinne erzielt, unter anderem durch genaue Festlegung der im Rahmen des Programms „Action Publique 2022“ erforderlichen konkreten Maßnahmen und durch Überwachung von deren Umsetzung; das Altersversorgungssystem reformiert, um die Regeln der verschiedenen Rentensysteme schrittweise zu vereinheitlichen, damit sie gerechter und tragfähiger werden;
2. die Eingliederung aller Arbeitssuchenden in den Arbeitsmarkt fördert, Chancengleichheit, insbesondere benachteiligter Gruppen, einschließlich Menschen mit Migrationshintergrund, gewährleistet und gegen Qualifikationsdefizite und das Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage vorgeht;
3. den Schwerpunkt der investitionsbezogenen Wirtschaftspolitik unter Berücksichtigung territorialer Unterschiede auf folgende Bereiche legt: Forschung und Innovation (bei gleichzeitiger Verbesserung der Effizienz öffentlicher Förderregelungen, einschließlich Wissenstransferprogramme), erneuerbare Energien, Energieeffizienz und Verbindungsleitungen zum Rest der Union sowie digitale Infrastruktur;
4. das Steuersystem insbesondere durch Einschränkung der Steuervergünstigungen, die weitere Abschaffung ineffizienter Steuern und die Senkung produktionsbezogener Steuern weiter vereinfacht; gegen regulatorische Beschränkungen, insbesondere im Dienstleistungssektor, vorgeht und die Maßnahmen zur Förderung des Wachstums von Unternehmen vollständig umsetzt.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates  
Der Präsident*